

Deutscher Caritasverband e.V.

Montag, 23. Juli 2001

Not sehen und handeln.
C a r i t a s



Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"

Inhalt

1. Grundsätzliches
2. Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung
3. Zuwanderung aus humanitären Gründen
 - 3.1 Asyl
 - 3.2 Zuzug von Spätaussiedlern
 - 3.3 Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion
4. Familie und Familienzusammenführung
5. Integration
 - 5.1 Integrationsmaßnahmen
 - 5.2 Politische Partizipation
 - 5.3 Abbau von rechtlichen Integrationshindernissen
 - 5.4 Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt
6. Soziale Akzeptanz, Diskriminierung, rechtsradikale Gewalt
7. Islam
8. Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus
9. Strukturelle Fragen

1.Grundsätzliches

Die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" hat mit der Vorlage ihres Berichts einen wichtigen Beitrag geleistet im Bemühen um einen breiten gesellschaftlichen Konsens in den Themenbereichen Zuwanderung und Integration. Dabei wurden auch die mit diesen Fragen zusammenhängenden humanitären Aspekte berücksichtigt. In ihrer fundierten Analyse wird die Realität und das Erfordernis von Zu- und Einwanderung anerkannt und die Notwendigkeit verstärkter Integrationsbemühungen hervorgehoben. Ihre Empfehlungen stellen eine gute Grundlage dar für parteiübergreifende Lösungsansätze bisher strittiger Fragestellungen.

Es ist positiv zu bewerten, dass die Bedeutung des europäischen Rahmens für die neue Zuwanderungs- und Asylpolitik anerkannt wird. Dies kann auch öffentlich eine Signalwirkung haben, da der Kenntnisstand in der breiten Öffentlichkeit über die Bedeutung europäischer Politiken bislang eher gering ist. Europäische Politiken im Migrationsbereich sollten sich allerdings nicht an dem niedrigsten gemeinsamen Nenner orientieren, sondern vielmehr an gelungener Praxis in den einzelnen Mitgliedsstaaten. In diesem Sinne wird die Forderung nach aktiver Beteiligung der Bundesregierung an der offenen Koordinierung im Rahmen der Europäischen Union befürwortet.

Auch wenn nicht alle Wünsche der Kirchen und ihrer Verbände bei den Empfehlungen berücksichtigt werden konnten, verdient das Ergebnis große Anerkennung. Zentrales Anliegen muss jetzt sein, den Bericht in seiner Gesamtaussage zu würdigen. Für den weiteren Umgang mit dem Bericht ist nun wichtig, der Suche nach Gemeinsamkeiten größeren Wert beizumessen als der Hervorhebung von Trennendem. Die zahlreichen Übereinstimmungen mit den Vorstellungen der verschiedenen Parteien geben Anlass zur Hoffnung auf eine baldige Einigung in zentralen Fragestellungen.

Nachfolgend nimmt der Deutsche Caritasverband in einigen zentralen Punkten Stellung zum und den Empfehlungen der Kommission. Dabei wird insbesondere auf die Bereiche näher eingegangen, die von katholischer Kirche und Caritas auch in der Vergangenheit wiederholt angemahnt wurden und die der Deutsche Caritasverband 1999 in seinen "Migrationspolitischen Positionen" niedergelegt hat.

2. Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Die Auffassung der Kommission, dass die erfolgreiche Gestaltung von Zuwanderung und Integration eine Gesamtstrategie voraussetzt, teilen wir. Dabei müssen klare Ziele definiert und Grenzen im nationalen und internationalen Recht beachtet werden. Arbeitsmarktorientierte und nicht arbeitsmarktorientierte Zuwanderungswege dürfen nicht gegenseitig aufgerechnet werden. Jährlich festzulegende Zielgrößen sorgen für Transparenz und dadurch für Akzeptanz. Diese sollten unter Einbeziehung eines neu zu gründenden Zuwanderungsrats, an dem Kirchen und Wohlfahrtsverbände beteiligt werden sollen, mittelfristig geplant und als Verordnung von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden.

Der deutsche Caritasverband begrüßt, dass für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung differenzierte Zuwanderungssysteme vorgesehen sind. Insbesondere findet unsere Zustimmung, dass auch bereits hier lebende Migrantinnen Zugang zu diesen Systemen erhalten sollen.

Dieser Zugang sollte jedoch auch für solche abgelehnten Asylbewerber vorgesehen werden, die wegen humanitärer Gründe einen Abschiebeschutz erhalten. Ursache für deren Flucht sind nämlich oft langanhaltende menschenrechtswidrige Umstände in ihrem Heimatland, die eine Rückkehr nicht nur kurzfristig unmöglich machen. Eine Aufenthaltsverfestigung mit entsprechender Integrationsmotivation wäre auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft.

Das Ziel, durch ein einheitliches Gesetzeswerk zu Zuwanderung und Integration die heutige Rechtsaufsplitterung zu beenden, findet unsere volle Unterstützung. Wir stimmen der Auffassung der Kommission zu, dass allein Novellierungen bestehender Gesetze, insbesondere des ordnungsrechtlich geprägten Ausländergesetzes, nicht geeignet sind, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidung einer neuartigen Zuwanderungs- und Integrationspolitik zu versinnbildlichen. Allerdings müssen dabei auch Vereinfachungen, Rechtsbereinigungen und Anpassungen in vorhandenen Gesetzen durchgeführt werden.

Die Einschätzung der Kommission, dass es neben dem langfristig angelegten Prozess der Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes auch sofortiger Rechtsvereinfachung bedarf, wird geteilt. Insbesondere das Ausländer- und das Arbeitnehmerlaubnisrecht müssen einfacher, übersichtlicher und systematischer gestaltet werden. Die geforderte Vereinfachung der sehr komplexen Regelungen zum Aufenthaltsstatus ist zwar grundsätzlich wünschenswert, allerdings muss eine Vereinfachung immer auch die Folgewirkungen auf die vielfältigen sehr differenzierten Regelungen, die am Aufenthaltsstatus anknüpfen, im Auge behalten.

3. Zuwanderung aus humanitären Gründen

Die Überschrift "Humanitär handeln" darf nicht den irrigen Eindruck erwecken, die hier angesprochenen Personengruppen seien auf beliebige Gnadenakte angewiesen. So stehen

Flüchtlingen, Ausländern im Rahmen der Familienzusammenführung, ausländischen Kindern und Jugendlichen und selbst den sogenannten "Illegalen" völkerrechtlich und menschenrechtlich garantierte Schutzansprüche zu.

