

**Der Umgang mit Migration und Integration:
Kommunale Anforderungen an den rechtlichen
Rahmen**

von

Stephan Weil

Dokument aus der
Internetdokumentation Deutscher Präventionstag
www.praeventionstag.de

Hrsg. von

Hans-Jürgen Kerner und Erich Marks

im Auftrag der
Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe
(DVS)

Zur Zitation:

Weil, S. (2003): Der Umgang mit Migration und Integration: Kommunale Anforderungen an den rechtlichen Rahmen. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover.
http://www.praeventionstag.de/content/8_praev/doku/weil/index_8_weil.html

Der Umgang mit Migration und Integration: Kommunale Anforderungen an den rechtlichen Rahmen¹

Migration und Integration sind Themen, die unter den unterschiedlichsten Blickwinkeln diskutiert werden können. Die kommunale Perspektive dürfte dabei nicht zu den unwichtigsten gehören, denn in den Städten konzentriert sich Zuwanderung, hier sind die Probleme und Aufgaben gewissermaßen wie unter einem Brennglas zu beobachten.

Auch innerhalb der Kommunen gibt es sehr unterschiedliche Möglichkeiten, sich dem Thema zu nähern. Aus guten Gründen stehen oftmals sozialpolitische Fragestellungen im Vordergrund – manches wird sich davon auch in den nachfolgenden Ausführungen wiederfinden. Wenn es aber um den Rahmen geht, in dem sich in den deutschen Städten Zuwanderung vollzieht, richtet sich der Blick sehr schnell auf die Ordnungspolitik und vor allem auf das gegenwärtige und künftige Ausländerrecht.

Dies ist auch der Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen. Dabei kann es nicht um wissenschaftliche Kompetenz im Hinblick auf ein Thema gehen, das mittlerweile ganze Bibliotheken füllt. Vielmehr soll es darum gehen, aus der kommunalen Praxis heraus Anforderungen an den rechtlichen Rahmen abzuleiten.

Dementsprechend wird im folgenden zunächst einmal gewissermaßen ein Werkstattbericht zur Situation in Hannover gegeben, aus dem Überlegungen zum Ausländerrecht abgeleitet werden. In einem dritten Schritt wird dann das geltende Recht und das in der Diskussion befindliche Zuwanderungsgesetz zu diesen Anforderungen in Relation gesetzt.

I. Migration und Integration in Hannover

Wie bereits ausgeführt, sind die deutschen Großstädte gewissermaßen Laboratorien von Migration und Integration. In ihnen konzentriert sich eine ausländische Bevölkerung mit allen sich daraus ergebenden Folgen. Insofern ist Hannover in dieser Hinsicht nur ein Beispiel, vielleicht aber kein untypisches.

1. Gesamtbetrachtung

Beginnt man einmal mit der naheliegenden Frage nach dem Umfang der ausländischen Bevölkerung², so zeigt dies bereits die Dimensionen des Themas auf. Am Ende des Jahres 2001 lebten in Hannover mehr als 76.000 Ausländer (15 % der Bevölkerung). Unabhängig von der Staatsbürgerschaft muß man unter dem Gesichtspunkt von Migration und Integration zu dieser Gruppe auch die Spätaussiedler hinzuzählen, die mehr als 20.000 Menschen umfassen (4 % der Bevölkerung). Insgesamt haben wir es also mit mehr als 96.000 Menschen (mehr als 19 % der Bevölkerung) zu tun, die aus dem Ausland nach Hannover zugewandert sind. Das

¹ Vortrag auf dem 8. Deutschen Präventionstag am 29.04.2003; der Verfasser ist Ordnungsdezernent in der Landeshauptstadt Hannover

² Landeshauptstadt Hannover, Jugend- und Sozialdezernat, Sozialbericht 2002, S. 15

ist eine gewaltige Zahl, die für sich genommen schon wieder eine kleine Großstadt umfaßt.

Daß sich in dieser Personengruppe die sozialen Probleme konzentrieren, ist bekannt. Auf Hannover bezogen sind ca. 9.500 Ausländer arbeitslos (ohne Aussiedler), das sind ca. 30 % aller Arbeitslosen³. Noch gravierender sind die Zahlen bei der Sozialhilfe: Mehr als 15.000 Ausländer erhalten Hilfe zum Lebensunterhalt, das sind mehr als 40 % aller Sozialhilfeempfänger⁴. An dieser Stelle wird übrigens auch deutlich, mit welchen immensen finanziellen Folgen Probleme bei der Integration von hier lebenden Migranten verbunden sind bzw. – positiv ausgedrückt – welche Potentiale hier schlummern.

Es gibt allerdings nicht nur Problemanzeigen. Mehr als 2.000 Menschen werden in Hannover jedes Jahr eingebürgert und vollziehen damit einen für sie besonders wichtigen Schritt, der die Integration in die aufnehmende Gesellschaft im wahrsten Sinne des Wortes besiegelt. Wenn man weiß, welche Anforderungen das früher geltende, aber auch das heutige Staatseinbürgerschaftsrecht in dieser Hinsicht vorsehen, wird man diese Zahl der Jahr für Jahr aufgenommenen Neubürger nicht gering schätzen.

