

# Zuwanderung gestalten

---

## Integration fördern



Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“

Zusammenfassung

# Die Mitglieder der Kommission

## **Prof. Dr. Rita Süßmuth, MdB**

– Vorsitzende –

## **Dr. Hans-Jochen Vogel**

– stellvertretender Vorsitzender –

## **Horst Eylmann**

Rechtsanwalt und Notar

## **Ralf Fücks**

Senator a.D.  
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

## **Prof. Dr. Kay Hailbronner**

Lehrstuhl für öffentliches Recht,  
Völker- und Europarecht  
Universität Konstanz

## **Dr. Hans-Olaf Henkel**

Präsident der Wissenschaftsgemeinschaft  
Gottfried Wilhelm Leibniz e.V.

## **Hajo Hoffmann**

Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken,  
Präsident des Deutschen Städtetages

## **Roland Issen**

Vorsitzender der Deutschen Angestellten  
Gewerkschaft

## **Christoph Kannengießer**

Geschäftsführer der Bundesvereinigung  
der Deutschen Arbeitgeberverbände  
Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt  
für Arbeit

## **Bischof Karl Ludwig Kohlwege**

Vorsitzender der Kommission „Ausländer-  
fragen und ethnische Minderheiten“  
des Rates der Evangelischen Kirche in  
Deutschland

## **Dr. Gerd Landsberg**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des  
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

## **Prof. Dr. Rainer Münz**

Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft  
Humboldt-Universität zu Berlin

## **Dr. Frank Niethammer**

Vizepräsident a.D. des Deutschen  
Industrie- und Handelstages  
Ehrenpräsident der Industrie- und  
Handelskammer Frankfurt am Main

## **Vural Öger**

Geschäftsführender Gesellschafter des  
Reiseunternehmens Öger-Tours

## **Heinz Putzhammer**

Mitglied des Geschäftsführenden Bundes-  
vorstandes des Deutschen Gewerkschafts-  
bundes

## **Roland Schilling**

Stellvertretender Leiter des UNHCR  
Deutschland

## **Cornelia Schmalz-Jacobsen**

Senatorin a.D., MdB von 1990–1998  
ehemalige Beauftragte der Bundesregie-  
rung für Ausländerfragen

## **Dr. Jürgen Schmude**

## **Dr. Herbert Schnoor**

ehemaliger Innenminister des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
MdL von 1980–1995

## **Paul Spiegel**

Präsident des Zentralrates der Juden  
in Deutschland

## **Weihbischof Dr. Josef Voß**

Vorsitzender der Kommission für  
Migrationsfragen der Deutschen  
Bischofskonferenz

## Einleitung

Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer. Für die Gestaltung von Zuwanderung und Integration ist ein Gesamtkonzept erforderlich, das klare Ziele festlegt: humanitärer Verantwortung gerecht werden, zur Sicherung des Wohlstandes beitragen, das Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern verbessern und Integration fördern.

Die Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung muss vor allem folgenden Herausforderungen gerecht werden:

- Deutschland ist in eine immer enger verflochtene Weltwirtschaft eingebettet, in der Qualifikation und Wissen der Menschen entscheidende Wachstumsfaktoren sind. Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit wird Deutschland künftig noch stärker als bisher auf den internationalen Austausch von Wissen angewiesen sein und gemeinsam mit Menschen anderer Herkunft neue Problemlösungen, Denk- und Arbeitsweisen entwickeln müssen.
- Die Bevölkerung Deutschlands altert und wird im 21. Jahrhundert deutlich abnehmen. Dies wird sich nicht nur auf den Arbeitsmarkt auswirken, sondern auch die Innovationskraft von Wirtschaft und Gesellschaft beeinträchtigen, wenn darauf nicht in angemessener Weise reagiert wird.
- Bereits jetzt können zahlreiche hoch und niedrig qualifizierte Arbeitsplätze nicht besetzt werden, obwohl 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet sind. Möglichst viele dieser Arbeitslosen müssen wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gebracht werden.

Reformen sind dringend erforderlich, vor allem in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Familienpolitik, der Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Darüber hinaus müssen aber auch neue Wege für

eine im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Zuwanderung gefunden werden. Dabei dürfen die Arbeitsmarktchancen der einheimischen Arbeitskräfte nicht beeinträchtigt werden. Davon unberührt ist die Verpflichtung Deutschlands zum Schutz politisch Verfolgter.

Faktisch ist Deutschland seit langem ein Einwanderungsland. Seit 1954 sind rund 31 Millionen Deutsche und Ausländer in die Bundesrepublik gezogen. 22 Millionen Menschen haben das Land im gleichen Zeitraum verlassen. Gegenwärtig leben 7,3 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik, das sind 8,9 Prozent der Gesamtbevölkerung. Fast 40 Prozent von ihnen wohnen hier schon seit mehr als 15 Jahren. Es fehlt jedoch bislang ein zeitgemäßes und zukunftsfähiges Gesamtkonzept für die Steuerung der Zuwanderung und die Integration der Zugewanderten – zwei Bereiche, die untrennbar miteinander verbunden sind.

Über Zuwanderung wird heute sachlicher diskutiert als noch vor einigen Jahren. Mit der im Jahr 2000 eingeführten so genannten Greencard für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie wurde ein grundlegender Wechsel in der Politik eingeleitet (Paradigmenwechsel): Der seit 1973 geltende Anwerbestopp wurde erstmals deutlich relativiert.

Die in der Vergangenheit vertretene politische und normative Festlegung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ ist als Maxime der Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden. Immer mehr Menschen wird bewusst, dass Zuwanderung mit Bereicherung, aber auch mit Problemen verbunden war und ist. Sie hat zu mehr kultureller Vielfalt geführt. Wie die Beispiele der Aussiedler und der Gastarbeiter zeigen, hat Deutschland schon früher Zuwanderung gesteuert und Erfahrungen in der Zuwanderungspolitik gesammelt. Diese Erfahrungen sollten genutzt werden.

Die Gestaltung von Zuwanderung und Integration gehört zu den wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahrzehnte. Sie erfordert eine langfristig ausgerichtete Politik.

- Deutschland muss weiterhin seine Verantwortung und Verpflichtung als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft wahrnehmen. Das gilt insbesondere für die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wir setzen uns für die weltweite Achtung der Menschenrechte und die Stärkung des Völkerrechts ein und gewähren politisch Verfolgten Schutz.
- Zuwanderung muss so gestaltet werden, dass sie auch im Bewusstsein der Bevölkerung eine Bereicherung für unser Land darstellt. Dies setzt unter anderem voraus, dass die inländische Arbeitslosigkeit abgebaut, die Integration der hier lebenden Zuwanderer verbessert und die der Neuzuwanderer gefördert wird. Integration ist eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe, die alle im Land lebenden Menschen betrifft.
- Maßnahmen zur Förderung der Integration sollen den Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben ermöglichen. Zugleich müssen Toleranz, Akzeptanz und wechselseitiger Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen gestärkt werden. Integrationsangebote müssen bereit gestellt werden. Zuwanderer sind berechtigt und gehalten, sie wahrzunehmen.
- Grundlegende Entscheidungen in der Migrations- und Asylpolitik werden künftig nicht mehr auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene getroffen. Dies ist vor allem eine Folge des Amsterdamer Vertrags, welcher der Europäischen Union (EU) weitreichende Kompetenzen in diesem Bereich überträgt. Schon heute beeinflussen europarechtliche Vorgaben die deutsche Migrations- und

Asylpolitik. Bei der Gestaltung des in den kommenden Jahren neu zu schaffenden europäischen Rechts wird es entscheidend darauf ankommen, konsensfähige Regelungen zu finden, die auch der deutschen Zuwanderungssituation gerecht werden. Die Bundesregierung muss ihre Mitwirkungsmöglichkeiten nutzen, um die Vertiefung und Erweiterung der EU voranzutreiben, ohne die Interessen Deutschlands zu vernachlässigen.