3.1 Asyl

"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."

Dieses Bekenntnis in der Zusammenfassung des Kommissionsberichts muss Grundlage jeder Veränderung des Asylrechts sein. Die Kommission hat im Verlauf ihrer Arbeiten erkannt, dass das deutsche Asyl- und Flüchtlingsrecht nicht in allen Belangen den Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention und den Rechtsstandards in der EU gerecht wird. An dieser Erkenntnis wird sich die Ankündigung von Bundesinnenminister Schily messen lassen müssen, auf der Grundlage des Kommissionsberichts "das modernste Zuwanderungsrecht Europas" schaffen zu wollen.

Der Asyl- und Flüchtlingsteil des Kommissionsberichts ist geprägt von gründlichen und sorgfältigen Situationsanalysen. Die Empfehlungen sind um sachgerechte Lösungen bemüht und verdienen zum größten Teil Unterstützung. In einigen Punkten jedoch unterscheiden sich die Kommissionsempfehlungen und die Forderungen von katholischer Kirche und Caritas zum Teil erheblich. Im Einzelnen wird festgestellt:

- Die Kommissionsempfehlung zur Beibehaltung des individuellen Asylgrundrechts, wenn nur in der eingeschränkten Form des Artikel 16 a Grundgesetz, ist zu begrüßen. Für eine Abschaffung gibt es keine überzeugenden Gründe. Bei fortschreitender europäischer Rechtsvereinheitlichung dürfte jedoch eine Aufweichung der strengen Prinzipien sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsstaaten notwendig werden.
- Erfreulich ist das deutliche Bekenntnis zur Beibehaltung der Rechtsweggarantie des Artikel 19 IV Grundgesetz. Dahinter steht die richtige Erkenntnis, dass eine Änderung keinen zusätzlichen Gestaltungsspielraum zur Straffung der Asylverfahren eröffnen würde und Entwicklungen auf europäischer Ebene zuwider liefe. Eine Einschränkung dieser elementaren Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips bedürfte besonders schwerwiegender Gründe, die nicht vorliegen.
- Die Schutzbedürftigkeit in Fällen nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung wird von der Kommission ausdrücklich bejaht. Zu einer klaren Regelungsempfehlung kann sie sich allerdings nicht durchringen. Immerhin empfiehlt die Kommission, "eine Lösung auf europäischer Ebene zu suchen". Dies kann nur bedeuten: Der Rechtsstatus der Betroffenen muss in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention dringend verbessert werden. Die Kirchen und ihre Verbände fordern seit langem, für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung die bestehende Schutzlücke zu schließen. Eine rasche und eindeutige Regelung in § 51 Ausländergesetz ist erforderlich, damit in diesen Bereichen die Genfer Flüchtlingskonvention auch in Deutschland uneingeschränkt zur Geltung kommt.
- Eine gesetzliche Härtefallregelung lehnt die Kommission aus rechtspolitischen und rechtssystematischen Überlegungen ab. Die Notwendigkeit einer Härtefallregelung haben SPD und Bündnis 90/Grüne aber bereits im Koalitionsvertrag 1998 festgeschrieben. Die SPD hat in ihrem aktuellen Positionspapier die Forderung aufgegriffen, ebenso die CDU. Damit dürften einer gesetzlichen Regelung keine unüberwindlichen Schwierigkeiten im Wege stehen. Eine untergesetzliche Regelung reicht allerdings nicht aus, da Verwaltungsvorschriften die gesetzlichen Lücken nicht schließen können.

Der Deutsche Caritasverband hat deshalb gemeinsam mit dem Diakonischen Werk einen differenzierten Vorschlag für eine gesetzliche Härtefallregelung vorgelegt. Insbesondere durch Änderung der §§ 30 und 55 des Ausländergesetzes soll schutzsuchenden Ausländern geholfen werden, denen aus Rechtsgründen die Abschiebung droht, obwohl humanitäre Gründe einen weiteren Aufenthalt erfordern. Die Erfahrung zeigt, dass es den Ausländerbehörden nicht möglich ist, auf der Basis des geltenden Rechts alle Problemfälle sachgerecht zu lösen. Entgegen der Kommissionsempfehlung sollte daher eine gesetzliche Härtefallregelung in das Ausländerrecht aufgenommen werden.

Die Empfehlung der Kommission, die Rechte von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention denen von Asylberechtigten anzugleichen, ist sachgerecht und verdient uneingeschränkte Unterstützung. Die gegenwärtigen Unterschiede in den Rechtsfolgen für integrationsbedürftige Flüchtlinge sind nicht berechtigt. Familienasyl, Familiennachzug, Erziehungsgeld u. a. können wesentlich dazu beitragen, die Integration Konventionsflüchtlinge in Deutschland zu beschleunigen und zu erleichtern.

- Situationsgerecht ist die Empfehlung, geduldeten Ausländern nach angemessener Zeit regelmäßig eine Aufenthaltsbefugnis zu gewähren. Die Praxis von Kettenduldungen über Jahre hinweg hat zu unhaltbaren Zuständen geführt. Dies insbesondere, weil die Duldung keinerlei Rechtsfolgen für eine Integration bereitstellt und die Betroffenen dauerhaft in Ungewissheit gehalten werden.

Für eine wirkliche Verbesserung allerdings dürfte der Vorschlag, Ausländer behördlicherseits über die Möglichkeiten der Beantragung einer Aufenthaltsbefugnis zu informieren, nicht ausreichen. Entsprechend der unterschiedlichen Natur der Duldungsgründe sollten vielmehr gesetzliche Fristen festgelegt werden, ab wann eine Duldung in eine Aufenthaltsbefugnis umzuwandeln ist.

