



Beauftragte der  
Bundesregierung für Migration,  
Flüchtlinge und Integration

# **Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft**

**Memorandum  
der Beauftragten der Bundesregierung  
für Migration, Flüchtlinge und Integration,  
Marieluise Beck**

September 2005

**MEMORANDUM**

<b>Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft..</b>	<b>3</b>
<b>Integrationspolitische Leitbilder .....</b>	<b>4</b>
<b>Integrationspolitische Ziele .....</b>	<b>5</b>
<b>Integrationspolitische Handlungsfelder .....</b>	<b>6</b>
<b>In Bildung investieren.....</b>	<b>6</b>
<b>Arbeit schafft Integration.....</b>	<b>8</b>
<b>Integration braucht Sprache .....</b>	<b>11</b>
<b>Integration findet vor Ort statt.....</b>	<b>13</b>
<b>Diskriminierung erschwert Integration.....</b>	<b>15</b>
<b>Islam einbürgern.....</b>	<b>17</b>
<b>Integration braucht politische Teilhabe und Partizipation.....</b>	<b>18</b>
<b>Vom Ausländer zum Bürger.....</b>	<b>19</b>
<b>Rechtsicherheit und Aufenthaltsperspektive – Basis für erfolgreiche Integration.....</b>	<b>21</b>
<b>Familienrechte achten – Familien integrieren.....</b>	<b>22</b>
<b>Schutz vor Verfolgung – Integration von Flüchtlingen.....</b>	<b>24</b>
<b>Europäische Harmonisierung.....</b>	<b>27</b>

## **Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft**

Deutschland ist eine Einwanderungsgesellschaft. Die Einwanderung der letzten fünfzig Jahre hat unsere Gesellschaft grundlegend verändert. Gut 14 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben heute in Deutschland, sind also Einwanderer oder hier geborene Kinder von Einwanderern. Die Ausländerstatistik spiegelt diese veränderte gesellschaftliche Realität nur unzureichend wieder. So verzeichnet das Ausländerzentralregister gegenwärtig 6,7 Millionen in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige. Doch sind in den vergangenen Jahren auch über 4 Millionen Aussiedler mit deutschem Pass eingewandert, wachsen etwa 1,5 Millionen Kinder aus binationalen Ehen mit deutscher Staatsangehörigkeit auf und wurden allein seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes über eine Million Ausländer zu Deutschen. Mittlerweile dürften ebenso viele Deutsche mit Migrationshintergrund in Deutschland leben wie Ausländer.

Ob Ausländer, Eingebürgerte, Aussiedler oder Kinder aus binationalen oder ausländischen Ehen – die Bevölkerung in Deutschland ist ethnisch, sprachlich, kulturell und religiös vielfältiger geworden. Jede fünfte Eheschließung ist heute binational, jedes vierte Neugeborene hat mindestens einen ausländischen Elternteil, jeder dritte Jugendliche in Westdeutschland hat einen Migrationshintergrund. In einigen Ballungsgebieten stammen schon heute 40% der Jugendlichen aus Migrantenfamilien - mit steigender Tendenz. Der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund wird in der Zukunft noch wachsen.

Nicht nur die Gesellschaft insgesamt, auch die Migrantenbevölkerung selbst ist vielfältiger geworden und hat sich ausdifferenziert. Längst handelt es sich nicht mehr um eine reine „Gastarbeiterpopulation“. Auch in der Migrantenbevölkerung haben wir es mit einer zunehmenden sozioökonomischen Differenzierung von Lebenslagen zu tun. Migranten in Deutschland, das sind heute Einwandererkinder der 3. Generation ebenso wie alte und neue EU-Bürger, ausländische Senioren ebenso wie junge Akademiker. Der Anteil der Selbständigen unter den ausländischen Erwerbstätigen ist mittlerweile fast ebenso hoch wie unter Deutschen. Während das Haushaltseinkommen von Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern oder von Aussiedlern deutlich unterdurchschnittlich ist, erzielen Migranten aus westlichen Ländern gleichwertige bis überdurchschnittliche Einkommen. Hohe Arbeitslosigkeit und ein erhebliches Armutsrisiko kennzeichnen die Lebenslagen insbesondere der ersten Migrantengeneration, aber auch von Aussiedlerfamilien. Doch schon im Inland geborene Ausländer sind in den oberen Einkommensgruppen wesentlich häufiger vertreten, was auf ihre soziale Mobilität verweist. Binationale Haushalte etwa weisen kaum signifikante Unterschiede zu deutschen Haushalten auf. Diese sozioökonomische Differenzierung von Lebenslagen in der Migrantenbevölkerung geht einher mit unterschiedlichsten kulturellen, religiösen und politischen Orientierungen.

## **Integrationspolitische Leitbilder**

Kulturelle und religiöse Vielfalt werden das Leben in unserer alternden Gesellschaft immer stärker kennzeichnen. Diese Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sind eine große Herausforderung und bergen Konflikte wie Chancen. Unser Land steht vor der Aufgabe, mit der gewachsenen gesellschaftlichen Vielfalt umzugehen und sich aufnahmefähig zu machen. Unsere gesellschaftlichen Institutionen wie Kindergärten, Schulen, Ausbildungsstellenmarkt, Arbeitsmarkt, Krankenhäuser und Altenheime müssen in die Lage versetzt werden, diesen Pluralismus produktiv zu nutzen und sich interkulturell zu öffnen. Unsere Städte müssen um ihrer Zukunft als Standort willen Leitbilder einer Einwanderungsstadt entwickeln, müssen auch ihre problematischen Stadtquartiere zu Orten sozialer Integration machen. Und vor allem unser Bildungssystem muss den Umgang mit der wachsenden gesellschaftlichen Vielfalt lernen.

Integrationspolitik ist damit mehr als Ausländer- oder Minderheitenpolitik, auch mehr als Sprachförderung und Eingliederungshilfe. Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft ist Gesellschaftspolitik. Politische Handlungskonzepte müssen die Lebenssituation einer wachsenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund regelmäßig und in allen Bereichen mit berücksichtigen. Integrationsförderung betrifft alle Politik- und Lebensbereiche und muss als Querschnittsaufgabe verstanden und verankert werden. Nach 50 Jahren Einwanderung lautet die „conditio sine qua non“ jeder Integrationspolitik: Einwanderer sind Teil dieser Gesellschaft, sie gehören selbstverständlich dazu. Dies hat die integrationspolitische Debatte der letzten Jahre gezeigt: Es geht nicht um das Ob, sondern allenfalls um das Wie von Integration.

Die Werte des Grundgesetzes und die darauf basierende Rechtsordnung, die Würde jedes Einzelnen, die Gleichheit von Frau und Mann, die Religionsfreiheit und die Meinungsfreiheit sind die Geschäftsgrundlage, auf der Integration stattfindet. Diese Werte stehen nicht zur Disposition, auch nicht im Namen von Religion oder Kultur. Wachsende Pluralität macht die Verständigung über gemeinsame Werte und Regeln nicht einfacher, aber umso nötiger. Ein Missverständnis wäre es deshalb zu glauben, „Multikulturalität“ sei schon ein Konzept, das den Zusammenhalt in dieser Gesellschaft herstellen könne. Multikulturalität ist eine Tatsache, Integration ist eine Aufgabe. Wir brauchen eine „Politik der Einbürgerung“, die auf den gleichberechtigten und selbstbestimmten Bürger setzt, aber auch Identifikationsangebote mit den pluralistischen und demokratischen Leitbildern und Werten unserer Gesellschaft macht. Nur wenn Einheimische wie Zugewanderte von diesen Werten überzeugt werden und Ungleichheitsideologien entschieden entgegentreten, kann sich eine Kultur der gegenseitigen Anerkennung entwickeln.

Einigkeit besteht im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsheiraten, so genannte Ehrenmorde oder Genitalverstümmelungen. Für Menschenrechtsverletzungen kann es keinen kulturellen Rabatt geben. Schwieriger zu bewerten ist aber das Verhältnis von un- hinterfragten Werten und dem Recht auf Verschiedenheit in vielen Grenzbereichen: Wie sehen wir das Recht auf rituelles Schächten im Verhältnis zum Tierschutz? Wie verhält sich das Recht auf religiöse Freiheit gegenüber emanzipatorischen Werten der Gleichheit von Frau und Mann? Ist das Kopftuch als religiöses oder als politisches Symbol zu sehen?

Antworten auf diese Fragen lassen sich nur in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen finden. Dies erfordert - im Rahmen unserer grundgesetzlichen Ordnung - Kompromisse von allen Beteiligten. Denn in einer pluralistischen Gesellschaft muss die Balance zwischen generellen Normen und differenten Lebensstilen immer neu gefunden werden.

### **Integrationspolitische Ziele**

Ziel einer modernen Integrationspolitik ist es, Migranten und Migrantinnen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Teilhabechancen müssen dabei möglichst frühzeitig eröffnet werden. Integrationspolitik muss individuelle Potenziale anerkennen und fördern. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist die Investition in die Bildung und Entwicklung von sprachlicher, kultureller, sozialer und professioneller Kompetenz jedes Einzelnen eine Investition in die Zukunft.

Integration setzt die Herstellung von Chancengleichheit und weitgehender Rechtsgleichheit voraus. Dies bedeutet zum einen, gleichberechtigte Zugangsmöglichkeiten zu allen zentralen Statuspositionen und Bereichen der Gesellschaft - zu Bildung, Arbeit und Ausbildung, Wohnen und den Angeboten sozialer Dienstleistung, zu politischen und kulturellen Aktivitäten - zu schaffen. Dies bedeutet darüber hinaus aber auch - wo erforderlich - aktive Förderung zur Herstellung gleicher Ausgangspositionen. Politik muss dafür die Voraussetzungen schaffen und zuvörderst die rechtlichen Zugangsbarrieren beseitigen. Hierzu gehört auch die weitgehende rechtliche Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit EU-Bürgern, deren erfolgte rechtliche Integration als modellhaft bezeichnet werden kann.

Integration ist aber nicht eine allein vom Staat zu bewältigende Aufgabe. Gelingen kann sie nur als zivilgesellschaftliches Projekt. Die Umsetzung von konkreten Integrationsangeboten ist auf zivilgesellschaftliches Engagement und auf die Institutionen der Zivilgesellschaft angewiesen. Maßgebliche Potentiale liegen hier bei den Sozialpartnern, den Wohlfahrtsverbänden und Selbsthilfeorganisationen und insbesondere auch bei den Migrantenorganisationen.

## **Integrationspolitische Handlungsfelder**

Integrationspolitik betrifft letztlich alle Politik- und Lebensbereiche und muss als Querschnittsaufgabe verstanden werden. Einige aktuelle und zentrale integrationspolitische Handlungsfelder, die aus Sicht der Beauftragten auch zukünftig auf der Agenda jeder ernst gemeinten Integrationspolitik stehen müssen, werden im Folgenden umrissen.

### **In Bildung investieren**

Ein erheblicher Teil der Kinder und Jugendlichen in Deutschland wächst in Migrantenfamilien auf. Fast zehn Prozent der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen haben eine ausländische Staatsangehörigkeit. Legt man statt der Staatsangehörigkeit das Kriterium Migrationshintergrund zu Grunde, kommt fast ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen in Westdeutschland aus Migrantenfamilien.

Die Ergebnisse der PISA- und IGLU-Studien belegen: In keinem Industrieland ist der Bildungserfolg so stark vom sozialen Status der Eltern abhängig wie in Deutschland. Der enge Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg verfestigt die Ausgrenzung vor allem auch der Migrantenkinder und -jugendlichen, deren Eltern oder Großeltern für einfache Tätigkeiten angeworben wurden. Fast jeder fünfte ausländische Jugendliche verlässt die Schule ohne Abschluss (gegenüber jedem zwölften deutschen Jugendlichen), fast jedes zweite ausländische Kind besucht die Hauptschule (gegenüber jedem fünften deutschen Kind) und nur jeder Zehnte schließt die Schullaufbahn mit dem Abitur ab (gegenüber jedem vierten deutschen Schüler). Die Chancen auf spätere Zugänge zu Ausbildung und Arbeit werden schon im Kindesalter ungleich verteilt.

Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund scheitern überdurchschnittlich häufig an den nach Leistung differenzierenden Auswahlmechanismen des deutschen Schulsystems. Bei der Einschulung werden sie häufiger zurückgestellt als andere Kinder. In der Folge steigt das Risiko der „Überalterung“ von Kindern in der Grundschule. Dies ist ein Grund für die Einleitung eines Sonderschulaufnahmeverfahrens, das bei Migrantenkindern überproportional häufig zur Anwendung kommt.

Laut IGLU-Studie wurden 25 % der Grundschüler mit Migrationshintergrund in altersgemäßen Tests als schwache Leser eingestuft. Bei den 15-jährigen Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund lag nach den PISA-Studien dieser Anteil bei rund 50 %. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass unsere Bildungseinrichtungen, insbesondere nach der Grundschule, nicht in der Lage sind, durch individuelle Förderung die Lesekompetenz dieser Kinder zu steigern – im Gegenteil. Vergleichbare Länder verzeichnen zwischen diesen Altersgruppen eher Leistungsfortschritte.

Die Ursachen für den mangelnden Schulerfolg sind weniger in der fehlenden Bildungsmotivation von Migrantenfamilien als vielmehr im unzureichenden Umgang der Bildungseinrichtungen mit sozialer und kultureller Vielfalt zu suchen. Ausländische Kinder besuchen Kindergärten fast ebenso häufig wie andere Kinder, in Vorschulen sind sie überproportional vertreten. Die Bildungsmotivation ist insbesondere bei Mädchen und jungen Frauen oft hoch und auch ausländische Eltern sind überwiegend bereit, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren.

Offenbar sind unsere Bildungsinstitutionen nicht in der Lage, soziale Unterschiede und kulturelle Differenz auszugleichen. Wir können es uns aber nicht leisten, die Bildungspotenziale eines Teils der hier aufwachsenden Kinder und Jugendlichen zu ignorieren. Das Bildungssystem muss grundsätzlich lernen, mit sozialer und kultureller Heterogenität so umzugehen, dass Chancengleichheit gewährleistet wird.

- Förderangebote sollten möglichst frühzeitig, d.h. bei der frühkindlichen und vorschulischen Bildung, ansetzen. Der Bildungsauftrag des Kindergartens muss grundsätzlich gestärkt werden. Vor allem hier sind die Grundlagen für Sprachentwicklung und Mehrsprachigkeit zu legen. Erforderlich ist zudem eine verstärkte und verbindliche Kooperation der Kindertageseinrichtungen mit den Grundschulen. Gemeinsame Bildungspläne für den Elementar- und Primarbereich gewährleisten einen flexiblen und nahtlosen Übergang vom Kindergarten in die Grundschule.
- Das Bildungssystem muss Verantwortung für den Bildungsprozess jedes einzelnen Kindes übernehmen. Unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen und Bildungsniveaus, differenzierte Fähigkeiten und Fertigkeiten, soziale und kulturelle Heterogenität bedürfen einer motivierenden, individuellen Unterstützung und Begleitung. Statt früher leistungsmäßiger Differenzierung muss individuelle Förderung in den Mittelpunkt vorschulischen und schulischen Lernens rücken. Das Erkennen und Fördern von Begabungen muss ebenso zur Normalität des Bildungsalltags werden wie das Erkennen und der Abbau von Schwächen. Dazu gehört auch die Anerkennung und Förderung herkunftssprachlicher Kompetenzen.
- Mit Blick auf die notwendige altersgemäße Sprachentwicklung und den Erwerb schulischer Fachsprachen ist eine durchgehende, die gesamte Bildungslaufbahn begleitende Förderung „Deutsch als Zweitsprache“ unabdingbar. Die gegenwärtig zu beobachtende Verlagerung der Deutschförderung in den Elementarbereich greift zu kurz. Zudem fehlt in der Regel die Koordinierung mit dem Erstspracherwerb. Andere Herkunftssprachen als das Deutsche sind - auch unter ökonomischen Gesichtspunkten - ein Potenzial, das im Rahmen einer auf Mehrsprachigkeit ausgerichteten Bildungspolitik zu fördern ist. Der Respekt und Erhalt von mitgebrachten Sprachen und Kulturen in einem europäischen Sprachenraum ist im Übrigen ein Anliegen, das auch von der Europäischen Union verfolgt wird.

- Individuelle Förderung braucht Zeit. Optimal wäre ein flächendeckendes Ganztagsangebot von möglichst kostenfreien Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Vor allem der Ausbau vorschulischer Angebote und von Ganztagschulen ist im Hinblick auf die Förderbedarfe von Kindern mit Migrationshintergrund geboten.
- Die Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund muss in allen Bildungsbereichen zum Qualitätskriterium werden. Dem sollte auch die aktuelle Debatte um die Entwicklung von Bildungsstandards, Bildungsevaluation und -berichterstattung Rechnung tragen. Zu den Kernpunkten eines interkulturell offenen Bildungsangebots gehört auch die entsprechende Anpassung der Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen und Erziehern sowie Lehrkräften, insbesondere in den Bereichen Deutsch als Zweitsprache, Methoden frühkindlicher Sprachentwicklung und -förderung und Sprachstandsdiagnostik, sowie eine verstärkte Einbeziehung qualifizierten Fachpersonals mit Migrationshintergrund. Die Elternarbeit sollte verstärkt und die schulische und außerschulische Bildung und Sozialarbeit besser vernetzt werden.

### **Arbeit schafft Integration**

Arbeit ist die Grundlage von Existenzsicherung; sie verschafft nicht nur Einkommen, sondern auch soziale Beziehungen und gesellschaftliche Anerkennung. Gerade weil die bundesdeutsche Zuwanderungsgeschichte in starkem Maße eine Geschichte der Arbeitskräftezuwanderung war, steht die Herstellung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt ganz oben auf der integrationspolitischen Agenda. Im Zusammenhang der allgemeinen Krise am Arbeitsmarkt hat sich die Beschäftigungssituation der im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländer in den letzten Jahren jedoch unverhältnismäßig verschlechtert. 2004 erreichte die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung mit über 20% ihren historischen Höchststand und lag damit mehr als doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung.

Rationalisierung und steigende Produktivität lassen die Nachfrage nach niedrig- oder unqualifizierter Arbeit sinken. Verlierer dieses Prozesses sind vor allem Arbeitnehmer mit geringer Berufsqualifikation, also auch die „Gastarbeiter“, die einst für einfache Tätigkeiten angeworben wurden, sowie oft auch deren Kinder und Enkel. Der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist bei den Ausländern mit über 70% weit mehr als doppelt so hoch wie bei den Deutschen (28 %). Hinzu kommt die Konzentration von Ausländern in den Ballungsgebieten und in Wirtschaftszweigen, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind und entsprechend überproportional hohe Arbeitslosenquoten aufweisen. Noch immer sind Ausländer besonders stark im verarbeitenden Gewerbe und besonders wenig in den Dienstleistungsbranchen vertreten, die höhere Qualifikationen erfordern. Dies gilt auch für den öffentlichen Dienst, der im Vergleich der Wirtschaftszweige nach wie vor einen der geringsten Ausländeranteile aufweist. Ausländer sind zu über 50% als Arbeiter tätig (Deutsche knapp 30%). Dies gilt besonders für Erwerbstätige aus den ehemaligen Anwerbestaaten und

insbesondere für türkische Staatsangehörige, deren Arbeiteranteil auch heute noch bei über 70% liegt.

Junge Migrantinnen und Migranten sind von der zunehmend härteren Konkurrenz auf dem Ausbildungsstellenmarkt besonders betroffen. Seit Mitte der 1990er Jahre geht die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher kontinuierlich zurück. Während bei den deutschen Jugendlichen nur ca. 12% ohne berufliche Ausbildung bleiben, liegt die Ungelerntenquote der jungen Ausländer bei rund 40%. Ursache sind zum einen fehlende schulische Qualifikationen, denn noch immer entlässt unser Bildungssystem fast jeden fünften ausländischen Jugendlichen ohne Schulabschluss ins Arbeitsleben. Zum anderen sehen sich Jugendliche aus Migrantenfamilien nach wie vor mit Vorbehalten und Vorurteilen seitens potenzieller Arbeitgeber konfrontiert. Auch bei guten Schulabschlüssen und hoher Bildungsmotivation sind ausländische Jugendliche beim Übergang in eine berufliche Ausbildung im Vergleich zu Deutschen benachteiligt. Während fast die Hälfte (43%) der deutschen Haupt- und Sonderschulabsolventen einen Ausbildungsplatz findet, gelingt dies bei den ausländischen Jugendlichen nicht einmal jedem Vierten (23%). Und selbst ein Realschulabschluss erhöht die Chancen der ausländischen Jugendlichen auf dem Ausbildungsstellenmarkt um lediglich ein Prozent (24%), während der höhere Schulabschluss für deutsche Jugendliche die Chancen auf einen Ausbildungsplatz deutlich steigen lässt (61%).

Ein Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern ist auch das deutsche Berufsrecht. Das System der streng formalisierten Berufsabschlüsse nach Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung und anderen Spezialregelungen für besondere Berufsgruppen, z.B. für die medizinischen Berufe, führt vielfach dazu, dass die von Migrantinnen und Migranten mitgebrachten Qualifikationen entwertet werden. Selbst im Herkunftsland erworbene formale Qualifikationen werden in der Regel in Deutschland nur sehr eingeschränkt anerkannt. Hinzu kommt, dass das System der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen kompliziert und unübersichtlich ist. Soweit für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen Nachqualifikationen erforderlich sind, fehlt es oft an entsprechenden Angeboten und Fördermöglichkeiten. In der Konsequenz sind betroffene Migrantinnen und Migranten häufig – wenn überhaupt – unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau beschäftigt.

Vor einem besonderen Problem stehen schließlich die in Deutschland lebenden Asylsuchenden und de-facto-Flüchtlinge. Besonders prekär ist hier die Situation junger Flüchtlinge, die lediglich über eine Duldung verfügen und deshalb – selbst bei erfolgreichem Schulabschluss – nur einen nachrangigen Zugang zum Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt haben. Diese Jugendlichen, deren Aufenthalt sich häufig über viele Jahre erstreckt und oftmals auch dauerhaft ist, sind auf Grund des Nachrangprinzips und des deutschen Sozialrechts in der Regel nach ihrem Schulabschluss zum Nichtstun verdammt und auf staatliche Sozialleistungen verwiesen. Sofern es ihnen doch gelingt, eine außerbetriebliche oder eine schulische Ausbil-

derung oder gar ein Studium zu beginnen, erhalten sie weder Ausbildungsförderung noch Leistungen nach dem SGB II.

- Integrationspolitisch unabweisbar ist daher ein gleichrangiger Zugang für alle Jugendlichen zu Ausbildung, Arbeit und Ausbildungsförderung. Da die Vorgaben des Gesetzgebers zur Abschaffung der Kettenduldung in der Praxis bisher nicht greifen, ist eine kurzfristige Änderung der Verwaltungspraxis gerade für geduldete Jugendliche unabdingbar. Hier muss integrationspolitischen Erwägungen Priorität vor ordnungspolitischen eingeräumt werden.
- Eine Schlüsselfunktion für die Arbeitsmarktintegration kommt dem Bildungs- und Ausbildungssystem zu. Hier sind nicht zuletzt auch die Länder in starkem Maße gefordert. Bildungs- und Qualifizierungsangebote müssen zielgenauer auf die differenzierten Bedarfe der unterschiedlichen Migrantengruppen zugeschnitten werden. Zentral ist die bildungs- und ausbildungsbegleitende Förderung von Deutsch als Zweitsprache unter Einbeziehung der mehrsprachigen Kompetenzen der Migrantinnen und Migranten.
- Angesichts des drastischen Rückgangs der Ausbildungsquote in den letzten Jahren sind gemeinsame Anstrengungen von Politik und Sozialpartnern notwendig, um die Ausbildungsbeteiligung junger Migranten zu erhöhen. Dies bedeutet u. a. den Ausbau regionaler Netzwerke, die verstärkte Nutzung ausbildungsbegleitender Hilfen, die Qualifizierung des innerbetrieblichen Ausbildungspersonals und eine engere Kooperation zwischen den Ausbildungsbetrieben und den Berufsschulen. Es wird auch darauf zu achten sein, dass die Vermittlung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II lediglich ultima ratio bleibt und auch Qualifizierungsbausteine beinhaltet. Vorrang hat die Vermittlung in eine Ausbildung.
- Zudem empfiehlt es sich – auch mit Blick auf den Bedarf an (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften – zu prüfen, ob das System der für Unionsbürger geltenden gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen auf bestimmte Drittstaaten - ggf. modifiziert - übertragen werden kann. Ergänzend bedarf es gezielter Programme zur Förderung von Anpassungsqualifikationen.
- Die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ der EU fordern die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Arbeitslosenquote von im Land lebenden Drittstaatsangehörigen an die der hier lebenden Unionsbürger anzugleichen. Um diesem Ziel auch in Deutschland endlich näher zu kommen, sollte die Integration von Migrantinnen und Migranten in den ersten Arbeitsmarkt Gegenstand von Zielvereinbarungen zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit werden. In Anwendung der bisher nur auf europäischer Ebene verankerten „offenen Methode der Koordination“ sind auch auf nationaler Ebene Ziele für die Arbeitsmarktintegration zu definieren und konkrete Maßnahmen zu entwickeln und festzuschreiben. Best-practice-Vergleiche tragen dazu bei, erfolgreiche Förderansätze und -methoden zu verbreiten.

- Nach wie vor erreicht die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht annähernd ihren Anteil an den Arbeitslosen. Die bundesdeutschen Selbstverpflichtungen gegenüber den entsprechenden EU-Vorgaben (Beschäftigungspolitische Aktionspläne) waren in der Vergangenheit in dieser Hinsicht wenig konkret. Zu prüfen wäre deshalb, ob und in welchem Maße ggf. migrantenspezifische Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung zu entwickeln und umzusetzen sind. Erfolgreiche Modellversuche, z.B. im Bereich der beruflichen Nachqualifizierung und fachsprachlichen Förderung, sollten in die Regelförderung nach dem SGB III überführt werden.
- Vor allem die Sozialpartner sind gefordert, diskriminierende Einstellungspraktiken zu erkennen, zu benennen und abzubauen und die vielerorts bereits mit Erfolg praktizierten Modelle betrieblicher Diversity-Politik breiter zu verankern. Unterstützt werden sollten sie bei dieser Aufgabe durch die nach EU-Recht einzurichtende Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes, so durch gezielte Information, Handlungsempfehlungen, Muster-Betriebsvereinbarungen und Diversity-Konzepte.

### **Integration braucht Sprache**

Kenntnisse der deutschen Sprache erhöhen die Chancen im Bildungs- und Ausbildungssystem wie auch auf dem Arbeitsmarkt. Die Einsicht, dass differenzierte und kontinuierliche Angebote zur Förderung dieser Schlüsselqualifikation unerlässlich sind, hat sich inzwischen sowohl in der Bildungs- und Ausbildungspolitik als auch in den Konzepten zur Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten durchgesetzt. Dies gilt auch für die Erkenntnis, dass Spracherwerb kein einmaliger Akt ist, sondern die gesamte Bildungs- und Arbeitsbiografie durchzieht und auch den Kompetenzzuwachs in schulischen und beruflichen Fachsprachen umfasst.

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde der Aspekt der sprachlichen Erstqualifizierung von Neuzuwandernden zentral auf die Agenda gesetzt. Das Aufenthaltsgesetz sieht erstmals eine staatliche Förderverpflichtung des Spracherwerbs auch für Ausländer vor, wie sie vorher nur im Zusammenhang der Spätaussiedlerförderung existierte. 50 Jahre nach der ersten Anwerbung besteht nun für einen großen Teil der Neuzuwandernden ein Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs, der neben der Vermittlung von Grundkenntnissen der deutschen Sprache auch eine Lerneinheit über Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands umfasst („Orientierungskurs“). Ergänzend zum Rechtsanspruch sieht das Gesetz aber auch Verpflichtungstatbestände vor, die bei Nichtbefolgung Sanktionen nach sich ziehen.

Schon vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes war die freiwillige Nachfrage nach Sprachkursen für Ausländerinnen und Ausländer regelmäßig deutlich höher als das vorhandene Angebot von Bund, Ländern und Kommunen. Insofern kann es nicht überraschen, dass die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, bei freien Kapazitäten auch bereits länger im Land lebende Ausländerinnen und Ausländern zu den Integrationskursen zuzulassen, in hohem Maße genutzt wird. Seit dem 1. Januar 2005 haben sich bis Mitte August bereits knapp 74.000 Ausländerinnen und Ausländer ohne Rechtsanspruch („Bestandsausländer“) freiwillig zu einem Kurs angemeldet, weitere knapp 10.000 wurden zur Kursteilnahme verpflichtet. Daneben wurden bislang knapp 34.000 neu zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer (davon 22.500 teilnahmeverpflichtet) und gut 26.000 Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler zu den Kursen zugelassen. Damit liegt die Teilnahmefrequenz bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit über 140.000 Teilnahmen deutlich höher als die Zahlen der alten Sprachfördersysteme des Bundes, in deren Rahmen jährlich rund 21.000 Ausländer und rund 75.000 Spätaussiedler gefördert wurden.

