

Kinder sollen mit der Geburt die Staatsbürgerschaft erhalten

„Eine Unterscheidung nach der zweiten und dritten Migrantengeneration wäre lebensfremd“/ Empfehlungen des Rates für Migration an die Bundesregierung

Eindringlich appellierte vor wenigen Tagen der Rat für Migration an Bundesregierung und Bundestag, die bisherige Ausländer-, Asyl- und Migrationspolitik zu überprüfen. Der Rat forderte zur Staatsbürgerschaft und zur Zuwanderung eindeutige Regelungen, als sie jetzt zwischen SPD und Bündnisgrünen vereinbart wurden. Der Rat für Migration entstand im Sommer '98 als unabhängiges Gremium und wird von der Freudenberg Stiftung (Weinheim) gefördert. Die Autoren der folgenden Empfehlungen sind die Professoren Dieter Oberndörfer und Bert Rürup. Getragen werden sie jedoch vom Rat insgesamt, dessen Mitglieder am Ende des Papiers aufgelistet sind.

Die Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern hat die Bundesrepublik Deutschland kulturell bereichert. Sie war alles in allem — gesamtwirtschaftlich und auch für die Sozialkassen — ein ökonomischer Gewinn. Der Schrumpfungs- und Alterungsprozeß der Bevölkerung wurde durch sie verlangsamt. Zugleich weist aber die politische und soziale Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft Deutschlands in zunehmendem Maße gravierende Defizite auf. Innerhalb der bisherigen Rahmenbedingungen konnten oder wollten nur wenige Ausländer deutsche Staatsbürger werden. Die Bereitschaft wächst, aber viel zu langsam. Die Gründe sind nicht nur auf Seiten der Einwanderer-Bevölkerung, sondern auch auf Seiten des Aufnahmelandes zu suchen. Die in Deutschland aufgewachsenen Jugendlichen der zweiten und dritten Generation blieben in weitem Umfang sozial ausgegrenzt.

Der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik wird wegen ihrer höheren Geburtenrate und durch die grundgesetzlich und völkerrechtlich geschützte Zuwanderung (nachziehende Familienangehörige, Spätaussiedler, Asylbewerber und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention) auch weiterhin zunehmen (von derzeit gut 8 auf 15 Prozent bis 2010).

Der Alterungsprozeß der deutschen Bevölkerung samt der damit verbundenen realen Belastungen aufgrund des Geburtendefizites und der steigenden Lebenserwartung kann in absehbarer Zeit negative Folgen für die wirtschaftliche Dynamik und die Generationensolidarität haben und eine großzügige Aufnahmepolitik unumgänglich machen. Bei Konstanz der derzeitigen Geburtenhäufigkeit würde aus Deutschland ohne Einwanderer am



Für die zweite und dritte Generation der Einwanderer bleibt die deutsche Staatsbürgerschaft weiter ein schwer zu realisierender Traum.

(Bild: Rüdiger Dehnen)

nahe- und Integrationskapazität der deutschen Gesellschaft auch für die Einwanderung aus humanitären Gründen erweitert werden. Im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts darf diese keine „Quotierung“ unterworfen werden.

Eine geeignete umfassende Institution

Die Verleihung der Staatsbürgerschaft, bisher ein bürokratischer Vorgang, muß zukünftig in einer würdigen Form gewährt werden, die ihrer integrativen politischen Bedeutung entspricht und sie symbolisiert.

weniger deutsche Sprachkenntnisse, dafür um so häufiger die Erfahrung der sozialen Desintegration in ihren Herkunftsländern mit. Problemverschärfend wirkt der Rückgang materieller Integrationsanstrengungen, z. B. bei der Sprachförderung und Ju-

illegaler Zuwanderung und irregulärer Aufenthalte erkauf.

Das Asylrecht darf nicht noch stärker zur Disposition stehen. Die sich verstärkenden Restriktionen der nationalen Asylgewährung und des Flüchtlingschutzes in Europa unterminieren das ethische

sich alle demokratischen Kräfte, die Gesetzgebung, die Organe der Staates, die Bildungseinrichtungen und die Medien weit nachdrücklicher einsetzen als bisher.

Nicht Abstammung oder Hautfarbe, sondern die Leistungen und Werthaltungen seiner Bürger sind das Lebensfunda-

aus Deutschland ohne Einwanderer am Ende des nächsten Jahrhunderts ein Altersheim mit noch 30 Millionen Einwohnern werden.