2. Kinder und Jugendliche

Ein ganz besonderes Augenmerk ist auf die Gruppe der Kinder und Jugendlichen zu richten. Sie spielen eine besondere Rolle sowohl für die Integration in eine Gesellschaft als auch die Prävention gegenüber nicht akzeptablen Verhaltensweisen. Der Satz „Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr“ beschreibt exakt die Herausforderung, die sich im Hinblick auf die Kinder und Jugendlichen aus Migrationsfamilien ergibt. Gelingt es, insbesondere in sehr frühen Jahren den Zugang in die deutsche Gesellschaft zu ermöglichen, steigen die Chancen wesentlich, daß die Integration auf Dauer gelingt. Umgekehrt wird ein Scheitern die Grundlage für vielfältige Problemlagen schaffen.

In Hannover⁵ leben ungefähr 16.000 Kinder und Jugendliche nichtdeutscher Nationalität unter 18 Jahren. Das sind mehr als 20 % dieser Altersgruppe insgesamt und damit ein deutlich überdurchschnittlicher Anteil. Hinzu kommen mehr als 5.500 Kinder und Jugendliche aus Spätaussiedlerfamilien (mehr als 7 % dieser Altersgruppe). Insgesamt sprechen wir also von mehr als 20.000 Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren in Hannover, deren Integration in eine aufnehmende Gesellschaft gelingen soll. Dabei ist hervorzuheben, daß diese an sich schon beeindruckende Zahl eine Gesamtbetrachtung für das Stadtgebiet von Hannover enthält. Innerhalb der einzelnen Stadtteile ergeben sich große Unterschiede, zum Teil beträgt der Anteil von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien mehr als 40 %. Dabei handelt es sich dann typischerweise um Stadtteile, die durch zahlreiche Problemlagen gekennzeichnet sind.

An dieser Stelle ist ein Hinweis auf die in der Öffentlichkeit kaum beachteten Auswirkungen des neuen Staatsbürgerschaftsrechts geboten, das seit dem 01.01.2000 gilt. Kinder aus ausländischen Familien werden nämlich danach auto-

³ o. Fn. 2, S. 40

⁴ o. Fn. 2, S. 59

⁵ o. Fn. 2, S. 15f

matisch deutsche Staatsangehörige, wenn ein Elternteil länger als 8 Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik gelebt hat, davon mehr als 3 Jahre mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel⁶. Diese auf den ersten Blick sehr formal anmutende Regelung führt zu bemerkenswerten Ergebnissen. Die Zahl der Neugeborenen in Hannover beträgt mehr als 4.500 jährlich. Davon haben ca. 10 % eine nichtdeutsche Nationalität. Mehr als 1.250 Kinder erhalten aber auf der Grundlage der genannten Vorschrift eine doppelte Staatsangehörigkeit und sind von Anfang an ohne Einschränkung deutsche Staatsangehörige. Der Anteil der Neugeborenen mit einem nichtdeutschen Hintergrund beläuft sich also auf mehr als 37 % - das ist eine bemerkenswerte Zahl, die zum Ausdruck bringt, welche Bedeutung das hier angesprochene Thema jetzt hat und in Zukunft noch haben wird.

Die demographischen Perspektiven in Hannover wie in vielen anderen deutschen Städten sind nämlich davon gekennzeichnet, daß sinkende Geburtenzahlen zu erwarten sind. Alleine in dem Zeitraum 2000 bis 2010 wird in Hannover ein Rückgang der 0 – 2jährigen um mehr als 13 % erwartet, wobei in der Vergangenheit die Geburtenhäufigkeit bei ausländischen Frauen um 25 % über der von deutschen Frauen lag⁷. Auf dieser Grundlage wird aller Voraussicht nach der Anteil von Kindern aus Familien mit einem nichtdeutschen Hintergrund in den nächsten Jahrzehnten weiter deutlich steigen. Ob es gelingt, diese Kinder zum gegenseitigen Nutzen in die deutsche Gesellschaft zu integrieren und ihnen von Anfang an alle Chancen einzuräumen, wird nicht zuletzt auch über das Bild der Stadtgesellschaft in der Zukunft entscheiden.

Die Statistik wird dagegen eher eine geringere Zahl von „ausländischen Kindern“ ausweisen. Die Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern löst sich in der zweiten Zuwanderungsgeneration mehr und mehr auf, die tatsächlichen Integrationsaufgaben steigen dagegen.

