

# Dokumente zum Zeitgeschehen

## **Integration – Grundvoraussetzung ohne Alternative**

**Memorandum der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen**

**Cornelia Schmalz-Jacobsen, MdB, vom 26. August 1998**

**(Wortlaut)**

*Am 26. August stellte die scheidende Ausländerbeauftragte der Bundesregierung ein Memorandum vor, in welchem sie die Erfahrungen ihrer siebenjährigen Amtszeit bilanziert. Die Äußerungen von Cornelia Schmalz-Jacobsen fanden auch deshalb besondere Beachtung, weil sich CDU und CSU in den Wochen zuvor gestritten hatten, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht. (Vgl. die „Eindringliche Erinnerung“ im Juliheft, S.772f, sowie den Beitrag von Helena Sabbagh in der Septemberausgabe, S.1031ff.) Die Ausländerbeauftragte kritisierte, daß Wahlkampf „auf dem Rücken der Ausländer“ geführt wurde. Es müsse, sagte sie bei der Präsentation, Schluß sein mit der „Lebenslüge“, daß der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik zur Disposition stünde. Eine konsequente Integrationspolitik sei das beste Mittel gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Wir dokumentieren das Memorandum im Wortlaut. – D. Red.*

### *I. Einflüsse der Globalisierung*

Der Prozeß der Globalisierung beschränkt sich längst nicht mehr allein auf Fragen der Wirtschaft. Er macht auch vor Fragen der Innenpolitik sowie gesellschaftlichen Entwicklungen nicht halt. Ehemals weite Wege sind heute nicht nur für Güter, sondern auch für Menschen rascher und leichter überbrückbar. Insbesondere Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Lage in der Mitte Europas schon immer Ausgangs- und Zielort von Wanderungen gewesen und ist es heute um so mehr. Daß dies so ist, ist zum einen Beleg für das Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Stabilität Deutschlands, führt zum anderen aber auch zu typischen migrationsbedingten Problemen, wie sie jedes Einwanderungsland kennt. Dazu zählt auch die Tendenz, politische und soziale Konflikte der Herkunftsländer „mitzunehmen“. Deutschland ist es bisher relativ gut gelungen, diesen Effekt nicht wirksam werden zu lassen. Das ist vor allem Ergebnis der weitgehend erfolgreichen ökonomischen Integration der ehemaligen „Gastarbeiter“.

Nicht minder bedeutsam ist der Einfluß der Globalisierung auf die Lebensverhältnisse der Zuwanderer. Familienleben findet mehr und mehr auch über Länder und Kontinente hinweg statt. Die Besuchsreise aus Rußland oder der Türkei nach Deutschland wird zunehmend in ähnlicher Weise zur Normalität, wie es die Besuchsreise von Mecklenburg-Vorpommern nach Bayern oder Österreich ist. Das Bedürfnis nach einfacheren Möglichkeiten grenzüberschreitender Besuchsaufenthalte und Familienzusammenführungen wird mit wachsender Entfernung nicht geringer, sondern eher größer. Es nimmt im gleichen Maß zu wie die Anstrengungen nationaler Regierungen in den EU-Staaten verstärkt werden, unerwünschte Zuwanderung zu verhindern. Deshalb müssen Lösungen gefunden werden, den gegenwärtigen Trend zur Behinderung von Besuchsreisen und Ehegattennachzug zurückzunehmen, den Mißbrauch solcher Regelungen aber wirksam eindämmen.

Dieser Situation angemessene Einreisemodalitäten und eine entsprechende Vereinheitlichung des europäischen Rechts müssen einhergehen mit Überlegungen zu einer adäquaten Neugestaltung der nationalen wie europäischen Zuwanderungs- und Integrationspolitik.

### *II. Europäisierung der Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik*

Bereits heute sind Migrationspolitik und alle sie berührenden Politikfelder keine allein nationale Angelegenheit mehr. Der Amsterdamer Vertrag über die Europäische Union und Entscheidungen europäischer Gerichte haben erste ausbaufähige Ansätze einer gemeinsamen Zuwan-

derungspolitik der EU hervorgebracht. Es liegt nun an den nationalen Parlamenten sowie dem Europäischen Parlament, darauf zu dringen, daß das grundsätzliche Transparenz- und Demokratiedefizit der EU auch in diesem Bereich abgebaut wird. Dazu gehört auch, daß weitreichende migrationspolitische Entscheidungen nicht mehr allein von der europäischen und nationalstaatlichen Exekutive getroffen, sondern wieder als ureigene Aufgabe der Parlamente begriffen werden.