Der Altersaufbau der Bevölkerung gleiche dann einem breitkegelmäßigen Pilz mit schmalem, sich nach unten verjüngendem Stiel. Die sozialen Sicherungssysteme werden ohne Einwanderung noch zu Lebzeiten der heutigen jungen und mittleren Generation starken Belastungen ausgesetzt sein. Durch eine zielgerichtete Einwanderungspolitik ließe sich dieser Schrumpfungs- und Alterungsprozeß nicht aufhalten, wohl aber abmildern, und es würde Zeit gewonnen für eine Anpassung der Sozial- und Wirtschaftspolitik an den insgesamt unvermeidlichen Bevölkerungsrückgang sowie für eine innovative Politik zur Verbesserung der Voraussetzungen für die wünschenswerte Geburtenhäufigkeit.

Dies alles verlangt eine kritische Überprüfung der Migrationspolitik, wie sie bereits 1994 im „Manifest der 60“ und 1997 in der Denkschrift der Kirchen gefordert wurde. Im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands müssen die bisherigen Versäumnisse bei der langfristigen und umfassenden Gestaltung von Migration und Integration korrigiert werden. Diese muß künftig stärker als bisher sozialverträglich gestaltet werden und sich dabei auch an der demografischen Entwicklung und am Bedarf des Arbeitsmarktes orientieren. Darüber hinaus müssen die rechtlichen Grundlagen für die Aufnahme und den Umgang mit Ausländern und die Praxis der für sie zuständigen Behörden humanisiert werden. Unnötige Härten und mangelnde Flexibilität widersprechen dem menschenrechtlichen Fundament unseres Grundgesetzes.

Daraus ergeben sich die folgenden Forderungen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik:

1.

Steuerung und Gestaltung der Aufnahme

Trotz des hohen Migrationsvolumens lag der Gesamtwanderungssaldo in 1997 unter 100 000 und war ohne Aussiedler sogar negativ. Es geht nicht um die Begrenzung oder pauschale Förderung von Zuwanderung, sondern um die politische Gestaltung einer gewünschten Einwanderung. Hierfür fehlt bisher ein Gesamtkonzept, das nach transparenten Regeln Anforderungsprofile für zukünftige Einwanderer entwickelt, ihnen einen sicheren Aufenthaltsstatus gibt und ihre politische und soziale Integration erleichtert. Alter, Bildung oder Qualifizierungswillen, aber auch familiäre Bindungen, die Integration erleichtern, werden als Auswahlkriterien zu gewichten sein. Damit lassen sich komplementäre Arbeitsmarktwirkungen induzieren und konkurrierende berücksichtigen.

Die Rechtfertigung für diese Auswahl — eventuell auf der Grundlage eines Einwanderungsgesetzes — ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Sie weckt zum einen weniger Widerstand als der Zustrom ungelerner, immer häufiger zur Arbeitslosigkeit verurteilter Einwanderer. Zum anderen würde damit die Auf-

Eine geeignete umfassende Institution auf Bundes- und Landesebene muß trotz aller Arbeitsteilung im einzelnen den Gesamtbereich von Zuwanderung und Eingliederung planen und gestalten. Die derzeitigen Kompetenzüberschneidungen sind unnötig und lähmend.

2.

Einbürgerung

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einbürgerungsregelungen betrifft fundamentale Fragen unseres Staatsverständnisses. Trotz einiger Korrekturen hat das geltende Staatsangehörigkeitsrecht seine historischen Wurzeln immer noch in der Vorstellung einer allein auf Abstammung gründenden und sich gegen Fremde abschließenden Volksgemeinschaft. Es erschwert heute schon fast jedem zehnten Einwohner Deutschlands die bürgerliche Gleichberechtigung. Vor allem im Hinblick auf die weitere starke Zunahme des Immigrantenanteils an der Gesamtbevölkerung gefährdet die Blockade der Reform den inneren Frieden unseres Gemeinwesens. Dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik ist sie schon jetzt abträglich.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist als staatliches Angebot zur politischen Teilhabe ein wichtiges Signal an die Adresse der fast 7,5 Millionen Menschen mit ausländischem Paß, die hier leben. Sie ist Voraussetzung für einen umfassenden, über Generationen hinwegreichenden Prozeß sozialer und kultureller Integration. Die mit einer zügigen Einbürgerung verbundenen praktischen Fragen der rechtlichen Umsetzung können anhand der Regelungen vieler europäischer Nachbarstaaten beantwortet werden. Die Staatsangehörigkeit soll, wie in vielen Ländern üblich, nach fünf- bis achtjährigem Aufenthalt (Regel einbürgerung) bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gewährt werden (umgangssprachliche Kenntnis der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Verfassungsordnung).

