

23. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz

2./3. Oktober 2004, Kiel. Ostseehalle

Beschluss

Einwanderungsgesellschaft neu gestalten

Der Bundesvorstand dankt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe "Bürgerrechte und Sicherheit" (Anne Lütkes, Volker Beck, Marieluise Beck, Monika Düker, Ines Eichmüller, Birgit Laubach, Tarek Al-Wazir, Jerzy Montag, Volker Ratzmann, Wolfgang Wieland und Omid Nouripour), auf deren Entwurf dieser Beschluss beruht.

Der Zuwanderungskompromiss stellt die Migrations- und Integrationspolitik auf eine neue Grundlage. Das Zuwanderungsgesetz ist eine rechtliche Annäherung an die Realität der Einwanderungsgesellschaft. Künftig geht es nicht mehr darum, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht. Künftig geht es um überzeugende Konzepte, Einwanderung weltoffen, integrativ und human zu gestalten. MigrantInnen und Flüchtlinge haben in den letzten Jahrzehnten viel für die Entwicklung Deutschlands getan. Wir wollen dies weiter fördern. Dabei verstehen wir Integration als einen permanenten und wechselseitigen Prozess, der sowohl Einwanderer als auch Mehrheitsgesellschaft verändert. Wir verschließen dabei die Augen vor den damit einhergehenden Problemen nicht.

Die Pluralisierung der Gesellschaft ist nicht zuletzt mit der Einwanderung vorangeschritten. Vielfalt ist sichtbar geworden – ob im Bau der Moschee vor Ort, in den Klassenzimmern oder auf den Standesämtern, wo inzwischen jede sechste Eheschließung binational ist. Verunsicherungen zwischen Menschen mit unterschiedlichen Traditionen und Konflikte wie z.B. die Kopftuchdebatte sind in kulturell und religiös pluralen Gesellschaften unvermeidlich. Die multikulturelle Gesellschaft ist kein Hort der Harmonie. Aber nicht alles, was verunsichert, ist gleich eine Sicherheitsfrage, die staatliche Verbote erfordern würde. Denn der Rahmen der Kontroversen ist gegeben und verbindlich für alle: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, kurz: die Grundwerte unserer Verfassung.

Unser Ziel ist es, Migrantinnen und Migranten eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Vielfach entpuppt sich eine wahrgenommene kulturelle Differenz bei näherer Betrachtung als soziale Spaltung. Nicht zuletzt die Pisa-Ergebnisse haben gezeigt, dass nicht "die Migrantenkinder" schlechter abschneiden, sondern die Kinder aus bildungsfernen Familien mit geringeren sozialen und materiellen Ressourcen.

Kernpunkt unserer Politik ist die rechtliche Integration: Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, das Recht, mit der eigenen Familie zusammenzuleben, gleichberechtigte Zugänge zu Bildung, Ausbildung und

Arbeitsmarkt können Migrantinnen und Migranten die Sicherheit geben, gleichberechtigter Teil dieser Gesellschaft zu sein. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für eine aktive Gleichstellungspolitik im gesamten öffentlichen Leben und für einen rechtlichen Schutz gegen Diskriminierung ein.

Das war und ist das Anliegen nicht nur unserer Partei, sondern auch der Deutschen Wirtschaft, von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen – aber auch der Süsmuth-Kommission. Es findet sich leider in diesem Gesetz nicht vollständig wieder. Wir tragen diesen Kompromiss dennoch, da er ein Schritt in die richtige Richtung ist und die Tür für weitere Veränderungen öffnet.

Vieles von dem, was wir und andere wollten, scheiterte an dem Widerstand der Union, die sich von dem ursprünglichen Konsens immer weiter entfernte. Unter den gegebenen politischen Verhältnissen haben BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN manche beachtliche Verbesserung erreicht. Dazu gehören die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, die verbesserte Möglichkeit, Duldungen in Aufenthaltserlaubnisse überzuleiten, die Gleichstellung von Asylberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die Härtefallregelung und die Möglichkeiten für Hochqualifizierte, Selbständige und in Deutschland ausgebildete Hochschulabsolventen, ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht zu erhalten. Abwenden konnten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN manche von der Union geforderte Verschlechterung, wie etwa die Möglichkeit, Menschen für schlechte Leistungen in Integrationskursen auszuweisen. Die Ablehnung des Kompromisses hätte die Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik auf Jahre verhindert.