Die rechtlichen Vorgaben stellen sowohl bei dem nach 600 Kursstunden zu erreichenden Sprachniveau als auch bei den im Orientierungskurs zu vermittelnden Lerninhalten sehr hohe Anforderungen, die absehbar von vielen Teilnehmenden nicht erfüllt werden dürften. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, Angebotsstrukturen zu etablieren, die den jeweiligen konkreten Lebensumständen und individuellen Bildungsvoraussetzungen der Teilnehmenden gerecht werden. Da die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist, ist der Gewährleistung entsprechender Angebotsstrukturen besonderes Augenmerk zu widmen – dies nicht zuletzt im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen unabhängigen Evaluation der Integrationskurse.

Über die konkrete Ausgestaltung der Integrationskurse hinaus werden folgende Punkte zu beachten sein:

- Auch wenn die Teilnahmezahlen der so genannten „Bestandsausländer“ derzeit erfreulich hoch sind, privilegiert das Zuwanderungsgesetz letztlich die Erstförderung von Neuzuwandernden. Diese werden das vorhandene Fördervolumen künftig absehbar stärker auslasten als bisher. Deshalb wird sicherzustellen sein, dass die mit dem Zuwanderungsgesetz vollzogene Weichenstellung, die Integrationsmittel des Bundes stärker im Bereich der Erstförderung nach Einreise zu konzentrieren, nicht zu einer Vernachlässigung der Sprachförderung von bereits länger in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten führt. Angesichts der strikten Sparvorgaben für die öffentlichen Haushalte wird hier ggf. auch über eine grundsätzliche Anpassung des Modells nachgedacht werden müssen. Insbesondere mit Blick auf die Qualifikationsprobleme von Migranten im Arbeitsmarkt wird sicherzustellen sein, dass sich die staatliche Förderung von Sprachkompetenz nicht in einem einmaligen Sprachkurs erschöpft, sondern Angebote vorgehalten werden, die gezielt an der Vermittlungsfähigkeit in den Arbeitsmarkt ansetzen.

- Da sowohl der Bund als auch die Länder ihre für Integrationsförderung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in den letzten Jahren in immer stärkerem Maße im Bereich der schulischen und außerschulischen Sprachförderung konzentrieren, muss zudem gewährleistet werden, dass bewährte Förderangebote in anderen Bereichen – von niedrigschwelligen Angeboten für Frauen über zielgruppenspezifische Beratungsangebote bis hin zur entsprechenden Maßnahmen der Arbeitsförderung – nicht zur Disposition gestellt werden. Da sich Integrationsförderung nicht in Sprachförderung erschöpfen kann, wäre dies integrationspolitisch kontraproduktiv.

### **Integration findet vor Ort statt**

Die Zukunft unserer Städte ist multiethnisch und interkulturell. Dies gilt insbesondere für die großen Städte: fast 40% aller Ausländerinnen und Ausländer leben in Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern (gegenüber 22% der Deutschen). In den Ballungsgebieten und Großstädten hat vielerorts bereits ein Viertel der Bevölkerung einen nichtdeutschen Pass.

Die gezielte Förderung von Integration ist somit eine zentrale Herausforderung für Städte und Gemeinden – dies nicht zuletzt auch unter Gesichtspunkten der Standortkonkurrenz. Internationalität und Umgang mit Vielfalt in einer integrierten Stadtgesellschaft, interkulturelle Offenheit und Kompetenz sind nicht nur für international agierende Unternehmen entscheidende Standortfaktoren. Flair und Offenheit gegenüber der Vielfalt moderner Lebensweisen machen auch für Bürger und mögliche Neubürger die Attraktivität von Städten aus. Aufgabe der Kommunen ist es, entsprechende Leitbilder zu entwickeln und zu implementieren.

Auch problematische Stadtquartiere sind gezielt zu Orten sozialer Integration zu machen. Vor allem in (west)deutschen Großstädten nimmt die Disparität zwischen „reichen“ Stadtteilen und Stadtteilen mit hoher Konzentration von Risiko- und Problemlagen zu. Das Leben in diesen Quartieren, in denen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, mangelnde Infrastruktur, soziale Segregation und Stigmatisierung zum Alltag gehören, vermindert die Zukunftschancen der dort lebenden Menschen und insbesondere der dort aufwachsenden Kinder und Jugendlichen. Der Migrantenanteil ist gerade in diesen Stadtteilen häufig hoch. Doch vielerorts sind es gerade die zugewanderten Bewohner, die das wirtschaftliche und soziale Leben im Stadtteil überhaupt gewährleisten.

Oftmals leben Migranten nicht freiwillig in diesen Quartieren. Ihre Konzentration in von Armut und Arbeitslosigkeit geprägten Stadtteilen ist vor allem eine Folge von Segregation nach sozialer Lage und oft auch von Diskriminierung auf den Wohnungsmärkten. „Ausländerviertel“ und Armutsgebiete sind daher meist identisch. Das produziert Bilder und Selbstbilder, die vor allem die Marginalität der Zuwanderer betonen und vorhandene Potenziale der Viertel

und ihrer Bewohner ignorieren. Die im öffentlichen Diskurs häufig verwandten Begriffe „Ghetto“ und „Parallelgesellschaft“ stigmatisieren diese Quartiere wie ihre Bewohner.

Die Kommunalpolitik steht vor der Aufgabe, mit den Armuts- und Ausländerkonzentrationen umzugehen. In der Vergangenheit wurde versucht, gegen Ausländerkonzentrationen mit wohnungspolitischen Maßnahmen und Zuzugssperren anzugehen. Diese Maßnahmen waren zum Teil rechtlich fragwürdig und sie waren auch nicht erfolgreich. In der Kommunalpolitik beginnt sich daher die Einsicht durchzusetzen, dass weniger die Konzentration von Zugewanderten als vielmehr die Folgen der Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung in den Stadtteilen aktiv bekämpft werden müssen. Der sozialräumliche Ansatz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ bietet hierfür ein gutes Beispiel.

- Kommunalpolitik muss haushaltspolitische Prioritäten setzen und gezielt in die Problemquartiere investieren. Gerade hier brauchen wir besonders gute Schulen und Jugendeinrichtungen, eine besonders intensive Förderung von Familien und kleinen Kindern, eine besonders qualifizierte Förderung der beruflichen Ausbildung und der lokalen Wirtschaft. Ferner müssen bestehende Diskriminierungen – z.B. auf dem Wohnungsmarkt – abgebaut werden.
- Die sozialen Institutionen in den Kommunen müssen den Realitäten der Einwanderungsgesellschaft anpassen werden. Kommunen wie Freien Trägern der Wohlfahrtspflege kommt hier eine wichtige Rolle zu. Die Regeldienste – von den Bildungseinrichtungen über die Gesundheitsversorgung bis zur Altenpflege – müssen sich interkulturell öffnen, um eine adäquate Versorgung von Migrantinnen und Migranten zu gewährleisten, aber auch im eigenen Interesse mit Blick auf diesen wachsenden Kundenkreis. Vorhandene Zugangsbarrieren für Migrantinnen und Migranten zu den Regeldiensten sind abzubauen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen ihre interkulturelle Kompetenz in Aus- und Weiterbildung schulen können. Die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten und die Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen bzw. Experten mit Migrationshintergrund gehören ebenfalls zum Profil interkulturell offener Angebote.
- Integrationsförderung ist Querschnittsaufgabe und muss in den kommunalen Verwaltungen in allen Ressorts und Fachbereichen, bei allen Planungen und Entscheidungen berücksichtigt werden. Mit der Erarbeitung von Integrationskonzepten und -programmen wurden hierfür in vielen Kommunen bereits konzeptionelle Grundlagen geschaffen. Um Integration als Querschnittsthema innerhalb der Kommunalverwaltung auch institutionell zu verankern, empfiehlt sich die Einrichtung von möglichst hoch in der Verwaltungshierarchie angesiedelten Integrationsleitstellen, die für die Koordination und Steuerung aller kommunalen Integrationsmaßnahmen verantwortlich sind und fachliche Zuständigkeiten bündeln. Darüber hinaus sollten diese Stellen auch die Vernetzung der kommunalen mit sonstigen Akteuren – mit freien Trägern, Beratungsdiensten, Sozialpartnern, Verbänden,

Migrantenorganisationen sowie auch den Angeboten von Bund und Ländern – gewährleisten.

- Da Integrationsbedarfe in erster Linie in den Kommunen entstehen, wird es künftig in hohem Maße erforderlich sein, die in stärkerem Maße als in der Vergangenheit zentral konzipierten Integrationsangebote des Bundes mit den lokalen Bedarfen vor Ort zur Deckung zu bringen. Während die Verteilung der Bundesförderung in die Fläche in der Vergangenheit in hohem Maße über die dezentrale Struktur der Bundesagentur für Arbeit und die Regionalgliederungen der Wohlfahrtsverbände gewährleistet wurde, ist dieses Problem im Zuge der Neuorganisation der Bundesförderung zum Teil neu zu lösen. Sowohl das Integrationskursmodell nach dem Zuwanderungsgesetz als auch die neu organisierte Migrationsberatung des Bundes erfordern in hohem Maße Koordinationsleistungen auf kommunaler Ebene. In der Organisation der Schnittstellen der unterschiedlichen Integrationsangebote vor Ort liegt eine der zentralen Aufgaben, die im Rahmen des im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen „bundesweiten Integrationsprogramms“ zu lösen sein werden. Hier sind insbesondere auch die Länder und Kommunen in hohem Maße gefordert.