Kinder sollen mit der Geburt die Staatsbürgerschaft erhalten, wenn mindestens ein Elternteil hier seinen Lebensschwerpunkt hat. Eine Unterscheidung nach der zweiten und dritten Migrantengeneration wäre lebensfremd. Unter den ausländischen Jugendlichen würden sich durch die Erfahrung einer solch langfristigen Diskriminierung eher integrationsfeindliche Kollektive verfestigen.

Die doppelte Staatsangehörigkeit sollte geduldet werden. Sie kommt den familienrechtlichen und familienpsychologischen Vorbehalten eines Teils der Eingewanderten entgegen und läßt sich mit den legitimen Loyalitätsansprüchen der Bundesrepublik vereinbaren. Die doppelte Staatsangehörigkeit sollte kein Stoff für Grundsatdebatten sein, da etwa zwei Millionen Deutsche — darunter ein hoher Anteil von Spätaussiedlern — über eine weitere Staatsangehörigkeit verfügen. Es hat dadurch kaum praktische Probleme gegeben. Mehrstaatigkeit wird zudem auch von anderen Staaten mit einem hohen Immigrantenteile akzeptiert (z. B. Großbritannien).

3.

Humanisierung der bürokratischen Praxis

Das geltende Ausländerrecht behandelt Zuwanderer — trotz einiger Verbesserungen aus dem Jahr 1990 — immer noch maßgeblich aus der Perspektive der potentiellen Gefährdung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit. Darin spiegelt sich die bisherige Ausländerpolitik wider. Sie hat Abwehrhaltungen und das Gefühl der Überforderung unter der einheimischen Bevölkerung gefördert. Um den Anforderungen einer zukunftsfähigen Migrations- und Integrationspolitik zu genügen und die Konflikte einer Einwanderungsgesellschaft begrenzen zu können, müssen das Ausländerrecht und seine Anwendungspraxis die Gestaltungs- und Befriedigungsfunktion des Rechts zur Geltung bringen.

Gesetze sind generelle Regelungen. Deshalb können sie häufig humanitären Aspekten des Einzelfalles nicht Rechnung tragen. Daher sollten im Rahmen einer gesetzlichen Härtefallklausel und eines für sie geschaffenen speziellen Aufnahmekontingents paritätisch besetzte und entscheidungsberechtigte Härtefallkommissionen in den einzelnen Bundesländern gebildet werden.

4.

Soziale Integration

Soziale Integration braucht einen langen Atem. Eingliederungspolitik ist eine komplexe Aufgabe, die an alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und des Sozialsystems Anforderungen stellt. Sie muß als eine gesetzliche Aufgabe auf Gegenseitigkeit verstanden werden und von einer effektiven Selbstorganisation der Zuwanderer mitgetragen werden. Die bisherige „Ausländerpolitik“ hat der Entwicklung einer solchen Organisationskultur, wie sie für Einwanderungsprozesse häufig typisch ist und in Ansätzen in einigen deutschen Großstädten existiert, direkt entgegengewirkt.

Die frühere „Rückkehrförderung“, die nur zögernde Erleichterung der Einbürgerung und die Restriktionen des Ausländerrechts haben zu kollektiven mentalen Verletzungen geführt. Dadurch wurden die Generationen der hier aufgewachsenen Kinder und Enkel der früheren Gastarbeiter nachhaltig irritiert, zurückgestoßen und teilweise in die Selbstisolation getrieben. Ihr Rückzug in ethnische „Wir-Gruppen“ trotz langen Inlandsaufenthalts, die Verjüngung islamistischer Organisationen und die Ethnisierung von Jugendkonflikten (in besonderer Schärfe zwischen Jugendlichen türkischer Herkunft und jugendlichen Aussiedlern) sind auch Folgen gesetzgeberischer Versäumnisse und politischer Untätigkeit.