- Der Vorschlag, die Kosten für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gesetzlich auf Bund und Länder jeweils zur Hälfte aufzuteilen, ist sehr zu begrüßen. Es handelt sich hier um eine unserer Hauptforderungen seit der Schaffung des § 32 a Ausländergesetz im Jahre 1993. Das Fehlen einer derartigen Kostenregelung ist der Grund dafür, dass die nach § 32 a vorgesehene Aufnahme von Kriegsflüchtlingen mit dem Rechtsstatus der Aufenthaltsbefugnis bisher nur in Ausnahmefällen erfolgt ist, während die Mehrzahl sich oft jahrelang mit einer Duldung begnügen musste.
- Sehr zu begrüßen ist die Empfehlung, dem besonderen Bedürfnis unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge im Asylverfahren besser gerecht zu werden. Aufgrund ihrer Jugend und fehlender familiärer Unterstützung sind sie besonders schutzbedürftig. Die empfohlene Handlungsfähigkeit im Asylverfahren erst mit dem 18. Lebensjahr, vorgeschaltete Clearingverfahren, jugendgerechte Unterbringung und Einsatz speziell geschulter Entscheider im Asylverfahren zielen exakt auf die bestehenden Defizite und decken sich in vollem Umfang mit unseren Forderungen. Darüber hinaus muss der deutsche Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention unverzüglich aufgehoben werden, wie es der Bundestag ebenfalls fordert.
- Grundsätzlich zu begrüßen ist der Vorschlag, durch zügige Abwicklung der Asylverfahren den Asylbewerbern schneller Klarheit zu geben über ihre Zukunft. Effizienz und Fairness im Asylverfahren sind seit langem Forderungen der Caritas. Dies meint aber zugleich, dass Verfahrensbeschleunigung nicht zu Lasten von Verfahrensqualität gehen darf. Neue restriktive und repressive Maßnahmen sind nicht der richtige Weg.

Eine Reihe der Kommissionsvorschläge, etwa die Effizienzverbesserung des Bundesamtsverfahrens und der Prozessbeteiligung seitens des Bundesamtes, die Abschaffung des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten, die Festsetzung der Höchstdauer einzelner Verfahrensabschnitte oder auch die Verbesserung der Personalaufstockung bei den Gerichten, halten wir für unterstützenswert.

- Mit Nachdruck unterstützen wir auch die auf eine bessere Verfahrensberatung gerichteten Empfehlungen. Sämtliche Antragsteller sollten zu Beginn ihres Verfahrens eingehender als bisher über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden. Traumatisierte Personen sollten darüber hinaus vor der Anhörung in besonderer Weise auf das Verfahren vorbereitet werden. Erfahrungen hierzu liegen bei den Wohlfahrtsverbänden vor.
- Der Vorschlag, eine Zentrale Dokumentationsstelle für Asylverfahren zu schaffen, sollte aufgegriffen werden. Sie sollte jedoch nicht nur den beteiligten Behörden und Gerichten zugänglich sein, sondern im Sinne eines fairen Verfahrens auch den beteiligten Rechtsanwältinnen. Die Anwaltschaft ist ein Organ der Rechtspflege.
- Lobenswert ist das Bemühen der Kommission um eine differenzierte Betrachtung des Begriffs Asylmissbrauch. Unmissverständlich weist sie darauf hin, dass eine Gleichsetzung von Asylablehnungs- und Asylmissbrauchsfällen unzulässig ist. Wo jedoch ein Grundrecht in Anspruch genommen wird, sollte man mit dem Missbrauchsbegriff ohnehin sehr zurückhaltend umgehen. Unbestreitbar kommen Missbrauchsfälle vor. Deren Bekämpfung muss aber in einer Weise erfolgen, dass nicht sämtliche Asylbewerber darunter gleichermaßen zu leiden haben. Insbesondere in den Bereichen der Identitätsfeststellung und Sicherung personenbezogener Daten sowie der Rückkehrförderung und Rückführung sind neben Korrektheit und Effizienz auch Fairness und Sensibilität gefragt.

Strikt abzulehnen ist der Kommissionsvorschlag, an die Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet arbeits- und sozialrechtliche Sanktionen zu knüpfen. Darin sehen wir nicht zuletzt den Versuch einer Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes gleichsam durch die Hintertür. Kirche und Caritas fordern vielmehr schon immer die Abschaffung dieses diskriminierenden Leistungsgesetzes und stattdessen Leistungen auch für Asylbewerber nach dem Bundessozialhilfegesetz.

- Die Zeit einer rein nationalstaatlichen Asylpolitik ist vorbei. Die großen Herausforderungen die Asyl- und Flüchtlingspolitik erfordern heute ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Der Amsterdamer Vertrag von 1999 hat dafür die Grundlage geschaffen. Die Empfehlung der Kommission zu einer zügigen Umsetzung dieses Vertragswerks ist allerdings wenig aussagekräftig.

Die EU-Kommission hat bereits einige unterstützenswerte Asyl-Richtlinien vorgelegt, die teilweise von der deutschen Bundesregierung heftig kritisiert worden sind. Zur Umsetzung dieser europäischen Anforderungen hätte man sich von der Kommission mehr inhaltliche Hinweise gewünscht. Bei der Schaffung einer neuen nationalen Flüchtlingspolitik jedenfalls muss Deutschland aufgrund seiner führenden Rolle in Europa deutliche Impulse geben für ein schutzorientiertes, von humanitären Prinzipien geleitetes europäisches Asylsystem.

3.2 Zuzug von Spätaussiedlern

Wir begrüßen ausdrücklich das Votum der Kommission, wonach eine weitere Begrenzung des Spätaussiedlerzuzugs als nicht gerechtfertigt betrachtet wird. Zu würdigen ist die Auffassung der Kommission, wonach an der gesetzlich vermuteten Benachteiligung von Deutschen aus der ehemaligen Sowjetunion festgehalten werden soll. Durch den Fortbestand dieser Regelung wird der Gesetzgeber dem besonderen Schicksal und der historischen Verantwortung gegenüber dieser Zuwanderergruppe gerecht. Im Einzelnen wird festgestellt:

- Die besondere Bedeutung der Beherrschung der deutschen Sprache für den Integrationsprozeß ist unbestritten. Wir haben jedoch wiederholt moniert, dass der Beherrschung aktiver deutscher Sprachkenntnisse im Aufnahme- und Statusanerkennungsverfahren eine zu große Bedeutung beigemessen wird. Dies wird durch jüngste sprachwissenschaftliche Forschungsergebnisse bestätigt. Demzufolge kann eine Vermittlung des deutschen Volkstums durchaus auch ohne die Verwendung der deutschen Sprache erfolgen. Daher halten wir die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2000 inhaltlich für gerechtfertigt. Zweifelsohne befürchtet der Gesetzgeber quantitative Folgen für den Spätaussiedlerzuzug. Entgegen dem Vorschlag der Kommission wird eine gesetzliche Klarstellung in § 6 Abs. 2 BVFG aber für nicht erforderlich gehalten.
- Deutsche Sprachkenntnisse sind ein wesentlicher Integrationsfaktor und erhöhen die Aufnahmebereitschaft und Akzeptanz der einheimische Bevölkerung. Daher bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die von der Kommission vorgeschlagenen wiederholbaren Sprachtests für die nichtdeutschen Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern. Die privilegierte Einbürgerung vom Testergebnis abhängig zu machen, erscheint vertretbar, wenn Lernwillige in angemessener Entfernung zumutbare Sprachlernangebote erhalten. Darüber hinaus muß sichergestellt sein, dass auch bei gegebenenfalls nicht ausreichenden Sprachkenntnissen der Spätaussiedler mit seinen Familienangehörigen aufgenommen wird. Eine, wie von der Kommission vorgeschlagene, vergleichbare Regelung für Personen nach § 8 Abs. 2 BVFG ist unseres Erachtens nicht erforderlich.
- Die Empfehlung der Kommission, das Aufnahme- und Bescheinigungsverfahren bei einer Bundesbehörde zu konzentrieren und durch ein einstufiges Verfahren abzulösen, wird befürwortet. Hierin wird ein richtiger Schritt zur Optimierung des Verwaltungsaufwandes gesehen, das auch für die Antragsteller mehr Klarheit und Transparenz bringt.

3.3 Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion

Die Auffassung der Kommission, die geregelte Zuwanderung von jüdischen Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion beizubehalten, wird geteilt. Es ist ein legitimes Interesse der jüdischen Gemeinden, dass sie sich von dieser Zuwanderung eine Stärkung versprechen. Die von der Kommission formulierten Vorschläge zur Verbesserung der Integration finden daher Zustimmung.

Bei der Verteilung der Neuzuwanderer auf die einzelnen Bundesländer können die bisherigen Erfahrungen im Aussiedlerbereich mit der Zuweisung eines vorläufigen Wohnortes von Nutzen sein.

So ist, neben der Existenz einer jüdischen Gemeinde, auch die jeweilige Infrastruktur für den Integrationsprozess bedeutsam.

4. Familie und Familienzusammenführung

Die Einheit von Ehe und Familie ist aus Sicht von Kirche und Caritas ein unveräußerliches Recht, welches in allen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt werden muss. Familiäre Gemeinschaften und Lebensgemeinschaften geben Menschen Halt und Sicherheit, insbesondere in der Fremde. Daher sind Ehe und Familie natürliche Ressourcen für die Integration, die entsprechend gewertet werden sollten. Auch sollte eine an den Realitäten des Migrationsverhaltens orientierte Regelung der Familienzusammenführung dazu beitragen, den illegalen Familiennachzug einzudämmen.

Wir teilen die Einschätzung der Kommission, dass Familien "einen elementaren Beitrag zum Erfolg von Integrationsprozessen" leisten. Wir begrüßen die Empfehlung, das sehr komplizierte und abgestufte Regelwerk zur Familienzusammenführung zu vereinfachen und besser zu strukturieren und unterstützen einen Großteil der Vorschläge zu deren Ausgestaltung. Die Empfehlung der Kommission, spezielle Sprachförderangebote für ausländische Mütter zeitgleich zum Schul- bzw. Kindergartenbesuch ihrer Kinder anzubieten, wird ausdrücklich begrüßt. Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

- Die Kommission legt dar, dass aus soziologischer Sicht prinzipiell ein möglichst weitgehender Familiennachzug wünschenswert wäre, jedoch Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit und Integrationskraft Deutschlands genommen werden muss. Anders als in dem EU-Vorschlag vorgesehen, will die Kommission den Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung nur Personen mit Daueraufenthaltsperspektive zugestehen und auf die Mitglieder der Kernfamilie beschränken. Eine Beschränkung auf die Kernfamilie steht jedoch im Widerspruch zum Familienbegriff der katholischen Kirche und wird der Lebenswirklichkeit und den Bedürfnissen vieler Migranten nicht gerecht. Die Kirchen und ihre Verbände fordern daher seit langem, die Familienzusammenführung über die Kernfamilie hinaus zuzulassen. Sie unterstützen daher den Vorschlag, Eltern und anderen Angehörigen den Zugang wenigsten auf dem Ermessensweg zu eröffnen.
- Positiv zu werten ist auch, dass der Ermessennachzug sonstiger Familienangehöriger nicht per se auf nahe Verwandte begrenzt werden soll. Hier geht die Kommission über den EU-Vorschlag hinaus, der den völligen Ausschluss von entfernteren Verwandten vom Familiennachzug vorsieht. Um den Familiennachzug im Wege des Ermessens zu einem sinnvollen Instrument zu entwickeln, müsste das Ermessen allerdings weniger restriktiv als in der bisherigen Praxis ausgeübt werden. In diesem Kontext wird von uns auch die Empfehlung der Kommission unterstützt, die Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts als Nachzugsvoraussetzung zu senken.
- Die Tatsache, dass viele Zuwanderer ihre Ehegatten aus den Herkunftsländern heiraten, und dass es in den vergangenen 20 Jahren zu zahlreichen binationalen Eheschließungen gekommen ist, darf die Verantwortlichen in der Politik nicht veranlassen, hier zu reglementieren. Die Entscheidung über die Eheschließung ist alleine den Zuwanderern zu überlassen. Für diese Ehepaare dürfen keine Hindernisse aufgestellt werden. Der Ehegattennachzug und ein sicherer, eigenständiger Aufenthalt müssen gewährleistet werden, auch wenn der zuziehende Ehegatte die deutsche Sprache nicht beherrscht.
- Wir begrüßen, dass auf Grund der Vorschläge zum verbesserten Status anerkannter Konventionsflüchtlinge diese einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug bekommen sollen. Weiter ist positiv zu vermerken, dass entsprechend dem erklärten Ziel der Kommission, die Systeme von befristeter und dauerhafter Zuwanderung zu verzahnen, auch Mangelfachkräften, die nur befristet zuwandern, ein Anspruch auf zustehen soll. Damit wird berücksichtigt, dass sich Arbeitsmigration ebenso wie Integration von Anfang an typischerweise als kollektives Unternehmen eines Familienverbandes vollzieht. Deshalb sollte - unabhängig von der zunächst geplanten Aufenthaltsdauer - grundsätzlich allen Zuwanderern ein Anspruch auf Familienzusammenführung gegeben werden, auch wenn diese (zunächst) nur auf Zeit in Deutschland leben.
- Die vorgeschlagene Anhebung des Kindernachzugsalters auf 18 Jahre wird begrüßt. Um jedoch eine volle Vereinheitlichung zu erreichen, sollte für alle nachziehenden Kinder die Grenze auf 21 Jahre angehoben werden. Bestrebungen, das Nachzugsalter noch unter die bisher gültige Grenze von 16 Jahren zu senken, weist die Kommission zu Recht als Verstoß gegen den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Familie zurück. Bedenklich ist jedoch, dass eine Differenzierung bezüglich des Kindernachzugsalters zwischen einer unmittelbaren und der späteren Einreise nicht abgelehnt wird. Eine derartige Differenzierung betrachten wir

jedoch - ebenso wie die generelle Absenkung des Nachzugsalters - als unzulässigen Eingriff in den verfassungsrechtlichen Schutz der Familie als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft. Zwar wird in der Regel davon auszugehen sein, dass eine Einreise des Kindes in möglichst jungen Jahren die Integration erleichtert. Wie auch die Kommission konzediert, lässt sich daraus jedoch keine allgemeingültige Regel ableiten. Es lässt sich im Gegenteil feststellen, dass Jugendliche, die Schule oder Ausbildung im Herkunftsland abgeschlossen haben, oft mit den Belastungen der Migration und den Herausforderung der Integration besser umgehen können, als solche, die in Deutschland zur Schule gehen. Den Eltern würde ohne zwingende Argumente die Möglichkeit genommen, frei zu entscheiden, wie das Familienleben gestaltet wird, welcher Aufenthaltsort und welche Schule für das Kindeswohl am besten ist. Vorstellbar wäre daher, dass das Nachzugsalter keine feste Ausschlussfrist bildet, sondern ab einem bestimmten Alter von einer qualifizierten Ausbildung im Herkunftsland abhängig gemacht wird.

- Wir stimmen der Empfehlung der Kommission zu, dem EU-Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung folgend die sogenannte Inländerdiskriminierung zu beseitigen. Allerdings sollte es nach unserer Auffassung zur gänzlichen Beseitigung der Inländerdiskriminierung im Bereich des Ausländerrechts kommen.

Die Kirchen und ihre Verbände haben sich in der Vergangenheit wiederholt für eine möglichst großzügige Handhabe des Familiennachzugs eingesetzt. Würden die Empfehlungen der Kommission umgesetzt, wären noch nicht alle, aber einige wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer Gesellschaft getan, in der Migranten ihr verfassungsrechtlich geschütztes Recht auf Familienleben gleichberechtigt ausüben können.

5. Integration

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Kommission in ihrem Bericht die von uns seit langem vertretene Position und Forderung bestätigt, dass Integration ein gesellschaftlicher Prozess ist, in den alle in einer Gesellschaft Lebenden – die Einheimischen und die Zuwandernden - einbezogen sind bzw. werden müssen. Insbesondere begrüßen wir die Aussage, dass sich die Integrationspolitik nicht nur an Neuzugewanderte richten darf, sondern auch an die Einwanderer der ersten, zweiten und dritten Generation, die aus verschiedensten Gründen stärker als die einheimische Bevölkerung von Arbeitslosigkeit, Bildungsdefiziten und anderen sozialen Schwierigkeiten betroffen sind.

5.1 Integrationsmaßnahmen

Der Bericht belegt überzeugend, dass eine neue Integrationspolitik darauf abzielen muss, diese Defizite bei den bereits in Deutschland lebenden Zuwanderern zu beseitigen und bei den Neuzuwanderern durch Integrationsmaßnahmen, die unmittelbar nach der Einreise wahrgenommen werden sollten, gar nicht erst entstehen zu lassen. Wir unterstützen die diesbezüglichen Empfehlungen der Kommission, die sich im wesentlichen auf vier Hauptgebiete der Integrationspolitik: den vorschulischen und schulischen Bereich sowie die berufliche, gesellschaftlich-kulturelle und politisch demokratische Integration stützen. Die bedarfsgerechte und systematische Integrationsförderung ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Eingliederungsprozess und insbesondere für die Teilhabe an Bildung und Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt, in ihrem Lebensumfeld und bei der politischen Partizipation. Im Einzelnen wird angemerkt:

- Wir unterstützen die Kommission in ihrer Forderung, eine genaue Analyse der Integrationsaufgaben des Bundes und der Länder durchzuführen, um die Unübersichtlichkeit und mangelnde Transparenz im Integrationsbereich zu beseitigen und zu einer zwischen Bund, Länder und Kommunen abgestimmten Integrationspolitik mit entsprechender Planungssicherheit zu kommen. Insbesondere die Differenzierung nach Leistungsempfängern, die mit einer Zersplitterung von Zuständigkeiten einhergeht, sollte aufgehoben werden zugunsten eines Gesamtintegrationskonzeptes für alle förderberechtigten Zuwanderungsgruppen.
- Wir begrüßen die Empfehlung der Kommission, dass die Integrationsarbeit der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen auch zukünftig staatlicherseits gefördert werden soll. Unterstützung findet auch der Vorschlag der Kommission, eine "individuelle Eingangsberatung" für alle Neuankommenden vorzusehen. Die Migrationsdienste der Wohlfahrtsverbände könnten hierfür eine bereits bestehende und qualifizierte Struktur bieten. Die Forderung nach besserer Vernetzung zwischen Wohlfahrtsverbänden, anderen freien

Trägern, Kommunen und staatlichen Behörden wird von uns voll mitgetragen.

- Ungeteilte Unterstützung verdient die Forderung der Kommission, das in den Regeldiensten tätige Personal interkulturell zu schulen, Personal mit Migrationshintergrund einzustellen und die Regeldienste für alle zu öffnen. Dies unterstreicht die Position des Deutschen Caritasverbandes, der die interkulturelle Öffnung aller
- Regeldienste bei Verbänden und Kommunen als eine besonders wichtige und

vordringliche Aufgabe ansieht. Leider gibt die Kommission in diesem Zusammenhang keine Empfehlungen ab, durch welche konkreten Maßnahmen und Finanzierungssysteme die interkulturelle Öffnung der Regeldienste gefördert werden könnte. Bei der interkulturellen Öffnung und bei der Vernetzung der bestehenden sozialen Regeldienste spielen nach Ansicht der Caritas die Migrationsdienste eine wichtige Mittlerrolle. Hier könnte auch ein Ansatz für die Förderung von Modellprojekten durch Bund und Länder liegen, durch die zum einen die Vernetzung aller Akteure gefördert, zum anderen dem in den Regeldiensten tätigen Personal Kenntnisse in interkultureller Kompetenz, interkultureller Kommunikation und interkulturellem Konfliktmanagement vermittelt wird.

- Die Caritas unterstützt die Empfehlung der Kommission, in Deutschland Integrationskurse sowohl für Neuzuwanderer als auch für bereits im Lande lebende Zugewanderte nach dem Vorbild der Niederlande und Schwedens einzurichten. Wir begrüßen ausdrücklich die vorgesehene Zielgruppenerweiterung, die jedoch eines Rechtsanspruchs auf Integrationsmaßnahmen bedarf. Unverständlich ist jedoch, dass EU-Ausländer aus der Förderberechtigung ausgeschlossen sein sollen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise die derzeit ca. 35 000 italienischen Neuzuwanderer weniger Integrationsbedarf haben sollen als kroatische oder türkische Migranten.
- Zur Ausgestaltung der Integrationskurse empfiehlt die Kommission ein Kursangebot, das mindestens 600 Unterrichtsstunden umfasst. Dieser Bedarf bezog sich bei den bisherigen Überlegungen jedoch ausschließlich auf die Sprachförderung. "Integrationsförderung darf sich aber nicht allein auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen beschränken, sondern muss auch über die Grundzüge unserer politischen und sozialen Ordnung unterrichten."(S. 257) Entsprechend bedarf es einer zeitlichen Erweiterung der Integrationskurse. Was die Eigenbeteiligung der Migranten an den Integrationskursen betrifft, so sollte bei der Ausgestaltung dringend eine Differenzierung erfolgen, da nicht alle über das hierfür erforderliche Einkommen verfügen werden.
- Der Deutsche Caritasverband (DCV) und der Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) - Bundesverband, ein Fachverband des DCV, haben wiederholt auf einen Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei und über sechs Jahren sowie auf ein verstärktes Engagement auf dem Gebiet der Tagespflege gedrängt. Ebenso hat sich die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) für eine Weiterentwicklung von Regelkindergärten zu neuen Angebotsformen ausgesprochen. Deshalb sind die diesbezüglichen Forderungen der Kommission zu unterstreichen. Allerdings ist kritisch anzumerken, dass das demographische Argument – Erleichterung der Umsetzung des Kinderwunschs deutscher Paare durch eine verbesserte Betreuungssituation der Kinder – in dem Bericht ein zu starkes Gewicht erhält. Im Mittelpunkt müssen das Kind stehen, das eine optimale Unterstützung und Förderung erfahren soll, und die Familie, die bei der Sorge um ihre Kinder unterstützt, ergänzt und dort, wo es notwendig ist, etwa bei einer zusätzlichen Belastung durch den Beruf, entlastet werden soll. Im letzten Punkt stimmen DCV und KTK mit den Forderungen der Kommission überein.
- Den Befunden und Empfehlungen der Kommission zur Bedeutung von Kindertageseinrichtungen für die Integration von Kindern aus Migrantenfamilien ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings empfinden wir die Argumentation der Kommission über weite Strecken einseitig, indem sie fast ausschließlich auf die kognitive und vor allem die sprachliche Förderung der Kinder abhebt. Dagegen haben DCV, KTK und DBK in ihren Äußerungen über die Bedeutung von Kindertageseinrichtungen für die Integration von Migrantenkindern stets darauf hingewiesen, dass diese ganzheitlich erfolgen, also die emotionale, soziale, kulturelle, religiöse und schließlich auch die kognitive Aspekte einbeziehen muss.
- Die Empfehlungen der Kommission, für die integrative Arbeit von Kindertageseinrichtungen, Schulen und anderen pädagogischen Institutionen die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und das Personal so zu schulen, dass es die nötigen interkulturellen Kompetenzen erwirbt, unterstützen wir nachdrücklich.

5.2 Politische Partizipation

Wir stimmen mit der Kommission darin überein, dass Integration als politische Aufgabe das Ziel hat, Migrantinnen und Migranten eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu ermöglichen. Den auf diesem Gedanken aufbauenden Empfehlungen zur Einbürgerung und zum Staatsangehörigkeitsrecht können wir uns weitgehend anschließen. Wie die Kommission feststellt, kann das Interesse an der Einbürgerung als ein Gradmesser für die Identifikation mit der neuen Heimat dienen. Das bedeutet aber nicht, dass aus dem Festhalten an der alten Staatsangehörigkeit mangelnde Integrationswilligkeit geschlossen werden könne. Wie die Kommission zu Recht feststellt, sind Gründe für das Festhalten an der alten Staatsangehörigkeit auch durch bereits integrierte Migranten vielmehr die Angst, ihre Rechte im Herkunftsland zu verlieren und eine emotionale Bindung gerade älterer Migranten an die alte Heimat.

Wir unterstützen die Forderung der Kommission, Mehrstaatlichkeit im Allgemeinen verstärkt zuzulassen sowie Migranten, die vor 1973 zugewandert sind, generell die Möglichkeit der Mehrstaatlichkeit zuzugestehen und vom Nachweis deutscher Sprachkenntnisse zu befreien. Nicht zugestimmt werden kann der Kommission allerdings in ihrer Ablehnung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige. Zwar ist das Argument, dass das kommunale Wahlrecht die Einbürgerung nicht ersetzen kann, nicht von der Hand zu weisen. Aber es ist neben der Einbürgerung ein wichtiges Instrument der politischen Partizipation und der Integration. Es bleibt daher eine der Forderungen des Deutschen Caritasverbandes, es für Ausländer, die sich seit mindestens 6 Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten, einzuführen.

5.3 Abbau von rechtlichen Integrationshindernissen

Kirche und Caritas unterstützen die Empfehlung der Kommission, einen absoluten Ausweisungsschutz für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende einzuführen. Damit würde ein wichtiges Integrationshemmnis beseitigt. Deutschland käme damit seiner Verantwortung für alle hier sozialisierten Kinder und Jugendlichen nach. Ausländische Kinder und Jugendliche würden nicht länger doppelt bestraft, sondern könnten wie Deutsche resozialisiert werden.

Die Kommission hat in ihrem ansonsten sehr detaillierten Bericht - anders als bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (S. 171) – es leider unterlassen zu empfehlen, die Verfahrensfähigkeit ausländischer Jugendliche nach dem Ausländergesetz auf 18 Jahre anzuheben. Es ist kein Grund ersichtlich, warum ausländische Jugendliche in Verfahrensfragen weniger schützenswert seien sollten als Deutsche, die erst mit 18 Jahren die volle Verfahrensfähigkeit erlangen. Schon aus Gründen der Gleichbehandlung mit deutschen Jugendlichen und mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sollte generell für ausländische Jugendliche die Verfahrensfähigkeit auf 18 Jahre angehoben werden.

5.4 Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt

Die Europäische Union zählt Zuwanderer zu denjenigen gesellschaftlichen Gruppen, denen es besondere Schwierigkeiten bereitet, "geeignete Qualifikationen zu erwerben, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden und sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten" (Leitlinie 7 der Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2001). Deshalb fordert sie die Mitgliedsstaaten auf, Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, wirksame Konzepte zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu entwickeln und geeignete Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zu treffen, die den Bedürfnissen von Zuwanderern gerecht werden. Zu letzterem sind gegebenenfalls nationale Zielvorgaben festzulegen (vgl. Leitlinie 7).

Deutschland verfügt über ein breites arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium, das auch auf die Arbeitsförderung von Migranten und Migrantinnen abzielt. Hinzu kommen die ergänzenden Programme und Maßnahmen zur sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration auf Bundes- und Landesebene für einzelne Statusgruppen. Allerdings fehlen bislang jegliche Zielvorgaben zur Integration von Zuwanderern in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt. Deutlich wird dies auch daran, dass es bislang keine gesetzlichen Regelungen gibt, Zuwanderer entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen, zu fördern. Im Einzelnen stellen wir fest:

- Wir begrüßen ausdrücklich alle Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Situation bei der beruflichen Eingliederung von Migranten und Migrantinnen führen. Insbesondere unterstützen wir die Empfehlung der Kommission, jugendlichen Flüchtlingen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung im dualen Ausbildungssystem zu geben. Grundsätzlich sollten jedoch auch Asylbewerber möglichst nach 3 Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Die Bekämpfung der Diskriminierung im Arbeitsleben wird insbesondere auch davon abhängen, inwieweit es gelingt, über eine entsprechende Antidiskriminierungsgesetzgebung und den Aufbau kompetenter Stellen wirksame Maßnahmen zu etablieren.
- Die Kommission stellt zu Recht fest, dass die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher seit Mitte der 90er Jahre wieder rückläufig ist. Auch wenn davon auszugehen ist, dass sich - unter der Voraussetzung einer weiteren demografischen Entlastung und einer anziehenden Konjunktur – die Chancen ausländischer Jugendlicher auf dem Ausbildungsstellenmarkt verbessern können, muss das vorhandene Förderinstrumentarium deutlich ausgebaut werden. Hierzu gehören die Ausweitung ausbildungsbegleitender und beschäftigungsbegleitender Hilfen und die Förderung der vorgeschlagenen kommunalen Netzwerke über das Regelinstrumentarium.
- Sprachkenntnisse sind eine Kernkompetenz für die dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb ist es zu begrüßen, dass auch die Kommission dafür eintritt, die vorgeschlagenen Integrationskurse zur sprachlichen und beruflichen Integration für bereits im Land lebende Zugewanderte zu öffnen. Abgesehen davon, dass das dafür vorgesehene Kontingent von maximal 50.000 Personen für das erste Jahr zu knapp bemessen sein dürfte, zeigen die Erfahrungen mit der bisherigen Sprachkursförderung, dass der Erfolg dieser Maßnahme entscheidend von der Qualität des Angebotes und seiner Verzahnung mit den anderen Maßnahmen der beruflichen und sozialen Integration abhängt. Erforderlich ist deshalb bezüglich der vorgeschlagenen Integrationskurse die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards und Verfahren der Qualitätssicherung sowie die Vernetzung der Integrationskursangebote und ihrer Träger mit den anderen Maßnahmen lokaler Arbeitsförderung.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass auch eine erfolgreiche Teilnahme an den Integrationskursen keine Gewähr dafür bietet, dass arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Migranten auch eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung erfolgreich abschließen können. Dies liegt zum einen an den hohen Anforderungen der Maßnahmen und zum anderen an den Bildungsvoraussetzungen von Migranten, die zu einem großen Teil über einen langen Zeitraum in unteren Berufspositionen geringqualifizierte Tätigkeiten ausübten, für die von den Betrieben keine Bildungsinvestitionen getätigt wurden. Hier klafft offensichtlich eine Lücke im Regelinstrumentarium des SGB III.
- In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob nicht – analog dem Vorschlag zur Förderung der Weiterbildung beschäftigter älterer Arbeitnehmer/innen (vgl. Eckpunkte zur SGB III - Reform) – ein entsprechendes Instrument zur Weiterbildung von Migranten eingeführt werden könnte.
- Zu prüfen ist auch, inwieweit im SGB III, ähnlich der Regelung für Frauen (vgl. § 8 SGB III), eine Vorschrift eingeführt werden sollte, dass Migranten entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden und die Maßnahmen auch die Lebensverhältnisse von Migranten angemessen berücksichtigen sollten. Es ist unerlässlich, die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Zuwanderer systematisch zu evaluieren und in den Eingliederungsbilanzen (vgl. § 11 SGB III) gesondert auszuweisen.

6. Soziale Akzeptanz, Diskriminierung, rechtsradikale Gewalt

Bezüglich der Ausführungen zur sozialen Akzeptanz sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und rechtsextremistischer Straftaten enthält der Bericht eine Beschreibung der aktuellen Situation, die auch nach unserer Ansicht ein entschlossenes Handeln aller gesellschaftlich relevanten Kräfte erforderlich macht. Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und rechtsradikales Gedankengut sind auch Zeichen eines fehlgeschlagenen Integrationsprozesses seitens der Aufnahmegesellschaft. Da Integration ein gegenseitiger Prozess zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern ist, darf das Thema Integration nicht länger auf Migranten und auf Einheimische gesondert und unter unterschiedlichen Vorzeichen behandelt werden.

Die Kommission fordert eine rasche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft in ein Antidiskriminierungsgesetz, um tatsächliche Diskriminierung zu verringern. Gleichzeitig soll dadurch

ein klares Signal gesetzt werden, dass rassistisch motivierte Diskriminierung weder vom Staat noch von der Gesellschaft toleriert werden. Allerdings bedarf es zur Erreichung dieses Zieles nicht nur eines Antidiskriminierungsgesetzes, sondern neben der Schaffung und Finanzierung entsprechender Beratungsangebote und Antidiskriminierungsbüros auch einer gesamtgesellschaftlichen Debatte über dessen Inhalte.

Wir unterstützen die Empfehlung der Kommission, eine Informationskampagne über den Nutzen von Zuwanderung, verstärkten Jugendaustausch und die Verbesserung der Bildungschancen von deutschen Jugendlichen zu starten. Allerdings legt die Kommission zu wenig Augenmerk darauf, welche Inhalte eine Kampagne haben sollte. Es reicht sicher nicht, die Überwindung von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und rechtsradikaler Gewalt weitgehend unter den Gesichtspunkten der Nützlichkeit von Zuwanderung oder der "Imageförderung" zu behandeln. Es geht nicht an, die Verhinderung fremdenfeindlicher Übergriffe auf eine Stufe mit der weiteren Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland zu stellen (S.120). Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und rechtsradikale Gewalt müssen nicht bekämpft werden, um Deutschland für Ausländer attraktiv zu machen, sondern weil sie in einer rechtsstaatlichen Demokratie keinen Platz haben. Deshalb schlagen wir eine breit angelegte Sensibilisierungskampagne unter Einbeziehung der Gesamtbevölkerung vor. Das Bundesprogramm "Xenos" könnte hierfür als Beispiel dienen.

7. Islam

Der Deutsche Caritasverband schließt sich dem Appell der Kommission nach Anerkennung des Islams als gleichberechtigte Religion in Deutschland an. Gemäß Artikel 4 Grundgesetz haben Muslime das Grundrecht auf die Freiheit des Glaubens und auf ungestörte Religionsausübung ebenso wie den etablierten Religionsgemeinschaften. Wir teilen die Einschätzung, dass Integration nur gelingen kann, sofern sich Migranten und Migrantinnen mit der Aufnahmegesellschaft identifizieren können. Dies setzt voraus, dass sie in dem Maße in den Genuss von Rechten kommen, wie sie dazu aufgerufen sind, diese zu respektieren. Hierzu gehört auch das Recht auf die Mitwirkung an der Ausgestaltung eines eigenen Religionsunterrichts, wie ihn das Grundgesetz an öffentlichen Schulen als ordentliches Lehrfach und als bekenntnisorientiert etabliert hat.

Zugleich verschließen wir nicht die Augen vor den Schwierigkeiten, die für die Umsetzung dieser Forderungen bevorstehen. Sie ergeben sich einerseits aus der mangelnden Akzeptanz fremder und insbesondere muslimischer religiöser Äußerungen seitens der Mehrheitsgesellschaft, andererseits aus Rechtsansprüchen, die in Konflikt miteinander stehen; nicht zuletzt auch aus konkreten Problemen, die muslimische Gruppen bei der Schaffung von Strukturen zur Einlösung ihrer Rechtsansprüche haben.

8. Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus

Es ist ein besonderes Verdienst der Kommission, dass sie sich in einer sehr sachlichen Weise zu dem Phänomen Illegalität geäußert hat. Ihre diesbezüglichen Aussagen werden vom Deutschen Caritasverband voll mitgetragen. Die Empfehlungen hinsichtlich der Meldepflicht in Schulen und der Straffreistellung von Personen und Organisationen, die sich aus humanitären Gründen um "Illegale" kümmern, verdienen volle Unterstützung. Auch wird die Feststellung begrüßt, dass noch weiterer Handlungsbedarf auf diesem Gebiet besteht. Insbesondere halten wir Regelungen erforderlich zur medizinischen Grundversorgung und zum Schutz vor Ausbeutung jeglicher Art. Dies entspricht auch den Forderungen der Deutschen Bischofskonferenz in ihrem Dokument "Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre Herausforderung" vom 21. Mai 2001.

9. Strukturelle Fragen

Neben der Notwendigkeit von Rechtsänderungen erkennt die Kommission auch den Bedarf, die Behördenstrukturen zu ändern und ein Bundesamt für Zuwanderung und Integration einzurichten. Dies wird von uns grundsätzlich befürwortet. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass das hierfür vorgesehene Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge fachlich für diese neue Aufgabe entsprechend qualifiziert wird. Sonst besteht die Gefahr, dass das vom Asylrecht geprägte Amt eine der Arbeitsmigration unangemessene restriktive Haltung einnimmt.

Wir unterstützen die Kommission in ihrer Forderung, die Funktion der Beauftragten für Ausländerfragen und Aussiedlerfragen auf Bundes- und Länderebene zu stärken und durch eine

Ombudsfunktion im Bereich der Antidiskriminierung auszuweiten. Außerdem wird begrüßt, dass die in den Niederlanden und Schweden durchgeführten Erstförderungsmodelle für Zuwanderer zum Vergleich herangezogen wurden. Sie sind gute Anhaltspunkte und weisen auf Inhalte hin, wie ein Integrationsmodell in Deutschland aussehen könnte. Gleichzeitig sollte aus den dort gemachten negativen Erfahrungen, insbesondere im Sprachförderbereich v.a. bei muslimischen Frauen, werden. Eine Übertragung dieser Modelle macht jedoch nur einen Sinn, wenn auch entsprechend die Fördermittel zur Verfügung gestellt werden.

Bei der – durchaus befürworteten - Neugestaltung der Integrationsförderung muss darauf geachtet werden, dass bewährte Strukturen nicht zerstört werden, sondern in einer Neugestaltung entsprechend Berücksichtigung finden. Unbeschadet der Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen für die Integration von Zuwanderern gilt es, im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips den Migrationsdiensten der Wohlfahrtsverbände und der freien Organisationen und Selbsthilfeinitiativen einen entsprechenden Platz zu geben. Die Bundesverbände dieser Verbände und Organisationen und ihre Gliederungen auf Landesebene müssen auch künftig durch entsprechende Förderung in die Lage versetzt werden, die erforderliche bundes- und landesweite Koordinierung in der Weiterentwicklung und Begleitung der Dienste zu leisten.

Kontakte:

Deutscher Caritasverband e.V. • Referat Migration und Integration • Karlstraße 40 • 79104 Freiburg

Tel.: 0761 – 200 375 • Fax: 200 755 • E-Mail: Roberto.Alborino@caritas.de

Not sehen und handeln.
C a r i t a s