Augenfällig werden die Defizite etwa bei der Asylpolitik. Ungeachtet der deutschen Grundgesetzänderung von 1993 ist die Bundesrepublik nach wie vor Hauptzielland von Flüchtlingen in Europa geblieben. Es liegt im Interesse sowohl Deutschlands als auch des Fortschritts der europäischen Integration, die Asylgewährung und Flüchtlingsaufnahme in den EU-Staaten rechtlich zu vereinheitlichen.

Eine gemeinsame europäische Migrationspolitik wird schon mittelfristig nicht auf gesetzgeberische Maßnahmen zur EU-weiten Steuerung der Zuwanderung verzichten können. Dazu sind angesichts der langwierigen europäischen Entscheidungsprozesse nationale Vorarbeiten, eine deutsche Initiative zumal, erforderlich. Nationale und europäische Zuwanderungspolitik kann sich nicht auf die illusionäre Absicht beschränken, die Außengrenzen abzuschotten und Immigration dadurch faktisch unmöglich zu machen.

So notwendig es ist, die illegale Einreise zu unterbinden, so zwingend ist es, die legale Zuwanderung auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen, sie mit Hilfe flexibler Quotensysteme und Auswahlkriterien zu lenken und zu begrenzen. Ein Mehr an Zuwanderungskontrolle bedingt geradezu ein Mehr an Integration der Zuwanderer. Immigration ist keine Gefahr für die Entwicklung einer Gesellschaft, sondern gehört mit ihren insgesamt positiven Effekten längst zur Normalität europäischer Staaten.

### *III. Integration*

Integration ist ein Anspruch und eine Anstrengung, zu der es keine Alternative gibt – weder für die aufnehmende Mehrheitsgesellschaft noch für die zugewanderte Minderheitsgesellschaft. Dies anzuerkennen, ist für beide Seiten Grundvoraussetzung eines erfolgreichen Integrationsprozesses. Der Aufenthalt der ausländischen Wohnbevölkerung steht nicht zur Disposition. Gleichzeitig müssen sich „Ausländer“ nicht nur als Einwanderer definieren, sondern endlich auch als Auswanderer begreifen.

Integration läßt sich nicht exakt definieren. Notwendig ist aber die Formulierung von grundlegenden Integrationsanforderungen, damit Zuwanderer an der Weiterentwicklung der Gesellschaft teilhaben können. In Deutschland fehlt es bislang an einer solchen klaren Beschreibung von Mindestanforderungen für die soziale Integration. Zu diesen Mindestanforderungen muß die unbedingte Achtung der durch die Verfassung gesetzten Normen und Werte (Menschenwürde, Gleichheit aller Menschen, Demokratie als politisches Ordnungsprinzip, Wahrung des Rechtsstaates) ebenso gehören wie das unvermeidliche Erlernen der deutschen Sprache.

Die Gültigkeit unserer grundlegenden Verfassungsnormen wird auch durch Zuwanderung nicht in Frage gestellt. Wer diese Normen nicht akzeptiert, kann nicht Teil unserer Gesellschaft sein. Der Spracherwerb ist die Eintrittskarte in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leben. Wer umfassenden Sprachkenntnissen zu geringe Bedeutung beimißt, reduziert vom ersten Tag an seine Integrationschancen in der selbstgewählten neuen Heimat und erweckt den Eindruck mangelnder Integrationsbereitschaft. Das Erlernen der deutschen Sprache ist diejenige Integrationsanstrengung, die nicht nur verlangt werden muß, sondern gleichzeitig zur größten gesellschaftlichen Anerkennung führt, sie letztlich sogar bedingt. Sprachbarrieren sind das größte Hindernis für ein einvernehmliches Miteinander – und zwar sowohl zwischen Deutschen und Ausländern als auch zwischen Ausländern unterschiedlicher Herkunft.

Diese Feststellung gilt für hier lebende oder neu einreisende Ausländer und für Spätaussiedler gleichermaßen. Unabhängig von dem sie trennenden Rechtsstatus sehen sie sich beinahe identischen Integrationsanforderungen und -schwierigkeiten gegenüber: Ausdruck einer Zuwanderungssituation ohne Zuwanderungsfolgengesetzgebung. Die soziale Integration von

Aussiedlern und Ausländern kann nicht länger getrennt voneinander verfolgt werden. Es ist höchste Zeit für ein schlüssiges Konzept einer systematischen Integrationspolitik für alle Menschen, die dauerhaft nach Deutschland kommen.