Fragt man vor diesem Hintergrund nach der Situation von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien, wird man mit einer Konzentration von Problemlagen konfrontiert. Das gilt in materieller Hinsicht: Mehr als 36 % aller ausländischen Kinder, die jünger als 3 Jahre sind, erhalten in Hannover Hilfe zum Lebensunterhalt⁸. Das gilt ebenso in Fragen der Gesundheit: Bei Einschulungsuntersuchungen zeigte sich, daß 9,5 % der Kinder übergewichtig waren, darunter mehr als 25 % aller Kinder mit Sprachschwierigkeiten⁹. Neben einer falschen Ernährung mag dies auch ein Zeichen für seelische Probleme sein („Kummerspeck“). Das gilt ebenso für die Erfolge ausländischer Kinder und Jugendlicher in unserem Bildungssystem: Es ist bekannt, daß ein weit überdurchschnittlicher Anteil die deutschen Schulen ohne Abschluß verläßt und ein ebenfalls weit überdurchschnittlicher Anteil lediglich einen Hauptschulabschluß erreicht. Berücksichtigt man, welche überragende Bedeutung Ausbildung und Qualifizierung für die Chancen junger Menschen am Arbeitsmarkt haben, ist dieses Ergebnis auch ein Ausdruck des Scheiterns von Integration. Und schließlich gilt das auch für den Bereich der Delinquenz: Der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger in der polizeilichen Kriminalstatistik ist in Niedersachsen zwar eher rückläufig, insbesondere im Bereich der Jugendkriminalität muß

⁶ § 4 Abs. 3 StaatsangehörigkeitsG

⁷ Region Hannover/Landeshauptstadt Hannover, Einwohnerentwicklung 2000 bis 2010, Schriften zur Stadtentwicklung, Bd. 92, 2002, S. 12, 30

⁸ o. Fn. 2, S. 42

⁹ o. Fn. 2, S. 82

man aber von einem deutlich überdurchschnittlichen Anteil ausländischer Jugendlicher ausgehen. In Anbetracht der in dieser Gruppe vorhandenen Ballung von Problemen ist dies alles andere als erstaunlich, wobei nach Berichten aus der Praxis neben türkischen männlichen Jugendlichen vor allen Dingen auch Jugendliche aus Spätaussiedlerfamilien in Konflikt mit der Nachbarschaft und der Polizei geraten.

3. Lokale Bemühungen

Es gibt vielfältige Versuche, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien den Zugang zu der vorhandenen Stadtgesellschaft schaffen. Diese Bemühungen schlagen sich im Stadtrat durch einen eigenständigen Migrationsausschuß und in der Stadtverwaltung durch ein Referat für interkulturelle Angelegenheiten nieder. Sie drücken sich vor allem in zahlreichen Beispielen von gesellschaftlichem Engagement aus. Hervorzuheben sind in dieser Hinsicht Kindertagesstätten und Schulen, die es in vielen Fällen als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ansehen, Kinder und Jugendliche mit einem nichtdeutschen Hintergrund zu fördern. Insgesamt gesehen wird man sagen können, daß auf der Basis dieser zahllosen Bemühungen, bei denen insbesondere auch Kirchen und Vereine hervorzuheben sind, in Hannover ein relativ tolerantes und verständnisvolles Klima herrscht. Dabei handelt es sich selbstverständlich nicht um einen widerspruchsfreien Prozeß; auch in Hannover ist ebenso wie in anderen Städten der Neubau einer Moschee ein kontroverses Thema im Widerstreit zwischen Religionsfreiheit und Vorbehalten in der Bevölkerung.

Eine Gruppe mit dem eingangs geschilderten erheblichen Umfang von annähernd 100.000 Menschen ist verständlicherweise auch ein Kernthema für eine Stadtverwaltung. Menschen, die nach Hannover zuwandern, begegnen dem deutschen Staat in erster Linie in Gestalt einer Kommunalverwaltung, so daß auch diese Kontakte als durchaus prägend angesehen werden können. Dabei handelt es sich bei der Tätigkeit der Ausländerbehörde um eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises. Die Kommune handelt also im Auftrage ihres Landes und ist häufig bis ins Detail weisungsgebunden. Deswegen sind nicht allein Gesetze und Verordnungen, sondern auch die jeweiligen landesinternen Erlasse für die Handhabung der Ausländerbehörde bindend. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung insbesondere auch bei Härtefällen zu berücksichtigen, in denen ein Aufenthalt in der Bundesrepublik beendet werden muß.

Insgesamt gesehen überwiegen ganz eindeutig positive Entscheidungen. Um die Relation zu verdeutlichen, mag die Zahl der jährlich erteilten oder verlängerten Aufenthaltsgenehmigungen (mehr als 18.000) mit der Zahl von Abschiebungen oder Zurückschiebungen verglichen werden (mehr als 400 jährlich)¹⁰. Das ändert allerdings wenig daran, daß die Frage eines ungesicherten Aufenthaltsstatus von den Betroffenen als wesentlich für ihre Lebenssituation aufgefaßt wird.