Unter „Zuwanderung“ versteht die Kommission alle Arten der Migration, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben, unter „Einwanderung“ die dauerhafte Niederlassung.

### *Die Arbeit der Kommission*

Die vom Bundesinnenminister berufene Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ legt Empfehlungen für eine künftige Zuwanderungspolitik vor. Hierzu gehören Überlegungen, wie der erforderliche Bedarf an Zuwanderern ermittelt und wie diese Zuwanderung gesteuert und begrenzt werden kann. Ferner wird aufgezeigt, wie unter Wahrung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands die Asylverfahren fairer, effektiver und kürzer gestaltet werden können und wie Missbräuchen entgegengewirkt werden kann. Die Kommission legt zudem ein Konzept zur Integration von Zuwanderern vor. Sie hat geprüft, wie sich ihre Empfehlungen in ein europäisches Gesamtkonzept zu Zuwanderung und Asyl einfügen. Sie macht Vorschläge zur organisatorischen, institutionellen und rechtlichen Umsetzung ihres Konzeptes.

## Langfristig Wohlstand sichern

Ziel arbeitsmarktbezogener Zuwanderung muss es sein, zu Wohlstand, sozialer Sicherheit und sozialem Frieden langfristig beizutragen. Hierbei sind zunächst die

weltwirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen zu berücksichtigen.

Die Globalisierung eröffnet wirtschaftliche Chancen, stellt aber auch neue Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften. Der Wohlstand in den modernen Industriestaaten basiert auf einem hohen Stand von Technologie und Wissen. Wissen gewinnt weiter an Bedeutung und wird zunehmend international erarbeitet. Gleichzeitig wird der internationale Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte schärfer.

In Deutschland werden seit etwa 30 Jahren weniger Kinder geboren. Ohne weitere Zuwanderung und bei gleichbleibender Kinderzahl pro Frau wird die Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2050 voraussichtlich von derzeit 82 Millionen auf weniger als 60 Millionen sinken. In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland von heute 41 auf 26 Millionen zurückgehen. Die Lebenserwartung der Menschen steigt, die Zahl der Geburten geht weiter zurück, die Bevölkerung insgesamt altert. Dies gilt auch dann, wenn zukünftig wieder mehr Kinder pro Familie geboren werden sollten, da es bereits jetzt weniger potenzielle Eltern als in früheren Generationen gibt.

Bevölkerungsrückgang und Alterung haben unerwünschte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Innovationsfähigkeit, den Arbeitsmarkt, den Staatshaushalt und die Pro-Kopf-Veranschuldung, wenn den Ursachen und Folgen nicht durch präventive Politik entgegengewirkt wird. Selbst bei moderater Zuwanderung wird sich die für die sozialen Sicherungssysteme bedeutsame Alterslast innerhalb von 50 Jahren verdoppeln. Die absehbare Bevölkerungsabnahme wird voraussichtlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen. Ein abgeschwächtes Wachstum wiederum könnte dazu führen, dass die Investitionstätigkeit der Unternehmen und die Produktivitätssteigerung gebremst werden.

### *Vorhandene Arbeitskraft nutzen*

Noch immer sind in Deutschland fast vier Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, darunter viele nicht formal Qualifizierte, Ältere und Ausländer. Trotz erheblicher Bemühungen sind viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikationen oder wegen bestehender Mobilitätshemmnisse nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar. Einer hohen Arbeitslosigkeit steht eine zunehmende Zahl an offenen Stellen auch in den gleichen Beschäftigungssparten gegenüber. Es ist unsicher, inwieweit bestehender Arbeitskräftebedarf durch eine Aktivierung und Qualifizierung einheimischer Erwerbspersonen gedeckt werden kann. Ungeachtet dessen ist angesichts des starken Rückgangs des inländischen Arbeitskräftepotenzials damit zu rechnen, dass wachstumshemmende Engpässe an Fachkräften entstehen werden. Spätestens im nächsten Jahrzehnt wird ein Nachwuchsmangel in der beruflichen Ausbildung und an den Hochschulen auftreten. Auch eine (in ihrem Ausmaß schwer vorhersehbare) Zuwanderung aus den EU-Beitrittsländern wird langfristig den Arbeitskräfterrückgang in Deutschland nicht aufhalten können.

Eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften ist unsicher und vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich. Ganz allgemein jedoch wird die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungssektor steigen, der Bedarf an Hochschulabsolventen zunehmen.

Es sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die vorhandene Arbeitskraft besser zu nutzen als bisher. Entscheidend ist in erster Linie, Arbeitslosen Beschäftigung zu ermöglichen und das Bildungssystem auf allen Ebenen zu verbessern. Im Hinblick auf den zukünftigen Arbeitskräftebedarf müssen die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert und die Voraussetzungen für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen verbessert werden. In einer zahlenmäßig zurückge-

henden Bevölkerung kann das Arbeitskräfteangebot jedoch selbst durch eine maximale Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials allenfalls vorübergehend stabil gehalten werden. Langfristig wird der Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter durch eine höhere Erwerbsbeteiligung nicht kompensiert werden können. Auch die zu erwartenden Produktivitätszuwächse werden voraussichtlich nicht ausreichen, die Auswirkungen eines so deutlichen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen. Hinzu kommt, dass die Sicherung der Innovationsfähigkeit angesichts einer alternden und zurückgehenden Bevölkerung besonderer Anstrengungen bedarf.

Der Bedarf an Zuwanderern kann nicht allein zahlenmäßig bestimmt werden, er ist auch unter Qualifikationsgesichtspunkten zu sehen. Auch bei einer verstärkten Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen und einer „Aktivierung“ von Personen, die dem Arbeitsmarkt derzeit faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird die Zahl der bereits im Land lebenden qualifizierten Arbeitskräfte künftig nicht ausreichen. Für den erfolgreichen Übergang zur Wissensgesellschaft wird im Übrigen auch eine ausreichende Zahl junger Arbeitskräfte gebraucht. Deshalb ist es bereits jetzt notwendig, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften durch Zuwanderung zu ergänzen.

### *Leitlinien der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung*

Die Kommission empfiehlt, sich an folgenden Leitlinien für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zu orientieren:

- Die demografische Alterung und der Rückgang der Bevölkerung lassen sich durch Zuwanderung in wirtschaftlich und sozial verträglichem Ausmaß nicht abwenden; sie können aber durch eine aktivere Familienpolitik und Zuwanderung abgeschwächt werden. Eine gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sollte das Arbeitskräfteangebot

und die Erwerbstätigkeit insgesamt erhöhen und damit auch einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme leisten.

- Der künftige Arbeitskräftebedarf kann nicht präzise vorhergesagt werden. Es muss also ein flexibles Zuwanderungssystem entwickelt werden, das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung trägt.
- Zuwanderung sollte so gestaltet werden, dass sie nicht in Konflikt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit tritt. Kurzfristig ist arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in geringerem Umfang erforderlich, mittel- und langfristig aber wird der Bedarf ansteigen. Arbeitsmarktbezogene Zuwanderungspolitik zielt primär auf qualifizierte Arbeitskräfte, die zusätzliche Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitskräfte erschließen. Gegenwärtig kommt eine Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte außerhalb saisonaler Beschäftigung nicht in Betracht.
- Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Aus- und Weiterbildungsentscheidungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Reformen des Arbeitsmarktes und anderen Maßnahmen die Arbeitskräftelücken aus dem einheimischen Potenzial zu schließen.
- Zuwanderung sollte die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern. Kein Wirtschaftsunternehmen sollte gezwungen sein, aus Mangel an Arbeitskräften ins Ausland auszuweichen, Investitionen nicht zu tätigen oder Wachstumspotenziale brach liegen zu lassen. Besonders wichtig ist es, hoch qualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, deren innovative Fähigkeiten und technologische Kenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Zukunftssicherung leisten. Die Voraussetzungen für eine inter-

nationale Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte müssen in Deutschland verbessert werden.

- Die Interessen der Herkunftsländer dürfen nicht unbeachtet bleiben. Internationale Wanderungen von Arbeitskräften sollten so gestaltet werden, dass alle Beteiligten Nutzen daraus ziehen.
- Zuwanderer, die Deutschland aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen ins Land holt, müssen so ausgewählt werden, dass ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt erfolgreich verläuft.

Die zu erwartende europäische Regelung arbeitsmarktorientierter Zuwanderung muss das Subsidiaritätsprinzip beachten. Die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten sollten hierbei berücksichtigt werden. Die Zuwanderungskommission würde es begrüßen, wenn ihre Empfehlungen in die Gestaltung eines europäischen Rahmens arbeitsmarktorientierter Zuwanderung einfließen. Den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten muss der gleiche Vorrang beim Zugang zu Beschäftigung eingeräumt werden wie den inländischen Arbeitnehmern. Es sollte dabei möglich bleiben, von der aufwändigen, auf den einzelnen Arbeitsplatz bezogenen Prüfung der Arbeitsmarktlage abzugehen.

### *Ein Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung*

Die Kommission hat ein neues Zuwanderungsmodell entwickelt, das zusätzliche Zuwanderungswege eröffnet. Die zusammenfassende Konzeption des alten und neuen Rechts muss den Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen. Generell soll Mobilität erleichtert werden. Das Modell sieht eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderungswege vor:

- Zukünftig sollen junge, gut ausgebildete Menschen als Einwanderer nach Deutschland gewonnen werden. Es können sich auch Zuwanderer bewerben, die bereits auf befristeter Basis legal in Deutschland leben. Durch diese Verzahnung entsteht ein Gesamtkonzept, das Mobilität ermöglicht und die Wiederausreise von Zuwanderern mit befristetem Aufenthaltsrecht nicht generell erzwingt. Die Einwanderer werden von Anfang an zum festen Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung und sollen sofort einen Daueraufenthaltsstatus mit der Perspektive der Einbürgerung erhalten. Ausschlaggebend für ihre Auswahl ist ein Punktesystem, das ihre Integrationsfähigkeit in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Allgemeine Fähigkeiten sind wichtiger als Spezialkenntnisse und kurzfristige Bedarfslagen am Arbeitsmarkt. Aus den über einer Mindestpunktzahl liegenden Bewerbungen sollen die Kandidaten mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt werden.
- Zuwanderer, die auf befristeter Basis für bis zu fünf Jahre nach Deutschland kommen, sollen kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt überbrücken. Durch enge zahlenmäßige Begrenzung und zeitliche Befristung der Zuwanderung solcher Engpassarbeitskräfte bleiben inländische Aus- und Weiterbildungsanstrengungen notwendig. Auch andere Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt wie Lohnanpassungen, die zur Behebung des Mangels führen können, bleiben erhalten. Voraussetzung für die Zuwanderung als Engpassarbeitskraft ist ein Arbeitsplatzangebot, das auf einen tatsächlichen Arbeitskräftemangel im jeweiligen Beruf zurückzuführen ist. Zwei verschiedene Methoden zur Feststellung des Arbeitskräftemangels sollen parallel erprobt werden:  
Im ersten Verfahren soll durch eine statistische Diagnose der Arbeitskräftemangel berufsbezogen ermittelt werden. Hierfür müssen die bisherigen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit

erheblich weiterentwickelt werden.

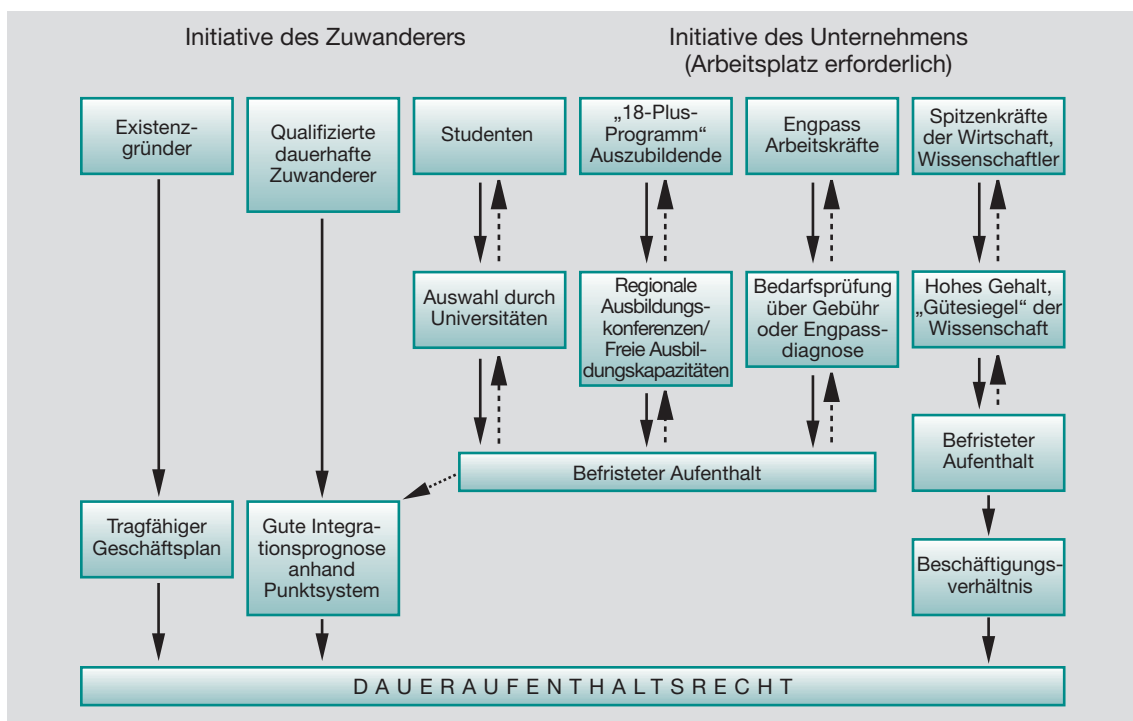
In einem zweiten Verfahren soll der Arbeitskräftemangel über die Bereitschaft der Unternehmer, eine Abgabe zu entrichten, ermittelt werden. Diese Abgabe dient nicht fiskalischen Interessen, sondern verfolgt ausschließlich den Zweck, den Arbeitskräftemangel nachzuweisen. Die Abgabe sorgt dafür, dass inländische Bewerber für den Arbeitsmarkt attraktiv bleiben und Anreize für eigene Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen bestehen bleiben.

- Dem Spitzenpersonal der Wirtschaft sowie der Wissenschaft und Forschung sollen deutlich erleichterte Zugangsregelungen und optimale Aufenthaltsbedingungen geboten werden. Als Führungs- oder Schlüsselkraft gilt in der Regel, wer in Deutschland ein Jahresgehalt nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung. Für die Zuwanderung von Wissenschaftlern soll künftig ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft bindendes Kriterium sein. Zudem können Existenzgründer mit guten Geschäftsideen zuwandern.

- Nach Maßgabe freier Ausbildungskapazitäten sollen junge Ausländer für eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem angeworben werden können („18-Plus-Programm“). Mehr Ausländer sollen für ein Studium in Deutschland gewonnen werden. Dies ist ein wichtiger Teil der Zuwanderungsstrategie. Das Ausbildungsangebot bringt Deutschland einen Vorteil gegenüber anderen Staaten im Wettbewerb um interessante Zuwanderer. Im Inland erworbene Qualifikationen sind zudem oft am hiesigen Arbeitsmarkt besser verwendbar.

Arbeitsmigranten mit einem befristeten Aufenthaltsstatus können sich über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifizieren, wenn sie sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integriert haben. Spitzenkräften der Wirtschaft und Wissenschaftlern sollte bei Fortbestand des Arbeitsverhältnisses der Übergang zum unbefristeten Aufenthalt jedoch außerhalb des Punktesystems ermöglicht werden. Bürgerkriegsflüchtlinge haben ebenfalls Zugang zum Punktesystem; abgelehnte Asylbewerber nur dann, wenn sie freiwillig ausgewandert sind und ihren Antrag vom Ausland aus stellen.

### Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung



Das von der Kommission entwickelte Modell sollte zügig umgesetzt werden, damit Deutschland sich international als modernes Zuwanderungsland positionieren und Erfahrungen sammeln kann. Ein neu zu schaffender Zuwanderungsrat wird jährlich Vorschläge zur Zahl der Zuwanderer unterbreiten. Im ersten Jahr sollte dieses Kontingent für dauerhafte Zuwanderer und Engpassfachkräfte bei jeweils 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familien liegen. Die Zuwanderung von Spitzenkräften der Wirtschaft, Wissenschaftlern, Selbständigen und Studenten unterliegt keiner zahlenmäßigen Beschränkung.

Der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ muss intensiviert werden. Deutschland muss für qualifizierte Zuwanderer attraktiver werden. Es ist dafür zu sorgen, dass durch internationale Arbeitskräftemobilität nach Möglichkeit alle Seiten gewinnen. Ein entscheidendes Element ist hierbei, diese Mobilität in beide Richtungen zu ermöglichen und zu fördern sowie Anreize für eine Rückkehr ins Herkunftsland zu schaffen.

### *Weiterer Reformbedarf*

Zuwanderung sollte nicht eingesetzt werden, um notwendigen Reformen auszuweichen. Parallel zur neuen Zuwanderungsstrategie muss das Potenzial der einheimischen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt besser ausgeschöpft werden als bislang. Hierfür sind insbesondere Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik und der Tarif- und Betriebsparteien erforderlich. Sie sollten sich vor allem auf Ausländer und ältere Arbeitnehmer beziehen. Sozialstaatliche Leistungen sind nach Möglichkeit so zu gestalten, dass sie Beschäftigungschancen erschließen und Beschäftigungsanreize vermitteln. Es sind inhaltliche Reformen und höhere Investitionen bei der Aus- und Weiterbildung erforderlich. Darüber hinaus besteht eine individuelle Verantwortung der Unternehmen

und der Beschäftigten, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei steigenden Qualifikationsanforderungen sicherzustellen.

Erforderlich sind auch durchgreifende Reformen in der Familienpolitik – mit dem Ziel, dass vorhandene Kinderwünsche realisiert werden können. Dabei muss es vorrangig darum gehen, es Eltern zu erleichtern, die Betreuung und Erziehung von Kindern mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden. Dazu gehören auch familienfreundliche, flexible Arbeitszeiten. Große Bedeutung haben die Einrichtung eines flächendeckenden Netzes von Möglichkeiten zur Ganztagsbetreuung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für personen- und haushaltsbezogene private Dienstleistungen. Der sozialstaatliche Ausgleich und die steuerliche Berücksichtigung erziehungsbedingter Aufwendungen sollten realitätsgerecht ausgestattet und transparent gestaltet werden.

### Humanitär handeln

Eine auch am humanitären Handeln orientierte Zuwanderungspolitik muss großzügig gegenüber denjenigen sein, die Schutz und Hilfe zu Recht in Anspruch nehmen. Sie muss aber auch Fehlentwicklungen begegnen und darf dort, wo dies möglich und zulässig ist, nicht auf Begrenzung und Steuerung verzichten. Die Verpflichtung zu humanitärem Handeln ist damit das Merkmal einer Zuwanderungspolitik, die die Aufnahmegesellschaft fordert, jedoch nicht überfordert. Unter diesen Prämissen hat sich die Kommission mit Asylsuchenden und Flüchtlingen, aber auch mit anderen Zuwanderungsgruppen befasst.

#### *Asyl und Flüchtlinge*

Eine Änderung von Art. 16a und Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes trägt nicht zur Lösung der Problematik bei, einerseits wirksam Schutz zu gewähren, andererseits aber Asylverfahren zu straffen und einem unberechtigten Aufenthalt in Deutschland entgegen zu wirken. Die Kommission sieht deshalb keine überzeugende Rechtfertigung für eine Verfassungsänderung, die das Asylgrundrecht als Ausdruck der historischen und humanitären Verpflichtungen Deutschlands beseitigt und durch eine institutionelle Garantie ersetzt. Sie lehnt aber auch die Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts ab, weil der Asylkompromiss mit der seit 1993 geltenden Fassung des Art. 16a GG zur gesellschaftlichen Stabilität beiträgt. Für eine Einschränkung der Rechtsweggarantie und insbesondere die Ersetzung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch Beschwerdeausschüsse fehlt es ebenfalls an überzeugenden Gründen.

Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik geht es vielmehr um eine effektive Beschleunigung der Asylverfahren, um wirksame Maßnahmen gegen den Missbrauch sowie

um die Optimierung der Rückkehr und Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Die Empfehlungen der Kommission haben aber gleichzeitig auch bestehende Schutzlücken und die Verbesserung der Situation von anerkannten Schutzsuchenden oder von solchen Flüchtlingen zum Gegenstand, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können.

#### *Asylverfahren beschleunigen*

- Die Verwaltungsgerichte müssen, um sich verstärkt auf die Kontrolle der Behördenentscheidungen konzentrieren zu können, davon entlastet werden, Defizite des Verwaltungsverfahrens aufzuarbeiten. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sollte deshalb die Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren intensivieren sowie die Begründung der Bescheide verbessern. Damit sollen die Verwaltungsgerichte auch in die Lage versetzt werden, vermehrt von der Möglichkeit der Bezugnahme auf den Bescheid des Bundesamts Gebrauch zu machen.
- Vor der Anhörung sollten traumatisierte Personen auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden. Im Übrigen sollten die Antragsteller zu Beginn des Verfahrens noch eingehender als bisher über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden.
- Das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des Bundesamts sollten abgeschafft werden, um bereits innerhalb der Behörde eine einheitliche Entscheidungspraxis zu erreichen und die Verwaltungsgerichte von Klagen des Bundesbeauftragten zu entlasten.
- Das Folgeantragsverfahren für die Entscheidung über erneute, nach unanfechtbarer Ablehnung des Erstantrags gestellte Asylanträge bedarf unter den

Aspekten der Effektivität, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit einer Neuregelung.

- Die Präsenz des Bundesamts in der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten sollte deutlich erhöht und die Prozessvertretung durch einen sachkundigen und entscheidungs befugten Vertreter des Bundesamts wahrgenommen werden.
- Dort, wo die Rückstände in der Fallbearbeitung bei den Verwaltungsgerichten auf eine ungenügende Personalausstattung zurückzuführen sind, sollte das richterliche und nichtrichterliche Personal aufgestockt werden.
- Hingegen ergeben sich aus einer weiteren Beschränkung des Instanzenzuges schon wegen dessen Bedeutung für die Gewährleistung der Rechtseinheit keine Vorteile. Entsprechendes gilt für die Forderung nach der Einführung des obligatorischen Einzelrichters, weil in der Praxis bereits gegenwärtig die Vorteile des Kammer- und des Einzelrichterprinzips für den Asylprozess miteinander verbunden werden.

Zielsetzung ist, dass bei einer effektiven Umsetzung dieser Empfehlungen das Verwaltungsverfahren vor dem Bundesamt und das anschließende Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in der Masse der Fälle innerhalb eines Jahres durchgeführt wird. Ferner sollten die Verwaltungsgerichte durch Gesetz verpflichtet werden, innerhalb von sechs Monaten nach Klageerhebung mündlich zu verhandeln. Ebenso sollten die Oberverwaltungsgerichte verpflichtet werden, innerhalb von zwei Monaten über die Zulassung der Berufung zu entscheiden. Die Entwicklung der Verfahrensdauer in einigen Bundesländern spricht dafür, dass dieses Ziel insbesondere bei einer Effektivierung des Bundesamtsverfahrens und einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gerichte auch erreichbar ist.

### *Missbrauch erschweren*

Der Begriff „Asylmissbrauch“ ist mehrdeutig. Er darf nicht pauschal mit erfolglosen Asylverfahren gleichgesetzt, sondern muss differenziert verwendet werden. Richtig gebraucht weist der Begriff „Asylmissbrauch“ auf eine durchaus existierende Problematik hin. Die Kommission hat verschiedene Empfehlungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Verhaltensweisen formuliert. Insbesondere sollte nach Wegen gesucht werden, wie obligatorisch arbeits- und sozialrechtliche Sanktionen an Verhaltensweisen geknüpft werden können, wegen derer ein erfolgloser Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist (zum Beispiel bei Vorlage gefälschter Dokumente).

### *Rückkehr und Rückführung*

Einen besonders hohen Stellenwert misst die Kommission der freiwilligen Rückkehr und einer effizienten Rückführungspraxis bei. Defizite in diesem Bereich diskreditieren die gesamte Asylpraxis, sie entwerten Beschleunigungsmaßnahmen, schränken den Spielraum für gesteuerte Zuwanderung ein und fördern die Schleuserkriminalität. Rückkehr- und Rückführungshindernisse müssen daher abgebaut werden. Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend den politischen Stellenwert definieren, den sie dieser Aufgabe beimisst. Rückführungsaufgaben sollten auf Bundes- und Landesebene stärker konzentriert werden; dies gilt insbesondere für die Förderung der freiwilligen Rückkehr – ein Bereich, in dem noch erhebliche Spielräume genutzt werden müssen.

### *Schutzgewährung verbessern*

- Die Kommission bejaht die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden. Gleiches gilt für die Menschen, die Gefahren für Leben und Freiheit in Situationen ausgesetzt sind, in denen staatliche Strukturen nicht oder nicht mehr bestehen bzw. Staaten ihrer Schutzverpflich-

tion nicht mehr nachkommen können. Über die Frage, ob sich eine entsprechende Schutzgewährung bereits aus der Genfer Konvention oder aus dem Ausländergesetz hinreichend ergibt oder anderweitig vorgesehen werden soll, konnte die Kommission keine Einigung erzielen. Im Übrigen ist sie der Auffassung, dass eine einheitliche Auslegung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffes der Genfer Konvention im Zuge der Verhandlungen über einen Rechtsakt der Europäischen Union anzustreben ist.

- Politisch Verfolgte, die den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention (§ 51 Abs. 1 AuslG) erhalten, sind in ihren Rechten (Familienasyl, Familiennachzug, Aufenthaltsrecht) und damit auch in ihren Integrationschancen gegenüber jenen politisch Verfolgten benachteiligt, die gemäß Art. 16a Abs. 1 GG asylberechtigt sind. Die Kommission hält diese rechtliche Schlechterstellung von Konventionsflüchtlings aus integrationspolitischen Gründen für nicht gerechtfertigt und befürwortet daher eine weitgehende Angleichung ihrer Rechtsstellung an jene von Asylberechtigten.
- Als bloße Aussetzung der Abschiebung ist die Duldung mit erheblichen Einschränkungen für den betroffenen Ausländer verbunden. In der Praxis werden Duldungen immer wieder verlängert, so dass sie zu Kettenduldungen werden. Nach Ablauf der Duldungsfrist muss geprüft werden, ob die Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis umgewandelt werden kann, wenn nicht abzusehen ist, wie lange die Abschiebung ausgesetzt werden muss.
- Die Kommission hat von der Empfehlung abgesehen, dem zuständigen Minister einen Ermessensspielraum für Härtefälle einzuräumen. Eine solche Befugnis könnte zwar helfen, humanitäre Notlagen zu lösen. Die Nachteile einer solchen Ermächtigung überwiegen jedoch. Insbesondere schafft sie

ein neues Verfahren, was den allseitigen Bemühungen um eine Verfahrensbeschleunigung zuwiderläuft.

- Unbegleitete Minderjährige sind aufgrund ihres Alters und fehlender familiärer Unterstützung besonders schutzbedürftig. Ihre Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte erst mit der Vollenendung des 18. Lebensjahres beginnen. Die Rücknahme der Erklärungsreserven zur UN-Kinderrechtskonvention sollte erneut geprüft werden.
- Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass § 32a AuslG diesem Ziel nicht gerecht wird, weil die Vorschrift die Frage der Kostenaufteilung offen lässt. Die durch die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings entstehenden Kosten sollten künftig generell vom Bund und den Ländern je zur Hälfte getragen werden.

### *Ein gemeinsames europäisches Asylsystem*

Die Herausforderungen für die Asyl- und Flüchtlingspolitik erfordern ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Die Kommission hält daher eine zügige Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag festgelegten flüchtlings- und asylpolitischen Ziele für unabdingbar. In diesem Zusammenhang ist es als großer Erfolg zu werten, dass über den Inhalt der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz eine politische Einigung erzielt werden konnte. Die Zuwanderungskommission sieht jedoch mit Besorgnis, dass die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission für Mindestnormen für Asylverfahren umstritten sind.

### *Spätaussiedlerzuzug*

Wegen des besonderen Vertreibungsschicksals der Russlanddeutschen sieht es die Kommission nicht als gerecht-

fertigt an, die generelle Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals für die Spätaussiedler aus den Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion ab einem bestimmten Stichtag aufzuheben.

Hingegen sollten nichtdeutsche Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern die Eigenschaft als Status-Deutsche und damit die sofortige deutsche Staatsangehörigkeit nur erhalten, wenn sie ausreichende Deutschkenntnisse durch einen wiederholbaren Sprachtest im Aussiedlungsgebiet nachweisen können. Als Ausgleich für das Privileg der gemeinsamen Einreise sollte dieses Erfordernis auch für die sonstigen Familienangehörigen gelten. Durch fehlende oder mangelhafte Deutschkenntnisse kommt es bei der Eingliederung von Spätaussiedlern und ihren Familienangehörigen zu erheblichen Integrationsproblemen.

### *Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion*

Die geregelte Zuwanderung von Juden aus der früheren Sowjetunion sollte zur weiteren Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland aufrecht erhalten werden.

Bei der Beurteilung der Zugehörigkeit zum zuwanderungsberechtigten Personenkreis sollte jedoch auf die jüdischen Religionsgesetze abgestellt werden (Abstammung von einer jüdischen Mutter oder Übertritt nach den Regeln des Rabbinatsgerichts), um Integrationsproblemen zu begegnen. Zur Verbesserung der Sprachkenntnisse sollen bereits in den Herkunftsländern kostenlose Deutschkurse angeboten werden. In Deutschland sollte die Verteilung der Neuzuwanderer nur an solche Orte erfolgen, in denen oder in deren Nähe eine jüdische Gemeinde vorhanden ist.

### *Illegale*

Illegal in Deutschland lebende Ausländer sind ausreisepflichtig. Dessen ungeach-

tet sollten Personen und Organisationen, die in Not geratenen Illegalen helfen, nicht wegen Hilfeleistung zum illegalen Aufenthalt strafrechtlich belangt werden können. Auch soll der Schulbesuch von Kindern illegal hier lebender Ausländer nicht daran scheitern, dass Schulen verpflichtet sind, den illegalen Aufenthalt zu melden.

## Miteinander leben

Die Integration der nach Deutschland zuwandernden Menschen stellt eine besondere Herausforderung dar; sie ist eine vielschichtige und langfristige Aufgabe. Zwischen Migration und Integration besteht ein enger Zusammenhang: Wer Zuwanderung bejaht, muss sich auch um eine erfolgreiche Eingliederung der bereits Zugewanderten und der neu Zuwandernden bemühen.

Integration ist ein gesellschaftlicher Prozess, in den alle im Land Lebenden mit einbezogen sind. Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen. Dazu sind Anstrengungen beider Seiten erforderlich: Während die Aufnahmegesellschaft Zuwanderern mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem ermöglichen muss, sind die Zuwanderer ihrerseits gefordert, Deutsch zu lernen. Zudem haben sie selbstverständlich – wie jeder andere Bürger – die Pflicht, die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen.

Insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für Integration. Ein möglichst rascher und fundierter Spracherwerb liegt sowohl im Interesse des Zuwanderers als auch der Aufnahmegesellschaft. Diese Wechselseitigkeit wird in dem Grundsatz

„fördern und fordern“ deutlich: Einerseits ist die Aufnahmegesellschaft gefordert, ein ausreichendes Lernangebot zu schaffen, und andererseits müssen sich die Zuwanderer aktiv um den Erwerb der deutschen Sprache und um Integration bemühen.

Eine neue Integrationspolitik sollte auf der Basis eines schlüssigen Gesamtkonzeptes erfolgen. Sie sollte sich an einen weiten Adressatenkreis wenden; es genügt keineswegs, das Augenmerk allein auf Neuzuwandernde mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu richten.

Nach Deutschland sind in den vergangenen Jahrzehnten mehrere Millionen Ausländer und Aussiedler eingewandert. Ihre Integration verlief in vielen Fällen sehr erfolgreich. Zahlreiche Organisationen und Institutionen, wie die Kommunen, die Wohlfahrtsverbände, die Sportvereine und die Kirchen, haben wertvolle Integrationsarbeit geleistet. Gleichwohl zeichnen sich Probleme, Konflikte und politische Defizite ab, vor denen wir die Augen nicht verschließen dürfen.

### *Bildung und Arbeitsmarkt*

Zuwanderer sind von Bildungsdefiziten besonders betroffen. Schon in der Schule schneiden ausländische Kinder im Durchschnitt deutlich schlechter ab als einheimische. Dies ist in erster Linie auf soziale und sprachliche Probleme zurückzuführen. Der Kindergarten ist häufig der erste Ort, an dem ausländische Kinder mit der deutschen Sprache in Berührung kommen. Es ist daher notwendig, für den Kindergartenbesuch von ausländischen Kindern zu werben, Erzieher interkulturell auszubilden und Erzieher mit eigenen Migrationserfahrungen verstärkt in Kindergärten zu beschäftigen.

Eine hohe Zahl ausländischer Jugendlicher verlässt die Schule ohne Abschluss. Sie verringern so ihre Chancen auf einen erfolgreichen Einstieg ins Berufsleben. Daher sollten Maßnahmen er-

griffen werden, um die schulische Ausbildung ausländischer Jugendlicher zu verbessern. An deutschen Schulen werden relativ hohe schrift- und fachsprachliche Deutschkenntnisse vorausgesetzt, die zahlreichen ausländischen Kindern fehlen. Es ist deshalb erforderlich, das Fach Deutsch als Zweitsprache in den regulären Unterricht aufzunehmen und nicht als Zusatzangebot in den Nachmittagsstunden anzubieten. Zudem sollten aus integrationspolitischen Gründen verstärkt Ganztagschulen eingerichtet und nachmittägliche Angebote in das Unterrichtsprogramm herkömmlicher Schulen mit aufgenommen werden.

Auch im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung bestehen für einige Zuwanderergruppen erhebliche Defizite. Sowohl Ausländer als auch Spätaussiedler sind weit unterdurchschnittlich am dualen Ausbildungssystem beteiligt. Die schulischen und beruflichen Bildungsprobleme von Ausländern und Spätaussiedlern haben sich in den letzten Jahren weitgehend angeglichen. Beide Gruppen haben daher einen ähnlichen Förderungsbedarf.

Um die vorhandenen Defizite zu beseitigen sind eine Reihe aufeinander abgestimmter Maßnahmen erforderlich:

- Jugendliche Migranten und ihre Eltern müssen umfassend über die Bedeutung der Schul- und Berufsausbildung für das Erwerbsleben in Deutschland aufgeklärt werden. Viele Familien ausländischer Herkunft orientieren sich bei Bildungsentscheidungen stärker an der Arbeitsmarktsituation im Herkunfts- als im Aufnahmeland.
- Die Kommission empfiehlt, Deutschkurse anzubieten, die sich gezielt und ausschließlich an Mütter mit Migrationshintergrund wenden.
- Eine Ausbildung im dualen System kann nach derzeitigem Recht nur aufgenommen werden, wenn eine Arbeitserlaubnis vorliegt. Jugendliche Asylbewerber

und jugendliche Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus sind daher in der Regel von der Aufnahme einer Lehre ausgeschlossen. Jugendliche können jedoch nicht für die Kriegs- oder Krisensituation in ihren Herkunftsländern verantwortlich gemacht werden. Um ihnen berufliche Perspektiven zu sichern, sollte eine Teilnahme am dualen Ausbildungssystem rechtlich ermöglicht werden.

- In der Bundesrepublik lebenden Zuwanderern mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive sollte aus integrationspolitischen und wirtschaftlichen Gründen ein sofortiger unbeschränkter Arbeitsmarktzugang gewährt werden.
- Weiterhin sollten die berufliche Ausbildung und die Einstellung von Zuwanderern im öffentlichen Dienst vorangetrieben werden. Der öffentliche Dienst hat hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen und ein Signal für andere Beschäftigungsbereiche zu setzen. Zudem sollten Zuwanderer durch spezielle, auf ihren Bedarf zugeschnittene Arbeitsförderungsmaßnahmen geschult werden.
- Die selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländern hat erhebliche beschäftigungspolitische Bedeutung. Sie sollte deshalb durch Beratungs- und Unterstützungsprogramme gefördert werden. Ein ausländischer Selbständiger beschäftigt im Durchschnitt drei weitere Mitarbeiter. Eine besondere Bedeutung könnten ausländische Selbständige auch für die berufliche Bildung jugendlicher Zuwanderer und Einheimischer erlangen. Zudem tragen sie als Ausbilder zur Verbesserung des wechselseitigen Verständnisses zwischen Zuwanderer- und Aufnahmegesellschaft bei.

### *Familie und Religion*

Migration vollzieht sich im allgemeinen im Familienverband. Die Familie stellt wichtige Ressourcen für Zuwanderer bereit und trägt durch verwandtschaftliche Netzwerke zur erfolgreichen Bewältigung von Einglie-

derungsprozessen bei. Stabile familiäre Beziehungen können jugendliche Migranten der zweiten Generation vor Identitätsverlust und Marginalisierung schützen.

Wer Integrationsprozesse fördern will, muss familiäre Solidarität stärken. Die Kommission erachtet daher die rechtlich gesicherte Möglichkeit des Nachzugs der Kernfamilie aus integrationspolitischen Gründen als vorrangig. Für die sonstigen Familienangehörigen kann es hingegen bei der bisherigen Ermessensregelung bleiben. Dem sollte auch der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission Rechnung tragen. Für das Einreisealter nachziehender Kinder gilt grundsätzlich: Je früher die Einreise erfolgt, desto wahrscheinlicher ist ein positiver Integrationsverlauf. Eine Trennung von Eltern und minderjährigen Kindern ist aber aus familienpolitischen Gründen abzulehnen. Die Kommission empfiehlt daher eine Anhebung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern von derzeit 16 auf 18 Jahre. Hierbei scheint der Kommission eine Differenzierung zwischen der unmittelbaren Einreise im Familienverband und dem späteren Nachzug bedenkenswert.

Ein gesellschaftliches Klima der Akzeptanz ist eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen sozialer Integrationsprozesse. Die individuelle Ausübung kultureller Lebensweisen und religiöser Überzeugungen gemäß den Regeln der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sollte uneingeschränkt toleriert werden.

Die Einführung eines regulären islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache stellt einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung der Muslime gegenüber den bereits etablierten Religionsgemeinschaften im Bereich der allgemeinbildenden Schulen dar; er sollte daher in das Unterrichtsprogramm an deutschen Schulen aufgenommen werden. Der islamische Religionsunterricht hat für die hier aufwachsenden muslimischen Kinder und Jugendlichen eine wichtige identitätsstützende Funktion.

### *Einbürgerung und soziale Akzeptanz*

Die Einbürgerung ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration, da sie Zuwanderern die Möglichkeit zur vollen politischen Partizipation und zur gesellschaftlichen Teilhabe bietet. Gleichzeitig signalisiert das Angebot zur Einbürgerung, dass Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft akzeptiert werden. Das neue Staatsangehörigkeitsrecht ist aus integrationspolitischer Sicht zu begrüßen. Mit der Einführung des *ius soli* wurde ein in seiner langfristigen Bedeutung hoch einzuschätzender Reformschritt vollzogen. Zudem wurde der Kreis der Einbürgerungsberechtigten erheblich ausgeweitet. Die grundsätzliche Notwendigkeit der Aufgabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes stellt jedoch für viele Migranten nach wie vor ein Hindernis dar, diese Einbürgerungsofferte auch anzunehmen. Die Kommission empfiehlt daher eine großzügigere Handhabung bei der Zulassung von Mehrstaatigkeit. Zuwanderer, die vor dem Anwerbestopp 1973 eingereist sind, und ihre Ehepartner sollten generell die Möglichkeit der Mehrstaatigkeit erhalten. Sie sind außerdem von einem Nachweis deutscher Sprachkenntnisse als Einbürgerungsvoraussetzung zu befreien.

Der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus kommt eine hohe integrationspolitische Bedeutung zu. Daher ist eine rasche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied von Rasse oder ethnischer Herkunft angeraten.

### *Erstförderung und Förderung der bereits im Land Lebenden*

Um Zuwanderern den Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt zu erleichtern, ist eine Erstförderung – wie sie in den Niederlanden und Schweden bereits praktiziert wird – erforderlich. Nach Auffassung der Kommission sollten erwachsene Neuzuwanderer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive auch in Deutschland

durch Integrationskurse systematisch mit der deutschen Sprache, den Grundzügen der politischen Ordnung und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden. Dazu zählt die Kommission: Spätaussiedler, ausländische Arbeitnehmer aus Drittstaaten, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und jüdische Zuwanderer, Ausländer mit „kleinem Asyl“ (§ 51 AuslG) sowie Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG. Auch bereits im Land lebende Zugewanderte sollten aufgrund der vorhandenen Sprach- und Integrationsdefizite in diese Förderung mit einbezogen werden.

Ohne Teilnahme und Lernbereitschaft der Migranten läuft allerdings auch ein breites Kursangebot ins Leere. Daher sollten Migranten über die Ziele und die Inhalte der Kurse umfassend informiert werden. Neuzuwanderer sind gehalten, von diesem Angebot Gebrauch zu machen. Das Kursangebot sollte mindestens 600 Unterrichtsstunden umfassen und nach Sprach- und Bildungsniveau der Teilnehmer differenzieren. Erwachsene Neuzuwanderer sollten möglichst frühzeitig nach Eintreffen in der Bundesrepublik einen Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen erhalten. Die Zuwanderer sollten sich in einem individuell abgeschlossenen Integrationsvertrag verpflichten, an den Kursen teilzunehmen und einen angemessenen Anteil an den Kurskosten zu übernehmen. Bei erfolgreicher Teilnahme sollte ein Teil der bezahlten Kosten zurückerstattet werden. Die erfolgreiche Kursteilnahme sollte darüber hinaus mit Anreizen belohnt werden.

Die Kommission hält es für erforderlich, zunächst 220 000 Kursplätze für die Erstförderung bereitzustellen. Sie schätzt die jährlichen Gesamtkosten, die dafür auf die öffentliche Hand entfielen, auf mindestens rund 615 Millionen DM. Dies ist zwar beträchtlich mehr als das Sprachförderkonzept der Bundesregierung mit rund 320 Millionen DM derzeit vorsieht, doch bleiben die von der Kommission zugrunde gelegten Aufwendungen im Ver-

gleich zu den Niederlanden und Schweden relativ moderat.

Ferner empfiehlt die Kommission, aufeinander abgestimmte Integrationsgesetze des Bundes und der Länder zu schaffen. Sie sollten die Grundlage einer geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik bilden. Bund und Länder sollten dabei jeweils die ihnen nach der Verfassung zustehende Gesetzgebungskompetenz ausschöpfen. Zur Finanzierung der Erstförderung ist eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass die Kommunen von den Kosten freigehalten werden. Es sollte angestrebt werden, dass Bund und Länder die Gesamtkosten der Integration jeweils hälftig übernehmen.

### Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik

Um Zuwanderung und Integration aktiv gestalten zu können, muss eine Gesamtstrategie entwickelt werden, die klare Ziele benennt und aufeinander abstimmt. Zahlenmäßige Festlegungen für die Gesamtzuwanderung sind dabei nicht möglich. Ohnehin sind einzelne Zuwanderungssegmente wie der Asylbereich und der Familiennachzug durch bindende rechtliche und politische Vorgaben quantitativ nicht bzw. nur beschränkt steuerbar. Obergrenzen sind nur in Bereichen der arbeitsmarkt-orientierten Zuwanderung sachgerecht. Eine Gesamtstrategie für Zuwanderung muss gleichwohl alle Bereiche umfassen, auch die, in denen eine zahlenmäßige Begrenzung nicht möglich ist. Dies bedeutet aber nicht, dass die arbeitsmarktorientierte, die humanitäre oder andere Arten der Zuwanderung gegeneinander aufgerechnet werden sollen, da mit ihnen jeweils unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

Ein jährlich zu erstellendes Zuwanderungsprogramm soll der Verwaltung als Handlungsgrundlage dienen. Es nennt für das jeweils kommende Jahr Obergrenzen befristeter und dauerhafter Zuwanderung im Bereich der Arbeitsmigration. Diese sind an demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie an den Integrationsmöglichkeiten auszurichten.

Das jährliche Zuwanderungsprogramm ist in Form einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu erstellen. Die Bundesregierung sollte bei der Ausgestaltung von den Empfehlungen eines Zuwanderungsrats ausgehen, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppierungen und Experten angehören. Der Zuwanderungsrat soll den gesellschaftlichen Konsens über die Frage der weiteren Zuwanderung vorbereiten und fördern und dabei auch die integrationspolitischen Gesichtspunkte im Auge behalten.

Die Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung erfordert aussagekräftige Statistiken. Die vorhandene Datenbasis über das Zuwanderungsgeschehen reicht nicht aus und muss verbessert werden.

### *Zuwanderungs- und Integrationsgesetz*

Die Kommission empfiehlt die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes des Bundes. Sie ist der Überzeugung, dass bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik bewußt zu machen. Das neue Gesetz sollte u.a. die Arbeitsmigration regeln und den integrationspolitischen Rahmen setzen. Daneben bleiben andere Regelungsbereiche erhalten.

Die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes sollte auch zum Anlass genommen werden, eine umfassende Vereinfachung und Bereinigung des übrigen Ausländerrechts vorzunehmen, damit mehr Verständlichkeit und Transparenz geschaffen werden. Als ein Beispiel hierfür macht die Kommission einen Vorschlag, wie ein neues System von Aufenthaltstiteln gestaltet sein könnte. Dadurch würden die derzeit bestehenden unterschiedlichen Genehmigungsarten (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -bewilligung, -befugnis, -gestattung) verringert und einfacher strukturiert.

### *Einfachere Verfahren, verbesserte Behördenorganisation*

Die Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sollten für den Antragsteller vereinfacht werden. Er sollte künftig nur noch einen behördlichen Ansprechpartner haben; Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sind in einem Bescheid zu erteilen („one stop government“). In allen arbeitsmarktorientierten Zuwanderungsverfahren sollte jeweils eine Behörde das Verfahren koordinieren und den abschließenden Zuwanderungsbescheid erlassen („verfahrensleitende Behörde“).

Bei der *dauerhaften* Zuwanderung sollte dies ein neues Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI) sein, das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorgeht. Diesem sollte als Bundesoberbehörde auch eine Bündelungsfunktion im Bereich Zuwanderung und Integration übertragen werden. Das BZI soll alle in der Zuständigkeit des Bundes stehenden Verfahren der dauerhaften Zuwanderung und der humanitären Aufnahme durchführen. Es soll Koordinierungsaufgaben im Bereich der Integration wahrnehmen, Daten sammeln und auswerten, ein effektives Rückkehr-Management aufbauen und dem Zuwanderungsrat zuarbeiten. Dem BZI sollte ein neu zu errichtendes unabhängiges Bundesforschungsinstitut angegliedert werden, das vor allem eine koordinierende Funktion im Forschungsbereich Migration und Integration wahrnimmt.

Für den Bereich der *befristeten* arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sollte die Bundesanstalt für Arbeit verfahrensleitende Behörde sein, weil hier die Prüfung der aktuellen Lage des Arbeitsmarktes sowie die Bewertung von beruflichen Qualifikationen den Schwerpunkt der Zulassungsentscheidung bilden. Die Arbeitsverwaltung mit ihren Arbeitsämtern und Geschäftsstellen ermöglicht bei diesen nachfrageorientierten Zugangssystemen auch eine Verfahrensstruktur, die einen direkten Dialog des Arbeitgebers mit kompetenten Ansprechpartnern vor Ort gewährleistet.

Die Kommission legt mit Ihrem Bericht ein Gesamtkonzept zur künftigen Gestaltung zur deutschen Migrations- und Asylpolitik vor. Sie will mit ihrem Bericht zur gesellschaftlichen Aufklärung, zur Gestaltung der zukünftigen deutschen Zuwanderungspolitik und zum politischen Konsens beitragen.

## **Impressum**

### **Unabhängige Kommission „Zuwanderung“**

Berlin, 4. Juli 2001

### **Gestaltung und Grafik**

Zeitbild Verlag GmbH, Berlin

### **Druck**

Druckerei Conrad GmbH, Berlin

### **Bezugsquelle**

Bundesministerium des Innern

Öffentlichkeitsarbeit

11014 Berlin

Der Bericht, die Zusammenfassung und die Gutachten sind erhältlich über die Internet-Seite des Bundesministeriums des Innern:

**[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)**