Eine offene Gesellschaft, die sich aus Mitgliedern unterschiedlichster Herkunft, Nationalität, Kultur und Religion zusammensetzt, wird auch danach noch eine Gesellschaft sein, die nicht frei von Konflikten ist. Ziel aller Integrationsbemühungen muß es deshalb sein, solche Konflikte friedlich beizulegen oder aber die Kraft aufzubringen, sie wechselseitig als unauflöslich zu tolerieren. Konsequente Integrationspolitik ist zugleich die beste Waffe gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Ohne sie wird sich niemand über anhaltend hohe Zahlen fremdenfeindlich und rassistisch motivierter Gewalttaten wundern dürfen.

Auf lange Sicht lassen sich Integration und Assimilation nicht voneinander trennen. Ebenso wie Integration ist auch Assimilation, die sich über Generationen hinweg entwickelt, ein offener Prozeß, der nicht im einzelnen vorgeschrieben oder zeitlich terminiert werden kann.

#### *IV. Unionsbürger versus Drittstaatsangehörige in Deutschland?*

Der voranschreitende politische und rechtliche Zusammenschluß der Mitgliedstaaten der Europäischen Union führt in jedem einzelnen dieser Staaten, vor allem aber in Deutschland, zur Existenz einer Zwei-Klassen-Ausländergesellschaft – mit integrationspolitisch nachteiligen Folgen.

Auf Unionsbürger findet das Ausländergesetz nur noch dort Anwendung, wo das Europäische Gemeinschaftsrecht keine abweichenden Bestimmungen enthält. Zudem sind Unionsbürger im Besitz des Wahlrechts auf kommunaler Ebene sowie zum Europäischen Parlament. Für Angehörige von Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, gelten diese Rechte – unabhängig von der jeweiligen Aufenthaltsdauer in Deutschland – nicht. Mehr und mehr wird dies von im Bundesgebiet lebenden Drittstaatsangehörigen als Signal der Nichtakzeptanz wahrgenommen.

Deutschland darf das nicht gleichgültig sein. Angesichts des Umstandes, daß Drittstaatsangehörige die große Mehrheit aller hier lebenden Ausländer ausmachen – allein die Zahl der türkischen Staatsangehörigen liegt über derjenigen der in Deutschland ansässigen Unionsbürger – müssen wir die Ungleichbehandlung von legal und dauerhaft ansässigen Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern beenden. Daran muß gerade Deutschland ein besonderes Interesse haben, da fast die Hälfte aller Drittstaatsangehörigen innerhalb der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland leben. Für den Erfolg der Integrationspolitik aller EU-Staaten ist eine weitestgehende Angleichung ihrer Rechte und Pflichten unerlässlich.

#### *V. Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht*

Jenseits des Streits darum, ob die Einbürgerung von Zuwanderern eine Zwischenetappe oder erst der Endpunkt einer erfolgreichen Integration sein sollte, hat sich die Reformbedürftigkeit des deutschen Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrechts in den letzten Jahren erkennbarer denn je offenbart. Während andere europäische Staaten bei der Verleihung ihrer Staatsangehörigkeit vergleichsweise pragmatisch verfahren, sieht unser Recht überdurchschnittlich lange Fristen bis zum Erwerb eines Rechtsanspruches auf Einbürgerung vor. Außerdem zwingt es uns, selbst solche Kinder ausländischer Eltern als Ausländer zu behandeln, die mitunter bereits in der zweiten oder gar dritten Generation in Deutschland geboren wurden. Das ist nicht zeitgemäß und wird zusehends zum Hemmschuh der gesellschaftlichen Entwicklung, auch weil es dazu führt, daß wir das Potential dieser Jugendlichen in ihrem eigenen und in unser aller Interesse nicht nutzen.

Die Tatsache, daß Kinder, die als Ausländer in Deutschland aufwachsen, auf Schritt und Tritt mit dem Paß-Unterschied zu deutschen Gleichaltrigen konfrontiert werden, kann Integrationsbemühungen konterkarieren und zu einer einseitigen Rückbesinnung auf Werte und Traditionen des Herkunftslandes der Familie führen, zu einer Art inneren Emigration. Das deutsche

Staatsangehörigkeitsrecht verhindert häufig, daß der Zugehörigkeitswunsch zur und das Integrationsangebot der Gesellschaft in Einklang gebracht werden. Statt mit „inländischer Identität“ werden diese Kinder im Bewußtsein groß, auf Dauer fremd zu sein.