In diesem Sinn ermöglicht das Gesetz den Einstieg in die Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft. Es ist Beginn, nicht der Endpunkt der Gestaltung von Zuwanderung. Die mit dem Kompromiss geschaffene neue Grundlage verdient eine nüchterne Betrachtung. Sie stellt – bei aller Kritik – gegenüber der bisherigen Rechtsgrundlage eine durchgreifende Veränderung dar, deren Flexibilität wir nutzen können und müssen.

Jetzt gilt es, auf die Umsetzung der im Gesetz verankerten positiven Möglichkeiten zu drängen, Gestaltungsspielräume durch Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen zu nutzen, dringend notwendige und bisher fehlende Regelungen nachzutragen und die Perspektive für künftige weitere Verbesserungen offen zu halten.

Das gilt auch für die Ebene der Europäischen Union. Nach der geplanten EU-Verfassung werden künftig weite Teile der europäischen Einwanderungs-, Integrations- und Asylpolitik vergemeinschaftet sein. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben dies aus demokratischen Gesichtspunkten stets begrüßt. Wir setzen uns dafür ein, die Harmonisierung auf einem hohen menschenrechtlichen Niveau weiter zu entwickeln. Maßgeblich sind für uns hierbei die Europäische Menschenrechtskonvention, die EU-Grundrechtscharta sowie die Genfer Flüchtlingskonvention.

Plänen zur Einrichtung von europäischen Flüchtlingslagern in Nordafrika erteilen wir eine deutliche Absage: Eine derartige Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Drittstaaten wäre nicht nur völkerrechtswidrig, sondern würde auch gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Auch die EU-Kommission und das Europäische Parlament haben erklärt: Individuelle Fluchtmöglichkeiten in die EU müssen auch in Zukunft offen bleiben.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN treten dagegen für völkerrechtskonforme Ergänzungen der Flüchtlingsaufnahme ein. Die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag, dass zur Lösung humanitärer Einzelfälle pro Jahr zunächst 500 Flüchtlinge aus dem Ausland aufgenommen werden sollen, muss endlich umgesetzt werden.

Vor dem Hintergrund der Rettungsaktion der "Cap Anamur" stellen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nochmals klar: Humanitäre Flüchtlingshilfe ist kein Verbrechen. Wir lehnen pauschale Vorurteile ab, die humanitäre Flüchtlingshelfer und skrupellose erwerbsmäßige Schleuser gleichstellen. Die EU hat den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, eine entsprechende humanitäre Klausel in ihr nationales Recht aufzunehmen. Wir unterstützen diese Absicht.

1. Umsetzung im Sinne der Einwanderungsgesellschaft sichern

Die jetzt zu schaffenden Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen müssen sicherstellen, dass die Anwendung des Zuwanderungsgesetzes den Intentionen des Gesetzes und den Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft entspricht.

Langjährig Geduldete müssen tatsächlich die Möglichkeit erhalten, eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen zu erhalten. Die Prüfung einer Ausreisemöglichkeit muss auch die Frage der Zumutbarkeit einer Ausreise umfassen. Dies muss aus unserer Sicht dazu führen, dass z. B. Minderheitsangehörigen aus dem Kosovo und Flüchtlingen aus Afghanistan eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Wie in der Gesetzesbegründung vorgesehen, müssen insbesondere geduldete Kinder und Jugendliche einen einfacheren Zugang zu einer rechtmäßigen Aufenthaltserlaubnis und damit zu Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen erhalten. Aus integrations- und jugendpolitischen Gründen muss darüber hinaus auch für Jugendliche, die in der Duldung verbleiben sollten oder als Asylsuchende hier leben, der Zugang zur Ausbildung eröffnet werden.

In den Ländern werden BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darauf drängen, dass die erweiterten Möglichkeiten einer Aufenthaltsgewährung in Härtefällen auch genutzt werden und die Kommissionen auf Antrag der Betroffenen tätig werden.

Freizügigkeit nicht nur von Waren und Dienstleistungen, sondern auch von Menschen ist eines der Merkmale der Europäischen Union. Die Speicherung der Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten im Ausländerzentralregister ist der modernen Europäischen Union nicht mehr gemäß. Wir setzen uns dafür ein, EU-Bürgerinnen und -Bürger aus dem Ausländerzentralregister zu streichen.

2. Bleiberechtsregelung schaffen

Trotz des großen Engagements der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, von PRO ASYL, von Migranten-Selbstorganisationen und vielen Prominenten konnten wir innerhalb des Zuwanderungsgesetzes noch keine Bleiberechts- oder Altfallregelung für die bereits langjährig in Deutschland lebenden geduldeten Menschen erzielen. Wir sind überzeugt, dass diese Lösung auch im wohlverstandenen Interesse der Verwaltungen der Bundesländer liegen würde. Die hohe Zahl der langjährig Geduldeten kann nicht allein den Härtefallregelungen überlassen werden. Hier ist ein möglichst unbürokratischer Schlussstrich nötig. Wer über 5 Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik lebt, soll hier bleiben und arbeiten können. Gerade bei hier aufgewachsenen Kindern ist eine Rückkehr nicht mehr zumutbar und kann auch nicht in unserem Interesse sein. Viele sind längst Teil dieser Gesellschaft, ihrer weiteren Integration sollen keine Steine mehr in den Weg gelegt werden. Eine solche Regelung ist überfällig. Das Gesetz muss hier im Sinn einer Vorschrift des alten § 100a AuslG nachgebessert werden. Eine Bleiberechtsregelung, die gestaffelt nach Aufenthaltsdauer für Alleinstehende, Familien mit Kindern, unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und traumatisierten Bürgerkriegsopfern, die Möglichkeit eines gesicherten Aufenthalts schafft, hat für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN höchste Priorität. Die Erreichung dieses Ziels wollen wir deshalb unverzüglich in der Koalition vorantreiben.

Ebenso ist die Rücknahme der Vorbehaltserklärung der Bundesregierung zur Kinderrechtskonvention der vereinten Nationen gegenüber unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen längst überfällig.

3. Integration fördern

Auch von seinem ursprünglichen Integrationsmodell musste Rot-Grün auf Druck der Union Abstriche machen, die den Kernbereich dieses Modells berühren: Zwar erhalten formal künftig alle, die nach Deutschland einwandern, einen Rechtsanspruch auf Integrationskurse, um dort die für ihre Aufenthaltsverfestigung erforderlichen ausreichenden Deutschkenntnisse zu erwerben. Faktischen Zugang

erhalten diese Menschen – ebenso wie bereits hier lebende Ausländerinnen und Ausländer – aber nur, wenn sie hierzu von den Ausländerbehörden verpflichtet werden. Hier stehen wir in der Verantwortung: Da sich die Länder auf Druck der Union aus der Finanzierung dieser Integrationskurse vollständig zurückgezogen haben, obliegt es nun dem Bund sicherzustellen, dass der Integrationskursanspruch nicht – wie von der Union vorgeschlagen – zu einer Integrationsförderung nach Kassenlage verkommt und damit die Teilnahmemöglichkeiten insbesondere von Migrantinnen einschränken würde. Die nun anstehende Rechtsverordnung muss klarstellen, dass die AusländerInnen z.B. hinsichtlich ihres Kostenbeitrags für die Sprachkurse nicht überfordert werden und dass sog. BestandsausländerInnen dann nicht zu Integrationskursen verpflichtet werden, wenn sie bereits Deutsch sprechen.

Integration ist wesentlicher Teil der Verbesserung der Bildungslandschaft und eine Chance für die Weiterentwicklung der Bundesrepublik.

Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes verstehen wir als Chance, nun für Mehrheiten im Sinne weiterer Reformen in diesem Bereich zu streiten. Die Verkürzung der Integration auf die Verordnung von Sprachkursen, die fehlende Antwort des Gesetzes auf die demografische Entwicklung der deutschen Gesellschaft und Fehljustierungen im Ausweisungsrecht sowie bestehende humanitäre Probleme in Bezug auf Abschiebehaft und Residenzpflicht sind Anlass, um mit Flüchtlingsinitiativen und Migrant*innenorganisationen, Kirchen, Gewerkschaften und Arbeitgebern über die weiteren Perspektiven zu diskutieren.

Integration ist mehr, als Spracherwerb. Neben der rechtlichen Gleichstellung spielen der Zugang zum Arbeitsmarkt, eine aktive Anti-Ghettoisierungspolitik, ein Klima von Toleranz und Offenheit und vor allem eine zeitgemäße Bildungspolitik bei der Integration eine zentrale Rolle. Die deutsche Bildungslandschaft braucht dringend erkennbare Konzepte zur Erhöhung der Bildungserfolge, insbesondere mit dem Fokus einer konsequenten Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Unterrichtsinhalte müssen die Lebenswirklichkeit der Kinder und Jugendlichen und ihre vielfältigen Erfahrungen widerspiegeln. Alle Bildungseinrichtungen, von der Kindertageseinrichtung über die Schule bis hin zu Berufsausbildungsstätten und Universitäten, müssen sich zu Lebensorten entwickeln, an denen von Lehrenden wie von Lernenden Denken und Handeln in kulturübergreifenden Zusammenhängen erlernt und gelebt wird. Diese inhaltliche Neuausrichtung muss sich auch in den Unterrichtsinhalten widerspiegeln.

Dem Spracherwerb von Kindern und Jugendlichen kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Sprache ist der Schlüssel und unabdingbar zur Teilhabe an gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen. Wir brauchen ein generelles Umdenken von einer monolingualen Orientierung hin zu einem Sprachenlernen, das einerseits den Erwerb der Verkehrssprache Deutsch fördert, andererseits aber Zwei- und Mehrsprachigkeit nicht nur beachtet, sondern auch als individuelles Potenzial und gesellschaftliche Ressource wertet und stärkt.

Zu einer interkulturellen Schülerschaft gehört auch ein interkulturell lehrendes und erziehendes Personal. Auch Elternbildung muss ein neuer Schwerpunkt in der Bildungspolitik werden.

4. Chancen für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus

Das gerade zustande gekommene Gesetz zur Steuerung und Regelung von Zuwanderung lässt den humanitären Bereich der illegalen Zuwanderung und des illegalen Aufenthalts weiterhin ungeregelt. Dieser Bereich ist in diesem Gesetz kein Thema. Und dies, obwohl auch nach der 'aufenthaltsrechtlichen Legalisierung' vieler tausender Menschen durch den EU-Beitritt der zehn ost- und mitteleuropäischen Ländern schätzungsweise immer noch zwischen 500.000 und 1 Million Menschen in Deutschland in diesem rechtlosen Zustand leben müssen.

Probleme werden nicht gelöst, indem man sie verschweigt oder ausklammert. Deshalb müssen umgehend folgende Punkte angegangen werden:

Es muss klargestellt werden, dass humanitär motivierte Hilfe nicht unter den Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt fällt. Haupt- und Ehrenamtliche, die hier für Staat und Gesellschaft wertvolle subsidiäre Arbeit leisten, dürfen nicht kriminalisiert werden. Die EU-Richtlinie 2002/90/EG gewährt jedem Mitgliedsland diese Möglichkeit. Wir wollen sie nutzen.

Es muss klargestellt werden, dass außer dem Sozialamt niemand zur Er- und Übermittlung aufenthaltsrelevanter Daten an die Ausländerbehörde verpflichtet ist: Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter, Richter usw. haben klare berufsspezifische Aufgaben, diese dürfen nicht zur Migrationskontrolle und Denunziation instrumentalisiert werden.

Alle Menschen haben ihre Würde. Diese zu schützen ist die grundlegende Aufgabe und Verpflichtung des Staates, die nicht hinter dem Recht des Staates zurückstehen darf, die Regelung der Zuwanderung zu sichern. Um dieser Würde stärker zu ihrem Recht zu verhelfen, werden BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Debatte über die Einführung eines legalisierten Aufenthaltsstatus (Amnestie) der „Sans Papiers“ führen, die sich an der Legalisierungspraxis von Ländern wie Spanien, Frankreich, Belgien, Griechenland und den USA orientiert.

5. Langfristig notwendige Änderungen

So scheiterte aufgrund des erbitterten Widerstandes der Union die Einführung der demografischen Zuwanderung – und dies obwohl nicht nur die Süßmuth-Kommission und die Rürup-Kommission – sondern selbst die Herzog-Kommission und sogar die Zuwanderungskommission der CDU festgestellt hatten, dass demografische Zuwanderung einen wichtigen Beitrag darstellt, um die Sozialsysteme in Deutschland langfristig zu sichern. Die wirtschaftliche und demografische Entwicklung der nächsten Jahre wird hier eine Weiterentwicklung notwendig machen. Wir werden uns deshalb dafür einsetzen, dass die Einführung des Punkteverfahrens und die weitere Lockerung und Aufhebung des Anwerbestopps wieder auf die politische Tagesordnung kommen.

Wir stehen weiterhin für eine weltoffene, moderne, humanitären Grundsätzen verpflichtete Migrations- und Flüchtlingspolitik. Dieses Kompromissgesetz ist der Anfang, nicht das Ende auf dem Weg in die Einwanderungsgesellschaft.