Eine kommunale Strategie im Zusammenhang mit Migration und Integration muß stets sowohl fördernde Angebote als auch die konsequente Durchsetzung von Vorgaben beinhalten. Als Beispiel für fördernde Angebote soll darauf verwiesen werden, daß die städtische Volkshochschule jährlich mehr als 10.000 Teilnehmern Deutsch als Fremdsprache näherbringt. Am anderen Ende des Spektrums, aber

¹⁰ Landeshauptstadt Hannover, Ordnungsamt, Zahlen – Daten – Fakten 2001, S. 6

nicht minder notwendig, steht die konsequente Beendigung des Aufenthalts insbesondere bei Straftätern. Im Rahmen ihrer Sicherheitspartnerschaft hat die Stadt mit der Polizeidirektion Hannover und anderen Ordnungsbehörden eine gemeinsame Arbeitsgruppe ausländische Intensivstraftäter (GAI) ins Leben gerufen. Ziel dieser gemeinsamen Arbeitsgruppe ist es, durch eine konzentrierte Sachbearbeitung aus verschiedenen Blickwinkeln dafür Sorge zu tragen, daß vor allem bei solchen Ausländern so schnell wie möglich der Aufenthalt in der Bundesrepublik beendet wird, die in hohem Maße Straftaten begehen. Dies ist in bemerkenswerter Weise gelungen. Alleine in den ersten 2 Jahren seit ihrer Gründung im Jahre 1998 hat die Arbeitsgruppe mehr als 220 Abschiebungen veranlaßt, wobei die Betroffenen viele tausend Straftaten auf sich vereinigt hatten. Konsequente Maßnahmen gegenüber einem solchen Personenkreis dienen nicht nur dem Schutz der deutschen Gesellschaft, sondern vor allem auch der Integration von vielen Zuwanderern, die sich ungerechtfertigt mit pauschalen Vorbehalten auseinandersetzen müssen.

4. Zwischenfazit

Versucht man einmal, die reale soziale Lage von Zuwanderern in einer deutschen Großstadt, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, mit den jeweiligen lokalen Bemühungen um Integration in Verbindung zu bringen, so bleibt ein zwiespältiges Gefühl zurück. Die vor allem auch ehrenamtlichen Bemühungen aus dem gesellschaftlichen Raum heraus sind eindrucksvoll und außerordentlich hoch zu schätzen. Diese Initiativen werden unterstützt von ebenfalls vielfältigen unterschiedlichen administrativen Aktivitäten. Trotz alledem weisen aber die statistischen Daten ebenso wie die Berichte aus der Praxis darauf hin, daß sich die Integrationsprobleme nicht verringern, sondern eher zu vertiefen drohen.

Wenn dies eine zutreffende Bewertung sein sollte, stellt sich um so mehr die Frage nach dem angemessenen Rahmen für diese zentrale gesellschaftspolitische Fragestellung.

II. Anforderungen an das Ausländerrecht

Macht man sich vor dem Hintergrund der geschilderten Realität in den deutschen Städten daran, die Anforderungen an den rechtlichen Rahmen zu definieren, so erscheint eine einschränkende Vorbemerkung angebracht. Von rechtlichen Vorgaben darf die Gesellschaft nicht mehr erhoffen, als füglicherweise erwartet werden kann. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht. Recht vermag nicht mehr als Regeln zu setzen; es handelt sich gewissermaßen um Leitplanken, innerhalb derer das Zusammenleben in einer Gesellschaft erfolgen muß. Diesen Rahmen auszufüllen, bleibt Aufgabe der Gesellschaft selbst. Das Verhältnis von Rechtssetzung und Rechtswirklichkeit ist immer wieder am Beispiel des § 1 der Straßenverkehrsordnung deutlich gemacht worden, wonach jeder Verkehrsteilnehmer sich so zu verhalten ist, daß kein anderer geschädigt oder gefährdet wird. Diese Grundregel vermag die Wirklichkeit auf den deutschen Straßen augenscheinlich nicht in jedem Einzelfall zu bestimmen.

Eine zweite Einschränkung steht damit im Zusammenhang. Recht bedarf nicht nur der Ausfüllung durch die gesellschaftliche Praxis, sondern ist auch selbst Ausdruck dieser Gesellschaft. Deswegen ist es häufig wenig sinnvoll, unrealistische Erwartungen an ein Gesetzeswerk zu richten, das den tatsächlichen Wertvorstellungen innerhalb der Gesellschaft nicht entspricht. Dies gilt auch, wenn mehr oder weniger objektive

Überlegungen weitergehende Regelungen erfordern. Es empfiehlt sich, diesen Gesichtspunkt gerade auch mit Blick auf die Anforderungen an das Ausländerrecht zu beachten.

1. Steuerung von Zuwanderung

Fragt man nach Aufgaben, die ein Ausländerrecht erfüllen soll, ist der Gesichtspunkt der Zuwanderungssteuerung ganz sicher der naheliegendste Zugang. Daß eine Gesellschaft Vorsorge gegenüber unbegrenzter Zuwanderung treffen will, ist verständlich. Abgesehen von diesem relativ einfachen Ausgangspunkt erweist sich die Aufgabe der Zuwanderungssteuerung jedoch geradezu als Quadratur des Kreises.

Zum einen ist nämlich zu klären, ob und in welchem Umfang ein Bedarf nach Zuwanderung besteht. Aktuell scheint ein Zuwanderungsbedarf in Anbetracht der strukturellen Massenarbeitslosigkeit in unserem Land nicht vorhanden zu sein. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung, über die bereits berichtet worden ist, stellt sich dies jedoch bereits mittelfristig anders dar. Unter diesem Gesichtspunkt wird Zuwanderung zwingend notwendig sein, um wesentliche Funktionen von Gesellschaft und Wirtschaft aufrechtzuerhalten¹¹.