Kinder, deren ausländische Eltern ihren festen Lebensmittelpunkt in Deutschland haben, müssen mit der Geburt im Inland deutsche Staatsangehörige werden. Und nicht ihre Eltern, sondern allenfalls sie selbst sollten die Möglichkeit erhalten, sich nach Erreichen der Volljährigkeit gegen die deutsche Staatsangehörigkeit auszusprechen, indem sie innerhalb eines fest umrissenen Zeitraums gegen die deutsche und für die Staatsangehörigkeit der Eltern optieren.

Heute können ausländische Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr eigenständig darüber entscheiden, ob sie – mitunter gegen den Widerstand des Elternhauses – deutsche Staatsangehörige werden wollen. In Zukunft sollten sie von Geburt an Deutsche sein und sich ab dem 18. Lebensjahr entscheiden, ob sie deutsche Staatsangehörige bleiben wollen. Das ist ein Unterschied von nicht zu unterschätzender Tragweite. Er schafft die Voraussetzung dafür, unsere Auffassung, wer Ausländer und wer Deutscher ist, grundlegend zu verändern.

Darüber hinaus muß auch unser Einbürgerungsrecht weiter reformiert werden. Nicht, weil es sehr schwierig wäre, auf diesem Wege deutscher Staatsbürger zu werden (es war tatsächlich noch nie so einfach wie heute), sondern weil zusätzliche Verbesserungen im Interesse unserer Gesellschaft liegen. Vor allem die Fristen, ab denen eine Einbürgerung – in der Regel unter Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit – als Rechtsanspruch eingeräumt (bislang 15 Jahre) oder auf dem Wege behördlichen Ermessens (10 Jahre) angeboten wird, sind zu lang. Sie müssen verkürzt werden, auch um die legitime Erwartungshaltung der einheimischen Gesellschaft an die Zuwanderer, sich verstärkt aktiv um Integration zu bemühen, glaubwürdig zu unterstreichen.

Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit ist dabei nicht das Ziel der Reform, sondern ein Mittel zur weiteren Erleichterung der Einbürgerung. Der deutlichen Erhöhung der Einbürgerungszahlen muß gegenüber der Vermeidung der Mehrstaatigkeit Priorität eingeräumt werden. So etwas wie ein „Recht auf doppelte Staatsangehörigkeit“ wird es aber auch künftig nicht geben. Wer Einbürgerungen nur unter kategorischer Hinnahme von Mehrstaatigkeit das Wort redet, begeht den selben gedanklichen Fehler wie jemand, der Einbürgerungen nur unter kategorischer Vermeidung von Mehrstaatigkeit zulassen will. Beide Parteien überschätzen die Bedeutung der bisherigen Staatsangehörigkeit.

Die Erwartungshaltung im Hinblick auf eine zügige Eingliederung und Einbürgerung muß deutlicher als bisher herausgestellt werden. Notwendig ist eine ernstgemeinte Kampagne „Pro Einbürgerung“, denn der kurze Weg zur deutschen Staatsangehörigkeit trägt maßgeblich zur Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei.

## *VI. Institutionelle Rahmenbedingungen*

Zuwanderungs- und Integrationspolitik werden auch künftig an Bedeutung weiter zunehmen. Daher ist es erforderlich, den institutionellen Rahmen, in den diese Politikbereiche in Deutschland eingebettet sind, neu zu strukturieren.

Die diesbezüglichen exekutiven Aufgaben, die bisher auf verschiedene Bundesministerien verteilt sind, müssen gebündelt werden, auch weil eine Regulierung der Zuwanderung über eine nationale, später europäische Migrationsgesetzgebung ohne entsprechende institutionelle Reformen nicht realistisch erscheint. Wie das im Einzelnen aussehen kann und welche Rolle eine künftige Beauftragte für Ausländerfragen innerhalb einer neuen Struktur einnehmen wird, muß sich im Licht dieser Entwicklung erweisen.

Abgesehen davon muß im Hinblick auf ein notwendiges Gesetz zur Steuerung der Zuwanderung ein Bundesamt für Migration und Integration eingerichtet werden, dem eine Ständige Beratende Expertenkommission zur Seite gestellt wird, um in regelmäßigen Abständen über Quoten und Kriterien eines solchen Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes zu beschließen.

Die Bündelung der einschlägigen Kompetenzen und Befugnisse sowie die sich daraus ergebende größere Klarheit wird der Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland ein Mehr an Verlässlichkeit und Vermittelbarkeit verleihen und damit einen Beitrag zum inneren Frieden in unserem Land leisten.