### **Diskriminierung erschwert Integration**

Diskriminierungen auf Grund der Herkunft sind auf dem Wohnungsmarkt, auf dem Arbeitsmarkt und im Alltag verbreitet. Formulierungen wie „Vermietung nur an Deutsche“, „k.A.“ (keine Ausländer), „Einstellungsvoraussetzung: Muttersprache deutsch“ finden sich nicht selten in Inseraten und Stellenanzeigen. Oft wird allein auf Grund der Herkunft bzw. eines ausländisch klingenden Namens eine Wohnung – trotz vorhandener Bonität – nicht vermietet, wird ein Arbeitsplatz – trotz gleicher Qualifikation – einem anderen Bewerber zugesprochen. Handfeste Diskriminierungen finden jedoch nicht nur unter Privatpersonen statt. Auch gesetzliche Regelungen führen zu ungerechtfertigten Diskriminierungen: Die meisten Nicht-EU-Bürgerinnen und -bürger dürfen sich, auch wenn sie ihre Staatsexamina in Deutschland abgelegt haben, regelmäßig nicht als Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte oder Apotheker niederlassen. Die einschlägigen berufsständischen Ordnungen kennen bei der Approbation – trotz einer immer intensiver werdenden Internationalisierung im Bereich sämtlicher Heilberufe – so genannte „Deutschenvorbehalte“. Und auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und das SGB III verwehren etlichen ausländischen Jugendlichen den Zugang zu einer Förderung ihres Studiums bzw. ihrer Ausbildung, nur weil sie bzw. ihre Eltern die hierfür notwendigen Beschäftigungszeiten nicht erfüllen. Die oftmals auf Grund der schwierigen Arbeitsmarktsituation lückenhaften Erwerbsbiografien von Eltern führen im Ergebnis dazu, dass die Ausbildungsförderung oftmals ihren Adressatenkreis verfehlen muss – die Kinder aus einkommensschwachen Familien.

Eine wirksame Antidiskriminierungspolitik ist daher nicht nur menschenrechtlich geboten, sondern dient auch der Integration von Migrantinnen und Migranten. Integration setzt die Herstellung von Chancengleichheit und damit weitgehende Rechtsgleichheit voraus. Ein tatsächlich gleichberechtigter Zugang zu allen Lebensbereichen – zu Arbeit, Bildung und Ausbildung, Wohnen und Dienstleistungen – wird durch diskriminierende Praxis oft verhindert.

Mit der Verabschiedung mehrerer EU-Richtlinien haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein effektives gesetzliches Instrumentarium gegen Diskriminierungen zu schaffen. In Deutschland steht die Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht allerdings immer noch aus. Ein Gesetz gegen Diskriminierungen wird ein unerlässlicher Baustein auf dem Weg zur Integration und zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Migrantinnen und Migranten sein. Tatsächlich wird es von Diskriminierungen Betroffene aus der „Opferrolle“ herausführen, weil sie ihre Rechte durchzusetzen können. Es wird einen Bewusstseinswandel hin zu einem umfassenden Verständnis von Chancengleichheit unterstützen. Obwohl der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 3 Grundgesetz fester Bestandteil unserer Rechtskultur ist, erscheint Vielen die in den EU-Richtlinien vorgeschriebene Möglichkeit, rechtlich gegen Diskriminierungen im Arbeitsleben, im Geschäftsverkehr und auch im alltäglichen Umgang vorzugehen, jedoch immer noch als rechtspolitisches Neuland.

- Ein umfassendes Anti-Diskriminierungsgesetz muss mit höchster Priorität beraten und verabschiedet werden. Auch überkommene gesetzlich normierte Ungleichbehandlungen wie z.B. die Deutschenvorbehalte in den Heilberufen oder der Ausschluss bestimmter Gruppen von Ausländern von der Ausbildungsförderung sind im Zuge einer „Normbereinigung“ zu beseitigen.
- Bei der Einrichtung der von den Richtlinien geforderten unabhängigen Stelle bzw. Stellen sollte an die Erfahrung vorhandener Institutionen angeknüpft werden. Gleichstellungs-, Behinderten- und Integrationsbeauftragte verfügen bereits über Erfahrungen in der Bekämpfung von Diskriminierungen sowie über bundesweit funktionierende Netzwerke. Die europäische Öffentlichkeit wird sehr genau beobachten, ob sich die deutschen Anstrengungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen in einer mit anderen Mitgliedstaaten vergleichbaren Stärkung des institutionellen Gefüges widerspiegeln.

## Islam einbürgern

Mit den Menschen sind auch ihre Religionen gewandert. Die religiöse Landschaft der Bundesrepublik hat sich dadurch verändert und ist vielfältiger geworden. Heute leben fast drei Millionen Muslime, etwa 900.000 Angehörige von orthodoxen und orientalischen christlichen Kirchen, über 160.000 Buddhisten und etwa 100.000 Hindus in Deutschland. Allein in Berlin finden sich über 250 unterschiedliche religiöse Gemeinden. Lange Zeit haben die religiösen Belange von Migrantinnen und Migranten in der Integrationspolitik keine nennenswerte Rolle gespielt. Während die katholischen, orthodoxen und protestantischen sowie jüdischen Zuwanderer auf die integrierenden Strukturen der vorhandenen Kirchen und Gemeinden in Deutschland trafen, mussten Muslime, Hindus oder Buddhisten sich eigene religiöse Strukturen in Deutschland erst aufbauen. Das führte in vielen Bereichen zu Schwierigkeiten bei der Verknüpfung der neuen, zugewanderten Religionen mit den Institutionen der Mehrheitsgesellschaft.

Oft tut sich die aufnehmende Gesellschaft schwer, diese Religionen als Teil der religiösen Landschaft anzunehmen. In der Debatte um religiöse Minderheiten werden Extreme oft zum Normalfall erklärt. Zu Konflikten führt der durch die Zuwanderung ausgelöste religiöse Wandel häufig dort, wo dieser Wandel sichtbar wird und Angehörige zugewanderter Religionsgemeinschaften selbstbewusst einen Teil des öffentlichen Raums für sich reklamieren. Das gilt etwa für den islamischen Religionsunterricht, den Ruf des Muezzins oder repräsentative Moscheebauten. Das Bundesverfassungsgericht hat daher zu Recht betont, dass der mit zunehmender religiöser Vielfalt verbundene gesellschaftliche Wandel der aktiven politischen Gestaltung und Entscheidung bedarf.

Für die Integration von Muslimen - der größten zugewanderten Religionsgemeinschaft in Deutschland – bedarf es einer Politik der Anerkennung, die den Islam als gleichberechtigte Religion akzeptiert und Muslime rechtlich und politisch integriert. Das Motto lautet: Den Islam einbürgern. Denn ähnlich wie bei der Frage des Staatsangehörigkeitsrechts geht es auch hier um die Frage einer dauerhaften Integration mit dem Ziel eines gleichberechtigten Miteinanders. Eine solche „Einbürgerung“ des Islam im Rahmen gesellschaftlicher Aushandlung beinhaltet Zumutungen für alle Beteiligten, denn sie stellt das eigene Selbstverständnis in Frage. Konkret bedarf es u. a. folgender Maßnahmen:

- Die Ausbildung von Imamen und muslimischen Religionslehrern an deutschen Universitäten ist auf- und auszubauen.
- Der islamische Religionsunterricht in deutscher Sprache muss von Modellversuchen zu einem Regel-Angebot auf freiwilliger Basis für alle muslimischen Schülerinnen und Schüler ausgebaut werden.
- Die Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von muslimischen Glaubensangehörigen muss sich in allen Lebensbereichen ebenso widerspiegeln wie dies für christliche Glau-

bensangehörige üblich ist. Dies gilt für die seelsorgerische Betreuung und den kultur- und religionssensiblen Umgang im Krankenhaus, in den Gesundheitsdiensten, in Gefängnissen und Seniorenheimen ebenso wie bei der Bundeswehr.

- Mittelfristig braucht die Politik legitimierte Ansprechpartner und Vertretungen, die die Muslime in unserer Gesellschaft repräsentieren und die Aufgabe eines verlässlichen Kooperationspartners des Staates erfüllen. Deshalb ist zu prüfen, wie die bestehenden Rahmenbedingungen im Religionsverfassungsrecht weiterentwickelt werden können.
- Die bestehenden straf- und vereinsrechtlichen Sanktionen sind bei der Bekämpfung des militanten Islamismus auszuschöpfen. Bei Verfassungsschutz und Polizei muss ausreichend Personal mit den nötigen sprachlichen und kulturellen Kompetenzen zur Verfügung stehen.
- Die gesellschaftlichen und insbesondere die innerislamischen Diskurse müssen Ungleichheitsideologien und fundamentalistischen Verzerrungen entgegentreten. Angebote an Migranten zur konstruktiven und aufgeklärten Auseinandersetzung mit ihrer Religion sind zu unterstützen (Lehrstühle, Muslimische Akademie).

### **Integration braucht politische Teilhabe und Partizipation**

Politische Teilhabe – die Wahrnehmung des allgemeinen Wahlrechts zu Parlamenten, die Teilnahme an betrieblicher Mitbestimmung und an Sozialwahlen, das Engagement in gesellschaftlichen Gruppen, Parteien und Gewerkschaften – ist ein wichtiger Integrationsfaktor in demokratischen Gesellschaften. Sie schafft Identifikation mit dem Gemeinwesen. Dies gilt insbesondere auch für die kommunale Ebene. In den aktuellen einwanderungs- und integrationspolitischen Debatten hat die Frage der Beteiligung von Migranten und Migrantinnen an der politischen Willens- und Meinungsbildung jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle gespielt.

Im Rahmen des allgemeinen Wahlrechts sind die Partizipationsmöglichkeiten für Nichtdeutsche grundsätzlich beschränkt; das aktive und passive Wahlrecht zu Bundestag und Landesparlamenten ist deutschen Staatsangehörigen vorbehalten. Insofern wurde mit der erleichterten Einbürgerung für eine gewachsene Zahl von Eingebürgerten auch der Weg zu mehr politischer Partizipation und Teilhabe geöffnet. Lediglich Unionsbürger besitzen neben dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament zumindest das aktive und passive kommunale Wahlrecht. Drittstaatsangehörige sind dagegen - auch bei jahrzehntelangem Aufenthalt – grundsätzlich vom Wahlrecht ausgeschlossen, mit der Konsequenz, dass ganze Bevölkerungsteile selbst an kommunalen Entscheidungsprozessen nicht teilnehmen können.

In zahlreichen Städten und Gemeinden bilden Ausländerbeiräte weiterhin die einzige institutionalisierte Form der kommunalen Mitwirkung für Drittstaatsangehörige. Nicht ohne Grund sind die Wahlbeteiligung und das Interesse an diesen Gremien gering. Vor diesem Hinter-

grund wurden in Nordrhein-Westfalen mit der Einrichtung von Integrationsräten neue Organisationsformen erprobt, die die Partizipation von Migranten in der Kommune verbessern sollen. In Berlin wurde mit dem Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen ein Staatssekretärsgrremium auf Landesebene geschaffen, in dem Vertreter der Berliner Migrantenorganisationen mitwirken.

- Da gerade das kommunale Gemeinwesen von der aktiven bürgerschaftlichen Mitgestaltung seiner Einwohner lebt, sollte auch Drittstaatsangehörigen mit längerem Aufenthalt das kommunale Wahlrecht zugebilligt werden.
- Auch jenseits rechtlich sanktionierter Partizipationsmöglichkeiten sollten Migrantinnen und Migranten und ihre Vertretungen und Organisationen in die kommunalen Willensbildungsprozesse einbezogen und neue Formen der politischen Beteiligung entwickelt werden. Denn die Erfahrung, das unmittelbare Lebensumfeld aktiv und verantwortlich mitgestalten zu können, stärkt zivilgesellschaftliches Engagement und das Verständnis für demokratische Prozesse.
- Die gezielte Ansprache und Motivation von Neuwählern, nicht nur von ihrem aktiven, sondern auch von ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch zu machen, ist eine zentrale Aufgabe der Parteien, die sie schon im eigenen Interesse verstärkt wahrnehmen sollten.

### **Vom Ausländer zum Bürger**

Die rechtliche Gleichstellung und Integration von Einwanderern ist ein zentrales integrationspolitisches, aber auch urdemokratisches Anliegen: Keine demokratische Gesellschaft kann es sich auf Dauer leisten, Teile ihrer Bevölkerung von der rechtlichen und politischen Teilhabe auszuschließen. Das weitgehend am Abstammungsprinzip orientierte alte Staatsangehörigkeitsrecht führte zum Auseinanderklaffen von Wohnbevölkerung und Staatsvolk. Die in den achtziger und neunziger Jahren von vier auf über sieben Millionen gestiegene Zahl der Ausländer in Deutschland ist nicht unwesentlich auf fehlende Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsangehörigkeit zurückzuführen. Über 1,5 Millionen Kinder ausländischer Eltern wurden allein in diesem Zeitraum in Deutschland geboren, ohne die Staatsbürgerschaft unseres Landes zu erhalten.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, mit der Einbürgerungen erleichtert und das *ius soli*, das Geburtsortsprinzip, eingeführt wurde, ist daher der wichtigste integrationspolitische Schritt der letzten Dekade. Seit Inkrafttreten des neuen Rechts im Jahr 2000 wurden über 800 000 Menschen eingebürgert. Aufgrund des neu eingeführten Geburtsortsprinzips erhielten zudem über 200 000 hier geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Zahl der „neuen“ Deutschen, die aufgrund der Reform zu Inländern wurden, liegt damit bei über einer Million. Die Kluft zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk schließt sich.

Auch die Praxis hinsichtlich doppelter Staatsangehörigkeiten hat sich verändert. Mehrstaatigkeit wird bei fast 40 % der Einbürgerungen hingenommen. Die meisten Unionsbürgerinnen und -bürger können heute ihre frühere Staatsangehörigkeit beibehalten. Der großzügigere Umgang beseitigt bestehende Einbürgerungshürden und entspricht der Lebensrealität vieler Migrantinnen und Migranten.

Trotz dieses erfreulichen integrationspolitischen Fortschritts besteht weiterhin Handlungsbedarf. Einerseits entwickeln sich die Einbürgerungszahlen nach dem sprunghaften Anstieg im Jahr 2000 rückläufig. Andererseits leben 4,5 Millionen, also zwei Drittel der Ausländer in Deutschland seit über acht Jahren im Inland und sind damit potenziell einbürgerungsberechtigt. Stark abweichende Einbürgerungsquoten in den Bundesländern verweisen auf eine recht unterschiedliche Verwaltungspraxis, differente politische Vorgaben und eine mancherorts fehlende Einbürgerungskultur. Weitere Schritte zu einer einbürgerungsfreundlichen Politik sind daher sinnvoll:

- Insbesondere für die erste „Gastarbeitergeneration“ sollten die Einbürgerungsvoraussetzungen, wie ausreichende Sprachkenntnisse, abgesenkt und auf die Aufgabe der früheren Staatsangehörigkeit verzichtet werden.
- Anforderungen wie der Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse, eines ausreichenden Lebensunterhaltes oder im Gesetz nicht vorgesehener staatsrechtlicher Prüfungen dürfen in der Praxis nicht zu unüberwindbaren Hürden werden.
- Problematisch ist der gesetzliche Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der automatisch beim Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit eintritt. Dieses Thema ist vor allem bezogen auf türkischstämmige Eingebürgerte ins öffentliche Bewusstsein gerückt, betrifft aber letztlich alle deutschen Staatsangehörigen. Die fehlende Transparenz des Verlustvorganges schafft erhebliche Rechtsunsicherheit und Rechtsprobleme. Zu Härten führt der aufenthaltsrechtliche Umgang der Behörden nach Feststellung des Verlustes. Das Ziel der strikten Vermeidung von Mehrstaatigkeit, das letztendlich der Verlustregelung zugrunde liegt, schafft nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis deutlich mehr Probleme als es löst. Die Verlustregelung sollte daher überdacht werden. Der Automatismus könnte durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden, der Spielräume lässt und eine Beibehaltung für die Betroffenen möglich macht. Das Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht darf nicht zu integrationspolitischen Rückschritten für hier auf Dauer lebende Personen führen.
- Zu einer Politik der Einbürgerung gehört – jenseits der gesetzlichen Regelungen – eine gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und ein einbürgerungsfreundliches Klima in unseren Städten und Gemeinden, das Einbürgerungen befördert und aktiv für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft wirbt.

## **Rechtsicherheit und Aufenthaltsperspektive – Basis für erfolgreiche Integration**

Rund 6,7 Millionen Migrantinnen und Migranten mit ausländischer Staatsangehörigkeit lebten Ende 2004 in Deutschland. 2,1 Millionen davon besitzen die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes der Europäischen Union. Als Unionsbürgerinnen und -bürger sind sie aufgrund des Europarechts den deutschen Staatangehörigen weitgehend rechtlich gleichgestellt. Mit der Reform des Zuwanderungsgesetzes wurden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger von der Aufenthaltsgenehmigungspflicht gänzlich befreit, d.h. sie benötigen statt einer Aufenthaltsgenehmigung nur noch eine Meldebescheinigung.

Rund 4,6 Millionen Ausländer in Deutschland besitzen die Staatsangehörigkeit eines Landes außerhalb der Europäischen Union. 1,8 Millionen davon sind türkische Staatsangehörige, die größtenteils als Arbeitnehmer mit ihren Familien unter das so genannte Assoziationsrecht fallen, das sie gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen rechtlich privilegiert und auf Grund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg EU-Bürgerinnen und Bürgern weitgehend gleichstellt. Das Assoziationsrecht ist in weiten Teilen nationaler Rechtssetzung entzogen.

Drittstaatsangehörige unterliegen dem Aufenthaltsrecht, welches zwischen der befristeten Aufenthaltserlaubnis und der unbefristeten Niederlassungserlaubnis unterscheidet, wobei letztere in der Regel nach fünf Jahren Aufenthalt beantragt werden kann. Doch trotz langer Aufenthaltszeiten ist der Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen nicht immer verfestigt und damit rechtlich nicht abgesichert.

Zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung lebt bereits länger als acht Jahre in Deutschland, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt 16 Jahre. Dennoch verfügen noch längst nicht alle Ausländerinnen und Ausländer, die die Fünf-Jahres-Frist für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erfüllen, über diesen Aufenthaltstitel. Da ein verfestigter Status eine wichtige Voraussetzung für Rechtssicherheit und damit eine klare Integrationsperspektive ist, besteht hier ein integrationspolitisches Defizit.

Die Niederlassungserlaubnis nach neuem Recht ist an erweiterte Voraussetzungen, so an ausreichende Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung, geknüpft. Durch Übergangsregelungen wurde im neuen Recht zwar sichergestellt, dass die Rechtsposition bereits hier lebender Ausländer gewahrt bleibt. Die Hürden für zukünftig zuwandernde Migranten, eine Niederlassungserlaubnis nach fünfjährigem Aufenthalt zu erhalten, sind allerdings höher geworden. Damit wächst die Gefahr, dass eine Aufenthaltsverfestigung trotz ausreichender Aufenthaltszeiten nicht erfolgt. Schon jetzt wird die Fünf-Jahres-Frist oftmals überschritten, da neben der Aufenthaltszeit als Erteilungsvoraussetzung auch sechzig Monate Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung entrichtet sein müssen.

Integrationspolitisch sehr unbefriedigend geregelt ist und bleibt der Bereich des Ausweisungsrechts. Zwar konnten Versuche abgewehrt werden, die Gründe, aus denen straffällig gewordene Inländer mit ausländischem Pass ausgewiesen werden dürfen, noch weiter auszudehnen. Das gesamte System des Ausweisungsrechts bleibt jedoch schwer durchschaubar. Wünschenswert wäre es, wenn auch Ausweisungen von Nicht-EU-Bürgern sich an den Kriterien der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg orientieren würden. Nach wie vor kommt es in Deutschland zu integrationspolitisch fatalen Ausweisungen von hier geborenen Inländern mit ausländischem Pass.

Schließlich bedeutet die Sicherheitsgesetzgebung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine Verschiebung im Spannungsverhältnis von berechtigten Sicherheitsinteressen und Grundrechten. Dies betrifft insbesondere Drittstaatsangehörige, so bei der Verlängerung und Entfristung von Aufenthaltstiteln, bei der Ausweisung oder bei der Einbürgerung.

- Das Aufenthaltsrecht muss eine klare Verfestigungsperspektive bieten, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Entsprechend den Vorgaben europäischer Regelungen sollte eine Niederlassungserlaubnis regelmäßig nach fünfjährigem Aufenthalt erteilt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass rechtliche Integration und Aufenthaltsverfestigung nicht durch überzogene Anforderungen und Hürden in Frage gestellt werden (Sprachkenntnisse, Kenntnisse der Gesellschaftsordnung) und die im Gesetz vorgesehenen Härteklauseeln für Personen, die trotz aller Bemühungen die Kriterien nicht erfüllen können, großzügig angewendet werden.
- Kinder, von denen zumindest ein Elternteil eine Niederlassungserlaubnis besitzt, sollten automatisch ebenfalls eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Dies würde ihre Rechtssicherheit und ihre Identifikation mit Deutschland erhöhen.
- Mittelfristig sollte der Rechtsstatus von dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen denen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern angeglichen werden. Dies wird auch eine Freizügigkeitsregelung in der Europäischen Union beinhalten müssen. Die verabschiedete Richtlinie zu daueraufhältigen Drittstaatsangehörigen hat hier erste Impulse gegeben.
- In Deutschland geborenen und sozialisierten ausländischen Kindern sollte endlich ein umfassender Schutz vor Ausweisung gewährt werden.

### **Familienrechte achten – Familien integrieren**

Familien mit Migrationshintergrund bilden einen wachsenden Teil unserer Bevölkerung. Fast 15% der Ehepaare mit Kindern und jeweils 8% der Lebensgemeinschaften und der allein Erziehenden mit Kindern haben einen Migrationshintergrund. Insgesamt verfügen 1,7 Millionen bzw. 13% der 12,7 Millionen Eltern-Kind-Gemeinschaften in Deutschland über einen Wanderungshintergrund.

Migration und Integration ist häufig ein Familienprojekt. Familien bilden für ihre Mitglieder einen Identität stiftenden Bezugspunkt, federn psychische und soziale Belastungen ab und stellen notwendige Infrastruktur zur Verfügung. Familien erbringen hohe Integrationsleistungen und müssen darin gestärkt und unterstützt werden. Sie sind Anknüpfungspunkte für Programme und Maßnahmen zur Integration. Der grundgesetzlich garantierte Schutz von Ehe und Familie hat also auch integrationspolitisch große Bedeutung. Regelungen zum Ehegatten- und Kindernachzug oder zur Familienzusammenführung bzw. zur Aufenthaltsverfestigung können Integration fördern oder behindern. Mit dem Zuwanderungsgesetz blieben die Familiennachzugsregelungen im Wesentlichen unverändert. Verbesserungen wurden für GFK-Flüchtlinge und beim Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen erreicht. Beim Kindernachzug besteht in vielen Fallgruppen nun ein Rechtsanspruch bis zu einem Nachzugsalter von 18 Jahren. Ein generelles Nachzugsalter bis 18 Jahren konnte jedoch nicht umgesetzt werden. Insoweit sind weitere Erleichterungen integrationspolitisch sinnvoll und nötig.

Bedenklich sind die aktuellen Forderungen nach Einführung eines Nachzugsmindestalter und von Sprachtests für Ehegatten. Solcherart ordnungspolitische Maßnahmen würden das Zusammenleben von ausländischen und binationalen Familien in verfassungswidriger Weise einschränken und den grundgesetzlich garantierten Schutz von Ehe und Familie entkernen. Integrationspolitisch wären solche Regelungen kontraproduktiv.

Schon heute sind binationale und ausländische Familien in der Praxis mit zahlreichen problematischen Beschränkungen konfrontiert, die die Wahrung grundlegender Rechte beeinträchtigen. Die Schwierigkeiten beginnen oftmals schon bei der Eheschließung oder der Familienzusammenführung. Häufig ist es ein Problem, die jeweils erforderlichen Dokumente beizubringen, da die Anforderungen des deutschen Urkundswesens in vielen afrikanischen oder asiatischen Ländern nicht erfüllt werden. In diesen Fällen kann sich die Eheschließung deutlich verzögern oder die Familienzusammenführung über einen langen Zeitraum hinziehen. Gleichzeitig entstehen nicht selten hohe Kosten. In der Behördenpraxis werden ausländische und binationale Paare häufig mit dem Vorwurf der Scheinehe konfrontiert, die Ermittlungen zum Ausräumen eines solchen Verdachts führen zu weiteren Wartezeiten und zu Überprüfungen persönlichster Art.

Mit behördlichem Misstrauen wird auch nichtehelichen Kindern aus binationalen Partnerschaften begegnet. Der Vorwurf der Scheinvaterschaft trifft ausländische Mütter, die über das Sorgerecht für ein Kind, dessen Vater Deutscher ist oder über einen gesicherten Aufenthalt verfügt, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dasselbe gilt für ausländische Väter, die durch die Vaterschaftsanerkennung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, wenn das Kind die deutsche Staatsbürgerschaft oder einen gesicherten Aufenthalt hat. Die wichtige gesellschaftspolitische Entscheidung, nichteheliche Kinder den ehelichen weitestgehend gleichzustellen, muss jedoch auch für Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund gelten.

Denn auch diese Kinder haben ein Recht darauf, mit ihrer Mutter und ihrem Vater – sei es der „biologische“ oder der „soziale“ – zusammen aufzuwachsen.

- Das Kindernachzugsalter sollte einheitlich an der Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren orientiert werden.
- Der Nachzug zu ausländischen oder deutschen Ehe- und Lebenspartnern ist Grundlage für das familiäre Zusammenleben. Statt gesetzlicher Einschränkung und behördlichen Misstrauens bedarf es einer am grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie orientierten Verwaltungspraxis. Sprachprüfungen als Bedingung für den Ehegattennachzug oder die Festlegung eines Mindestnachzugsalters für Ehegatten wären europa- bzw. verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.
- Die Fortschritte im Familienrecht der letzten Jahre dürfen nicht aus ordnungspolitischen Erwägungen für Familien mit Migrationshintergrund zurückgenommen werden. Vom Prinzip der Gleichstellung von nichtehelichen und ehelichen Kindern darf es kein Abweichen bei Familien mit Migrationshintergrund geben. Erfordert es das Kindeswohl, dass ein Elternteil trotz bestehender Ausreiseverpflichtung in Deutschland verbleibt, dann muss das Familienrecht Vorrang vor dem Aufenthaltsgesetz haben.

## **Schutz vor Verfolgung – Integration von Flüchtlingen**

### *Neue Schutzinstrumente für Flüchtlinge entwickeln*

Die Aufnahme von Flüchtlingen und die Gewährung von Schutz vor Verfolgung sind Ausdruck internationaler Solidarität: mit den Opfern schwerster Menschenrechtsverletzungen und mit den von den Flüchtlingsströmen betroffenen Aufnahmeregionen. Nicht zuletzt ist Flüchtlingsschutz eine historische Verpflichtung Deutschlands, der wir uns auf internationaler Ebene weiterhin stellen müssen.

Gegenüber dem Beginn der neunziger Jahre sind die Asylzahlen in Deutschland in den letzten Jahren rückläufig und erreichten mit gerade mal 50 000 Asylanträgen im Jahr 2004 einen historischen Tiefstand. Ein geringer Zugang von Asylsuchenden wäre allerdings nur dann eine Erfolgsmeldung, wenn die Zahl der Schutzbedürftigen weltweit erheblich sinken oder die Flüchtlingsaufnahme in anderen Ländern verbessert würde. Dies kann so nicht behauptet werden – auch wenn sich einige der Konfliktregionen in nächster Nachbarschaft zur Europäischen Union (z.B. im ehemaligen Jugoslawien oder in der Türkei) beruhigt haben.

Im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft, auf der Ebene der Vereinten Nationen, des Europarates und innerhalb der Europäischen Union, muss Deutschland deshalb dazu beitragen, die Instrumente der Schutzgewährung auf einem hohen menschenrechtlichen Niveau weiter zu entwickeln und die Flüchtlingsaufnahme über das nationale Asylverfahren hinaus zu ergänzen.

- Ein so genanntes Resettlement Programm sollte auch in Deutschland die traditionelle Flüchtlingsaufnahme über das Asylrecht ergänzen. Dies entspräche dem wachsenden internationalen Gewicht Deutschlands in der Welt. Wir sollten in einem unbürokratischen Verfahren gemeinsam mit der UNHCR-Vertretung in Deutschland schrittweise dazu kommen, jährlich bis zu 5 000 Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen. Vorbild sind hier andere EU-Staaten, die USA und Kanada, die bereits solche Resettlement Programme vorhalten.
- Notwendig ist zudem aber auch eine politisch und materiell auf Dauer angelegte Unterstützung von Anrainer- und Aufnahmeeregionen von Flüchtlingen. Eine solche Unterstützung darf jedoch nicht von dem Ziel getragen sein, Lasten einseitig auf Anrainerstaaten von Flüchtlingsherkunftsländern zu verschieben oder gar Asylsuchende grundsätzlich von Europa fernzuhalten.

#### *Qualität der Asylverfahren verbessern*

Die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen deutscher Asylverfahren muss ernst genommen werden. Dies gilt für die Anerkennungsbehörde – das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – genauso wie für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, aber auch und insbesondere für die politisch Verantwortlichen.

Eine Reihe von Rechtsänderungen durch das Zuwanderungsgesetz zielen auf Verbesserungen bei der Schutzgewährung – Schutzlücken im Bereich nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sollten geschlossen werden. Insoweit wird sich die zu schematische Anerkennungspraxis, die die tatsächliche Gefährdung des Schutzsuchenden teilweise nicht adäquat erfasst, deutlich verändern müssen. Die schlichten Denkmuster der Vergangenheit - „kein Staat, keine Verfolgung“ oder „allgemeine Gefahren ganzer Bevölkerungsgruppen oder Gewalt privater Akteure sind regelmäßig flüchtlingsrechtlich unbeachtlich“ - müssen zügig überwunden werden. So hat eine aktuelle Studie der Universität Konstanz ermittelt, dass etwa 40% aller Asylsuchenden unter einer post-traumatischen Belastungsstörung leiden, diese aber unter den gegenwärtigen Bedingungen des Asylverfahrens beim Bundesamt noch nicht hinreichend erkannt werden.

- Der Schutzsuchende und sein individuelles Schicksal muss stärker in den Mittelpunkt des Asylverfahrens gerückt werden. Selbst in zügig durchgeführten Asylverfahren muss die Qualität der Anhörung und der Entscheidung das bestimmende Kriterium sein. Hier hat ein Umdenken teilweise noch nicht einmal begonnen.
- Die derzeit sehr zahlreichen Widerrufsverfahren bei anerkannten Flüchtlingen aus dem Irak und Afghanistan sind angesichts des bestehenden Abschiebungsstopps und der instabilen Situation in beiden Herkunftsländern integrationspolitisch paradox. Diese Verfahren sollten deshalb regelmäßig nicht mehr eingeleitet bzw. eingestellt werden.

## *Flüchtlinge und Geduldete integrieren*

Die Flüchtlingsanerkennung eröffnet den Weg in unsere Gesellschaft. Sie schafft den Rahmen für weitgehende rechtliche Gleichstellung und damit die Voraussetzung für eine zügige Integration. Das Vorenthalten von Rechtspositionen, die Integration befördern würden, prägt und prägt die Asylpraxis in Deutschland. Fast 200 000 Geduldete leben derzeit in Deutschland, fast die Hälfte davon seit über zehn Jahren. Die Anerkennungspraxis – so im Falle afghanischer Flüchtlinge – war bis zur Bundesverfassungsgerichtsentscheidung im August 2000 nicht allein flüchtlingsrechtlich verfehlt. Sie war mit Blick auf den voraussehbaren längeren Verbleib der Betroffenen in Deutschland auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Gleiches gilt für die flächendeckende und standardisierte Ablehnung des Flüchtlingsschutzes für Minderheiten aus dem Kosovo und in vielen Fällen auch in Bezug auf die gegenwärtige Widerrufspraxis, etwa zum Herkunftsland Irak.

Die unbestritten vorhandenen Erteilungsspielräume für Aufenthaltstitel im Aufenthaltsgesetz werden mit Billigung der politisch Verantwortlichen derzeit bereits wieder administrativ verstellt und die Härtefallverordnungen vieler Länder mit zwingenden Ausschlussgründen überzogen. Die Innenministerkonferenz verabschiedet kleinteilige Bleiberechtsregelungen, die Personen betreffen, die – wie etwa afghanische Flüchtlinge – in anderen EU-Staaten bereits seit Jahren eingebürgert sind. Mitunter wird ausländerrechtliches Fehlverhalten der Eltern und teilweise auch der Großeltern noch den Kindern bzw. Enkeln zugerechnet. Damit werden nicht nur Integrations- und Entwicklungschancen, insbesondere von hier aufgewachsenen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen unwiederbringlich verspielt, sondern bisweilen auch Abschiebungen aus Deutschland begründet.

Integrationserfolge, insbesondere auch schulische oder berufliche Erfolge, von faktischen Inländern werden aus rein ordnungspolitischen Erwägungen zerstört. Vielversprechende Biografien werden ohne gute Gründe gebrochen, staatliche Investitionen in Integration werden konterkariert. In vielen der übrigen Fälle dürften jedenfalls humanitäre Erwägungen den weiteren Aufenthalt rechtfertigen. Die Überzeugung, dass es – insbesondere zeitliche – Grenzen für ordnungspolitische Maßnahmen gibt, ist etwa in Bezug auf Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina bzw. dem Kosovo in Deutschland auch zehn Jahre nach Srebrenica und sechs Jahre nach den Auseinandersetzungen im Kosovo zu schwach ausgeprägt. Zumindest öffentlich bestehen die Behörden auf der Durchsetzung der oftmals mit der Einreise der Betroffenen entstandenen Ausreiseverpflichtungen. Ähnliches ließe sich auch für andere Herkunftsstaaten belegen.

- Die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Erteilungsspielräume für Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen sollten von den Länderverwaltungen genutzt werden.

- Eine großzügige allgemeine Bleiberechtsregelung ist der vernünftigste Weg, um die Integrationsleistungen der Betroffenen zu honorieren und die Fehler der Kettenduldungspraxis zu korrigieren.
- Wenn sich Kinder mehr als fünf Jahre im Bundesgebiet aufgehalten haben, hat der Aufnahmestaat das Recht verwirkt, die Rückkehr in das Herkunftsland der Eltern zu verlangen und diese auch noch mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Es ist nicht akzeptabel, dass zum Beispiel eine Familie mit sechs in Deutschland geborenen Kindern nach einem Aufenthalt von dreizehn Jahren aus Deutschland vertrieben wird.

### **Europäische Harmonisierung**

In der öffentlichen Diskussion wird oftmals übersehen, wie weitgehend die Rechtsstellung eines Großteils der in der Bundesrepublik Deutschland aufhältigen Ausländer – der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie der türkischen Staatsangehörigen, die unter das Assoziationsrecht fallen – bereits durch europäisches Recht bestimmt wird und damit einer isolierten nationalen Rechtsetzung entzogen ist. Innenpolitisch wird so manches gefordert, was europarechtlich nicht zulässig wäre. Das EU-Recht und insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg setzen jedoch nicht nur Begrenzungslinien für die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten, sie geben auch wichtige Impulse für Veränderungen der nationalen Rechtspraxis. So wird etwa im Bereich der Ausweisung von EU-Bürgerinnen und -Bürger bzw. der vom Assoziationsrecht geschützten türkischen Staatsangehörigen die deutsche Praxis erst noch zu den Entwicklungen im EU-Recht aufschließen müssen.

Für so genannte Drittstaatsangehörige sind auf der Ebene der Europäischen Union inzwischen die im Bereich Einwanderung und Asyl im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Rechtsakte nahezu verabschiedet. Der erste Harmonisierungsschritt ist vollzogen. In den Mitgliedstaaten steht damit die Umsetzung von EU-Richtlinien in das nationale Recht an, die auch das junge deutsche Zuwanderungsrecht erneut verändern wird. Da die Bundesregierung in Brüssel auf der Basis des Entwurfes des Zuwanderungsgesetzes verhandelt hatte, wird der zwingende Änderungsbedarf im nationalen Recht die mit dem Zuwanderungsgesetz vorgenommenen Wertungen jedoch kaum verändern.

Hinsichtlich des Asyl- und Flüchtlingsbereichs ist im Rückblick sehr bedauerlich, dass die Chance einer EU-weiten Harmonisierung auf einem hohen menschenrechtlichen Niveau in vielen Punkten nicht genutzt wurde. Einige der komplizierten und teilweise völkerrechtlich problematischen Regelungen weniger Mitgliedstaaten sind in den Richtlinien als „Kann-Regelungen“ europarechtlich verankert worden. Das Mindestnormenkonzept der Kommission, das langfristig auf eine Angleichung der Asylsysteme gerichtet ist, verträgt diese Spielräume der Mitgliedsstaaten „nach unten“ grundsätzlich nicht, da sie – anders als Stand-Still-

Klauseln - sowohl ein weiteres Auseinanderlaufen der europäischen Staatenpraxis als auch einen kleineren Nenner ermöglichen.

Dem europäischen Harmonisierungsprozess im Asylbereich ist es gleichwohl zu verdanken, dass zahlreiche EU-Mitgliedstaaten, die bisher kein entwickeltes Asylaufnahmesystem vorhielten, ihre Regelungen zur Aufnahme und Gewährung von Leistungen für Flüchtlinge im nationalen Recht verbessern müssen. Die Einhaltung dieser Mindestnormen wird vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden können. Mit Blick auf die Gesamtheit der EU-Staaten ist dies ein beachtlicher menschenrechtlicher Fortschritt.

Übersehen werden darf ebenso wenig, dass manche in der Innenpolitik hart umkämpften Probleme durch die europäische Diskussion gelöst werden konnten. Genannt sei hier etwa die Berücksichtigung nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland, eine Zuerkennung eines rechtmäßigen Aufenthalts inklusive Statusrechte für subsidiär zu schützende Personen oder eine weitgehende rechtliche Gleichstellung von langaufhältigen Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgerinnen und -bürgern. Auch die aktuell in der deutschen Debatte vertretenen – grund- und menschenrechtlich teilweise sehr problematischen – Änderungsvorschläge im Bereich des Familien- bzw. Ehegattennachzugs werden zumindest durch das europäische Recht begrenzt.

In den Gremien des Rates gelten nunmehr die Bedingungen des Mehrheitsprinzips. Das Europäische Parlament ist durch das Mitentscheidungsverfahren gestärkt. Es bleibt zu hoffen, dass populistische, gegen Flüchtlinge gerichtete Vorschläge weiterhin erfolglos bleiben und in der Europäischen Union auf menschenrechtlich hohem Niveau verhandelt wird.