Ein Krisenpotential steckt in starken Aussiedlerkonzentrationen im ländlichen und kleinstädtischen Raum. Damit drohen die Erfolge bei der durchaus vorbildlichen Eingliederung von Aussiedlern zu verkümmern. Sie funktionieren zunehmend weniger nach dem Konzept „Gleiche unter Gleichen“. Viele kommen verstärkt aus binationalen Familien und bringen immer

gen, z. B. bei der Sprachförderung und Jugendsozialarbeit. Damit werden Investitionen in die Zukunft versäumt, die trotz aller fiskalpolitischen Zwänge unaufschiebbar sind. So müßten die primär auf Aussiedler-Jugendliche beschränkten Ausgleichs- und Fördermaßnahmen („Garantiefonds“) dringend aufgestockt und für Zuwanderer ausländischer Herkunft geöffnet werden. Erforderlich sind ein Antidiskriminierungs- und ein Integrationsgesetz.

Eine Schlüsselfunktion für das Gelingen der Integration kommt dem gesamten Bildungs- und Ausbildungssystem zu. Bildungsmöglichkeiten, die auf die Bedürfnisse der Zuwanderer zugeschnitten sind und die interkulturelle Begegnung zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung fördern, müssen innovativ entwickelt und verstärkt angeboten werden.

Wünschenswert wäre ein umfassendes Programm der Zivilintegration, wie es alle niederländischen Gemeinden und Städte seit einiger Zeit praktizieren. Es verpflichtet Neuzuwanderer (z. B. nachziehende Familienangehörige, anerkannte und geduldete Flüchtlinge) an Sprach- und gesellschaftlichen Orientierungskursen im Umfang von 600 Stunden teilzunehmen. Damit wird anerkannt, daß eine multiethnische Gesellschaft — die die Bundesrepublik längst ist — über die Sprache und Kenntnis der politischen Ordnung ein Minimum an Gemeinsamkeit haben muß. Ferner soll durch eine Berufsorientierung und individuelle Arbeitsmarkt-Eingliederungspläne die Abhängigkeit vom Staat verringert und die Fähigkeit entwickelt werden, sich mit den Herausforderungen einer modernen Gesellschaft vertraut zu machen.

Zuwanderung konzentriert sich vor allem auf Städte und Ballungsräume. Nach einer Schätzung wird z. B. in nordrhein-westfälischen Groß- und Mittelstädten im Jahr 2010 in der Altersgruppe der 20- bis 40jährigen der Ausländeranteil um die 45 Prozent betragen. Für Berlin (West) wird vorausgesagt, daß bei den unter Zwanzigjährigen der Ausländeranteil von heute 25 schon bis 2015 auf 52 Prozent steigt. In den Städten bestehe die Gefahr schleichender, später kaum korrigierbarer Segregationsentwicklungen. Aufgrund ihrer überkommenen Strukturen gelingt es selbst wirtschaftlich dynamischen Kommunen kaum, die komplexen Probleme der Integration entschieden und koordiniert anzugehen. In der Zukunft bedarf es neuer politischer Konzepte für die Aufwertung städtischer Räume als Integrationspole. Die Städte müssen die ihnen schon nach heutigem Recht gegebenen Einbürgerungsmöglichkeiten verstärkt wahrnehmen. Darüber hinaus müssen sie die für die Integration der Zuwanderer notwendigen Kompetenzen und Ressourcen im föderalen Verflechtungssystem erhalten.

5.

Asyl und Flüchtlingsschutz

Die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa ist auf den niedrigsten Stand seit 1988 gesunken. Dieser „Erfolg der Zugungskontrolle“ wird mit der Verstärkung

zes in Europa unterminieren das ethische und menschenrechtliche Fundament des modernen europäischen Verfassungsstaates. In einer Union europäischer Staaten, in der das Asyl- und Flüchtlingsrecht künftig zur Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften gehören wird, ist die europaweite Abstimmung und Harmonisierung an den Maßstäben der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention auszurichten. Dabei muß sich jede Reform des Verfahrens und gerichtlichen Rechtsschutzes vor der besonderen Achtung der Menschenrechte leiten lassen. Die Menschenwürde und die Grundvoraussetzung eines fairen Gerichtsverfahrens müssen im Falle der Abschiebung gewahrt bleiben.