Gibt es also objektiv gute Gründe, sich zu der Steuerung einer angemessenen Zuwanderung zu bekennen, so ist die gesellschaftliche Akzeptanz durchaus fraglich. Gerade infolge des wirtschaftlichen Umbruchs, der zu beobachten ist, und der damit verbundenen Unsicherheit für viele Menschen in unserer Gesellschaft gibt es Bedenken und Ängste, die ernstzunehmen dringend zu empfehlen ist.

Und schließlich gibt es internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik, die bindend sind und Zuwanderung auch dann möglich machen, wenn sie nicht den unmittelbaren Interessen unserer Gesellschaft entspricht. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Bindung an die Genfer Flüchtlingskonvention. Gerade vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, Zuwanderung nicht nur als ein isoliertes nationales Thema anzusehen, sondern soweit als möglich eine Abstimmung innerhalb der Europäischen Union zu suchen.

2. Förderung von Integration

Die zweite wesentliche Anforderung an ein Ausländerrecht muß im Lichte der gemachten Erfahrungen darin bestehen, Integration zu fördern. Die Probleme der aufnehmenden Gesellschaft und der Migranten enden nicht mit der Zuwanderung, sondern beginnen erst damit. An dieser Stelle kein Vakuum entstehen zu lassen, sollte eine Lehre aus den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre sein.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang Sprache und Bildung. Sprache ist die Grundlage von Kommunikation und eine unabdingbare Voraussetzung dafür, in einer fremden Gesellschaft zurechtzukommen und sich in ihr weiterzuentwickeln. Dies gilt nicht nur prinzipiell, sondern gerade für das Leben in einer hochqualifizierten Gesellschaft wie der unsrigen. Die individuellen Chancen in der deutschen Gesellschaft hängen zu einem hohen Maße von Bildung und Qualifizie-

¹¹ Zusammenfassend Ulrich Pfeiffer, Deutschland – Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land, 1999, S. 274ff

rung ab und können ohne die notwendige Sprachkompetenz nicht realisiert werden. Sprache und Bildung als Integrationsmittel sind aber nicht nur im Interesse der einzelnen Migranten bzw. ihrer Kinder, sondern in sehr hohem Maße gerade auch ein Interesse der deutschen Gesellschaft. Unser Land verfügt bekanntlich über keinerlei Rohstoffe und muß deswegen die Leistungsfähigkeit seiner Wirtschaft durch Produktivität und Innovation sicherstellen. Dafür sind Arbeitnehmer zwingend notwendig, die gut ausgebildet sind, um den wesentlich gestiegenen Anforderungen zu entsprechen. Gerade im Lichte der absehbaren demographischen Entwicklung benötigt die Bundesrepublik in Zukunft zwingend derartige Arbeitnehmer, unabhängig von ihrer Nationalität.

Sprache und Bildung sind somit die eigentlichen Eingangspforten zur Integration in die deutsche Gesellschaft.

Im Zusammenhang damit ist Arbeit von ausschlaggebender Bedeutung zur Förderung von Integration. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Sicherstellung des eigenen Lebensunterhaltes als auch die Entwicklung der eigenen Persönlichkeit, für die auch auf Sicht keine realistische Alternative zur eigenen Erwerbsarbeit erkennbar ist. Daß sich gerade in dieser Hinsicht gegenwärtig ein besonderes Spannungsfeld zu der Lage auf dem Arbeitsmarkt ergibt, ist bereits ausgeführt worden, ändert aber nichts daran, daß Migranten eine Chance auf Arbeit haben müssen, wenn sie auf Dauer in der Bundesrepublik leben und nicht durch Steuermittel in erheblicher Höhe ihren Lebensunterhalt sichern sollen.

Letztlich geht es auch um den Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Integration, womit in diesem Zusammenhang im übrigen keine Assimilierung gemeint ist. Daß verschiedene Kulturen in einer Gesellschaft vorhanden sind, ist weder international noch in der deutschen Geschichte etwas ungewöhnliches. Es kommt im wesentlichen darauf an, daß die wesentlichen Grundregeln der aufnehmenden Gesellschaft beachtet werden und auf dieser Grundlage Zugangsmöglichkeiten zu den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen bestehen. Dies zu fördern, bis hin zur Übernahme der Staatsbürgerschaft, sollte ebenfalls ein Ziel des rechtlichen Rahmens der Ausländergesetzgebung sein.

3. Administrierbarkeit

Schließlich ist als Anforderung an ein Migrationsrecht ein Gesichtspunkt zu formulieren, der auf den ersten Blick banal zu sein scheint. Es geht um die Administrierbarkeit, also die praktische Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit von Recht. Tatsächlich ist dies mittlerweile alles andere als selbstverständlich und in nicht wenigen Bereichen Anlaß für Unmut und Verständnislosigkeit bei den Rechtsunterworfenen. Wer Regeln nicht verstehen kann, hat zwangsläufig Schwierigkeiten, sich an sie zu halten. Wo das gesetzgeberische Programm so überfrachtet wird, daß es seine Ziele verfehlt, werden ebenfalls Akzeptanzprobleme bei den Bürgern hervorgerufen. Auch auf diesen Gesichtspunkt wird noch zurückzukommen sein.

III. Vom Ausländergesetz zum Zuwanderungsgesetz

Die grundlegenden Anforderungen an ein modernes Ausländerrecht zu formulieren, ist das eine, diese Anforderungen in konkrete Gesetzesvorhaben umzusetzen das andere.

Gerade der Bereich der Zuwanderung ist von mittlerweile jahrzehntelangen Auseinandersetzungen über konkrete Gesetzesvorhaben geprägt, und zur Zeit ist nach wie vor kein Ende des Streites in Sicht.

1. Bewertung des geltenden Ausländerrechtes

Dabei besteht im Ausgangspunkt scheinbar durchaus Einvernehmen. Das geltende Ausländergesetz stammt aus dem Jahre 1965 und ist seitdem unzählige Male verändert worden. Das gilt auch für die Begleitgesetze, wie z. B. das Asylverfahrensgesetz. Berücksichtigt man weiter die vielfältigen Verordnungen und Erlasse, die in diesem Zusammenhang ebenfalls zu beachten sind, dann besteht wohl unbestrittenerweise Erneuerungsbedarf.

Das Ausländerrecht hat sich zu einem nur schwer durchschaubaren Regelungsgeflecht entwickelt, in dem insbesondere sehr unterschiedliche Aufenthaltstitel den Überblick erschweren. Eine Steuerung von Zuwanderung im Sinne der längerfristigen Planung und Umsetzung war von Anfang an nicht Gegenstand des Gesetzesprogramms und findet dementsprechend auch nicht statt. Umgekehrt hat sich in Zusammenhang mit den Flüchtlingswellen Anfang der 90er Jahre das Bedürfnis gezeigt, die vorhandenen Regelungen deutlich restriktiver zu gestalten, wobei an dieser Stelle mit dem Rückgang von Asylbewerbern konstatiert werden kann, daß diese – seinerzeit heftig umstrittenen – Absichten des Gesetzgebers erreicht worden sind. Von Anfang an definitorisch nicht Gegenstand des Ausländerrechtes war der Zuzug von Spätaussiedlern, so daß auch diese Zuwanderungswelle nicht reguliert werden konnte.

Was die geltende Rechtslage in nicht unerheblichem Maße charakterisiert, ist das Ausblenden jeglichen Integrationskonzeptes. Dieser Gesichtspunkt, der für die aufnehmende Gesellschaft nicht weniger wichtig als die eigentliche Zuwanderung ist, taucht schlichtweg im Gesetzgebungsprogramm nicht auf. Man muß also feststellen, daß Migranten, wenn sie denn erst einmal für einen längeren Zeitraum in der Bundesrepublik verbleiben können, im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen auf sich allein gestellt werden. Dies dürfte das größte Manko des geltenden Rechts zu sein, da die aufnehmende Gesellschaft selbst ein elementares Interesse daran hat, Integration zu fördern und Nichtintegration zu sanktionieren.

2. Der Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes

So sehr im Grundsatz Einvernehmen über den Renovierungsbedarf des Ausländerrechtes besteht, sowenig ist es gelungen, einen Konsens über das künftige Recht zu finden. Bekanntlich hat der Deutsche Bundestag in der vergangenen Legislaturperiode das sogenannte Zuwanderungsgesetz verabschiedet. Nach einer spektakulären Sitzung des Bundesrates hat das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 entschieden, die von dem Bundesratspräsidenten festgestellte Zustimmung sei nicht erzielt worden. Nach den Bundestagswahlen mußte deswegen das Gesetzgebungsverfahren von neuem begonnen werden. Der Bundestag hat seine Beschlußfassung wiederholt, im Bundesrat sind mehr als 100 Änderungsvorschläge beschlossen worden, und ein Ende des Verfahrens ist nicht in Sicht.

Mißt man den so hitzig diskutierten Entwurf¹² an den eingangs definierten Anforderungen, so zeigt sich ein differenziertes Bild:

Entgegen dem vielfach erhobenen Vorwurf, Zuwanderung werde künftig erleichtert, ist es das erklärte Ziel des Gesetzesentwurfes, Zuwanderung zu begrenzen (§ 1 Abs. 1 E-AufenthG). Dieses Ziel soll durch eine weitere Beschleunigung von Asylverfahren, durch die Reduzierung von Familiennachzügen bis 12 Jahre (bisher 16 Jahre), eine Sprachprüfung für Spätaussiedler und weitere Maßnahmen erreicht werden. Eine Zuwanderung ist letztlich nur bei hochqualifizierten Arbeitskräften vorgesehen.

Im Lichte der tatsächlichen Situation fällt es schwer, eine einheitliche Bewertung dieser Absichten vorzunehmen. Positiv zu bewerten ist alles, was eine Beschleunigung von Verfahren ermöglicht. Unendlich langwierige Verfahren belasten die Betroffenen, aber auch die ausführenden Behörden erheblich und damit auch real vorhandene Integrationsmöglichkeiten. Positiv zu bewerten sind auch Sprachprüfungen bei Spätaussiedlern, insoweit kann auf die Ausführungen zur Notwendigkeit der Sprachkompetenz verwiesen werden. Konsequenterweise erscheint es schließlich auch, das Zuzugsalter zu reduzieren. Integrationsmöglichkeiten hängen zu einem wesentlichen Teil davon ab, daß sie frühzeitig beginnen können, und bei einem relativ späten Nachzug sind Erfolge in dieser Hinsicht deutlich schwieriger zu erzielen.

Negativ fällt dagegen ins Auge, daß der Gesetzentwurf selbst zum Teil die eigenen Zielsetzungen widerlegt. So sind beispielsweise Härtefallkommissionen vorgesehen, die parallel zu den sonstigen Rechtsschutzmöglichkeiten eine weitere Überprüfung von negativen Entscheidungen durchführen können. Ein ähnlicher Widerspruch kann darin gesehen werden, daß keine Arbeitserlaubnis mehr erteilt werden kann, sofern der Aufenthalt im Rahmen einer bisherigen „Duldung“ (künftig: Aussetzung der Abschiebung) erfolgt. In Kenntnis der Tatsache, daß die rechtlichen oder tatsächlichen Umstände, die eine Abschiebung verhindern, häufig sehr lange vorhalten, muß man diesen Vorschlag als Integrationshemmnis mit teuren Folgen bei der Sozialhilfe kennzeichnen.

Vor allem aber ist es wenig überzeugend, wenn ein Gesetz, das auf Dauer die Grundlage für Zuwanderung in Deutschland fixieren soll, weiter davon ausgeht, Zuwanderung werde letztlich zu verhindern sein. Dies widerspricht den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte ebenso wie den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung. Davon auszugehen, daß in hinreichendem Maße hochqualifizierte Ausländer den Aufenthalt in der Bundesrepublik anstreben, erscheint dagegen unrealistisch – diese Personengruppe hat auch andere Alternativen. Unser Land wird sich zwangsläufig auch mit anderen Migranten konfrontiert sehen.

Auch unter Berücksichtigung der Vermittlungsprobleme, die mit einem solchen Gesetz in der Bevölkerung verbunden sind, erscheint es daher wenig hilfreich, die sich deutlich abzeichnenden Perspektiven unserer Gesellschaft gewissermaßen auszublenden.

¹² abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Anlage459638/Entwurf+des+Zuwanderungsgesetzes>

Anders steht es dagegen mit dem Gesichtspunkt der Integrationsförderung. Erstmals sollen diese Themen ausdrücklich Bestandteil der Gesetzgebungskonzeption werden (§§ 43 – 45 E-AufenthG).

Das Aufenthaltsgesetz – als Teil des vorgesehenen Zuwanderungsgesetzes – sieht einen Integrationskurs vor, der aus einem Basis- und einem Aufbaukurs besteht. In diesen Kursen sollen Ausländer ausreichende Sprachkenntnisse erlangen, vorgesehen ist ein Umfang von bis zu 300 Unterrichtsstunden. Ergänzt werden diese Kurse durch einen Orientierungskurs, der gewissermaßen als Staatsbürgerkunde Informationen über die deutsche Rechtsordnung, Kultur und Geschichte geben soll.

Es gibt einen Anspruch auf Teilnahme an diesen Integrationskursen ebenso wie eine Verpflichtung zur Teilnahme, wenn Ausländer noch keine 5 Jahre eine Aufenthaltserlaubnis besitzen und sich nicht ausreichend in der deutschen Sprache verständigen können. Die Nichtbeachtung einer entsprechenden Teilnahmeverpflichtung wird bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt. Nähere Einzelheiten sollen Gegenstand einer Rechtsverordnung sein, die ebenfalls zwischen dem Bund und den Ländern noch umstritten ist.

Mit diesen Vorhaben ist sicherlich ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem bisherigen Vakuum verbunden. Dies gilt insbesondere für die Betonung der Sprachkompetenz, deren Erlangung nicht nur ein Angebot, sondern auch eine Verpflichtung sein soll. Es wird ganz wesentlich sein, daß alle Beteiligten die Ernsthaftigkeit dieser Vorgaben durchsetzen und es sich nicht um bloße Pflichtübungen handelt. Ein Ausdruck dieser notwendigen Ernsthaftigkeit wird auch die materielle Basis sein. Die bisherige Förderkulisse muß erheblich erweitert werden; in Anbetracht der horrenden Sozialhilfeaufwendungen, die heute als Resultat fehlgeschlagener Integration anfallen, ist dies keine unrealistische Forderung. Anders als bislang vorgesehen sollten im übrigen auch konkrete Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, daß die unterbreiteten Angebote nicht genutzt werden.

Über die Ansätze des Gesetzesentwurfes hinausgehend lassen sich durchaus auch noch weitere Vorschläge entwickeln. Dies gilt insbesondere für die Sprachförderung bei Kindern, auf deren hohe Bedeutung bereits hingewiesen worden ist. Deswegen ist es richtig, über das Recht auf den Besuch einer Kindertagesstätte hinausgehend auch eine Verpflichtung für den Kita-Besuch bei Kindern mit Sprachproblemen vorzusehen, also nicht nur, vor allem aber für Kinder aus Migrantenfamilien. Gerade in dem Vorschulalter ist diese Schlüsselqualifikation besonders gut zu erwerben und eröffnet Kindern die Möglichkeiten, das deutsche Bildungssystem ohne ein Handicap zu besuchen. Insofern bieten sich Ansätze für den Gesetzgeber, über den vorgesehenen Einstieg hinaus weitergehende Maßnahmen der Integrationsförderung verbindlich vorzusehen und gegebenenfalls auch zu sanktionieren. Im Interesse von Migranten wie dem Interesse der aufnehmenden Gesellschaft ist es konsequent, entsprechende Verpflichtungen vorab klar zu definieren und dann aber auch durchzusetzen.

Eine letzte Bemerkung soll in diesem Zusammenhang dem Gesichtspunkt der Administrierbarkeit gelten. Auch wenn man politisch das bisherige Scheitern des Entwurfes für ein Zuwanderungsgesetz bedauern mag, aus kommunaler Sicht ist so zumindest ein Chaos vermieden worden. Das Zuwanderungsgesetz hätte die

Praxis des Ausländerrechtes grundlegend verändert. Viele Detailfragen sind nach wie vor ungeklärt, so daß ein Entscheidungswirrwarr bei einem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes die sichere Folge gewesen wäre. Die Gesetzgebungsorgane sollten daraus lernen. Ein neues Ausländerrecht ist davon abhängig, von den Ausländerbehörden verstanden und richtig angewandt zu werden. Ebenso wie bei dieser Frage empfiehlt es sich auch in anderen Zusammenhängen, die kommunalen Bedenken gegen eine Reihe von Einzelfragen aufzunehmen¹³. In nicht wenigen Fällen würde das Zuwanderungsgesetz eine massive zusätzliche Belastung der Kommunen herbeiführen und gleichzeitig einer weiteren Bürokratisierung Vorschub leisten. Damit ist unter dem Gesichtspunkt der Handhabbarkeit wenig gewonnen, und die Kommunen werden in dieser Hinsicht durch den Entwurf an vielen Stellen überfordert. Jenseits aller Grundsatzdiskussionen auch diese sehr praktischen Fragen befriedigend zu beantworten, sollte ein Anspruch an das laufende Gesetzgebungsverfahren sein.

IV. **Schlußbetrachtung**

Im vorliegenden Rahmen ist es nicht möglich, den außerordentlich vielfältigen Gesichtspunkten eines modernen Zuwanderungsrechtes hinreichend Rechnung zu tragen. Das gilt auch für den vorliegenden Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes.

Vielleicht ist es aber durchaus hinreichend, sich vor dem Hintergrund der konkreten Situation in den deutschen Großstädten auf die Schwerpunkte zu konzentrieren. Dabei handelt es sich um ein absolutes Schlüsselthema der künftigen gesellschaftlichen Entwicklung. Wenn es nicht gelingt, Zuwanderung in dem gesellschaftlich notwendigen Maße zuzulassen, bei den Zuwanderern aber eine Konzentration von Benachteiligungen und Problemen zu verhindern, steuern gerade die deutschen Großstädte auf eine deutliche Verschärfung ihrer schon heute unübersehbaren sozialen Probleme zu. Gleichzeitig ist damit auch wegen der demographischen Entwicklung unserer Gesellschaft ein Schlüsselthema für die deutsche Gesellschaft insgesamt angesprochen.

Der Hauptvorwurf, der gegenüber dem geltenden Recht in dieser Hinsicht zu machen ist, lautet, daß weitgehend auf Steuerungselemente verzichtet und die Notwendigkeit von Integration ausgeblendet wird. Es geht vielmehr darum, einen rechtlichen Rahmen bereitzustellen, der in dem notwendigen Umfang Zuwanderung steuert, aber auch sehr viel klarer und deutlicher Position in Fragen der Integration bezieht. Es muß darum gehen, gleichzeitig zu fordern und zu fördern: Eindeutige Anforderungen an Immigranten zu formulieren, ihnen entsprechende Angebote bereitzustellen, aber auch gegebenenfalls eine fehlende Bereitschaft zur Integration zu sanktionieren. Dabei empfiehlt es sich vor allem, gezielt bei Kindern anzusetzen, damit deren Entwicklung von Anfang an Benachteiligungen ausgleicht und eine Integration frühzeitig möglich macht. Der Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, der sich zur Zeit im politischen Streit befindet, wird diesen Anforderungen teilweise gerecht, teilweise aber auch noch nicht. Der weitere politische Entscheidungsprozeß wird zeigen, ob die unbestreitbare Bedeutung dieses Themas aufgegriffen und im Sinne einer zukunftsgerichteten Konzeption verantwortet wird. Formelkompromisse werden an dieser Stelle nicht helfen – es geht um ein Schlüsselthema der weiteren Entwicklung unserer Gesellschaft.

¹³ Näher Landsberg, ZAR 2003, S. 85ff