Schutzbedürftige Flüchtlinge außerhalb des engen Kriteriums politischer Verfolgung fallen derzeit durch sämtliche Raster unseres Flüchtlings- und Asylrechts. Deshalb müssen insbesondere der Schutz vor Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie die Achtung von Familie und Ehe bei der Gewährung von Asyl an Ehegatten und Familienangehörige beachtet werden. Das Verfahren der Einzelfallprüfung muß durch eine „Altfallregelung“ entlastet werden.

Energisch muß eine europäische Lastenverteilung bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gesucht werden, die in eine gesetzliche Regelung umzusetzen wäre. Trotz einer beachtlichen Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik im Fall der Massenflucht aus Bosnien muß auch diesen Flüchtlingen ein vorübergehender gesicherter Aufenthaltsstatus eingeräumt werden, der die Stop-and-go-Politik beseitigt und die Furcht vor ständiger Abschiebung mindert. Auch dieses Problem kann nur im Rahmen der Europäischen Union und des Europarates gelöst werden. Hierfür könnte eine Europäische Flüchtlingskonvention einen ersten Ansatz zur Lösung bieten.

6.

Herausforderung für die Politik

Das sich ausbreitende Klima der Fremdenfeindlichkeit und die Übergriffe gegen Menschen fremder Herkunft gefährden die Sicherheit und verletzen nicht nur das Selbstwertgefühl der in Deutschland lebenden Zuwanderer, sondern sie destabilisieren den inneren Frieden.

Politische Agitation und Polemik gegen Fremde sind keine läbliche Sünde der Meinungsfreiheit. Körperliche Übergriffe auf Ausländer sind keine einfachen kriminellen Delikte. Sie richten sich gegen die rechtliche und politische Ordnung insgesamt. Sie entlegitimieren die Republik. Es darf ihnen daher keine Möglichkeit weiterer Entfaltung gegeben werden.

Nach Artikel 3 Abs. 3 GG darf „niemand wegen seiner Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Für die Verwirklichung dieses Postulats des Grundgesetzes müssen

gen seiner Bürger sind das Lebensfundament jedes Staates. Ebenso wichtig ist daher die Wahrnehmung der von den Zuwanderern erbrachten und zu erwartenden Beiträge für unser Gemeinwesen. Der Übergang vom bloßen Zuwanderungsland zum Einwanderungsland setzt voraus, daß Fremde gleichberechtigte und willkommene Bürger werden können.

Für den Rat für Migration:

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück;
Prof. Dr. Jürgen Bähr, Geographisches Institut der Universität Kiel
Prof. Dr. Hartmut Esser, Lehrstuhl für Soziologie und Wissenschaftslehre der Universität Mannheim;
Prof. Dr. Theodor Hanf, Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg;
Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld;
Prof. Dr. Dirk Hoerder, Migrationsforschung Universität Hannover;
Prof. Dr. Vittorio Hösle, Forschungsinstitut für Philosophie der Universität Hannover;
Prof. Dr. Friedrich von Krosigk, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz, Arbeitsstelle Interkulturelle Studien der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster;
Prof. Dr. Klaus Laubenthal, Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht der Universität Würzburg
Prof. Dr. Max Matter, Institut für Volkskunde der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg;
Prof. Dr. Rainer Münz, Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Franz Nuscheler, Institut für Entwicklung und Frieden der Universität GH Duisburg;
Prof. Dr. Dieter Oberndörfer, Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg
Prof. em. Dr. Wolfgang Pfeiffer, Erlangen;
Prof. Dr. Hans H. Reich, Institut für Interkulturelle Bildung der Universität Koblenz-Landau;
Prof. Dr. Gernot Rotter, Fachbereich Orientalistik der Universität Hamburg;
Prof. Dr. Dr. Bert Rürup, FB Volkswirtschaftslehre — Finanzwiss. der Technischen Universität Darmstadt;
Prof. Dr. Werner Schiffauer, Europa-Universität Viadrina, vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie;
Prof. Dr. Wendelin Strubelt, Bundesamt für Bauwesen u. Raumordnung;
Prof. Dr. Alexander Thomas, Institut für Psychologie der Universität Regensburg;
Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster;
Prof. Dr. Albrecht Weber, Öffentliches Recht der Universität Osnabrück;
Prof. Dr. Michael Wollenschläger, Institut für Rechtsphilosophie der Universität Würzburg (als Leiter des Rates für Migration ist Michael Wollenschläger gleichzeitig Anlaufadresse: Universität Würzburg, Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg).