

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Michael Griesbeck

Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung
von Asylrechtsmißbrauch

Klaus Severin

legale Einreise und internationale Schleuserkriminalität
Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen

Hans-Burkhard Richter

Probleme der Zuwanderung am Beispiel Berlins

Christine Wischer

Zusammen leben: Die Integration der Migranten
als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe

Kay Hailbronner

Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?

B 46/97

7. November 1997

Michael Griesbeck, Dr. iur., MA., geb. 1960; 1988–1996 im Bundesministerium des Innern; seit 1. 7. 1996 Abteilungsleiter für Grundsatzangelegenheiten, Internationale Aufgaben und Informationstechnik im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

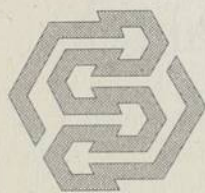
Klaus Severin, geb. 1942; Offiziersausbildung beim Bundesgrenzschutz (BGS), verschiedene Verwendungen in den Verbänden des BGS; Ausbildung zum höheren Polizeivollzugsdienst an der Grenzschutzschule und an der Polizeiführungsakademie; Leiter des Grenzschutzamtes Aachen zur belgischen und niederländischen Grenze; Leiter des Grenzschutzamtes Frankfurt/Main Flughafen; ab Juni 1995 Direktor der Grenzschutzdirektion in Koblenz.

Hans-Burkhard Richter, geb. 1960, Assessor und M. A.; Studium der Rechts- und Geschichtswissenschaften in Berlin; mehrjährige Tätigkeit als Leitungsreferent in den Bereichen Presse, Innere Sicherheit und Ausländer; Referent für Grundsatzfragen des Ausländerrechts und der Ausländerpolitik in der Senatsverwaltung für Inneres in Berlin.

Christine Wischer, geb. 1944; seit 1995 als Senatorin für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz in Bremen für Ausländerintegration zuständig.

Kay Hailbronner, Dr. iur., geb. 1943; seit 1979 o. Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Konstanz; seit 1994 Leiter des Forschungszentrums „Europäisches und Internationales Ausländer- und Asylrecht“; seit 1997 Jean Monnet Chair in Europarecht.

Veröffentlichungen u. a.: Ausländerrecht. Ein Handbuch, Karlsruhe 1989²; (zus. mit Günter Renner) Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, München 1991; Ausländerrecht, Kommentar, München 1992; Reform des Asylrechts. Steuerung und Kontrolle des Zuzugs von Ausländern, Konstanz 1994; Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, Karlsruhe 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. – <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch

I. Einleitung

Als der Petitionsausschuß des Bayerischen Landtags am 1. Juli 1997 die Zentrale des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in Nürnberg besuchte, stellte dessen Vorsitzender, Dr. Helmut Ritzer (SPD), nach einem mehrstündigen Informationsaustausch fest: „Hier wird sehr sorgfältige Arbeit geleistet.“ Besonders beeindruckt war der Petitionsausschuß von der umfangreichen Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes, in der Informationen über alle Länder dieser Erde gesammelt, analysiert und den Mitarbeitern, die in den Außenstellen des Bundesamtes über die Asylanträge von Menschen entscheiden, die ein persönliches Verfolgungsschicksal in ihrem Heimatland vortragen, zur Verfügung gestellt werden.

Der Besuch erfolgte auf den Tag genau vier Jahre nach dem Inkrafttreten der großen Asylrechtsreform und 14 Monate nach ihrer Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht. Die Neuregelung des Asylrechts mit ihren drei Eckpfeilern Drittstaatenregelung, der Regelung über Herkunftsstaaten und Flughafenregelung wurde vielfach kritisiert. Trotz der Tatsache, daß das Parlament die Asylreform mit großer Mehrheit verabschiedet hatte, war sie starker Kritik ausgesetzt. Mitarbeiter des Bundesamtes wurden sogar wegen der Vollziehung des geltenden Rechts persönlich angefeindet. Das Bundesverfassungsgericht hat das neue Asylrecht eindrucksvoll bestätigt und dadurch einen Beitrag zum Rechtsfrieden geleistet. Verwaltung und Justiz können nun auf unbestreitbarer Rechtsbasis das geltende Recht konsequenter anwenden. Gleichzeitig erwies das neue Asylrecht seine Wirksamkeit. Es ist geeignet, den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern und wirklich politisch Verfolgten Asyl zu gewähren¹.

Die Zahl der Asylbewerber, die 1992 mit 438 000 einen Höchststand erreicht hatte, sank auf je ca.

¹ Vgl. Kurt Schelter/Hans-Georg Maaßen, Das deutsche Asylrecht nach der Entscheidung von Karlsruhe, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1996), S. 408 ff.

127 000 in den Jahren 1994 und 1995 und auf 116 000 Erstantragsteller 1996. Im ersten Halbjahr 1997 waren ca. 53 000 Erstantragsteller zu verzeichnen – eine im europäischen Vergleich allerdings noch immer außerordentlich hohe Zahl. Gleichzeitig ist die Zahl der als asylberechtigt anerkannten Ausländer gestiegen. Waren es 1992 nur 9 189, so wurden 1996 vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 14 489 Personen als Asylberechtigte anerkannt. Dies zeigt deutlich die Schutzwirkung des neuen Asylrechts. Die von 4,3 Prozent (1992) auf 7,4 Prozent (1996) gestiegene Anerkennungsquote beweist, daß sich die Asylrechtsreform zum Vorteil der wirklich politisch Verfolgten ausgewirkt hat. Die Zahl der Asylbewerber aus den sicheren Herkunftsstaaten Rumänien und Bulgarien ist drastisch zurückgegangen, wie dies vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Hauptherkunftsländer waren in den letzten Jahren die Türkei, die Bundesrepublik Jugoslawien, Irak, Iran, Afghanistan, Armenien und Sri Lanka.

Deutschland nimmt mehr als die Hälfte aller in den EU-Staaten Asylsuchenden auf. Hier ist eine gerechte Lastenverteilung auf EU-Ebene erforderlich.

II. Der Verfahrensablauf

Am Beginn des Verfahrens steht die Aufnahme der Personalien und Fotos des Asylbewerbers. Der Abgleich der Fingerabdrücke, die an das Bundeskriminalamt übermittelt und dort schnellstmöglich überprüft werden, trägt zur Vermeidung bewußt mißbräuchlicher Mehrfachantragstellungen maßgeblich bei. Notwendig ist allerdings auch ein Abgleich der Fingerabdrücke auf EU-Ebene, um eine Antragstellung in mehreren EU-Staaten zu vermeiden.

Hauptbestandteil des Asylverfahrens ist die Anhörung, in der Asylbewerber die Gründe für ihren Asylantrag darlegen und sie von einem der ca. 450 weisungsunabhängigen Einzelentscheider des Bun-

desamtes – in der Regel berufserfahrene Beamte oder Angestellte – zum vorgetragenen Verfolgungsschicksal befragt werden. Der Asylbewerber ist gesetzlich verpflichtet, die Gründe darzulegen, die für seine politische Verfolgung sprechen, Tatsachen hierzu zu nennen sowie vorhandene Urkunden vorzulegen. Um die Schutzbedürftigkeit feststellen zu können, hat er auch Angaben über Wohnsitze, Reisewege, Aufenthalte in anderen Staaten zu machen und darüber, ob bereits in anderen Staaten oder in Deutschland ein Asylverfahren eingeleitet wurde oder durchgeführt ist. Über das wesentliche Vorbringen wird ein Protokoll gefertigt, das dem Antragsteller rückübersetzt und in Kopie übergeben wird.

Die Anhörung ist das Kernstück des Asylverfahrens. Sie erfordert auf seiten der Entscheider umfassende Kenntnisse über das Asylrecht, das jeweilige Herkunftsland des Asylbewerbers sowie ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen. Die Unterstützung der Entscheider durch die Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes und dessen Datenbanksystem, in dem online mehrere hunderttausend Informationen über die Hauptherkunftsländer sowie die Rechtsprechung abgefragt werden können, ermöglichen eine kompetente Entscheidung. Zu den Erkenntnisquellen zählen neben Auskünften und Lageberichten des Auswärtigen Amtes auch Auskünfte und Berichte der Weltflüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen (UNHCR), von Amnesty International, Gutachten wissenschaftlicher Institute, Monographien mit asylrechtlichem Bezug sowie einschlägige Presseartikel. Zur Erhaltung des hohen Kenntnisstandes finden im Bundesamt regelmäßig Schulungen und Informationsveranstaltungen für Einzelentscheider statt, bei denen auch externe Experten, z. B. Mitarbeiter des UNHCR, Verwaltungsrichter, ein Lehrstuhlinhaber für Psychologie sowie Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, mitwirken.

Eine Anhörung kann mehrere Stunden dauern – je nachdem, wie detailliert der Asylbewerber sein Schicksal vorträgt und wie viele Nachfragen erforderlich sind. Von den Einzelentscheidern wird große Sensibilität gefordert. Darüber hinaus schult das Bundesamt u. a. in Zusammenarbeit mit einem Psychologen und der Hilfsorganisation Refugio aus dem Kreis der ca. 450 Einzelentscheider über 100 Einzelentscheider mit Sonderaufgaben für die Befragung von Frauen, die ein geschlechtsspezifisches Verfolgungsschicksal vortragen, sowie von unbegleiteten Minderjährigen und Folteropfern.

Der Einzelentscheider prüft auch, ob der Asylbewerber tatsächlich aus dem Land kommt, aus dem

er zu stammen vorträgt, und ob das vorgetragene Verfolgungsschicksal sowie das Vorbringen zum Reiseweg glaubhaft sind. Die letzte Fragestellung ist wichtig im Hinblick auf die Drittstaatenregelung des Art. 16 a Abs. 2 Grundgesetz, nach der ein Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat einreist, sich in Deutschland nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen kann. Sichere Drittstaaten sind die Mitgliedstaaten der EU sowie Polen, die Tschechische Republik, die Schweiz und Norwegen.

Die Angaben zum behaupteten Verfolgungsschicksal sind oft ungenau und pauschal, so daß sich erst auf Nachfragen ein überprüfbares Schicksal erschließt. Teilweise werden widersprüchliche Angaben gemacht. Bei einer behaupteten Einreise per Flugzeug werden oft Unterlagen wie Ticket oder Bordkarte nicht vorgelegt, und es wird vorgebracht, der Schlepper habe die Unterlagen zurückgefordert.

Immer häufiger kommt es vor, daß Antragsteller – um eine Rückführung zu vereiteln – angeben, daß sie keine Papiere besitzen. Als Herkunftsland geben sie oft einen Staat an, bei dem sie bessere Chancen auf Asyl erwarten. So gaben sich z. B. Asylbewerber, die in Wirklichkeit aus Ghana kamen, als Sudanesen oder Togoer aus; ein angeblicher Sudanese stammte aus Nigeria. Bei Zweifeln an der angegebenen Staatsangehörigkeit umfaßt die Glaubwürdigkeitsprüfung auch Fragen nach Sachverhalten im Herkunftsland, die jeder Bürger dieses Landes leicht beantworten können müßte, z. B. Aussehen von Autokennzeichen, Geldscheinen, Telefonzellen usw.

Diese Glaubwürdigkeitsprüfung ist für die Entscheider eine große Belastung. Immer wieder stellen sie fest, daß Antragsteller nicht die Wahrheit sagen und daß vorbereitete Geschichten vorgetragen werden. Unter Asylbewerbern kursieren sogar schriftliche Anweisungen, wie man sich gegenüber dem Einzelentscheider zu verhalten und wie man auf seine Fragen zu antworten habe. Darüber hinaus ist zumindest aus einem afrikanischen Land bekannt, daß dort in der Presse öffentlich die „Argumente“ verbreitet werden, um in Deutschland Asyl zu erlangen. Das Bewußtsein, nicht Menschen, die wirklich unter politischer Verfolgung leiden, zu helfen, sondern betrügerisch ausgenutzt zu werden, um einen Aufenthaltsstatus mit den damit verbundenen – auch finanziellen – Vorteilen in Deutschland zu erlangen, ist für viele Einzelentscheider Teil der täglichen Arbeit. Erschwerend kommt für sie hinzu, daß oft in der Berichterstattung und von nicht wenigen Hilfsorganisationen nicht etwa dieser Mißbrauch des

Asylrechts kritisiert wird, sondern im Gegenteil diejenigen, die im Interesse der wirklich politisch Verfolgten diesen Mißbrauch zu verhindern suchen.

Der Einzelentscheider trifft aufgrund der Anhörung und eventuell weiterer von ihm veranlaßter Ermittlungen sowie mit Hilfe von Erkenntnissen aus der Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes die Entscheidung über den Asylantrag. Maßgeblich ist grundsätzlich das individuelle Einzelschicksal. Ist der Einzelentscheider nach der Anhörung zu dem Ergebnis gelangt, daß der Asylantrag unbegründet ist, hat er weiter zu prüfen, ob auf Grund der Situation im Heimatland des Asylbewerbers möglicherweise Umstände vorliegen, die gegen eine Abschiebung sprechen.

Die Entscheidung ergeht meistens schon nach wenigen Tagen. Die Verfahrensdauer wird jedoch auch von möglicherweise notwendigen Recherchen im Heimatland beeinflußt. Die Entscheidungen werden schriftlich begründet und den Beteiligten mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt. Der Asylbewerber kann in jedem Verfahrensstadium einen Rechtsbeistand hinzuziehen. Bei dem Verfahren handelt es sich um ein besonders ausgestaltetes förmliches Verwaltungsverfahren, das mit seinen bis ins Detail gehenden Regelungen, seinem Aufwand und seiner Sorgfalt in Europa – und wohl auch weltweit – einzigartig ist. Versuche, dem Asylverfahren in Deutschland eine angebliche Inhumanität zu unterstellen, sind insofern ungerichtet, ja absurd.

III. Folgen der Entscheidungen

Wird ein Antragsteller vom Bundesamt als Asylberechtigter anerkannt, ist ihm von der Ausländerbehörde eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Asylberechtigte genießen die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention, die u. a. zur Ausstellung eines internationalen Reiseausweises verpflichtet. Daneben werden Asylberechtigten eine Anzahl arbeits- und sozialrechtlicher Vergünstigungen eingeräumt. Wird der Antrag abgelehnt, kann der Asylbewerber gegen den Bescheid vor dem Verwaltungsgericht klagen. Die Gerichte bestätigen in über 90 Prozent der Fälle die Entscheidung des Bundesamtes. Bestätigt das Gericht die Ablehnung und das Nichtvorliegen von Abschiebungshindernissen, ist der Asylbewerber in der Regel zur Ausreise verpflichtet. Gibt das Gericht dagegen dem Asylantrag statt oder stellt

es das Vorliegen von Voraussetzungen einer Anerkennung bzw. von Abschiebungshindernissen fest, hebt es den Bescheid des Bundesamtes auf und verpflichtet das Bundesamt zur Anerkennung bzw. zur Festlegung von Abschiebungshindernissen.

Deutschland besitzt das aufwendigste Asylverfahren Europas. Die Kosten sind hoch: Für Asylbewerber wurden in der Bundesrepublik 1993 ca. 9,7 Mrd., 1994 8,0 Mrd. und 1995 5,0 Mrd. DM (geschätzt) allein für Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausgegeben². Dem Bund entstehen ferner u. a. Kosten durch die Erledigung der Aufgaben des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Die Gesamtausgaben des Bundesamtes betragen 1995 370 Mio. und 1996 358 Mio. DM. Außerdem entstehen dem Bund auch bei den obersten Gerichten – dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht, soweit diese mit Asylverfahren befaßt waren – Kosten.

Die monatlichen Kosten für Asylbewerber sind in den dafür zuständigen Ländern unterschiedlich. Die Mehrzahl der Länder sieht sich außerstande, die Kosten auch nur annähernd vollständig statistisch zu erfassen. Als durchschnittliche Kosten pro Person und Monat für Unterbringung und Verpflegung (ohne Betreuungskosten) gibt Bayern für 1995 733 DM an³. Hessen hat 1996 663 Mio. DM für Asylbewerber ausgegeben⁴.

Den außerordentlich hohen Verwaltungsaufwand durch intensive Inanspruchnahme unserer Rechtswege – nicht zuletzt, um die Aufenthalts- und damit die Versorgungsdauer zu verlängern – machen auch folgende Zahlen deutlich: Bundesweit gingen 1995 in erster Instanz ca. 100 000 Asylklagen (1994: ca. 150 000) und ca. 30 000 sonstige Rechtsschutzanträge (1994: ca. 50 000) ein. In zweiter Instanz waren es noch ca. 25 000 Berufungen und Beschwerden wegen Nichtzulassung⁵. Über die Hälfte der bei den Verwaltungsgerichten in Bayern eingehenden Fälle sind Fälle des Asyl- und Ausländerrechts⁶. Daß mit diesen kosten- und zeitaufwendigen Verfahren, die ganz überwiegend zu keinem anderen Ergebnis führen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland hinsichtlich ihrer anderen Aufgaben erheblich eingeschränkt wird, ist in der Öffentlichkeit kaum bekannt.

2 Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 13/5223.

3 Vgl. BT-Drs. 13/4404.

4 Vgl. dpa-Meldung vom 16. 7. 1997.

5 Vgl. Hans Ingo von Pollern, Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 1996, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (1997), S. 95.

6 Vgl. Nürnberger Zeitung vom 21. 6. 1997.

IV. Asylbewerber und Schleuserkriminalität

Die Asylpraxis in Deutschland mit ihren rechtlichen Rahmenbedingungen kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern sie muß auch die zunehmende kriminelle Energie des Schleuserunwesens berücksichtigen. Viele Asylbewerber würden bei Kenntnis der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Deutschland möglicherweise gar nicht hierher kommen. Kriminelle Schleuserbanden werben ihre Opfer unter Vortäuschung falscher Tatsachen an und versprechen ein besseres Leben in Deutschland. Ein immer größer werdender Anteil der illegal nach Deutschland einreisenden Ausländer bedient sich der Hilfe dieser skrupellosen Menschenhändler. Die dafür erforderlichen Schleuserlöhne in Höhe von meist mehreren tausend DM pro Person werden oftmals unter Einsatz sämtlicher eigener Mittel und finanzieller Hilfe von Verwandten aufgebracht oder bleiben geschuldet⁷.

Bereits der Transport über die Transitstaaten erfolgt meistens unter menschenunwürdigen oder sogar lebensbedrohlichen Umständen z. B. in tagelangen Fahrten in verschlossenen Containern ohne ausreichende Luftzufuhr. Die international operierenden Organisationen setzen die Geschleusten zum Abarbeiten des hohen Schlepperlohnes häufig für ihre kriminellen Machenschaften ein (z. B. für den Drogenhandel) oder zwingen sie mit erpresserischen Methoden in finanzielle Abhängigkeit, wobei für die Betroffenen dann oft ebenfalls der Weg in die Kriminalität führt.

Man muß deutlicher als bisher sehen, daß es sich bei der Schleuserkriminalität um einen Zweig des international agierenden Organisierten Verbrechens handelt. Die Transit- und Zielländer werden von ihm sehr genau beobachtet und auf ihre rechtlichen oder tatsächlichen „Lücken“ hin analysiert. Dabei spielen das Ausländer- und Asylrecht sowie die Asyl- und Abschiebep Praxis – sicherlich auch die öffentliche Diskussion über Abschiebestopps – eine Rolle⁸. Die große Asylrechtsreform, die das Asylrecht wieder mehr auf die tatsächlich Schutzbedürftigen konzentrierte, trug auch deshalb zum

7 Vgl. Annette Ramelsberger, „Denen werden einfach Märchen erzählt“, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 8. 1997. Anm. der Redaktion: Siehe auch den Beitrag von Klaus Severin in diesem Heft.

8 Vgl. „Für 2 000 Dollar in den goldenen Westen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 8. 1997, wo ausgeführt wird, daß Kurden mit bosnischen Papieren versorgt werden, da Bosnier in Europa „mit größerem Entgegenkommen rechnen können“.

Asylbewerberückgang bei, weil sie den Schleusern ihr Geschäft erschwerte. Aber auch auf kleinere Änderungen, wie z. B. die Änderung der Visaerteilungspraxis, reagieren die Schleuser: So ging die Zahl von Asylbewerbern aus Togo von 3 488 (1994) auf 994 (1995) zurück, als nach Einführung der Visumpflicht im Dezember 1994 der von kriminellen Schleusern bisher organisierte Weg nach Deutschland verschlossen worden war.

Schlepper gehen mit äußerster krimineller Energie vor und nehmen auch den Tod ihrer Opfer in Kauf. Immer wieder werden in Grenznähe oder auf Autobahnparkplätzen Ausländer aufgegriffen, die von Schleppern dort abgesetzt wurden. Ärztliche Versorgung oder Behandlung in einem Krankenhaus wird dann von deutschen Behörden übernommen. So wurden Anfang 1996 43 Bangladescher und vier Sri Lanker in der Nähe von Freising mit Unterkühlungen bzw. Erfrierungen aufgegriffen; im Dezember 1996 starb eine Sri Lankerin in Ost-Bayern an Erschöpfung bzw. an Erfrierungen⁹.

V. Inhalt und Grenzen des Asylrechts: Der Schutz vor politischer Verfolgung

Das Asylrecht schützt politisch Verfolgte. Politische Verfolgung liegt nach unserer Rechtsprechung vor, wenn sie dem einzelnen in Anknüpfung an asylerbliche Merkmale gezielt Rechtsverletzungen zufügt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes setzt der Begriff „Verfolgung“ einen Eingriff in Leben, Gesundheit, Freiheit oder andere Rechtsgüter voraus, der von erheblicher Intensität und dem Staat zuzurechnen ist. Politische Verfolgung ist der Mißbrauch hoheitlicher Herrschaftsmacht durch Ausgrenzung einzelner aus der übergreifenden Friedensordnung wegen persönlicher Merkmale wie Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung. Da der einzelne ohne den Schutz einer staatlichen Ordnung nicht menschenwürdig existieren kann, bietet ihm das Asylrecht im Falle seiner Verfolgung durch den Heimatstaat eine subsidiäre Zuflucht. Diese Sichtweise begrenzt zugleich den Schutzbereich des Asylgrundrechts¹⁰.

9 Zu den einzelnen Fällen vgl. BT-Drs. 13/7376; ferner: „Der Tod an der Grenze: erschöpft, erfroren, ertrunken“, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 8. 1997.

10 Vgl. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 6. 8. 1996, abgedr. in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), (1997), S. 182 f.

Die Asylbewerber tragen zum Teil wirtschaftliche Not als Grund ihrer Flucht vor. Die Darlegung mangelhafter Zukunftsperspektiven, da die allgemeine ökonomische oder auch ökologische Situation schlecht sei, kann jedoch keinen Asylanspruch begründen. Das Asylrecht soll *politisch Verfolgte* schützen und hat nicht die Aufgabe, all denen Aufnahme zu gewähren, die hoffen, in Deutschland ihre Lebenssituation verbessern zu können¹¹. Es kann nicht dazu dienen, Ausländer davor zu schützen, daß sie in dem Staat, dessen Staatsangehörige sie sind, in wirtschaftlicher Not leben müssen¹². Es hat nicht die Aufgabe, den einzelnen vor krisenhaften Entwicklungen oder allgemeinen Unglücksfolgen zu bewahren. Soweit Schutz und Hilfe vor solchen Unglücksfolgen geboten erscheinen, sind sie nach allgemeiner Rechtsauffassung jedenfalls nicht über das Asylrecht zu gewähren.

Eine weitere Grenze des Asylrechts ist das Erfordernis der *staatlichen* Verfolgung. Verfolgungshandlungen Dritter, die an Asylmerkmale des Verfolgten (wie z. B. seine Ethnie) anknüpfen, sind dem Staat nur dann als politische Verfolgung zuzurechnen, wenn er selber einzelne oder Gruppen zu Verfolgungshandlungen anregt oder derartige Handlungen unterstützt oder sie bewußt tatenlos hinnimmt und dadurch dem Betroffenen den erforderlichen Schutz versagt¹³.

Eine Bürgerkriegssituation im Herkunftsland begründet grundsätzlich keinen Asylanspruch. Asyl kann nur bei staatlicher Verfolgung gewährt werden. Voraussetzung für eine vom Staat ausgehende oder ihm zurechenbare Verfolgung ist die effektive Gebietgewalt des Staates im Sinne wirksamer hoheitlicher Überlegenheit. Daher fehlt es an der Möglichkeit politischer Verfolgung, solange der Staat bei offenem Bürgerkrieg im umkämpften Gebiet faktisch nur noch die Rolle einer militärisch kämpfenden Bürgerkriegspartei einnimmt, als übergreifende effektive Ordnungsmacht aber nicht mehr besteht.

Dem Staat als politischem Verfolger stehen solche Organisationen gleich, die den Staat verdrängt haben oder denen dieser das Feld überlassen hat und die ihn daher insoweit ersetzen. Das kann dann der Fall sein, wenn sich eine staatsähnliche Herrschaftsmacht auf einem abgegrenzten Gebiet effektiv durchgesetzt und etabliert hat und die dort lebende Bevölkerung daher nunmehr einer neuen quasistaatlichen Hoheitsgewalt unterworfen ist. In dieser Funktion kann sie dann auch politisch

verfolgen und den Verfolgten in eine den Schutz des Asylrechts im Ausland erfordernde Zwangslage versetzen¹⁴.

Die staatliche Verfolgung muß sich grundsätzlich auf den einzelnen beziehen. Allerdings ist unumstritten, daß eine Asylberechtigung vorliegt, wenn eine ganze Bevölkerungsgruppe von staatlicher Verfolgung betroffen ist. Jedoch setzt die Annahme einer solchen Gruppenverfolgung voraus, daß jedes Mitglied von der Gefahr der Verfolgung bedroht ist.

Asylrecht hat eine Schutzfunktion. Die Schutzlosigkeit des Asylsuchenden ist Voraussetzung eines Anspruchs auf Asyl und ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Artikel 16 a GG¹⁵. Asyl kann daher nicht gewährt werden, wenn dieser Schutz bereits andernorts in Anspruch genommen wurde oder werden konnte. Das ist dann der Fall, wenn der Flüchtling auf seinem Weg in die Bundesrepublik Deutschland bereits in einem anderen Staat hätte Schutz finden können. Das ist der Grund der Regelung über sichere Drittstaaten. Das Erfordernis der Schutzbedürftigkeit für einen Asylanspruch ist auch ratio der Regelung über sichere Herkunftsstaaten, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung verfolgt wird.

Die Schutzbedürftigkeit ist auch bedeutsam im Hinblick auf die inländische Fluchialternative: Wird jemand von regionaler politischer Verfolgung betroffen, ist er erst dann politisch Verfolgter i. S. von Art. 16 a GG, wenn er dadurch landesweit in eine ausweglose Lage gerät, weil er auch in anderen Teilen seines Heimatlandes eine zumutbare Zuflucht nicht finden kann. Eine solche inländische Fluchialternative setzt nach der Rechtsprechung voraus, daß der Verfolgte an einem sonstigen Ort in seinem Heimatland vor erneuter politischer Verfolgung hinreichend sicher ist und daß ihm dort auch keine anderen Nachteile und Gefahren drohen, die nach ihrer Intensität und Schwere einer asylerbheblichen Rechtsgutsbeeinträchtigung gleichkommen¹⁶. Eine Fluchialternative wird z. B. für Kurden in der Türkei angenommen. Ihnen steht eine inländische Flucht-

11 Vgl. BVerfG Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht (EZAR) 202, Nr. 20.

12 Vgl. BVerwG vom 6. 8. 1996, in: DVBl, (1997), S. 182, 185.

13 Vgl. BVerfG, EZAR 201, Nr. 20.

14 Vgl. BVerwG vom 6. 8. 1996, in: DVBl, (1997), S. 182 f.

15 Vgl. BVerwG vom 6. 8. 1996, in: DVBl, ebd.

16 Vgl. BVerwG vom 29. 8. 1995, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport 96, 293 m. w. N.

alternative in der westlichen Türkei, insbesondere in den Großstädten, zur Verfügung. Von den 12–14 Millionen Kurden der Türkei leben nur noch 4–6 Millionen in ihren angestammten Siedlungsgebieten, die Mehrheit jedoch in den wirtschaftlich entwickelten Gebieten des Westens und der Mittelmeerküste.

VI. Beispielfälle

1. Vielfach wird eine regimiekritische oder oppositionelle Haltung zur Begründung des Antrages auf Asyl vorgetragen. Eine regimiekritische Einstellung ist jedoch für sich kein Asylgrund. Auch die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei, was ebenfalls oft als Asylgrund vorgetragen wird, führt nicht automatisch zur Anerkennung als Asylberechtigter. So stellte das OVG Rheinland-Pfalz im Verfahren über die Asylberechtigung eines Armeniers, der vortrug, Mitglied der Daschnakzutjun-Partei zu sein, fest, daß diese größte oppositionelle Partei Armeniens zwar 1994 verboten wurde. Dennoch konnten die Mitglieder der Partei weiter ihre Arbeit fortsetzen, gaben Interviews, hielten Pressekonzerte ab und traten gemeinsam mit anderen Oppositionsparteien auf. In einer vom Außenministerium verbreiteten Erklärung sei explizit bestätigt worden, daß einfache Parteimitglieder in keiner Form belangt würden. Angesichts der geschätzten Mitgliederzahl der Partei (zwischen 8 000 und 10 000) müßten Fahndungen nach diesem Personenkreis bekannt werden, falls sie durchgeführt würden. Auch der UNHCR gehe nur von einer Gefährdung führender Parteimitglieder aus, weil sie der armenischen Untergrundorganisation DRO zugerechnet würden. Amnesty International meine lediglich, es sei sehr schwierig, abzuschätzen, inwieweit Mitgliedern der Partei Verfolgung drohe; dies dürfte unter anderem von der Position der betreffenden Mitglieder in der Partei abhängen. Soweit bekannt, so Amnesty International, würden sich Verfolgungsmaßnahmen nur gegen einige wenige Mitglieder richten. Die Internationale Gesellschaft für Menschenrechte – so das Gericht – vermöge lediglich „nicht auszuschließen“, daß auch einfache Mitglieder verfolgt würden, räume aber gleichzeitig ein, dies nicht beweisen zu können. Angesichts dieser Informationen begründe die bloße Mitgliedschaft in der Daschnakzutjun keine beachtliche Verfolgungsgefahr mit Asylanspruch in Deutschland¹⁷.

2. Asylantragsteller aus dem Iran tragen als Asylgrund häufig regimegegnerisches Handeln als Anhänger der Volksmohedin, Verhaftung und erlittene Folter vor. Im Iran sind Mitglieder der Volksmohedin einem hohen Risiko der Strafverfolgung ausgesetzt. Schon das Verteilen von Flugblättern mit regimefeindlichem Inhalt gilt als Beweis für staatsgefährdende Aktivitäten, die verfolgt werden. Bei glaubhafter Darlegung einer maßgeblichen Betätigung für die Volksmohedin wird deshalb – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung – bei Vorliegen der Schutzbedürftigkeit Asyl gewährt.

3. Vielfach wird auch Wehrdienstentziehung als Asylgrund vorgetragen. Kriegsdienstverweigerung für sich alleine gesehen ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung kein Asylgrund. Die Strafbarkeit einer Wehrdienstverweigerung ist nur dann asylrelevant, wenn der Charakter der Maßnahme des Herkunftsstaates nicht ausschließlich der Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit und der Sicherung der allgemeinen Wehrpflicht dient. Im asylrechtlichen Sinne verfolgt ist der Antragsteller nur dann, wenn es die erkennbare Absicht des Staates ist, von der Zielrichtung der Strafe her nicht nur die Einhaltung der Wehrpflicht zu sichern, sondern darüber hinausgehend eine in der Wehrdienstverweigerung zum Ausdruck kommende abweichende Geisteshaltung zu eliminieren, den Andersdenkenden einzuschüchtern bzw. eine Umerziehung erreichen zu wollen¹⁸.

So entschied z. B. das OVG Nordrhein-Westfalen im Fall eines Kosovo-Albaners, daß dahinstehen könne, ob das Vorbringen des Asylbewerbers zu den Umständen, die Anlaß für seine Flucht waren, uneingeschränkt glaubhaft sei. Zweifel ergäben sich wegen teilweise widersprüchlicher Angaben, so etwa zur Dauer der jährlichen Wehrübungen. Das Vorbringen des Asylbewerbers, er habe sein Heimatland verlassen, weil er weiteren Einberufungen zu Wehrübungen nicht Folge leisten wollen, rechtfertige nicht die Annahme der politischen Verfolgung. Es lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, daß albanische Volkszugehörige aus dem Kosovo zum Zeitpunkt der Ausreise des Asylbewerbers wegen ihrer Volkszugehörigkeit oder einer vermuteten politischen Gegnerschaft vorrangig einberufen worden seien¹⁹.

4. Zunehmend wird von Asylbewerbern versucht, nach Rücknahme ihrer Klage oder unanfechtbarer Ablehnung ihres Antrags durch das Stellen eines Folgeantrages und das Vorbringen von im Erstverfahren nicht vorgetragenen, z. T. angeblich neuen

17 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz vom 5. 11. 1996 – 11 A 12863/96. OVG, Ausländer- und Asylrecht, Schnellendienst, (1997), S. 68.

18 Vgl. BVerwGE 81, 41 (42).

19 Vgl. OVG NRW vom 25. 4. 1996 – 13 A 698/94.A.

Asylgründen die Dauer ihres Aufenthalts mit den damit verbundenen – auch finanziellen – Vorteilen weiter zu verlängern. Die Zahl der Folgeanträge hat erheblich zugenommen: Waren im Januar 1996 noch ca. 18 Prozent der Antragsteller Folgeantragsteller, so belief sich im Juni 1997 ihr Anteil bereits auf 35 Prozent. In einem Fall wurden bereits sieben Folgeanträge gestellt, der erste davon 1990. Die Folgeanträge Nr. 3 und 4 wurden zwei Tage bzw. drei Monate nach der Rücknahme der Klage gegen den ablehnenden Bescheid des Bundesamtes und der Einstellung des Verfahrens durch das Gericht gestellt. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob es den Asylbewerbern und ihren Anwälten nicht mehr um die Prüfung des Bescheids des Bundesamtes durch ein unabhängiges Gericht geht, dessen Entscheidung dann akzeptiert wird, sondern alleine darum, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, den Aufenthalt zu verlängern. Der zunehmende Mißbrauch unseres rechtsstaatlichen Systems muß genau beobachtet werden.

5. Insbesondere große Medienaufmerksamkeit, die z. B. durch Unterstützerguppen bewußt auf einen bestimmten abgelehnten Asylbewerber gelenkt wird, kann dazu führen, daß vorgetragen wird, gerade diese Medienberichterstattung würde bei einer Abschiebung zu politischer Verfolgung der Betroffenen führen.

In einem Fall hat ein Gericht die Abschiebung einer kurdischen Familie in die Türkei ausgesetzt und das Bundesamt verpflichtet, das Asylbegehren unter Berücksichtigung der intensiven Berichterstattung in den Medien nochmals zu prüfen. In der Entscheidung führte das Gericht zwar aus, daß ihm bisher keine Fälle bekannt seien, in denen abgeschobene türkische Asylbewerber nach ihrer Rückkehr von staatlichen Verfolgungsmaßnahmen deshalb betroffen worden seien, weil über ihren Fall in den deutschen bzw. türkischen Medien berichtet wurde. Dennoch sei im vorliegenden Fall eine nochmalige Überprüfung des Asylbegehrens unter Berücksichtigung dieser jüngsten Vorgänge vorzunehmen, weil über das Verfolgungsschicksal der Antragsteller in einer Weise berichtet worden sei, die geeignet sein könne, türkischen Staatsorganen öffentlich erhebliche asylrelevante Übergriffe gegen die Antragsteller vorzuwerfen. Angesichts der bei einer Rückkehr routinemäßig durchgeführten Einreisekontrollen und der Möglichkeit einer Bestrafung wegen Verunglimpfung des türkischen Staates sei es denkbar, daß die öffentliche Behauptung von massiven Übergriffen die Antragsteller in das besondere Blickfeld der Sicherheitskräfte gebracht habe.

Das Gericht wies allerdings unmißverständlich darauf hin, daß es keinen Anlaß gebe, von den bis-

herigen gerichtlichen Entscheidungen in den früheren Asylverfahren abzuweichen und das bisherige Asylvorbringen neu zu bewerten. In den früheren Verfahren hätten die Antragsteller nämlich die Gründe für ihr Asylbegehren mehrfach gewechselt bzw. gesteigert, oder ihre Glaubwürdigkeit sei durch die Vorlage eines nachweislich gefälschten Haftbefehls sowie die Vorlage eines asylrechtlich irrelevanten Dokumentes nachhaltig erschüttert worden. Für nicht nachvollziehbar hielten die Richter auch das Verhalten der Ehefrau, die ihre behaupteten Asylgründe erst mehr als sieben Jahre nach ihrer Einreise präzisiert und zudem zuerst gegenüber den Medien und nicht gegenüber den für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Behörden und Gerichten offenbart habe²⁰.

6. Zunehmend werden während eines Gerichtsverfahrens oder vor einer Folgeantragstellung politische Aktivitäten aufgenommen, häufig etwa die Gründung von Exilorganisationen. In einem Fall war der Kläger, ein abgelehnter Asylbewerber aus Togo, vor seiner Ausreise weder Mitglied einer Oppositionspartei noch für eine solche tätig. Wenige Monate vor der Berufungsverhandlung wurde er zum Präsidenten einer erst 1995 gegründeten Exilorganisation gewählt, die nur ca. 50 Mitglieder hatte.

7. In der örtlichen Presse erregte – auch wegen der daraus resultierenden Erkenntnisse zur Schleusertätigkeit – der Fall von Asylbewerbern, die angeblich aus Burma kamen, großes Aufsehen: Anfang des Jahres 1995 häuften sich die Asylanträge aus dem Herkunftsland Myanmar (Burma) um ein Vielfaches. So wurden von 1990 bis 1994 nur 131 Asylanträge aus Burma gestellt, in den ersten acht Monaten des Jahres 1995 dagegen insgesamt 176. Aufgrund von vorgefundenen Unterlagen und des ähnlichen Vorbringens der Antragsteller drängte sich der Verdacht auf, daß es sich in Wirklichkeit um Staatsangehörige von Bangladesch handelte, die mit falschen Papieren und offensichtlich gut vorbereitet ins Asylverfahren gingen und durch die falsche Angabe zum Herkunftsland ihre Chance auf Anerkennung vergrößern wollten. Die Polizei stellte fest, daß es sich hierbei um eine großangelegte Schleuseraktion handelte. Acht Männer wurden als mutmaßliche Mitglieder einer Schlepperbande vor Gericht gestellt. Ihnen wurde vorgeworfen, für mehrere tausend Mark pro Person 60 Menschen aus Bangladesch nach Deutschland geschleust zu haben. In Deutschland erhielten die „Kunden“ eine neue Identität und alle nötigen Unterlagen sowie

20 Vgl. Pressemitteilung Verwaltungsgericht Neustadt vom 3. 9. 1996.

Anweisungen, wie sie sich gegenüber dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu verhalten hätten. In seinem Schlußplädoyer wies der Oberstaatsanwalt darauf hin, daß echte politische Flüchtlinge, die gefoltert worden und dem Tod entronnen seien, zunehmend wegen solcher Asylbewerber auf Mißtrauen stoßen²¹.

VII. Fazit

Das Grundrecht auf Asyl gilt nur für wirklich schutzbedürftige politisch Verfolgte. Die Praxis zeigt jedoch, daß das Asylverfahren – auch weil Schleuserbanden hier einen Markt entdeckt haben – größtenteils von Menschen in Anspruch genommen wird, die aus anderen als Asylgründen nach Deutschland kommen und hier eine Chance sehen, einen Aufenthaltsstatus und die damit verbundene finanzielle Unterstützung zu erlangen, die ein gesichertes Verbleiben in Deutschland ermöglichen.

Für den Mitarbeiter des Bundesamtes, der trotz seiner alltäglichen Erfahrungen von Täuschung gewissenhaft angehört und nach Einbeziehung aller möglichen Erkenntnisquellen eine Entscheidung getroffen hat, in der Gesetz und Rechtsprechung abgebildet werden und die oft unter großem Aufwand in mehreren Gerichtsinstanzen bis hin zum Verfassungsgericht bestätigt wird, für diesen Mitarbeiter stellt sich nicht selten die Frage, ob

21 Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 26. 7. 1996 und vom 2. 4. 1997; Nürnberger Zeitung vom 7. 6. 1997.

die Entscheidungen des demokratisch gewählten Gesetzgebers, der rechtsstaatlich handelnden vollziehenden Gewalt und der unabhängigen Justiz nur dann akzeptiert werden, wenn sie Sympathisanten-Gruppen gefallen, und mißachtet werden – z. B. auch im Wege des sogenannten Kirchenasyls –, obwohl rechtskräftig festgestellt wird, daß weder Asylgründe noch Abschiebungshindernisse vorliegen.

Humanitäres Engagement allein schafft kein Recht, das über dem der Gerichte und der demokratisch legitimierten Organe steht. Eine Entscheidung mag subjektiv als ungerecht empfunden werden. Da jedoch Asylrecht vor *staatlicher Verfolgung* Schutz gewährt, sind emotionale Vorwürfe an die Adresse der Entscheider des Bundesamtes unangebracht, wenn der Antragsteller keine staatliche Verfolgung erlitten hat, sondern durch andere Gründe, z. B. durch Werbung von Schleusern, zur Flucht veranlaßt wurde.

Angesichts der großen Zahl derer, die aus anderen als asylrelevanten Gründen nach Deutschland kommen und unser Asylrecht mißbräuchlich in Anspruch nehmen, würden sich die Mitarbeiter des Bundesamtes wünschen, sie müßten nicht so viel Zeit und Energie darauf verwenden, tatsächlich Verfolgte von angeblich Verfolgten zu unterscheiden, sondern könnten wirklich politisch Verfolgten die Hilfe und den Schutz unserer Gesetze zuteil werden lassen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hat als einzige Behörde die Erfahrung, die Informationen und die Kompetenz dazu.

Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität

Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen

I.

1. Auf einem Autobahnparkplatz in Deutschland hält ein Lkw. Der Fahrer beseitigt die (Zoll-)Plomben, entfernt die rückseitige Plane und räumt einige Kisten beiseite. Dahinter versteckt befindet sich ein Aufenthaltsraum, einem Wohnmobil gleich, nicht ganz so komfortabel. Etliche „Reisende“ verlassen die Ladefläche, sie werden auf dem Rastplatz schon erwartet. Die Abholer mit ihren Pkws bringen sie an das gewünschte Ziel. Alles geht reibungslos, teilweise blitzschnell und vor allem unauffällig. Wer so reist, will und darf nicht auffallen – er reist illegal, d. h., er passiert die Staatsgrenzen ohne Erlaubnis, ohne das erforderliche Grenzübertrittspapier und das Visum. Ziele sind die reichen Länder Europas, insbesondere Deutschland.

Die Preise für die „Reisen“, für den erforderlichen Transit durch andere Staaten bis zur Einschleusung nach Deutschland, sind hoch. Kaum einer dieser „Reisenden“ aus Asien oder Afrika ist in der Lage, dies selbst zu organisieren. Ein Paß ist erforderlich. Korrupte Beamte müssen dazu bestochen oder ein fremder Paß muß für den „Reisenden“ passend gemacht werden – Lichtbilder austauschen, Personaldaten ändern, Paßseiten herauslösen und manipulierte einfügen. Des weiteren ist im Preis der Schleusung die „Story“ inbegriffen, zumeist die einer Verfolgung. Asyl im wohlhabenden, hilfsbereiten und zahlungswilligen Deutschland ist meistens das Ziel.

Der Preis für eine Schleusung kann daher sehr hoch sein. Er richtet sich u. a. nach dem Umfang der „Leistungen“, der Dauer der Reise und den Schwierigkeiten bei den Grenzübertritten. Besonders teuer wird es bei Organisationen, die Schleusungen mit Erfolgsgarantie anbieten: Wird der Geschleuste entdeckt und zurückgewiesen, ist die nächste Schleusung kostenfrei. Ehrbare Kaufleute also, die hier ihre Hilfe anbieten und gewähren? Mitnichten, es sind fast alle skrupellose Kriminelle, die den Wunsch nach Wohlstand gewissenlos ausnutzen. Schleusungen mit Zwischenstationen

über mehrere Staaten können mehrere zehntausend Dollar kosten. Wohlstandssuche also nur für ohnehin Reiche? Wer hat in der Dritten Welt schon so viel Geld?

In der Regel werden sich die Ärmsten der Armen die Schleusungen nicht kaufen können. Aber mit einer Anzahlung und einer Verschuldung geht es auch. Die Tilgung der Schulden erfolgt dann im Zielland, u.a. durch die Leistungen unseres Sozialsystems. Abhängigkeiten entstehen, die Geschleusten werden erpreßbar und können somit zu strafbaren Handlungen gezwungen werden. Geschleuste werden zu „Sklaven“, die Schleuser sind die modernen Menschenhändler unserer Zeit. Keiner kann die Folgen abschätzen, die durch diese illegalen Einreisen und die illegalen Aufenthalte für unseren Staat und damit seine Bürger entstehen. Dies gilt für den Rechtsstaat genauso wie für den Bereich Soziales, auch Gesundheit und die Wirtschaft. Aber nicht nur die Preise in Dollar oder Mark können sehr hoch sein. Wenn auf den Etappen der Schleusung Fehler unterlaufen, kann dies auch den Menschen die Gesundheit oder sogar das Leben kosten.

Mit welcher Skrupellosigkeit Schleuserorganisationen vorgehen, wird an einem Schleusungsfall deutlich, der für 18 srilankische Staatsangehörige mit dem Tod endete. Sie waren in einem verschlossenen Lkw auf der Fahrt durch Ungarn erstickt. Die gutorganisierte Schleuserbande hatte in Gruppen Srilanker und Iraker über Rußland, die Ukraine und Moldawien nach Rumänien geschleust. Dort wurden 40 Personen in einem präparierten Lkw eingeschlossen, nachdem ihnen die Pässe abgenommen worden waren. Für die nur mit wenig Proviant und kaum Wasser versorgten Menschen endete die Fahrt bei hochsommerlichen Temperaturen in einer Katastrophe. In der Nähe von Budapest öffnete der Fahrer die von außen verschlossenen Türen der Ladefläche der Zugmaschine und ließ die dort Eingeschlossenen mit der Bemerkung frei, daß sie in Deutschland seien. Ob er anschließend den Tod der 18 Eingeschlossenen auf der Ladefläche des Anhängers feststellte und dann erst flüchtete, ist nicht bekannt. Alle dort eingeschlossenen Menschen waren erstickt.

2. Am 31. Dezember 1996 landete auf dem Flughafen in Frankfurt am Main eine Maschine der Turkmenistan Airlines. Es war ein Charterflug, aus Ashkabad/Turkmenistan kommend. Neben der Besatzung waren 89 Passagiere an Bord. Alle Passagiere suchten um Asyl nach.

Eine erste Überprüfung der Passagiere durch Beamte des Bundesgrenzschutzes ergab, daß keiner über die erforderlichen Reisedokumente für die Bundesrepublik Deutschland verfügte. Wenige Passagiere legten echte Pässe vor, aus denen Seiten herausgerissen waren, einige besaßen teilweise oder total gefälschte Pässe, die überwiegende Zahl hatte keine Papiere. Bei einem Zwischenstopp hatte der begleitende Schleuser die bis dort benutzten Pässe eingesammelt und das Flugzeug verlassen. Was sich bei der Anmeldung des Fluges wie ein normaler Charterflug darstellte, entpuppte sich als einer der weltweit organisierten Schleusungsfälle. Es war eine Reise über viele Stationen, Städte und Staaten Asiens und Europas, organisiert durch Kriminelle.

Die zuständigen Behörden des Bundesgrenzschutzes stellten Ermittlungen gegen die Schleuser und ihre Helfer an, gegen die Fluggesellschaft wurde eine Untersagungsverfügung durch die Grenzschutzdirektion erlassen. Derartige Verfügungen ermöglichen die Verhängung von Zwangsgeldern (pro Passagier 2 000 bis 5 000 DM) und zusätzlich einer Geldbuße bis zu 20 000 DM. Des weiteren wurde die Fluggesellschaft zur Zahlung einer mehrere hunderttausend DM betragenden Sicherheitsleistung aufgefordert.

3. Nach der gleichen Art und Weise sind kurze Zeit später zwei weitere Schleusungen nach Europa erfolgt:

- am 15. Februar 1997 über den Londoner Flughafen mit 43 Personen nach Großbritannien;
- am 16. Februar 1997 über den Flughafen Amsterdam mit 173 Personen in die Niederlande.

Die Ermittlungen haben ergeben, daß bekannte kriminelle Schleuserorganisationen der Durchführung verdächtig sind. Die Umstände des Falles von Amsterdam verdeutlichen besonders die internationalen Verflechtungen dieser Organisierten Kriminalität: Die 173 Passagiere gaben an, Srilanker tamilischer Volkszugehörigkeit zu sein. Nach Ermittlungen der Koninklijken Marechaussee, der niederländischen Grenzpolizei, müssen zumindest ein Teil von ihnen mit ge- bzw. verfälschten singapurischen Reisepässen ausgestattet gewesen sein. Bei der Reinigung der Bordtoiletten wurden einige zerrissene Teile gefunden. Einige Personen erklärten, vom Schleuser angewiesen worden zu

sein, die Pässe während des Fluges zu vernichten. Dies erfolgte auch mit den Flugtickets. Als die Grenzpolizei die Einreise verweigerte, stellten alle Passagiere einen Asylantrag. Am nächsten und übernächsten Tag wurden alle Personen in verschiedene Asylzentren eingewiesen.

Weitere Recherchen ergaben, daß die Reisenden wohl zunächst bis Ashkhabad/Turkmenistan transportiert wurden. Von dort wurde dann die gehartete Maschine der Turkmenistan Airlines benutzt. Bis zu 21 000 niederländische Gulden (ca. 20 000 DM) wollen sie pro Person bezahlt haben. Bereits fünf Tage später wurden in Deutschland drei dieser Asylbewerber auf der Autobahn A 44 Richtung Kassel und acht auf der Autobahn bei Weil am Rhein aufgegriffen. Sie wurden unverzüglich in die Niederlande überstellt. Fünf Tage nach der Ankunft auf dem Amsterdamer Flughafen, am 21. Februar 1997, waren 160 von den 173 Asylbewerbern untergetaucht.

Kaum eine andere Schleusung zeigt besser den Umfang und die Arbeitsweise dieser weltweit operierenden Organisierten Kriminalität.

II.

„Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Lage im Herzen Europas in besonderem Maße von der unerlaubten Zuwanderung betroffen. Illegale Einreise und Schleuserkriminalität haben sich infolge ihrer internationalen Verflechtung und einer zunehmenden Professionalisierung der Täter zu einem besonders gefährlichen und schwer bekämpfbaren Phänomen entwickelt ... Die tatsächliche Zahl der Ausländer, die auf ihrem Weg nach Deutschland durch Schleuser oder Schleuserorganisationen unterstützt wurden, einschließlich der Fälle, bei denen beim polizeilichen Zugriff zwar ein Schleusungsverdacht vorlag, dieser aber nicht konkretisiert werden konnte, ist als wesentlich höher anzusehen.“¹

1996 wurden insgesamt 27 024 Ausländer nach einer unerlaubten Einreise festgestellt, 94 154 wurden beim Versuch der illegalen Einreise direkt an der Grenze zurückgewiesen. Des weiteren wurden 7 364 Ausländer eingeschleust, es handelte sich um 1 775 Schleusungsfälle. War 1996 ein rückläufiger Trend von unerlaubt eingereisten Ausländern zu verzeichnen, so ist die Anzahl im ersten Halbjahr 1997 deutlich gestiegen (+ 3 618 Personen, Steige-

1 Jahresbericht 1996 des Bundesministeriums des Innern zur Kriminalitätslage in der Bundesrepublik Deutschland, S. 13.

rung ca. 30 Prozent)². Der Druck der illegalen Migration nach Deutschland hält somit an bzw. verstärkt sich weiter.

Auch im Bereich der Schleuseraktivitäten im ersten Halbjahr 1997 ist dies festzustellen. Allerdings ist hier eine Entwicklung der Professionalisierung zu beobachten. Es finden mehr Schleusungen von größeren Gruppen statt. Dies ist am Anstieg der geschleusten Ausländer (+ 533 Personen, Steigerung ca. 17 Prozent)³ bei einem gleichzeitigen Rückgang der Schleusungsfälle (- 53 Fälle, Rückgang ca. 6 Prozent)⁴ festzustellen.

Diese Feststellungen, die Auswertungen sichergestellter Unterlagen, zahlreiche Informationen anderer Behörden des In- und Auslandes sowie andere Quellen lassen den Schluß zu, daß zumindest die Gruppenschleusungen professionell organisiert werden. Somit wäre die Schleuserkriminalität der Organisierten Kriminalität (OK) zuzurechnen.

III.

Was ist Organisierte Kriminalität? „Organisierte Kriminalität ist die von *Gewinn- oder Machtstreben* bestimmte planmäßige *Begehung* von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind,

wenn mehr als *zwei Beteiligte* auf *längere oder unbestimmte Dauer* arbeitsteilig

- a) unter Verwendung *gewerblicher* oder *geschäftsähnlicher Strukturen*,
- b) unter *Anwendung von Gewalt* oder zur *Einschüchterung* geeigneter Mittel oder
- c) unter *Einflußnahme* auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft

zusammenwirken.“⁵

Die deutsche Polizeiliche Kriminalstatistik weist für das Jahr 1996 845 anhängige Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität aus (1995: 787)⁶. 8 384 Tatverdächtige waren in 47 916 Einzeldelikten festgestellt worden. Dabei war der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit

62,2 Prozent sehr hoch⁷. Von den 845 Ermittlungsverfahren sind 26 Verfahren der Schleuserkriminalität zuzuordnen.

„Das Betätigungsfeld der kriminellen Gruppierungen ist breit gestreut. Sie kontrollieren neben dem Rauschgifthandel die Herstellung und Vertreibung von Falschgeld und den illegalen Waffenhandel . . . Weitere typische Betätigungsfelder sind Schutzgelderpressungen, Menschenhandel und Prostitution sowie Schleusungskriminalität.“⁸ Diese kriminellen Organisationen arbeiten weltweit. Viele beschränken sich nicht auf ein Betätigungsfeld, sie nutzen jede Möglichkeit ihrer kriminellen Energie, um noch mehr Profit zu erzielen. So können Aussagen über weltweite Gewinne und Schäden der OK nur Schätzungen sein, die 1996 wohl weit über 100 Milliarden DM betragen haben. Die Gewinne – und die Schäden –, die von organisierten Kriminellen nur durch weltweite Schleusungen erzielt werden, liegen weitgehend im dunkeln.

Aber auch die Gewinne und Schäden, die durch nicht der OK zuzurechnenden Schleusungen erzielt bzw. verursacht wurden und werden, sind beträchtlich. Sei es durch den an der Grenze wohnenden tschechischen Schleuser, der einen rumänischen Staatsangehörigen einer Tresorknackerbande für 50 DM über die grüne Grenze bringt, sei es der „ahnungslose“ deutsche Taxifahrer, der den Geschleusten auf einem Waldweg erwartet, um ihn für 30 DM zum nächsten Bahnhof zu fahren.

Das große Geschäft wird aber durch kriminelle Schleuserorganisation gemacht. Es ist nur zu erahnen, wenn Geschleuste wahrheitsgemäß Wege, Helfer und Preise nennen. Summen bis zu 40 000 Dollar (ca. 70 000 DM) werden dann schon einmal bekannt – und viele sind daran beteiligt, machen damit ihr Geschäft. So gibt es Anzeigen in Zeitungen in Indien, in denen offen Schleusungen nach Deutschland angeboten werden. So gibt es Basare im Irak, auf denen Händler die Schleusungen anpreisen. Es geschieht also teilweise offen; die Behörden dulden es und verdienen in zahlreichen Fällen mit.

In einigen Fällen reicht die (mündliche) Versicherung, wer man sei (oder sein will), und ein neuer, ein anderer amtlicher Reisepaß wird ausgestellt. Einige Dollar beschleunigen die behördliche Prozedur. Ist kein neuer eigener Paß zu erhalten, stehen Gehilfen der Organisation bereit, total gefälschte Pässe werden hergestellt. Dies ist aber

2 Vgl. Statistische Übersichten der Grenzschutzdirektion (GSD) – Feststellungen an den Grenzen – 1. Halbjahr 1997.

3 Vgl. ebd.

4 Vgl. ebd.

5 Definition des Begriffes Organisierte Kriminalität (OK) gemäß der Zusammenarbeitsrichtlinie Staatsanwaltschaft – Polizei.

6 Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 1996, Bundeskriminalamt.

7 Vgl. Jahresbericht 1996 (Anm. 1), S. 5.

8 Kurt Schelter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Bekämpfung des internationalen Verbrechens, in: Zeitschrift für die Innere Sicherheit in Deutschland und Europa (ZFI), Nr. 1, Juli/August 1997, S. 8.

sehr riskant, wenn es schlechte Fälschungen sind. Das Erkennen dieser Fälschungen hat durch die Professionalisierung der Beamten des Bundesgrenzschutzes (BGS) zugenommen. So werden mehr und mehr echte Pässe verfälscht. Immer wieder werden welche entdeckt, in denen Lichtbilder ausgetauscht, Personaldaten geändert und gestohlene Visa eingefügt wurden. Diese Verfälschungen erfolgen inzwischen teilweise so professionell, daß es erfahrener Grenzbeamter bedarf, um sie im schnellen Strom der Reisenden erkennen zu können.

Das Herausfiltern von ge- oder verfälschten Pässen ist aber nicht das einzige Problem für die Grenzschutzbeamten. Schwieriger wird es, wenn der Reisende einen echten Paß vorlegt und als Grund einen Besuchsaufenthalt angibt. Kommen dem Beamten Zweifel, gilt es zu prüfen, ob die Angaben der Wahrheit entsprechen. Kann eine Reiseroute benannt werden? Ist genug Geld vorhanden? – das sind nur einige der zahlreichen Prüfkriterien. Aber auch auf diese Fragen haben sich die Schleuser eingestellt. Ihre „Kunden“ haben eine „Story“ parat, Vorzeigegeld ist vorhanden usw. Ist die Grenzkontrolle erfolgreich durchlaufen, warten in etlichen Fällen Gehilfen der Schleuser bereits hinter der Grenzkontrollstelle und nehmen dem Geschleusten Vorzeigegeld und Pässe ab. Diese Menschen sind nun ganz den Kriminellen ausgeliefert.

Warum wird versucht, nach Deutschland einzureisen? Warum wird nach Möglichkeit kein Asylantrag an der Grenze gestellt? Ist man erst im Landesinnern, kann der Aufenthaltsort selbst bestimmt werden. So kann der illegal eingereiste Ausländer am Ort seiner Wahl bei Bekannten oder Verwandten erst einmal untertauchen. Er kann auch so den Zeitpunkt seines Asylantrages „wählen“ – sei es, daß er in eine der seltenen Polizeikontrollen gerät, sei es, daß er bei einer Straftat angetroffen oder als Tatverdächtiger ermittelt wird, der illegale Aufenthalt festgestellt und die Ausweisung droht.

Es kann auch sein, daß der Asylantrag nur gestellt wird, um in den Genuß der damit verbundenen finanziellen und materiellen Unterstützungen zu gelangen. Daß gelegentlich selbst Ausländer, die sich illegal hier aufhalten, beim Empfang von Sozialhilfe vor der Abschiebung zumindest zeitweise sicher sind, wird am Beispiel Berlin deutlich. Das Nachrichtenmagazin „Focus“ berichtete kürzlich⁹ über die Weigerung von drei Bezirksbürgermeistern Berlins, Namen von illegal in Berlin

lebenden Ausländern der zentralen Ausländerbehörde zu benennen. Die Illegalen beziehen in den Bezirken Sozialhilfe und könnten bei den Besuchen der Bezirksämter durch die Ausländerbehörde überprüft und erforderlichenfalls abgeschoben werden. Focus zitiert den Berliner Innensenator Jörg Schönbohm: „An illegale Ausländer Sozialhilfe auszuzahlen und sie nicht der Ausländerbehörde zu melden, stellt eine Aufforderung dar unterzutauchen und fördert die organisierte Zuwanderung.“

Dabei handelt es sich auch um Ausländer, die nicht nur die genehmigte Zeit eines Besuches überschritten haben. Der Innensenator hat insbesondere im Auge, daß von diesem Personenkreis eine Vielzahl von Straftaten mit erheblicher krimineller Energie begangen werden. „Hier müssen wir gegensteuern. Das wichtigste Mittel ist die konsequente Abschiebung straffälliger Ausländer“, betont Schönbohm.

Welche nicht nur finanziellen Folgen auch im Gesundheitsbereich illegal hier befindliche Ausländer für die Gemeinschaft haben können, zeigt der Tod eines vermutlich an einer ansteckenden Krankheit – zunächst war das gefährliche Lassa-Fieber angenommen worden – verstorbenen Mannes aus Ghana. Wie berichtet wurde, soll der Ghanaer Polizeiangaben zufolge mit falschen Papieren über den Flughafen Düsseldorf illegal eingereist sein¹⁰. Nachdem sein Asylantrag im Februar 1997 rechtskräftig abgelehnt worden war, soll er untergetaucht und sich unter verschiedenen Namen in der Bundesrepublik aufgehalten haben. „Vom 9. bis zum 11. September hielt er sich in Mainz im Haus eines Pfarrers, der die ghanaische Kirchengemeinde in Wiesbaden betreut, auf“, teilte ein Polizeisprecher mit. Bei seiner Einlieferung ins Krankenhaus hatte der Ghanaer einen falschen Namen angegeben.

Die illegale Einreise, die Angabe verschiedener (falscher) Namen, das Untertauchen und der damit kaum nachvollziehbare Aufenthalt an verschiedenen Orten in der Bundesrepublik Deutschland bereiten nicht nur den Gesundheitsbehörden große Schwierigkeiten, im Krankheitsfall alle Kontaktpersonen ausfindig zu machen. Erschwerend kommt hinzu, daß sich eventuell einige von diesen selbst illegal in Deutschland aufhalten und andere, die Unterschlupf gewährt haben, kein Interesse haben, daß dies den Behörden bekannt wird. Es sind die einerseits direkten und indirekten und andererseits die bewußten und unbewußten Helfer der Schleuser, die – ob sie es wollen oder nicht –

9 Vgl. Letzte Warnung des Senats, in: Focus, Nr. 37 vom 8. September 1997, S. 55.

10 Vgl. „Ein echter Verdacht“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 9. 1997, S. 49.

die kriminellen Aktivitäten der Schleuserorganisationen unterstützen.

Der tragische Tod des Mannes aus Ghana zeigt schlaglichtartig für die Öffentlichkeit auf, daß es bei illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt nicht nur um die damit verbundenen – hier wäre auch Aids zu nennen – Probleme geht. Die Kriminalität der sich hier in Deutschland nur kurzfristig oder illegal aufhaltenden Ausländer ist hoch. Dies belegt die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 1996. In einem Aufsatz dazu führte der Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, u.a. aus: „... Allerdings stellen die Asylbewerber auch fast jeden vierten Tatverdächtigen bei Taschendiebstahl, fast jeden zwölften bei Handel und Schmuggel mit Rauschgiften (bei Kokain sogar jeden vierten und bei Heroin jeden siebten) sowie jeden zwölften bei Mord und Totschlag und Vergewaltigung.“¹¹

Bei der weiteren Auswertung und Kommentierung kommt Kanther zu dem Ergebnis: „Die Gruppe der ‚sonstigen‘ Nichtdeutschen, die sich vor allem aus abgelehnten, aber geduldeten Asylbewerbern, Flüchtlingen und Erwerbslosen zusammensetzt, hat deutlich um 7,8 Prozent zugenommen und stellt fast jeden vierten (23,0 Prozent, 1995: 22,1 Prozent) nichtdeutschen Tatverdächtigen ... Ausländerkriminalität ist in Deutschland vor allem unter Personen zu beobachten, die sich nur für kurze Zeit oder illegal in Deutschland aufhalten.“

Daß andere Ausländer sich normalerweise strafrechtlich nicht anders als Deutsche verhalten, weist die Statistik ebenfalls aus. Ausländer, die in Deutschland seit Jahren legal leben, haben sich in der großen Anzahl integriert und verhalten sich strafrechtlich unauffällig.

Rund 82 Millionen Einwohner lebten Ende 1996 in Deutschland, wobei der Anteil der ausländischen Bevölkerung, die sich hier gemeldet und somit legal aufhält, mit nunmehr 8,9 Prozent den bisher höchsten Stand erreicht hat. Jeder zehnte in Deutschland Lebende besitzt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. In diesen Zahlen des Statistischen Bundesamtes sind naturgemäß nicht die Ausländer enthalten, die illegal nach Deutschland eingereist sind und sich auch nicht später gemeldet haben. Nach den Feststellungen des Bundesministeriums des Innern (BMI) haben sich Ende 1996 rund 1 600 000 Flüchtlinge und Asylbewerber (legal) in Deutschland aufgehalten¹².

11 Manfred Kanther, Polizeiliche Kriminalstatistik 1996, in: ZFIS (Anm. 8), S. 6.

12 Vgl. Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, BMI, vom Juli 1997, S. 103.

Die Gesamtlänge der deutschen Grenzen beträgt 6 094 km, davon sind 3 855 km Land- und 2 239 km Seegrenzen. Seit dem 26. März 1995 können die Grenzen zu den Schengener Vertragspartnern Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Spanien und Portugal kontrollfrei überschritten werden. Zu Österreich und Italien werden in den nächsten Monaten die Kontrollen eingestellt, Griechenland soll folgen.

Verbunden mit der Abschaffung der Grenzkontrollen ist ein Bündel von Sicherheitsausgleichsmaßnahmen vertraglich festgelegt. Insbesondere verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, ihre jeweiligen Außengrenzen lückenlos zu kontrollieren. Dies gilt für die Grenzübergänge genauso wie für die „grüne“ Land- und die „blaue“ Seegrenze. Besondere Bedeutung für Deutschland haben somit die Seegrenzen der Nord- und Ostsee, die Grenzen zu Polen, Tschechien, der Schweiz und zur Zeit noch zu Österreich. Folgende weitere wichtige Ausgleichsmaßnahmen wurden vereinbart, die für die Bekämpfung der illegalen Einreise oder Durchreise und der grenzüberschreitenden Kriminalität von besonderer Bedeutung sind:

Schengener Informationssystem (SIS)

Das SIS ist ein international vernetztes elektronisches Fahndungssystem. Alle nationalen Polizeibehörden der Schengener Vertragsstaaten haben auf den gesamten Fahndungsbestand Zugriff. Das System hat sich bewährt, Wartezeiten bei den Kontrollen, bedingt durch das SIS, sind an den Grenzen nicht zu verzeichnen. Der Grenzbeamte hat nunmehr auch Zugriff auf den schengenweiten Bestand; damit hat sich der Sicherheitsstandard für die Bürger dieser Staaten erhöht.

Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzpolizeibehörden über die Grenzen hinweg

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nach dem Wegfall der verdachtsunabhängigen Grenzkontrollen erheblich verstärkt und mit dem Schengener Regelwerk auf eine neue Basis gestellt worden. Nach über zwei Jahren Praxis kann die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien, aber auch der Polizei mit ihrer Nachbarbehörde, insgesamt als gut bezeichnet werden.

Da naturgemäß Kriminelle – wie früher auch – die vorhandenen Grenzen passieren, haben z. B. die Niederlande und Frankreich ihre Grenzpolizeien angewiesen, den Grenzraum weiter zu überwachen. In Deutschland erfolgt dies durch den Bundesgrenzschutz. Für diesen „Sicherheitsschleier“ (im Grenzraum bis zu einer Tiefe von 30 km) sollen in Zukunft ca. 1 000 BGS-Kräfte eingesetzt

werden. Gemeinsam mit anderen mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden – wie u. a. Landespolizei und Zoll – kann dadurch ein effektives Sicherheitskonzept verwirklicht werden. Diese für den Grenzraum im Inland angestrebte und in vielen Fällen bereits verwirklichte Form der Zusammenarbeit muß natürlich auch für die Zusammenarbeit mit den ausländischen Grenz- und Polizeibehörden gelten. Auch hier sind etliche Vereinbarungen getroffen worden; die Zusammenarbeit nimmt zu.

Die *Polizeiliche Rechtshilfe* – diese Form der polizeilichen Zusammenarbeit hat allerdings bisher ihre Wirkung noch nicht so sehr entfaltet. Hier bedarf es noch Regelungen und Vereinfachungen, da die Rechtssysteme in den Staaten zu verschiedenen sind. Grenzüberschreitende Observationen und Nacheilen haben sich zwischen den Staaten eingespielt, wobei die überwiegende Zahl solcher Maßnahmen von und zu den Niederlanden aufgrund der Rauschgiftproblematik stattfindet.

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Wegfall der verdachtsunabhängigen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs durch den BGS Ende März 1995 haben zwei Länder (Bayern und Baden-Württemberg) ihre Polizeigesetze geändert, um insbesondere die Organisierte Kriminalität und Kriminelle, die die Reisefreiheit über Grenzen ausnutzen, effektiver bekämpfen zu können. Die Landespolizisten haben nunmehr die Befugnisse für die Durchführung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität auf Autobahnen und Durchgangsstraßen mit Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr, auf Flughäfen und Bahnhöfen sowie in sonstigen Einrichtungen des internationalen Verkehrs. Die ersten Auswertungen bestätigen die Notwendigkeit dieser neuen Möglichkeiten der Polizei, die Erfolge sind gut. Bestätigen sich weiterhin diese Erfolge der Landespolizei im Grenzraum, sollte der Bundesgrenzschutz in seinem Zuständigkeitsraum, dem 30 km breiten Grenzstreifen, ebenfalls die Möglichkeit der verdachtsunabhängigen Kontrolle auf bestimmten Straßen, Orten, Plätzen und auf Bahnhöfen erhalten.

Angleichung der Rechtssysteme und Verordnungen

Die Harmonisierung der Visumpolitik, die Umsetzung der asylrechtlichen Bestimmungen, die Regelungen im Bereich Schußwaffen, der Betäubungsmittelkriminalität und der Drogenpolitik sind die weiteren großen Komplexe, die im Schengener Raum angeglichen werden.

IV.

Das Funktionieren oder aber die Wirkungslosigkeit der Kontrollen an den Außengrenzen haben unmittelbare Auswirkungen auf alle Vertragsstaaten. Nimmt ein Schengener Staat seine Grenzkontrollen nicht voll wahr, so verlagern u. a. Schleuser ihre Aktivitäten dorthin. Illegale Migranten „strömen“ durch dieses Loch in die Staatengemeinschaft. Dieser besonderen Verantwortung der Kontrolle der Außengrenze ist sich die Bundesrepublik Deutschland bewußt. Es bedarf daher eines hohen Standards der Überwachung und Sicherung ihrer für die Schengener Staaten insgesamt wichtigen Grenzen.

Brennpunkte der illegalen Einreise bilden seit Jahren die deutschen Ostgrenzen zu Polen und der Tschechischen Republik mit einer Gesamtlänge von 1 264 km. So wurden 1997 dort im ersten Halbjahr 10 932 unerlaubt Eingereiste, 3 145 Geschleuste und 741 Schleuser festgestellt. Dabei ist zu beobachten, daß sich die illegale Einreise und die Schleuseraktivitäten immer mehr auf die tschechisch-deutsche Grenze verlagern. Bemerkenswert ist hier der starke Anstieg der bis Ende Juni unerlaubt eingereisten irakischen Staatsangehörigen. Waren es im *gesamten* Jahr 1996 noch 1 549, so sind es im ersten Halbjahr 1997 bereits 1 591 gewesen.

Die unerlaubte Einreise der Iraker wird grundsätzlich durch internationale Schleuser organisiert. Sie erfolgt auf dem Land- oder Luftweg mit ge- oder verfälschten Papieren über osteuropäische Flughäfen; sie erfolgt des weiteren aber auch über die Türkei nach Griechenland, dann mit Fähren nach Italien. Von dort wird über Frankreich, die Schweiz oder Österreich die Einschleusung nach Deutschland organisiert.

V.

Welche Vorkehrungen sind im grenzpolizeilichen Bereich getroffen worden, um die unerlaubte Einreise von Ausländern zu verhindern, insbesondere aber, um die Aufdeckung und Zerschlagung der internationalen Schleuserkriminalität zu erreichen?

1. An den Außengrenzen Deutschlands sind rund 19 600 Kräfte eingesetzt (davon BGS 11 700, Zoll/Reisendenabfertigung 5 400, Grenzpolizei 2 200, Wasserschutzpolizei Hamburg und Bremen 300); im Bereich der Landgrenzen sind es insgesamt

11 700, an den Seegrenzen 2 800 und auf den Flughäfen 5 100.

Im Brennpunkt der unerlaubten Einreise – an den Grenzen nach Tschechien und Polen – verrichten 5 800 Polizeivollzugsbeamte des BGS und 3 100 Kräfte der anderen Grenzbehörden ihren Dienst. Dies stellt die höchste Personaldichte an einer Schengener Außengrenze dar.

2. Der Einsatz von optischem und elektronischem Material unterstützt die Kräfte. Da der illegale Grenzübertritt sowie das Einschleusen hauptsächlich nachts geschieht, ermöglichen insbesondere die bereits vorhandenen 77 Wärmebildgeräte des BGS und 24 des Zolls die Kontrolle. Des weiteren stehen andere Nachtsichtgeräte in großer Zahl zur Verfügung. Detektionsgeräte zum Aufspüren von eingeschlossenen Menschen in Lastkraftwagen, Großbehältern oder Hohlräumen von Eisenbahnwagen sind erprobt und werden weiter beschafft.

Mit sieben neuen Booten des BGS und weiteren des Zolls wird auf der Oder die Grenzüberwachung verstärkt, unterstützt durch Hubschrauber des BGS, teilweise mit Wärmebildgeräten ausgerüstet. Moderne Informationstechnik, Geräte zum Erkennen ge- oder verfälschter Pässe, Visa oder Führerscheine sowie eine moderne Kraftfahrzeugausstattung vervollständigen die Ausrüstung.

3. Die beste technische Ausstattung kann jedoch nicht den gut ausgebildeten und erfahrenen Beamten des BGS ersetzen. Durch Aus- und Fortbildung werden alle Kräfte des BGS auf ihre Aufgaben vorbereitet, wobei es neben dem Fachwissen insbesondere auf die Fähigkeit der Flexibilität bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität ankommt.

4. Durch eine umfassende Neuorganisation soll der Bundesgrenzschutz den innerhalb kurzer Zeit sehr viel größer und schwieriger gewordenen grenzpolizeilichen Herausforderungen gerecht werden. Eine neue Dienststellenstruktur soll dies gewährleisten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen vor Ort, insbesondere an der Ostgrenze, als Stammkräfte ihren Dienst verrichten. Des weiteren werden zur Bekämpfung von überörtlich operierenden Straftätern schlagkräftige Fahndungs- und Ermittlungsorganisationen aufgebaut.

5. Die Grenzschutzinspektionen, die Grenzschutzämter, die Grenzschutzpräsidien und die Grenzschutzdirektion arbeiten auf der Grundlage des Schengener Vertragswerkes und bilateraler Grenzverträge mit den grenzpolizeilichen Partnern der Nachbarstaaten zusammen. Diese Zusammenarbeit kann sich aufgrund der weltweit operierenden Schleuser aber nicht nur auf die Nachbarstaaten beschränken. So hat die Bundesrepublik Deutsch-

land mit zahlreichen Staaten Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität getroffen. Auch hier kommt dem BGS eine besondere Bedeutung zu. Die Grenzschutzdirektion ist für den Bereich der Schleuserkriminalität der Ansprechpartner der ausländischen Grenzpolizeien – insbesondere auch dann, wenn es sich nicht um einen Nachbarstaat handelt.

Des weiteren werden durch die Grenzschutzdirektion gesteuert Polizeivollzugsbeamte befristet auf Flughäfen in aller Welt eingesetzt, um Personal von Fluggesellschaften zum Erkennen von ge- oder verfälschten Grenzübertrittspapieren zu schulen und Beratungen der dortigen Grenzpolizei vorzunehmen. Dies geschieht, wenn diese Flughäfen Drehscheiben der Schleusungen sind.

Ein äußerst wichtiger Baustein im Kampf gegen die zunehmende Schleuserkriminalität ist eine vertrauensvolle internationale Zusammenarbeit. Hierzu bietet sich an, Polizeivollzugsbeamte als Verbindungsbeamte auszutauschen. Dies ist bereits geschehen: BGS-Beamte verrichten Dienst in Frankreich und den Niederlanden bei den dortigen Behörden, die für Grenzkontrollen zuständig sind. Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte für Polen, Bulgarien, Tschechien, Österreich und Italien werden zur Zeit für ihre verantwortungsvolle Aufgabe vorbereitet. Diese Staaten werden ebenfalls Verbindungsbeamte zum BGS entsenden. Aus Frankreich, den Niederlanden und Norwegen verrichten bereits einige ihren Dienst bei der Grenzschutzdirektion.

6. Eine effektive Überwachung und Sicherung ihrer Grenzen ist ein Grundbedürfnis auch der nunmehr freien Staaten Mittel- und Osteuropas. Hier leistet neben anderen Staaten der Europäischen Union die Bundesrepublik Deutschland Ausbildungs- und Ausstattungshilfen für die Polizeien und Grenzbehörden. Der BGS ist hier im Bereich des Aufbaus der Grenzpolizeien maßgeblich beteiligt. Diese Hilfen sollen dazu beitragen, die Staaten in die Lage zu versetzen, auch die grenzüberschreitende Schleuserkriminalität effektiver zu bekämpfen.

VI.

„Die Bundesregierung muß auch dem Mißbrauch des Asylrechtes, der sich als eine Form der illegalen Zuwanderung darstellt, weiterhin entgegenwirken. Dabei wird unter Mißbrauch die von vornherein ungerechtfertigte Berufung auf politische

Verfolgung verstanden ... Die Bundesregierung wird ihre Anstrengung zur wirksamen Bekämpfung illegaler Praktiken bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung auf nationaler und internationaler Ebene fortsetzen.¹³

Die Verhinderung der unerlaubten Einreise, so sie nicht bereits im Vorfeld geschieht, erfolgt durch die Grenzpolizei durch unmittelbare Zurückweisung an der Grenze. Der Ausländer darf die Bundesrepublik Deutschland nicht betreten bzw. hat den Grenzübergang unverzüglich wieder zu verlassen. Hat der Ausländer illegal die Grenze passiert, insbesondere über die Grüne Grenze, und wird er in unmittelbarem Zusammenhang damit aufgegriffen, kann er ebenfalls aufgefordert werden, unverzüglich das Land zu verlassen.

Hat sich ein Ausländer zunächst legal in Deutschland aufgehalten und erlischt dieses Recht, ist er zur Ausreise verpflichtet. Dies gilt auch für Ausländer, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen sind. Folgt ein Ausländer seiner Pflicht zur Ausreise nicht, kann er abgeschoben werden. Besteht der begründete Verdacht, daß er untertauchen will, kann Abschiebehaft verhängt werden. Der Ausländer wird allerdings vorher auf seine Ausreisepflicht hingewiesen, damit er freiwillig ausreist. Diese Maßnahmen erfolgen durch die Ausländerbehörden der Bundesländer.

Die Grenzbehörde, i. d. R. der BGS, wird von den Ausländerbehörden über Abschiebungen informiert. Begleiten bei einer Abschiebung auf dem Luftweg keine Landesbedienstete den Abschübling, übernimmt der BGS diesen am Flughafen und ist nunmehr für alle weiteren Verfahrensschritte verantwortlich. BGS-Beamte müssen festlegen, ob der Rückzuführende eine Gefahr für Passagiere, Besatzung oder Flugzeug sein könnte. Kommen sie zu dem Ergebnis, daß dies nicht der Fall ist, wird lediglich die Ausreise überwacht. Der Ausländer wird zum Flugzeug begleitet, so daß ein Verlassen des Flughafens unmöglich ist.

Wird ein Abzuschiebender von der Landespolizei bereits unter Anwendung von unmittelbarem Zwang zum Flughafen gebracht oder gilt er aufgrund von Verhaltensweisen oder Straftaten als gewaltbereit oder war er bereits gewalttätig, muß er zur Sicherheit während des Fluges durch Polizeivollzugsbeamte des BGS begleitet werden. Die BGS-Beamten haben während des Fluges keine originären Hoheitsrechte. Die Polizeigewalt übt ausschließlich der Flugkapitän aus, er kann sich hierzu der Begleitbeamten bedienen. Eine Begleitung wird von den Flugzeugführern bei gewalttätigen oder gewaltbereiten Rückzuführenden ver-

langt, da sie es sonst aus Sicherheitsgründen ablehnen, diese Ausländer zu befördern. Die BGS-Beamten übernehmen mit der Begleitung in jedem Einzelfall eine große Verantwortung für Passagiere, Besatzung und Maschine.

1996 sind aus der Bundesrepublik Deutschland 32 100 Ausländer abgeschoben worden, davon waren 14 484 abgelehnte Asylbewerber. Die Begleitung gewalttätiger oder gewaltbereiter Rückzuführender erfordert einen hohen Personal- und Kostenaufwand. Vergleicht man jedoch die Kosten, die durch den weiteren Aufenthalt Ausreisepflichtiger hierzulande entstünden, sind diese Beträge im Verhältnis als weniger gravierend anzusehen.

Die Begleitung von Abzuschiebenden ist nicht immer einfach. So versuchen einige bereits beim Transport zum Flughafen, durch Widerstand oder Beschimpfungen der Landespolizisten die Rückführung zu verhindern. Das gleiche passiert nach der Übernahme beim Bundesgrenzschutz. Teilweise müssen Ausländer aufgrund ihres Widerstandes und ihrer Gewaltbereitschaft von mehreren Beamten begleitet werden, manchmal ist sogar ein Arzt erforderlich. Aber auch durch Beschuldigungen der sie zum Flughafen verbringenden Landespolizisten und der sie übernehmenden BGS-Beamten versuchen einige Rückzuführende die Rückreise zu verhindern – etwa durch die Behauptung ungerechtfertigter Anwendung von unmittelbarem Zwang. Dies wird von einigen Pressevertretern teilweise ungeprüft übernommen und verbreitet, genauso wie von einigen hiesigen „Interessenvertretungen“ der Abzuschiebenden. Dabei wird bewußt übersehen, daß es sich z. B. bei abgelehnten Asylbewerbern um rechtskräftig abgeschlossene Verfahren handelt, wobei der Rechtsweg über mehrere Instanzen, teilweise bis zum Bundesverfassungsgericht, ausgeschöpft wurde. Dies ist bei nicht wenigen Asylbewerbern ein – ebenfalls sehr kosten- und personalaufwendiges – Verfahren, die Aufenthaltsdauer in Deutschland und die damit verbundene finanzielle Unterstützung möglichst zu verlängern.

In etlichen derartigen Fällen handelt es sich auch um Rückzuführende, die direkt als Strafgefangene aus einer Vollzugsanstalt abgeschoben werden. Der objektive Betrachter kann sich bei diesen ungerechtfertigten Angriffen gegen die Landespolizisten und die Grenzschutzbeamten durch diese Medien bzw. Organisationen des Eindrucks nicht erwehren, daß ihnen offenbar die Fortsetzung des Mißbrauchs unseres großzügigen Rechts- und Sozialsystems zu unserer aller Schaden wichtiger ist als deren Schutz.

13 Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik (Anm. 12), S. 7.

Dabei gewährte Deutschland Ende 1996 nicht weniger als 1 600 000 Flüchtlingen und Asylbewerbern eine Zuflucht, davon waren allein ca. 320 000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina und ca. 500 000 De-facto-Flüchtlinge. Letztere sind Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag abgelehnt worden ist, denen aber aus humanitären oder politischen Gründen die Rückkehr in ihr Heimatland nicht zumutbar ist, sowie Personen, die ursprünglich aus diesen Gründen Aufnahme gefunden haben und sich noch immer im Bundesgebiet aufhalten. Des weiteren ist auf die Bilanz des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) vom 15. August 1997 hinzuweisen, in der herausgestellt wurde, daß Deutschland mit rund 750 000 Flüchtlingen auf Platz vier der Liste der aufnehmenden Staaten steht¹⁴. Ferner kann nicht unerwähnt bleiben, daß 52,51 Prozent der Asylbewerber, die 1996 in die Europäische Union kamen, in der Bundesre-

¹⁴ Vgl. Zeugen und Opfer von Gewalt, in: Die Welt vom 16. 9. 1997.

publik einen Asylantrag stellten. Deutschland trägt also in Europa mit großem Abstand gegenüber allen anderen Staaten die Hauptlast der entweder legal, illegal oder über Asyl zuwandernden Ausländer. Dieser Sachverhalt ist nicht zuletzt angesichts der Tatsache zu bedenken, daß sowohl unsere Ressourcen – die Finanzmittel der öffentlichen Haushalte – wie auch die Möglichkeiten einer Integration – Arbeitsplätze – nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen.

Es ist zu prüfen, ob der Bundesgrenzschutz als Spezialpolizei auch im Inland erweiterte Zuständigkeiten zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität erhalten muß. Durch eine Erweiterung seiner Befugnisse – vergleichbar denen der Landespolizeien Bayern und Baden-Württemberg – um verdachtsunabhängige Kontrollen im Grenzraum, auf Eisenbahnen und Bahnhöfen, könnte der Bundesgrenzschutz die unerlaubte Einreise und die Schleuserkriminalität – und damit auch die organisierte Kriminalität – noch erfolgreicher bekämpfen.

Probleme der Zuwanderung am Beispiel Berlins

I. Entwicklung der Zuwanderung und deren Probleme bis zur Wiedervereinigung

Die Ausländer-, Flüchtlings- und Asylpolitik zählt seit Jahren zu den zentralen Themen der innenpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland. Das gilt auch und gerade für die deutsche Hauptstadt Berlin. In kaum einer anderen Stadt finden ausländerpolitische Themen eine derart breite politische und publizistische Beachtung. Im folgenden wird vor dem Hintergrund speziell der Entwicklung seit den frühen achtziger Jahren und mit Blick auf spezifische Problemfelder die integrationspolitische Situation in der Bundeshauptstadt skizziert. Bis zur Wiedervereinigung 1990 wird dabei – da es aufgrund der politischen Sonderfaktoren eine vergleichbare Ausländersituation in Ostberlin nicht gegeben hat – der Blick auf die Entwicklung im Westteil der Stadt beschränkt.

In Berlin gab es in den Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst keine signifikante Zahl von Ausländern. Wie die übrige Bundesrepublik erlebte der Westteil der alten Reichshauptstadt dann mit Beginn der sechziger Jahre den verstärkten Zuzug angeworbener ausländischer Arbeitskräfte. Die Ausländerzahl stieg binnen eines Jahrzehnts von 22 000 im Jahre 1960 auf 130 000 im Jahre 1970. Der 1973 verkündete Anwerbestopp vermochte diese Entwicklung nur begrenzt zu verlangsamen. Lediglich ein geringer Teil der „Gastarbeiter“ ging, wie ursprünglich gedacht, auch tatsächlich zurück in die Heimatländer. Die Mehrheit blieb in Berlin und holte die Familie nach. Im Ergebnis stieg die Ausländerzahl im nächsten Jahrzehnt um weitere 100 000 Personen. Es reifte die Erkenntnis, daß ein gewisser Ausländeranteil nicht nur eine vorübergehende Erscheinung sein würde. Auch die Politik in Berlin sah sich gezwungen, verstärkt auf die mehr und mehr sichtbar werdenden Probleme der gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Eingliederung der Zuwanderer einzugehen.

1. Integrationsbemühungen, Begrenzungsversuche, weitere Zuwanderung

Ab Mai 1981 bestimmte nach Jahrzehnten sozialdemokratisch geprägter Nachkriegsregierungen zu-

nächst ein christlich-demokratischer Minderheits-, ab März 1983 dann ein christlich-liberaler Koalitionssenat unter Richard von Weizsäcker die Geschicke Berlins. Die ausländerpolitischen Aussagen waren klar und eindeutig. Richard von Weizsäcker in seiner Regierungserklärung am 2. Juli 1981 im Abgeordnetenhaus von Berlin: „Die Zahl der ausländischen Mitbürger ist auf rund 233 000 gestiegen. . . Die Zahlen wachsen weiterhin schnell. Verantwortliche Zusammenarbeit aller Beteiligten ist dringend geboten, um zu verhindern, daß ein immer größerer Konfliktstoff heranreift. Notwendig ist, daß unsere ausländischen Mitbürger Lebensentscheidungen treffen. Notwendig für uns ist es, wirkliche Lebensbrücken zu den integrationswilligen Ausländern zu bauen. Gelingen kann dies aber nur dann, wenn die Zahl nicht weiter wächst. Nach Auffassung des Senats müssen unsere ausländischen Mitbürger auf die Dauer zwischen zwei Möglichkeiten wählen: Entweder Rückkehr in die alte Heimat. Hierzu wird der Senat materielle Anreize und Hilfestellung geben. Oder Verbleib in Berlin; dies schließt die Entscheidung ein, auf die Dauer Deutscher zu werden. Keine Dauerlösung ist dagegen ein dritter Weg: nämlich hierzubleiben, aber nicht und nie Berliner werden zu wollen. Dies würde zu einer ständigen und wechselseitigen Isolierung der Bevölkerungsteile führen. Mehrere Städte würden in einer Stadt wachsen, und das muß fehlschlagen.“¹

Spannungsvermeidung durch Integration, als deren wesentliche Voraussetzung die zahlenmäßige Begrenzung sowie der Integrationswille bei der ausländischen Bevölkerung zu nennen sind – das ist unverändert auch heute Eckpfeiler verantwortungsbewußter Ausländerpolitik.

In der Umsetzung dieser Überlegungen übernahm Berlin eine Schrittmacherfunktion. Erstmals in einem Bundesland wurde das Amt einer Ausländerbeauftragten geschaffen. Ihre Aufgabe ist, als Anwältin für die Belange der Ausländer und in Abstimmung mit den anderen Ressorts primär den Integrationsprozeß zu fördern, wo gewünscht aber auch die Rückkehr zu unterstützen.

Zu den Elementen des Integrationskonzeptes, fortgeführt unter den christlich-liberalen Nachfol-

1 Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll 9/3, S. 119f.

gesenaten unter Eberhard Diepgen, zählten ferner u. a. der Aufbau eines berlinweiten Netzes ausländerspezifischer Projekte mit Schwerpunkten für allgemeinbildende, berufliche Qualifizierung, für Beratung sowie für Kontakt- und Kommunikationsmöglichkeiten, ferner die intensive Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit ausländischer Zuwanderer und die Einführung einer 15prozentigen Mindestquote für Ausländer bei der Vergabe von Sozialwohnungen zur Milderung der Folgeprobleme räumlich konzentrierten Wohnens (Versuch der Vermeidung von Ghettobildung). Daneben wurden verstärkt öffentliche Mittel zur Förderung von Organisationen, Initiativen und Selbsthilfeeinrichtungen der verschiedenen Zuwanderergruppen bereitgestellt. Mit Kampagnen der Ausländerbeauftragten unter dem Motto „Miteinander leben“ wurde – und wird – in der Öffentlichkeit für Integration, Offenheit und Verständigungsbereitschaft geworben.

Des weiteren wurde in Berlin als erstem Bundesland ein parlamentarischer Ausschuß eigens für Ausländerfragen geschaffen, der erst im Zuge jüngster, durch Sparzwänge diktiertener Parlamentsreform seine Eigenständigkeit wieder verlor².

Begünstigt durch die rückkehrfördernden Maßnahmen des neuen Senats blieb die Gesamtzahl der Ausländer in der Folgezeit mit ca. 245 000 zunächst relativ stabil, zeitweise sogar mit leicht abnehmender Tendenz. Ab 1986 begann sich aber wieder der vorherige kontinuierliche Anstieg fortzusetzen.

Welche innenpolitische Sprengkraft das Ausländerthema entfalten kann, wurde erstmals Ende der achtziger Jahre deutlich. Erheblich gestiegene Zugangszahlen von Asylbewerbern förderten eine erste massive Diskussion der Asyl- und Ausländerproblematik. Im Gefolge gelang 1989 den rechtsradikalen Republikanern mit gezielt ausländerfeindlichen Parolen zum ersten – und bislang einzigen – Male der Einzug in das Berliner Landesparlament.

Die nicht zuletzt durch die Stimmengewinne der Republikaner verursachte Wahlniederlage des bürgerlich-liberalen Senats ermöglichte die Bildung einer rot-grünen Koalition unter Walter Momper. Der nun propagierte neue Kurs sollte erklärtermaßen alle Politikfelder erfassen. Die veränderte Schwerpunktsetzung in der Ausländerpolitik verdeutlichte der neue Regierende Bürgermeister am 13. April 1989 im Abgeordnetenhaus: „Wir wollen ein Klima schaffen, in dem Deutsche

und Ausländer gern miteinander leben, miteinander reden und miteinander arbeiten. Unsere Politik ist getragen von der Solidarität mit den hier lebenden Ausländern und vom Bekenntnis zu einer multikulturellen Gesellschaft ohne Zwang zur Assimilation . . . Ich weiß wohl: Es gibt Grenzen in allen Gesellschaften für die Fähigkeit zur Aufnahme Fremder, aber diese Grenzen sind auch bestimmt von der Offenheit des eigenen Bewußtseinsstandes und dem eigenen guten Willen.“³

Ein Ergebnis war die Einrichtung einer – rechtsstaatlich bedenklichen – Härtefallkommission, in der seitdem unter Beteiligung gesellschaftlicher Organisationen problematische ausländerrechtliche Einzelfälle beraten und gelöst werden. Zur weiteren Realisierung ihrer Vorstellungen blieb dem neuen Regierungsbündnis jedoch nicht die Zeit. Die atemberaubenden Umbrüche in der DDR und Osteuropa diktierten die neuen Prioritäten.

2. Zäsur Grenzöffnung

Die Grenzöffnung am 9. November 1989 sowie die Wiedervereinigung Deutschlands und Berlins bedeuteten auch integrationspolitisch eine erhebliche Zäsur. Nach Jahrzehnten insularer Randlage war Berlin plötzlich wieder zur politischen und geographischen Mitte Europas geworden. Der Fortfall der Grenzen durch Berlin, Deutschland und den europäischen Kontinent öffnete neue Wege in Richtung Westen. Die radikale Umstellung der osteuropäischen Volkswirtschaften mit den damit verbundenen Verarmungsprozessen und das ohnehin hohe Wohlstandsgefälle ließen Deutschland und das geographisch exponierte Berlin gerade für Menschen aus den osteuropäischen Regionen in hohem Maße attraktiv erscheinen. Ergebnis war ein massives Anwachsen der Zuwanderung. Zwischen 1989 und 1996 stieg die Gesamtzahl der amtlich erfaßten, insbesondere der ost- und südosteuropäischen Ausländer um weitere 125 000 Zuwanderer, d. h. um 40 Prozent.

II. Integrationspolitische Bestandsaufnahme

Auch für die seit 1990 das wiedervereinigte Berlin regierende Große Koalition aus CDU und SPD bleibt die Integration der auf Dauer in Berlin lebenden Ausländer ein wichtiges gesellschaftspolitisches Ziel. In seiner Regierungserklärung vom

3 Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll 11/3, S. 71.

2 Ausländerthemen werden seit Jahresmitte nunmehr vornehmlich im Ausschuß für Gesundheit, Soziales und Migration sowie ferner im Ausschuß für Sicherheit und Ordnung diskutiert.

7. Februar 1991 sagte der Regierende Bürgermeister Eberhard Diepgen zur Ausländerpolitik u. a.: „Wir wollen ein weltoffenes, tolerantes und liberales Berlin. Ausländer, die in unserer Stadt leben, sollen ihre Kultur und Tradition pflegen können . . . Wir wissen aber auch, daß das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern aus verschiedenen Kulturen vielfältige Schwierigkeiten mit sich bringt. Eine Stadt kann nur eine begrenzte Zahl von ausländischen Zuwanderern in einem bestimmten Zeitraum friedlich eingliedern. Alles andere führt zu sozialen Spannungen und auch zu Fremdenfeindlichkeit. Und beides wollen, müssen wir vermeiden. Berlin kann gerade jetzt in einer Situation des Umbruchs und großer finanzieller Probleme keine Einwanderungsstadt werden. Die Integration der Ausländer, die auf Dauer hier leben, ist dabei eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Unsere Ausländerpolitik zielt auf ein lebendiges und friedliches Miteinander von Deutschen und Ausländern.“⁴

1. Verschlechterte Rahmenbedingungen

Die Verwirklichung des Integrationszieles ist durch die veränderten Bedingungen allerdings nicht einfacher geworden. Wesentliche Grundvoraussetzungen haben sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die erheblich weiter gestiegene Zuwanderung hat dazu geführt, daß heute offiziell registriert in Berlin über 440 000 Menschen mit ausländischem Paß leben – die größte absolute Zahl von Ausländern in einer deutschen Stadt überhaupt. Bei einer Gesamtbevölkerung von 3,4 Millionen entspricht dies einem Ausländeranteil von (1996) 13 Prozent. Angesichts der Prozentsätze anderer deutscher Großstädte wie Frankfurt am Main mit (1994) 29,2 Prozent, Stuttgart mit (1993) 23,6 Prozent, München mit (1993) 22,7 Prozent oder Köln mit (1994) 19,4 Prozent erscheint diese Größe auf den ersten Blick noch relativ unproblematisch. Prozentsätze allein sind jedoch nur bedingt aussagekräftig. Notwendig ist eine differenzierte Sicht, der Blick auf den Gesamtrahmen wie auf die Feinstruktur.

Zu beachten ist beispielsweise, daß Berlin die erste Anlaufstelle für illegale Zuwanderer bildet, die über die Grenze an Oder und Neiße nach Deutschland eingeschleust werden. Die Zahl dieser illegalen – und damit nicht in dem angegebenen Prozentsatz berücksichtigten – Ausländer, die sich allerdings insbesondere in der Kriminalitätsstatistik bemerkbar machen, dürfte sich in einem höheren fünfstelligen Bereich bewegen.

⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll 12/3, S. 88.

Vor allem aber ist die deutsche Hauptstadt eine Großmetropole in einer einzigartigen, westdeutschen Städten völlig unbekanntem gesellschaftlichen Umbruchsituation. Die Probleme des wirtschaftlichen Zusammenbruchs des Ostens und der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse müssen in Berlin innerhalb der Stadtgrenzen gelöst werden. Die allein daraus erwachsenen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Probleme sind gewaltig und haben auch erhebliche Auswirkungen auf die Integrationschancen der ausländischen Bevölkerung. Im Bereich der östlichen Bundesländer mit zumindest ähnlicher Problemlage gibt es – historisch bedingt – keine Stadt mit auch nur annähernd vergleichbarer Ausländerquote.

Berlin liegt mit einer Gesamtarbeitslosigkeit von ca. 17 Prozent weit über den Durchschnittszahlen westdeutscher Länder. Von der verschlechterten Wirtschaftslage sind die grundsätzlich weniger qualifizierten und daher vornehmlich in vom Arbeitsplatzabbau besonders tangierten Bereichen beschäftigten Ausländer erheblich stärker betroffen als die deutsche Bevölkerung. Für Neuzuwanderer haben sich gleichzeitig die Möglichkeiten drastisch verringert, überhaupt Arbeit zu finden. Arbeitsmarktintegration als Basis jeder gesellschaftlichen Integration wird damit immer weniger möglich. Im Ergebnis gehen die jüngsten Zuwächse bei der Ausländer-Zuwanderung weitgehend zu Lasten der – ohnehin schon stark angespannten – Sozialsysteme.

So hat sich die Arbeitslosenquote bei der ausländischen Bevölkerung seit 1990 mehr als verdoppelt und damit wesentlich stärker erhöht als bei der deutschen Einwohnerschaft. Sie liegt inzwischen bei über 30 Prozent, d. h., sie ist etwa dreimal so hoch wie bei den deutschen Berlinern. Auch bei den Sozialhilfeempfängern stellen die Ausländer einen gerade in den letzten Jahren massiv gewachsenen überproportional hohen Anteil.

Die Wiedervereinigungslasten bei gleichzeitigem Abbau der während der Teilungszeit erheblichen Bundesunterstützung – sie deckte 1990 noch mehr als 50 Prozent der Landesausgaben – sowie die nachlassende Konjunktur haben in Berlin zu beispiellosen finanzpolitischen Engpässen geführt. Die Deckungslücke für den Berliner Haushalt 1998 – Gesamtvolumen 45 Milliarden Mark – beträgt 12 Milliarden Mark. Die Folge ist eine drastische Sparpolitik, die alle gesellschaftlichen – insbesondere die sozialen und kulturellen – Bereiche erfaßt. Ergebnis sind letztlich Einschränkungen auch bei den integrationsfördernden Maßnahmen und Förderprogrammen.

2. Integrationsprobleme

Hinzu kommt, daß die vielfältigen Bemühungen der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte um Integration der schon lange und dauerhaft in Berlin lebenden ausländischen Bevölkerungsgruppen bei weitem nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt haben. Trotz dieses Bemühens und langjähriger günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen ist es nicht gelungen, alle Gruppen der Gastarbeitergeneration und ihrer Nachkommen vollständig zu integrieren.

Zu den selten genannten Fakten zählt, daß es praktisch kein allgemeines „Ausländerproblem“ gibt, wohl aber problematische und weniger problematische Ausländergruppen. Dies hängt jeweils vom kulturellen Hintergrund, dem durchschnittlichen Bildungsstand, dem Integrationswillen sowie der Homogenität und der zahlenmäßigen Stärke ab. Wer über Ausländerfragen diskutiert, denkt dabei beispielsweise kaum an Franzosen, Italiener, Holländer oder andere EU-Bürger – ein Personenkreis, der in Berlin allerdings auch nur 15 Prozent der nichtdeutschen Bevölkerung stellt. Integrationsprobleme gibt es hier angesichts der engen kulturellen Verwandtschaft und des vergleichbaren sozialen und wirtschaftlichen Hintergrunds nicht bzw. nicht mehr.

Berlin ist in seiner Geschichte immer eine Stadt der Zuwanderung gewesen. Dabei haben die verschiedenen Zuwandergruppen – wie die aus Böhmen oder die Hugenotten – stets ihr anfängliches ethnisches Eigenleben im Laufe der Zeit aufgegeben und sich mit der einheimischen Bevölkerung zu einem neuen Gefüge verbunden, in dem die unterschiedliche Herkunft allenfalls noch am Nachnamen erkennbar war. Was diese historische Zuwanderung jedoch wesentlich von der Migration in den letzten Jahrzehnten und in der Gegenwart unterscheidet – und eine vergleichbare Entwicklung erschwert – ist die Tatsache, daß ein erheblicher Teil der Nachkriegs- wie auch der heutigen Zuwanderer über einen völlig anderen zivilisatorischen, sozialen und kulturellen Hintergrund verfügt als die ortsansässige deutsche Bevölkerung.

Insgesamt leben in Berlin mittlerweile Menschen aus über 180 Ländern und damit beinahe aus jedem Land der Erde. Die Vision einer weltoffenen und internationalen Metropole ist damit in dieser Hinsicht längst Realität. Im Stadtbild am sichtbarsten ist zweifellos der ca. 180 000 Personen umfassende muslimische Bevölkerungsanteil. Mehrheitlich sind dies Türken, mit 138 000 Personen und damit knapp einem Drittel auch die mit weitem Abstand größte, fast ausschließlich im Westteil Berlins lebende Ausländergruppe. Nicht nur wegen ihrer hohen Zahl, sondern vor allem

aufgrund ihrer grundverschiedenen sozialen und kulturellen Prägung galten die türkischen Zuwanderer, die in Berlin (West) über Jahre etwa die Hälfte der Ausländer-Population stellten, lange Zeit als *das* Ausländerproblem schlechthin. Hier lag stets der Schwerpunkt aller Integrationsanstrengungen.

In Teilen waren diese sicher nicht ohne Erfolg. Die Vielzahl der etablierten türkischen Gewerbebetriebe mag hier als Beispiel dienen. Festzustellen ist auch eine gestiegene Einbürgerungsbereitschaft. Dies erklärt, daß die Zahl der ausländerrechtlich erfaßten türkischen Berliner trotz der allgemein weiter gestiegenen Zuwanderungsquote der letzten Jahre statistisch relativ konstant geblieben ist. Zwischen 1992 und 1996 erhielten über 17 000 Berliner Bürger türkischer Herkunft einen deutschen Paß.

Es gibt allerdings Entwicklungen, die sehr nachdenklich stimmen müssen. In Teilen gerade der türkischen Bevölkerungsgruppe sind Integrationsrückschritte und Abschottungstendenzen nicht zu übersehen. Vielfach wird auch heute noch ein völlig eigenleben geführt. Insbesondere erschwert die weiterhin kontinuierliche Zuwanderung aus den Herkunftsregionen die Integration. Oft sind die Kinder nicht in Deutschland geboren, werden Ehepartner aus familiären oder religiösen Gründen direkt in den Herkunftsgebieten ausgewählt. Gerade auch bei der bereits in Berlin aufgewachsenen türkischen Zuwanderergeneration werden verstärkt Hinwendungen zu den eigenen Wurzeln erkennbar, scheint es ganz offensichtlich am Integrationswillen zu fehlen. Wie sonst ist zu erklären, daß 30 bis 40 Prozent der türkischen Kinder bei ihrer Einschulung faktisch kein Deutsch sprechen. Diese schon bestehenden Isolierungstendenzen – bis hin zur Hinwendung zum islamischen Fundamentalismus – drohen durch die verschlechterten ökonomischen Rahmenbedingungen noch verstärkt zu werden.

Wesentlich für diese problematische Entwicklung verantwortlich ist die in Berlin massiv uneinheitliche Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung. Im Ostteil – bis zur Wiedervereinigung außer einigen tausend Vertragsarbeitnehmern faktisch ohne Ausländerpopulation – beläuft sich ihr Anteil auf (1996) gerade 5,6 Prozent, im Westteil hingegen auf 17,3 Prozent – immerhin ein höherer Wert, als z. B. Hamburg mit (1994) 15,3 Prozent aufweist. Auch innerhalb des Westteils ist die Verteilung sehr unterschiedlich. Vier der zwölf westlichen Bezirke weisen Spitzenwerte von deutlich über 20 Prozent auf: Kreuzberg 33,9 Prozent, Wedding 29,2 Prozent, Tiergarten 26,7 Prozent

und Schöneberg 22,7 Prozent; beachtlich ist auch noch Neukölln mit 19,8 Prozent.

In diesen Migrationsschwerpunkten, in denen u. a. auch der türkische Bevölkerungsteil hauptsächlich lebt, lassen sich die unterschiedlichen Integrationsprobleme exemplarisch studieren, die grundsätzlich überall dort entstehen, wo hohe Konzentrationen von sozial eher schwierigen Ausländergruppen auftreten. Sie reduzieren u. a. das Bewußtsein für die Integrationsnotwendigkeit und fördern im Gegenteil gerade bei weniger integrationswilligen Gruppen die Tendenz zum Eigenleben.

3. Die Situation ausländischer Jugendlicher

Die ausländische Bevölkerung ist größtenteils erheblich geburtenfreudiger als die deutsche; ihre Geburtenrate ist im Durchschnitt annähernd doppelt, bei den Türken sogar fast dreimal so hoch. Im vergangenen Jahr waren in Berlin 20,3 Prozent der Lebendgeborenen nichtdeutscher, davon wiederum etwa 40 Prozent türkischer Herkunft. Dementsprechend liegt der Ausländeranteil in der jungen Generation höher als im Bevölkerungsdurchschnitt. In den genannten Berliner Bezirken mit hoher Ausländerkonzentration – insbesondere in Kreuzberg – führt das im Schulbereich zum Teil zu krassen Ergebnissen. Schulklassen mit einem Schüleranteil von 50 Prozent, in manchen Fällen sogar bis zu 80 Prozent, der Deutsch nicht als Muttersprache gelernt hat, sind dort die Regel. Hier stellt sich dann tatsächlich die Frage, wer eigentlich wen integrieren soll.

Leistungsorientiertes Lernen ist in Klassen mit einem erheblichen Schüleranteil ohne ausreichende Sprachkenntnisse nur sehr bedingt möglich⁵. Ergebnis ist, daß in den Stadtgebieten mit hoher Ausländerpopulation einer der Kernpunkte Berliner Integrationsanstrengungen zunehmend beeinträchtigt wird. Erklärtes Ziel war, die Bildungs- und Ausbildungsbedingungen so zu verbessern, daß mehr ausländische Schüler als bisher schulische Abschlüsse erreichen können, die ihnen Berufs- und damit zugleich verbesserte Integrationschancen eröffnen. Die in den achtziger Jahren erzielten Ergebnisse sprechen immerhin für sich: Der Anteil der ausländischen Schüler ohne Abschluß konnte innerhalb der Schuljahre 1980/81 bis 1990/91 von 39 Prozent auf 24 Prozent gesenkt, gleichzeitig der Anteil mit erreichter allgemeiner Hochschulreife von 6 auf 12,3 Prozent gesteigert werden.

Seit 1990/91 haben sich die Zahlen trotz aller Anstrengungen allerdings kaum verändert. Noch immer ist der Anteil der ausländischen Schulab-

gänger ohne Abschluß etwa doppelt so hoch, der Anteil mit Abitur dreimal geringer als bei den deutschen Schülern⁶. Daher ist es durchaus nachvollziehbar, daß die angespannte Situation auf dem Ausbildungssektor vor allem zu Lasten ausländischer Jugendlicher geht. 1996 wurden nur noch 7 Prozent der Auszubildenden in Berlin mit nichtdeutschen Jugendlichen abgeschlossen.

Erkennbar ist – wie die Ausländerbeauftragte in ihrem Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1995 feststellte – ein sozialer Differenzierungsprozeß: einerseits zunehmende Bildungserfolge bei langer Aufenthaltsdauer zugewanderter und integrationswilliger Familien, andererseits weiterhin Schwierigkeiten von Kindern aus Migrantenfamilien mit sozialen Defiziten sowie Kindern von Neuzuwanderern, die Schule überhaupt erfolgreich zu absolvieren⁷. Diese letztgenannte Gruppe, hier insbesondere türkische und arabische Jugendliche, droht mittelfristig zum sozialen Sprengsatz zu werden.

Besorgniserregende Tendenzen sind schon heute feststellbar. Neben Anzeichen einer zunehmenden Ethnisierung von Jugendkonflikten⁸ – es existieren diverse, national relativ geschlossene Jugendgangs verschiedener Ausländergruppen wie Türken, Araber oder Jugoslawen, aber auch, ein Sonderproblem, von aus Rußland stammenden deutschstämmigen Aussiedlern – ist insbesondere die Entwicklung im Bereich der Jugendkriminalität alarmierend.

Ein zusätzliches Jugendproblem eigener Art ist die weitgehend organisierte massive Zuwanderung unbegleiteter minderjähriger „Asylbewerber“. Da unbegleitete Jugendliche unter 16 Jahren nicht in das bundesweite Verteilungsverfahren für Asylbewerber einbezogen werden, geben diese Personen – in aller Regel ausweislos – überwiegend ein Alter von unter 16 Jahren an, um so während der Verfahrensdauer in Berlin bleiben zu können. In den letzten beiden Jahren haben sich jeweils ca. 2 400 Minderjährige unter 16 Jahren als „Asylsuchende“ in Berlin gemeldet, für deren jugendgerechte Unterbringung die Stadt jährlich ca. 70 Millionen DM aufbringen muß. Rund ein Drittel dieser Personen

6 Quelle für die statistischen Angaben: Senatsverwaltung für Jugend, Schule und Sport.

7 Vgl. Die Ausländerbeauftragte des Senats, Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik, Fortschreibung 1995, Berlin, Oktober 1995, S. 10.

8 In diesem Jahr mußten in Kreuzberg zwei Jugendtreffs aufgrund fortgesetzter gewalttätiger Übergriffe ausländischer Jugendlicher geschlossen werden; vgl. den Bericht „Kapitulation vor der Gewalt: Zwei Jugendclubs geschlossen. Betreuer machtlos – Aggression unter jungen Ausländern“, in: Berliner Morgenpost vom 23. 7. 1997.

5 Vgl. „Mit fremder Sprache an deutschen Schulen: Alle werden überfordert“, in: Der Tagesspiegel vom 12. 1. 1997.

werden später als wesentlich ältere Doppel- oder Mehrfachantragsteller festgestellt, andere tauchen während des Asylverfahrens unter.

Gezielt eingeschleust werden gerade auch Jugendliche unter 14 Jahren, die dann – nach Asylantragstellung sozial bestens versorgt – in Berlin Straftaten begehen, aufgrund ihrer Strafunmündigkeit jedoch nicht belangt werden können.

4. Ausländerkriminalität

Daß Vergleiche der Kriminalität von Ausländern und Deutschen auf der Grundlage der Bevölkerungs- sowie der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik nicht problemfrei sind, ist bekannt. Beispielsweise enthält die Bevölkerungsstatistik bestimmte Ausländergruppen nicht, die aber in der Kriminalitätsstatistik als Tatverdächtige erfaßt werden, so ausländische Touristen oder Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten. Auch gibt es eine Reihe von Delikten wie Straftaten gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, die in der Regel von Deutschen nicht begangen werden. Dennoch lassen sich, insbesondere bei ausdifferenzierter Zählweise, gewisse problematische Grundtendenzen erkennen.

1996 waren insgesamt 33,1 Prozent der in Berlin ermittelten Tatverdächtigen Ausländer. Daß sich dahinter ein erheblicher Anteil Reisekriminalität verbirgt, belegt besonders die Zahl von 40,5 Prozent ausländischer Tatverdächtiger ohne Wohnsitz in Berlin⁹. 14,7 Prozent der nichtdeutschen Tatverdächtigen waren Touristen, 18,8 Prozent Asylbewerber, 19,9 Prozent Illegale. 46 Prozent der Tatverdächtigen wurden statistisch als „Sonstige“ zusammengefaßt, worunter sich neben ausländischen Erwerbslosen zu erheblichen Teilen abgelehnte, aber geduldete Asylbewerber sowie Flüchtlinge verbergen.

Zahlreiche Deliktgruppen werden massiv von Ausländern dominiert. Beteiligt sind ausländische Tatverdächtige beim Taschendiebstahl mit 88 Prozent, bei Sozialleistungsbetrug mit 73,9 Prozent, Geld- und Wertzeichenfälschung mit 61,3 Prozent, Urkundenfälschung mit 56,1 Prozent, Laubeneinbruch mit 56 Prozent, im Bereich der Drogen-Delikte mit 45,6 Prozent, aber auch bei Mord mit 57,3 Prozent sowie insgesamt im Deliktsbereich der sogenannten Organisierten Kriminalität (OK) mit 64,2 Prozent.

Gerade der OK-Bereich (Menschen-, Drogen-, Zigarettenhandel, Urkundenfälschung etc.) gefährdet aufgrund des hohen Brutalisierungsgrades zunehmend die öffentliche Sicherheit. Erinnert sei

nur an die bundesweit beachteten erbitterten Kämpfe innerhalb der vietnamesischen Zigaretten-Mafia mit 1995 und 1996 insgesamt 28 Toten. Neben Vietnamesen sind vor allem Chinesen, libanesisch-kurdische Großfamilien, Russen, Polen und Rumänen im OK-Bereich aktiv.

Die größte nationale Gruppe ausländischer Tatverdächtiger stellten im vergangenen Jahr die Türken mit 19,7 Prozent vor den Polen mit 14,9 Prozent, Jugoslawen mit 13,5 Prozent und Vietnamesen mit 6,4 Prozent.

Kaum mit Verweis auf vergleichsverzerrende Faktoren abschwächbar und daher ein untrügliches Indiz für offensichtliche Integrationsdefizite ist der Stand der Jugendkriminalität unter Ausländern. 31,4 Prozent der tatverdächtigen Jugendlichen sind Ausländer (bei einem Bevölkerungsanteil von 14,7 Prozent). Im Bereich der sogenannten Jugendgruppengewalt (Sachbeschädigung, Bedrohung, Körperverletzung, Raub) stellten die ausländischen Tatverdächtigen 1996 sogar einen Anteil von 39,5 Prozent. Und bei den Heranwachsenden (Bevölkerungsanteil 17,5 Prozent) fällt der Anteil mit 41,4 Prozent sogar noch höher aus. Die Deliktsschwerpunkte bilden Diebstahl und Rohheitsdelikte¹⁰.

Wichtig ist die Feststellung, daß die Kriminalitätsbelastung der dauerhaft in Berlin lebenden und gesellschaftlich integrierten Ausländer nicht höher liegt als bei der deutschen Bevölkerung¹¹.

5. Politisch-religiöser Extremismus

Ein nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotential für die innere Sicherheit stellt in Berlin der politisch-religiöse Extremismus von Ausländern dar, der sich dabei fast ausschließlich aus den muslimischen Bevölkerungsteilen rekrutiert. Dem extremistischen Lager waren laut Bericht des Landesamtes für Verfassungsschutz 1996 5 400 nicht-deutsche Personen zuzurechnen, was ca. 10 Prozent des in Deutschland insgesamt vorhandenen ausländerextremistischen Potentials entspricht. Neben Arabern/Palästinensern bilden Türken und Kurden mit 90 Prozent den Hauptteil.

65 Prozent des Ausländerextremismus ist islamisch-fundamentalistisch geprägt. An erster Stelle zu nennen ist in Berlin mit ca. 3 000 Mitgliedern die „Islamische Gemeinschaft – Milli Görüs“, die

10 Quelle für die statistischen Angaben: Bericht der Senatsverwaltung für Inneres über die Kriminalitätsentwicklung in Berlin 1996, Berlin, März 1997.

11 Zur Analyse der bundesweiten Situation mit vergleichbaren Ergebnissen vgl. Reinhard Rupprecht, Zuwanderung und Innere Sicherheit, in: Steffen Angenendt (Hrsg.), Migration und Flucht, Bonn 1997, S. 87–95.

9 Bei den Deutschen betrug dieser Anteil 9,9 Prozent.

für eine fundamentalistische islamische Staatsordnung nach dem Vorbild des Iran kämpft. Auch die Terrororganisationen „Bewegung des islamischen Widerstandes“ (HAMAS) und „Partei Gottes“ (Hizb Allah) sind in Berlin präsent. Besonders bedrohlich sind ferner die marxistisch-leninistisch orientierten türkischen bzw. kurdischen Organisationen, hier insbesondere die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) mit 800 Aktivisten¹².

Diese verbotene Gruppierung bildete im vergangenen Jahr auch das zahlenmäßig bedeutendste Konfliktfeld politisch motivierter Ausländerkriminalität. Spektakulärste Aktion der letzten Jahre war 1995 ein Hungerstreik zur Unterstützung von in der Türkei inhaftierten PKK-Kämpfern, die mit einem Todesfall und anschließendem Demonstrations-Trauermarsch von über 10 000 aus ganz Deutschland angereisten Kurden endete.

6. Zur Akzeptanz von Ausländern

Die Integration von Ausländern setzt in erster Linie natürlich Integrationschancen – wie Arbeitsplätze und Wohnungen – sowie den Integrationswillen bei den zugewanderten Ausländern selbst voraus. Darüber hinaus kann sie allerdings nur gelingen, wenn die deutsche Gesellschaft integrationsoffen, d. h. bereit ist, die Zuwanderer als vollwertige neue Gesellschaftsglieder zu akzeptieren.

Öffnungsbereitschaft und Akzeptanz waren bisher, gestützt und gefördert durch die Senatspolitik, in der deutschen Hauptstadt in hohem Maße vorhanden. In Berlin hat es trotz hoher Zugangszahlen im Asylbereich nie gravierende Anschläge oder Übergriffe gegen Ausländer gegeben wie in anderen deutschen Städten. Auch nahm die Stadt trotz der schwierigen Gesamtlage noch zusätzlich 40 000 Flüchtlinge mit jährlichen Kosten von über 500 Millionen DM aus dem ehemaligen Jugoslawien auf. Das ist eine humanitäre Leistung besonderer Art, kamen allein nach Berlin doch mehr Bosnien-Flüchtlinge als nach Frankreich und Großbritannien zusammen, eine Leistung allerdings, welche – da die erwartete freiwillige Rückkehr auch fast zwei Jahre nach Ende der Kampfhandlungen nur schleppend stattfindet – die finanziellen Möglichkeiten der Stadt bald zu übersteigen beginnt.

Unter den immer schwieriger werdenden wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Bedingungen, aber auch vor dem Hintergrund relativ hoher

¹² Quelle für die statistischen Angaben: Landesamt für Verfassungsschutz Berlin, Verfassungsschutzbericht 1996, Berlin, März 1997, S. 137 ff.

Ausländerkriminalität und des teilweise festzustellenden Desinteresses an einer Integration in verschiedenen Ausländergruppen besteht die Gefahr, daß sich die bisherige, überwiegend tolerante Grundhaltung in der deutschen Bevölkerung Berlins verändert. Gerade die sozial schwächeren, am ehesten für Radikalisierung anfälligen Bevölkerungsteile sind es, die in erster Linie mit der wachsenden Zahl von Zuwanderern und den damit verbundenen Schwierigkeiten in täglichem Kontakt stehen und den Problemdruck aushalten müssen. Sie erleben dabei die ausländischen Nachbarn immer häufiger als Konkurrenten um knapper werdende Arbeitsplätze und bezahlbaren Wohnraum. Auch erzeugt das Wissen um die sozialen und finanziellen Folgelasten der jüngsten Zuwanderungswelle generelle und undifferenzierte Vorbehalte.

7. Integration in Gefahr

Trotz des seit Jahren hohen Stellenwertes der Ausländerintegration in der Berliner Kommunalpolitik, trotz großer Bemühungen und auch beachtlicher Erfolge: Die sozial-strukturellen Probleme innerhalb und mit manchen zugewanderten Bevölkerungsgruppen werden immer unübersehbarer. Der Integrationsprozeß ist ins Stocken geraten, bisher Erreichtes gerät in Gefahr¹³.

Die Zukunft wird nicht einfacher: Die Entwicklung läuft – bedingt auch durch demographische Merkmale sowie die fortgesetzte Zuwanderung aufgrund von Familiennachzug oder die Inanspruchnahme von Asyl – auf einen weiter steigenden ausländischen Bevölkerungsanteil hinaus. Eine Senatsstudie prognostiziert für Berlin bis zum Jahre 2010 einen Anstieg der Ausländerzahl um nochmals über 40 Prozent auf 630 000, d. h. auf einen durchschnittlichen ausländischen Bevölkerungsanteil von 17,4 Prozent. Für die Migrations-schwerpunkte Kreuzberg, Wedding und Tiergarten werden 41 Prozent, 37 Prozent bzw. 34,4 Prozent vorhergesagt¹⁴. Schon allein angesichts dieser Zahlen werden die Integrationschancen weiter sinken, können die Prognosen nur düster ausfallen. Den gesellschaftlichen Integrationskräften, in den genannten Bezirken ohnehin schon überfordert, droht der endgültige Kollaps mit absehbaren negativen Folgen für die ganze Stadt.

¹³ Zum Teil wird bereits offen vom Scheitern der Ausländerintegration in Deutschland gesprochen, so im Titelbericht „Gefährlich fremd – Zeitbomben in den Vorstädten“, in: Der Spiegel, Nr. 16 vom 14. 4. 1997, S. 78 ff.

¹⁴ Zahlenangaben aus: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie – Bevölkerungsprognose für Berlin bis zum Jahr 2010, Berlin, Januar 1997.

III. Schlußfolgerungen

Angesichts dieser Perspektiven, die durchaus nicht berlintypisch sind, sondern für viele deutsche Großstädte gelten¹⁵, ist um so unverständlicher, als von verschiedenen politischen, aber auch gesellschaftlichen Kräften – insbesondere kirchlicher Seite und medial breit unterstützt – eine Politik eingefordert wird, die diese Realitäten offenbar bewußt ausblendet. Die vielfach beklagte Diskrepanz zwischen Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung und veröffentlichter Meinung ist auch in der deutschen Hauptstadt festzustellen.

Dabei ist gerade für die Akzeptanzfrage wichtig, daß die Ausländerpolitik für die Mehrheit der Menschen in diesem Lande verstehbar bleibt. Das schließt eigentlich Denk- bzw. Politikansätze aus, die den Interessen der einheimischen Bevölkerung nicht in ausreichendem Maße Rechnung tragen. Besonders gilt dies für die sogenannten multikulturellen Gesellschaftsmodelle. Diese vernachlässigen massiv den einzufordernden Integrationsbeitrag der Zuwanderer und sind geeignet, das Identitätsgefühl der deutschen Bevölkerung zu beeinträchtigen und dadurch Widerstände zu provozieren.

Ausländerpolitik findet nicht im luftleeren Raum statt. Auch sie sollte – wie jedes Politikfeld – dem Ziel dienen, Deutschland als leistungsfähiges Gemeinwesen zu erhalten. Nur ein leistungs- und damit zukunftsfähiges Land wird letztendlich in der Lage sein, Integrationschancen für Ausländer zu sichern sowie anderen Regionen der Welt Hilfeleistung zu geben.

Dringend notwendig sind also ausländerpolitische Konzepte, die endlich die Realitäten zur Kenntnis nehmen und das gesellschaftlich Notwendige und Wünschenswerte, das Interesse der Mehrheit der Menschen in diesem Land in den Mittelpunkt stellen. Konsequenz ist, daß die Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik, daß humanitäre Erwägungen nicht losgelöst von gesamtgesellschaftlichen Interessen und Möglichkeiten diskutiert und realisiert werden können, wie dies so häufig geschieht. Gerade im Flüchtlingsbereich wird unter dem Deckmantel der Humanität von bestimmten Gruppen und Organisationen medienwirksam viel-

fach rücksichtslose Klientelpolitik zu Lasten des Gemeinwohls betrieben.

Moderne, pluralistische Gesellschaften sollten grundsätzlich offen sein für neue Bevölkerungsgruppen, gleich welcher Ethnie. Tatsache ist allerdings, daß die deutsche Gesellschaft in weiten Bereichen bereits an die Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit stößt. Und Tatsache ist auch, daß angesichts von möglicherweise bald fünf Millionen Arbeitslosen auch auf lange Sicht kein Zuwanderungsbedarf besteht. Schon allein aus diesem Grunde ist es absurd und unverantwortlich, Deutschland als Einwanderungsland zu propagieren. Immer mehr ins Zentrum rückt damit die Begrenzungsfrage. Gleichzeitig darf trotz leerer Kassen bei den Integrationsanstrengungen nicht nachgelassen werden.

Die häufig strapazierte Behauptung, das Begrenzungsproblem ließe sich über ein Einwanderungsgesetz lösen, ist pure Augenwischerei. Solange an den liberalen Familiennachzugsregelungen und dem Asylrecht in seiner Ausgestaltung als Aufenthaltsansprüche begründende Grundrechtsnorm festgehalten wird – die jährlichen Zugangszahlen liegen trotz Asylkompromiß noch immer bei weit mehr als 100 000 Menschen –, läßt sich durch ein solches Gesetz wenig kanalisieren. Auch illegale Zuwanderer werden kaum Rücksicht auf eventuelle Quotenfestlegungen nehmen.

Wichtig ist u. a., Deutschland für wenig qualifizierte Zuwanderungswillige, für die es hier keinerlei Chancen mehr gibt, unattraktiver zu machen. Daneben sollte allerdings intensiv überlegt werden, wie andererseits die Attraktivität der Bundesrepublik für Menschen mit Ideen und Kapital, d. h. für innovative Zuwanderung, erhöht werden kann¹⁶. Erklärte Einwanderungsländer wie die USA, Kanada oder Australien gehen so vor bzw. machen dies zur Bedingung für die Einwanderung.

Entscheidender Magnet für unerwünschte Zuwanderung war in der Vergangenheit bzw. ist bis heute das außerordentlich großzügige deutsche Sozialsystem. Ein Herunterfahren der Leistungsansprüche von Asylsuchenden während der Entscheidungsphase – die jährliche Anerkennungsquote liegt unter 10 Prozent – bzw. deren weitgehender Ausschluß bei Personen ohne Bleiberecht kann ent-

15 Bevölkerungsforscher der Berliner Humboldt-Universität prognostizieren für Deutschland bis zum Jahr 2030 einen Anstieg der Ausländerzahl auf 13 Millionen bzw. auf einen Ausländeranteil von 18,4 Prozent. Für Großstädte wie Frankfurt/M. und München werden Ausländeranteile von fast 50 Prozent vorhergesagt, vgl. den Bericht „Zahl der Ausländer wird sich verdoppeln“, in: Berliner Zeitung vom 21. 11. 1996.

16 Meinhard Miegel weist darauf hin, daß weitere hohe Zuwanderungszahlen von wenig qualifizierten Menschen vielmehr aufgrund der zunehmend innenpolitischen Destabilisierung zu einer Abwanderung von Wissen und Kapital aus Deutschland führen könnten. Wichtig sei, Deutschland gerade für diesen letztgenannten Bereich attraktiver zu machen, da ansonsten das gesamte volkswirtschaftliche Gefüge abzusinken drohe; vgl. Meinhard Miegel, Zuwanderung und Sozialstaat, in: S. Angenendt (Anm. 11), S. 104.

scheidend helfen, diese Magnetwirkung zu mindern. Die in diesem Jahr beschlossene Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes mit dem Ergebnis gewisser Leistungseinschränkungen beim genannten Personenkreis ist, wenn auch nicht ausreichend, so doch ein Schritt in die richtige Richtung. Die aktuelle Finanzkrise – eigentlicher Auslöser dieser Maßnahme – hat insoweit auch ein Gutes. Integrationspolitik hat ohne entschlossene Begrenzung der Zuwanderung keine Chance. Das gilt erst

recht in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Am Beispiel der deutschen Hauptstadt lassen sich die Folgen hoher Konzentration ausländischer Problemgruppen sowie fehlender Integrationschancen und die damit immer enger werdenden Grenzen gesellschaftlicher Integrationsfähigkeit intensiv studieren. Nur wenn daraus die realitätsgerechten Konsequenzen gezogen werden, wird sich der soziale Friede in Berlin und Deutschland auch langfristig sichern lassen.

Zusammen leben: Die Integration der Migranten als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe

I. Vorbemerkung

Zwischen erstauntem Kennenlernen und repressivem Populismus: Die Geschichte des Umgangs der Deutschen mit Migrantinnen und Migranten läßt sich über die Jahrzehnte auch in dieser Publikation nachlesen. Als Beispiel für ersteres mag die Handreichung gelten, die das baden-württembergische Landesarbeitsamt in Stuttgart für diejenigen Bauern herausgab, die im Jahre 1955 die ersten 300 italienischen Nachkriegsgastarbeiter in Deutschland beschäftigten. Dort heißt es unter anderem: „Der Italiener liebt im allgemeinen keine dünnen und flüssigen Soßen, insbesondere keine Mehlsößen. Zu Teigwaren, die nicht zu weich gekocht werden sollen, gibt man Tomatensoße. Der Italiener ist nicht gewohnt, Obstsaften, Most zu trinken. Zum Essen trinkt er mit Vorliebe Wein und Wasser. Während des Tages – und abends – auch Milch.“¹

Die enormen Veränderungen, aber auch die (Selbst-)Blockaden und Rückschritte werden uns 40 Jahre später schonungslos vor Augen gehalten. Zu diesen Rückschritten gehört an erster Stelle die im laufenden Jahrzehnt von einigen vorgenommene Verengung der Zuwanderungs- und Integrationsfrage auf die Themen Ausländerkriminalität und Asylmißbrauch². Wer – wie beispielsweise Ralf H. Borttscheller in dieser Publikation – fortgesetzt, ausschließlich und ohne zu differenzieren die negativen Seiten der Zuwanderung betont, muß zu dem irrigen Schluß kommen, „die nicht zu übersehende hohe Kriminalitätsbelastung bestimmter Gruppen von Ausländern läßt deutlich werden, daß eine Integration großer Teile der ausländischen Bevölkerung bisher nur sehr ungenügend gelungen ist“³. Angesichts der tatsächlichen Relation von (zum Beispiel) in der Stadtgemeinde Bremen über 70 000 Migranten zu etwa 7 000 ausländischen Tatverdächtigen⁴ scheinen solch negati-

ven Integrationsprognosen immer ein wenig vom Interesse an einer *self-fulfilling-prophecy* geleitet zu sein⁵.

II. Der Wandel der Migrationsgesellschaft

1. Die Alternative zur angstvollen Abwehrhaltung: eine Gesamtkonzeption zur praktischen Integration der Migranten in die Kommune

Für Migration und Integration zuständige Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker haben die Gefahr der Vernachlässigung der Interessen der übergroßen Mehrheit der Migranten über die Parteigrenzen hinweg längst erkannt. So hat die Mehrheit im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages in dieser Legislaturperiode in einer ausführlichen Beschlußempfehlung zum Jahresbericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung beschlossen, „ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß sich die Diskussion über eine Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland zu Unrecht überwiegend auf den Bereich der ‚Asylpolitik‘ und ‚illegale Zuwanderung‘ verengt hat. Auch die Änderung des Asylrechts kann eine ganzheitliche Konzeption einer notwendigen Migrations- und Zuwanderungspolitik . . . nicht ersetzen. Zuwanderungspolitik ist eine politische Daueraufgabe, die mit kurzfristigem Pragmatismus, einer Abwehrhaltung gegenüber der Migrationsproblematik und Einzelstrategien nicht zu lösen ist.“⁶ Es gehört allerdings zu den Besonderheiten unseres politischen Systems, daß ein solcher Beschluß der Fachpolitiker im Plenum des Bundestages keine Chancen auf Verabschiedung hat.

granten relevanten Ausländer- und Asylverfahrensgesetze und angesichts der geringeren Zahl von tatsächlichen Verurteilungen.

⁵ Die Autorin vertritt in ihrer praktischen Politik nicht die Tabuisierung des durchaus bedrückenden Phänomens der Kriminalität von Migranten. Dieses sollte jedoch im Rahmen von Strategien zur allgemeinen Verbrechensbekämpfung thematisiert und nicht als Argument gegen weitere Integrationsanstrengungen oder zur pauschalen Zurückweisung von Einwanderung und multikulturellem Zusammenleben (vgl. dazu R. H. Borttscheller [Anm. 2], S. 35–38) mißbraucht werden.

⁶ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/6252 vom 26. 11. 1996, S. 7 f.

1 Karl-Heinz Meier-Braun, 40 Jahre „Gastarbeiter“ und Ausländerpolitik in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 15.

2 Vgl. u.a. Ralf H. Borttscheller, Probleme der Zuwanderung am Beispiel Bremens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 25–38.

3 Ebd., S. 37; Hervorhebung durch die Verf.

4 Einschließlich der großen Zahl von mehrfach Tatverdächtigen, von Verstößen gegen die ausschließlich für Mi-

Obwohl also Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, ausländische Straftäter und Abschiebungen oberflächlich die Schlagzeilen bestimmen, besteht die zentrale gesellschaftliche Herausforderung für die Kommunen – und dabei besonders für die Großstädte mit hohem Migrantenanteil im Westen der Republik – in der langfristigen Herstellung von lebhaften und akzeptablen Rahmenbedingungen für ein Zusammenleben der einheimischen Mehrheit mit den über sieben Millionen Migranten, deren Zahl trotz aller einwanderungsfeindlichen Einstellungen schon wegen der Möglichkeit des Familiennachzugs und der überdurchschnittlichen Geburtenraten in den nächsten Jahren weiter steigen wird.

Bevor wir uns der gewandelten Lebenswirklichkeit der Migranten zuwenden, erscheint es sinnvoll, einige konzeptionelle und definitorische Fragen aufzugreifen, die sich um den Begriff der Integration drehen. Zu Unrecht ist der Begriff der Integration bisweilen einseitig mit der Vorstellung von Assimilation oder eines von der dominierenden Gesellschaft verteilten Gutes in Verbindung gebracht worden⁷. Gelungene Integration von Mehrheit und Minderheit setzt hingegen – dies schält sich zunehmend in der Debatte heraus – veränderte Einstellungen, positive Handlungen und gewandelte Rahmenbedingungen bei *allen* beteiligten Akteuren voraus. Wobei es sich bei den Akteuren, wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden wird, nicht um zwei Seiten eines dichotomen Systems handelt (Deutsche und Ausländer), sondern um Teilnehmer an einem komplex gewordenen, multilateralen und multipolaren Prozeß.

Sinnvoll erscheint mir die Operationalisierung des Integrationsbegriffes in vier Kategorien: 1. Instrumentale Integration (Kenntnis der einheimischen Sprache, von Infrastruktur und Dienstleistungsangeboten); 2. ökonomische Integration (vermittelt über Bildungszugang und Arbeitsmarkt); 3. kulturelle Integration (Verhalten in der Freizeit) und 4. soziale Integration (Kontakt zwischen Gruppen unterschiedlicher Herkunft)⁸. Im Kern wird Integration so zu einem Feld von kommunikativen und nachteilausgleichenden Handlungen gerade in der Kommune bzw. im Stadtteil, da dort der geographische Ort sowohl erlebter möglicher Probleme, Spannungen oder Diskrimi-

nierungen als auch ihrer Überwindung zu finden ist. Staatliche Migrationskontrolle und -regelung wie auch ausländerrechtliche Setzungen bilden hierfür lediglich einen (wenn auch für den Erfolg oder Mißerfolg kommunaler Handlungen mitentscheidenden) Rahmen.

2. Pluralisierung, Differenzierung und Individualisierung der Lebenslagen und Lebensformen der Migranten

Der in Kapitel III am Beispiel Bremens zu schildernden konkreten Integrationspolitik in der Kommune muß zunächst als Grundlage ein kurssichtiger Überblick über die wichtigsten Veränderungen in den Migranten-Communities vorangehen. Erst das Konstatieren der vielfältigen quantitativen und qualitativen Veränderungen seit der eingangs beschriebenen Ankunft der ersten Gastarbeiter Mitte der fünfziger Jahre ermöglicht es meines Erachtens, zu einer Weiterentwicklung der in den letzten Jahrzehnten begonnenen Konzepte zu gelangen.

Quantitative Veränderungen

Die sichtbarste und auffälligste Veränderung ist der Wandel von der als Arbeitskräfte angeworbenen Generation jüngerer Männer (in wenigen Industriezweigen auch Frauen) hin zu drei Generationen, die das gesamte Altersspektrum und beide Geschlechter umfassen. So sind 1995 43,9 Prozent der insgesamt 7 173 900 Migranten weiblich und 23,06 Prozent sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, 5,3 Prozent sind über 60 Jahre alt⁹. Schreibt man die dieser Entwicklung innewohnende Tendenz fort, so wird die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in den nächsten Jahren weiblicher, die Gruppen der Kinder und Jugendlichen sowie der älteren Menschen wachsen weiter an. Die Zahl der Senioren steigt nach Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes von 370 000 (1995) auf über 1,1 Millionen im Jahre 2010 und auf über 1,2 Millionen im Jahre 2030¹⁰.

Dominierten zu Beginn der Arbeitsmigration die heutigen EU-Länder Italien, Spanien (heute mit negativem Wanderungssaldo), Portugal und Griechenland, so nimmt heute die Türkei als Herkunftsland mit 28,1 Prozent (1995) der Migranten eine klare Ausnahmestellung ein. Bis 1995 ist die Zahl der Türkinnen und Türken (ohne bereits Ein-

7 Vgl. u.a. Waltraut Schwab/Riza Baran, Integration als Schlagwort, in: die tageszeitung vom 1. Oktober 1996, S. 14.

8 Nach G. Mik, Housing segregation and policy in the Dutch metropolitan environment, in: E. Huttman u. a. (Hrsg.), Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States, London 1991, zitiert in: Philip Poller, Differenz statt „Integration“: Stadtpolitische Strategien zu einer Gesellschaft der ethnischen Pluralität, in: neue praxis, 2 (1996), S. 151.

9 Die Zahlen in diesem Kapitel, sofern nicht anders angegeben, stammen aus: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer. Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn 1997, und eigenen Berechnungen.

10 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle, Wohn- und Lebenssituation älterer ausländischer Hamburgerinnen und Hamburger, Hamburg 1997, S. 12.

gebürgerte) auf 2,01 Millionen angewachsen. Über 10 Prozent Anteil an der ausländischen Bevölkerung erreichen außer den Türken nur noch die Menschen aus dem früheren Jugoslawien (zusammen 18,5 Prozent). Alle anderen Migranten stammen aus den weiteren über 190 Staaten der Erde, mit jeweiligen Anteilen von unter 5 Prozent an der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik¹¹.

In bezug auf die Aufenthaltsdauer und den Verfestigungsgrad des Aufenthaltsstatus hat sich ebenfalls ein grundlegender Wandel vollzogen. Im Jahre 1995 lebten über 48 Prozent der Migranten bereits länger als zehn Jahre und über 15 Prozent länger als 25 Jahre in Deutschland. 65 Prozent der hier lebenden Türken haben eine befristete oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung erworben. Gleichzeitig hatten 1995 mehr als 23 Prozent der Migranten einen Flüchtlingsstatus (1,65 Mio.), und 28,27 Prozent lebten nicht länger als drei Jahre in Deutschland.

Die demographischen und soziostrukturellen Veränderungen werden am deutlichsten, betrachtet man den dramatischen Rückgang der Quote der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unter den Migranten. Waren 1973 noch 65,4 Prozent der Migranten sozialversicherungspflichtig beschäftigt, so fiel diese Quote in 1995 auf unter 30 Prozent. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosenquote auf 18,9 Prozent (1996) an – eine um 87,1 Prozent höhere Quote als bei der deutschen Bevölkerung.

Die Einkommenssituation ausländischer Haushalte hat sich in den letzten Jahren gleichwohl deutlich verbessert. So stieg zum Beispiel das durchschnittliche Nettoeinkommen der türkischen Haushalte zwischen 1991 und 1994 um 12,5 Prozent auf 3 650 DM¹². Der relative Abstand zu den deutschen Haushalten (Ausnahme: Un- und angelernte Arbeitskräfte) blieb aber unverändert: „Ausländer der zweiten Generation können sich zwar aus untersten Einkommenspositionen lösen, jedoch kaum aus mittleren in höhere Positionen aufrücken.“¹³ Allerdings ist die Zahl der Facharbeiter, Vorarbeiter und Meister stark angestiegen¹⁴. Die

ausländischen Angestellten stellen in Bremen nun 26,5 Prozent und die Selbständigen 7,9 Prozent, das heißt zusammen über ein Drittel der ausländischen Erwerbstätigen. Der Anteil der Migranten an den Sozialhilfeempfängern hat andererseits seit 1980 ebenfalls erheblich zugenommen. Waren es 1980 noch 7,6 Prozent aller Hilfeempfänger, so war ihre Zahl 1993 schon auf 29,9 Prozent gestiegen¹⁵.

Von den in 1994 aus der Schule entlassenen ausländischen Schülerinnen und Schülern hatten 43,6 Prozent einen Hauptschulabschluß (Deutsche 25,4 Prozent), 26,6 Prozent einen Realschulabschluß (41,2 Prozent), 9,5 Prozent die Hochschul- oder Fachhochschulreife (25,7 Prozent), 4,5 Prozent verließen eine Sonderschule für Lernbehinderte (3,4 Prozent); 15,8 Prozent hatten keinen Abschluß (8,3 Prozent)¹⁶.

Qualitative Veränderungen

Aber auch jenseits der quantitativen Daten vermelden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der migrationsrelevanten, aber auch der allgemeinen sozialen Dienste, der Ausländersozialberatung der Wohlfahrtsverbände sowie zahlreiche lokale Erhebungen über die Lebenssituation einzelner Migrantengruppen eine zunehmende Differenzierung der Lebenslagen der Migrantenbevölkerung. Bei einem Teil der Migranten findet in soziostruktureller Hinsicht eine graduelle Anpassung an westeuropäische Verhältnisse statt: Die Anzahl der Scheidungen und der Single-Haushalte steigt, die Zahl der Kinder pro Haushalt fällt, Generationskonflikte und psychosoziale Krankheiten sowie Jugendkriminalität nehmen zu. So errechnete zum Beispiel die Arbeiterwohlfahrt einen Anteil von ca. 60 Prozent Migrantinnen in ihren Frauenhäusern¹⁷. Aber auch politische, religiöse oder ethnische Konflikte in den Herkunftsländern verstärken diesen Differenzierungsprozeß (Beispiel Türken – Kurden, Laizisten – Islamisten etc.). Im Bereich des Besitzes materieller Güter belegen zahlreiche Studien – z. B. des Zentrums für Türkeistudien der Universität Essen – bei einem Teil der Migranten die Zunahme sowohl vom Immobilienbesitz als auch von Konsumgütern des täglichen Bedarfs und einen starken Trend zur Reinvestition von in

Deutschland“, die von den Instituten SIGMA, MARPLAN und dem Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde, Bonn 1996, S. 2.

¹⁵ Vgl. Wolfgang Barth, Statement zur Anhörung des Bund-Länder-Ausschusses zur Ausländersozialberatung. Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband e.V., Bonn 1996, unveröff. Manuskript.

¹⁶ Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn 1997, S. 34.

¹⁷ Vgl. W. Barth (Anm. 15), S. 6.

11 Ausnahme Italien mit 8,2 Prozent.

12 Vgl. Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien der Universität Essen, zitiert nach: Wirtschaft im Bremen, (1994) 10, S. 27.

13 Wolfgang Seifert, Berufliche und ökonomische Mobilität ausländischer Arbeitnehmer – Längsschnittanalysen mit dem Sozio-Ökonomischen Panel, in: Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1993, S. 38.

14 Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in einer Zusammenfassung der Ergebnisse einer Repräsentativuntersuchung zur „Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik

das Herkunftsland transferiertem Kapital nach Deutschland.

Vereinfacht gesagt, teilt sich die Migrantenbevölkerung zunehmend in eine

- Mehrheit mit langer Aufenthaltsdauer, verstetigtem Aufenthaltsstatus und ausgeprägten Bleibeabsichten (Einwanderer) und eine
- relevanter werdende Minderheit mit kurzer Verweildauer und ungesichertem Aufenthaltsstatus (Flüchtlinge und sonstige Migranten);

auf der sozioökonomischen Ebene in eine

- Mehrheit mit eher schlechter werdenden materiellen Bedingungen und Aussichten (Migrationsverlierer) und eine
- relevanter werdende Minderheit mit materiellen Aufsteigerattributen (Migrationsgewinner);

auf der soziologischen Ebene in eine

- Mehrheit mit eher großen „Integrationsfortschritten“ in sprachlicher, bildungs- und beschäftigungsmäßiger sowie kultureller Hinsicht („Deutsch-Türken“, „Deutsch-Italiener“ usw. zumeist der zweiten und dritten Generation) und eine
- relevanter werdende Minderheit mit eher starker Betonung des Rückzuges in die eigene ethnische Gruppe und des Rückzuges in die Kultur, Tradition, Religion des Herkunftslandes („Migrationsenttäuschte“).

3. Zwischenfazit

Die Migrantenbevölkerung unterliegt in bezug auf ihre sozioökonomische Situation keinem (negativen) Gesamttrend, sondern die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern des Integrationsprozesses geht weiter und schneller auseinander. Für die Stadt Köln stellt W. Zschke fest: „Die wichtigsten Veränderungen, soweit sie sich in der Sozialstatistik darstellen, deuten ... auf eine Polarisierung von aufsteigenden und absteigenden Gruppen hin.“¹⁸

Die Aufnahmegesellschaft verstärkt durch selektive Vorgaben diesen Prozeß: EU-Bürger werden gegenüber Nicht-EU-Bürgern bevorzugt, Arbeitsplatzbesitzer gegenüber Neuankömmlingen, höherqualifizierte Arbeitskräfte gegenüber weniger Qualifizierten, Arbeitsmigranten gegenüber Flüchtlingen, schnell Eingebürgerte gegenüber in Wartepositionen Geschobenen etc. Aktive Ausgrenzung durch die Aufnahmegesellschaft und Selbstabgrenzung eines Teils der MigrantInnen (unter anderem

18 Wolfgang Zschke, Auf dem Weg zur kommunalen Einwanderungspolitik?, in: iza, Zeitschrift für Migranten und soziale Arbeit, (1996) 3/4, S. 65.

auch als übliches Generationsverhalten im historischen Migrationsverlauf) verstärken sich gegenseitig.

III. Ausländerintegration als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe: das Beispiel Bremens

Das Land Bremen, bestehend aus seinen beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, hat bereits frühzeitig auf den Wandel von vermeintlich vorübergehendem Gastarbeiteraufenthalt zu dauerhafter Einwanderung reagiert. Mit seiner „Konzeption zur Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen im Lande Bremen“ aus dem Jahre 1979¹⁹ und ihrer Fortschreibung von 1982²⁰ hat der Bremer Senat – unabhängig von den sich wandelnden Rahmenbedingungen der Migrationskontrolle und des Ausländerrechts – die Integration der in Bremen lebenden Migranten zur zentralen landespolitischen und kommunalen Aufgabe erklärt. Es wurden nicht nur in beträchtlichem Umfang Mittel und Kapazitäten für besondere Maßnahmen und Projekte für Migranten bereitgestellt, Integrationsarbeit wurde zum „integralen Bestandteil der Schwerpunktaufgaben der Ressorts“²¹ erklärt. Neben den einzelnen Maßnahmen in den Bereichen Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Kulturpolitik betonte der Senat die Wichtigkeit der größeren Partizipation der Migranten auf politischem und gesellschaftlichem Gebiet und betonte deswegen schon zu Beginn der achtziger Jahre die aktive Mitarbeit der Migrantenbevölkerung und das notwendige Aufeinanderzugehen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen²².

In zahlreichen Bereichen konnte diese aktive Integrationspolitik in den letzten Jahren zähl- und sichtbare Erfolge verbuchen. So veränderte sich zum Beispiel der Schulerfolg der ausländischen Schülerinnen und Schüler in der Stadtgemeinde Bremen zwischen 1981 und 1995 wie in der folgenden Tabelle angegeben²³.

Auch kann sicherlich – neben den steigenden Nutzungszahlen der Kindergärten durch ausländische Kinder sowie zahlreichen qualitativen Verbesse-

19 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1077 vom 11. 6. 1979.

20 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/895 vom 6. 9. 1982.

21 Vgl. ebd., S. 34.

22 Vgl. ebd., S. 6 f.

23 Zahlen nach: Bremische Bürgerschaft (Anm. 20), S. 18, Statistiken des Senators für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport von 1996 sowie eigene Berechnungen.

Ausländische Absolventinnen und Absolventen von allgemeinbildenden Schulen in der Stadtgemeinde Bremen (in Prozent)

Schultyp	1981	1995	Vergleichszahlen Bund 1994
Ohne Hauptschulabschluß	37,3	17,16	20,3
Hauptschulabschluß	42,3	35,34	43,6
Realschulabschluß	15,3	31,46	26,6
Hochschulreife	4,9	16,03	9,5

rungen in Kindergärten und anderen für den Migrationserfolg entscheidenden Bereichen – das Ausbleiben größerer ausländerfeindlicher Spannungen in Bremen als Erfolg der in den siebziger Jahren begonnenen kommunalen Konzepte gewertet werden²⁴.

Trotz der frühen und umfassenden Reaktion des Bremer Senats auf die sich verstetigende Zuwanderung bleiben in der sich wandelnden Migrationsgesellschaft zahlreiche Defizite und Modernisierungsbedarf der kommunalen Integrationspolitik bestehen. Quantitativ hat sich zudem die ausländische Bevölkerung im Land Bremen von 48 328 (1982), das waren 7,05 Prozent der Gesamtbevölkerung, auf 93 922 (1995), das sind 13,81 Prozent, fast verdoppelt²⁵, wobei sich die Migrantenvölkerung auch in Bremen immer weiter ausdifferenziert hat. Aus diesen Gründen hat der jetzige Bremer Senat in seiner Regierungserklärung beschlossen, das Anfang der achtziger Jahre verabschiedete Konzept weiterzuentwickeln und fortzuschreiben²⁶.

In der Folge sollen beispielhaft für das breite Feld kommunaler Integrationsanstrengungen, das hier nicht in Gänze geschildert werden kann, einige ausgewählte Problemfelder aus dem für das zukünftige Zusammenleben entscheidenden Bereich der Kinder und Jugendlichen aus Migrantenfamilien ausführlich dargestellt werden. Erfolgte, geplante oder notwendige Modernisierungsschritte

24 Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß zum einen einzelne ausländerfeindliche Anschläge in jeder deutschen Kommune zu jeder Zeit passieren könnten und zum anderen sich in Gewalt entladende Spannungen zunehmend als multilaterales oder „interkulturelles“ Phänomen zwischen Gruppen und Subkulturen unterschiedlicher Herkunft und Nationalität auftreten (Beispiel: Konflikte Kurden – Türken, Aussiedler – Türken etc.).

25 Zahlen nach: Statistisches Landesamt Bremen, Statistisches Jahrbuch 1995 und 1996, jeweils S. 7; es ist zu beachten, daß neben diesen Zahlen, die durch Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählungen gewonnen werden, die Zahlen, die aus dem Ausländerzentralregister (AZR) und der Einwohnermeldedatei gewonnen werden, niedriger sind. Für die Jahre 1994 und 1995 sind dies 81 091 respektive 83 275.

26 Vgl. Regierungserklärung des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 6. 9. 1995, S. 15.

können dabei nur exemplarisch aufgezeigt werden. Anschließend können die sich ebenfalls rasch wandelnden Bereiche der Frauen- und Seniorenarbeit aus Platzgründen nur kurz angerissen werden.

1. Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien

Wie oben gezeigt, konnten gerade in diesem für den Migrationserfolg so entscheidenden Bereich in Bremen etliche Erfolge erzielt werden. Allerdings verblieben trotz steigendem Kindergarten- und Schulbesuch und der sich verbessernden Bildungsabschlüsse einige offene Felder der Integrationsarbeit. So wurde zum Beispiel als Hemmnis einer schnelleren und umfassenden Integration ausländischer Kinder in den Vorschuleinrichtungen eine fehlende Unterstützung durch die Eltern ausgemacht. Die hohe Zahl von nachgeholtten Ehefrauen ohne Sprach- und Ortskenntnisse (vor allem bei den türkischen Migrantinnen) konnte sehr wenig ergänzende erzieherische Leistungen in Richtung auf die Integration ihrer Kinder erbringen. Die gleiche Problemlage traf und trifft auf die Eltern von Aussiedlerkindern zu, die in zunehmendem Maße mit geringen Sprachkenntnissen und kulturellen Bindungen im Aufnahmeland ankommen. Während das 1979/82er Integrationsprogramm des Bremer Senats bei der Bewältigung dieser und ähnlicher Problemlagen noch ganz auf staatliche Hilfen in den kommunalen Einrichtungen setzte, geriet aufgrund tiefer gehender Problemanalysen der Bereich der privaten, familiären Lösungsansätze immer mehr in den Vordergrund. Von der Einbeziehung direkt von den Migrantenfamilien zu erbringender Integrationsleistungen versprach man sich die Vermeidung von unnötigen und oft mit Intensitäts- und Effektivitätsverlusten verbundenen institutionellen Hilfeleistungen.

Im Bereich der Vorschulentwicklung beteiligt sich Bremen deshalb an dem Modellversuch HIPPY („Home Instruction Programme for Preschool Youngsters“), in dem türkische und Aussiedlermütter zu Hause gemeinsam mit ihren Kindern lernen und üben. Ergänzt wird das häusliche Programm durch anleitende Hausbesuche von ehemaligen Teilnehmerinnen des Programms und

regelmäßige Gruppentreffen der Mütter auf Stadtteilebene²⁷. In der Verbindung der Arbeit mit Kindern und Frauen der Migrantenfamilien werden von den beteiligten Fachleuten große Synergieeffekte im Hinblick auf eine Förderung der Integrationschancen gesehen. Obwohl eine flächendeckende Finanzierung des Programms außer Reichweite ist, so erhoffen wir uns dennoch durch eine zweijährige Rotation der beteiligten Mütter und Kinder und durch Verbreitungseffekte innerhalb der jeweiligen Migranten-Communities eine größere Streubreite der Effekte des Programms.

Auch die Integrationsprogramme der siebziger und achtziger Jahre legten großen Wert auf die Hebung der Integrationschancen durch Verbesserung des Schulerfolges. Investitionen im schulischen Bereich wurden durch Hausaufgabenbetreuung und Nachhilfekurse ergänzt. Ähnlich wie bei den Deutschkursen gab es aber auch hier – nicht nur in Bremen – den Wunsch nach einer Verstärkung der Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen. Der beschriebene Wandel der Migrantenbevölkerung macht es heute möglich, auf eine in Bremen nicht kleine Zahl von Studierenden und Hochschulabgängern zurückzugreifen (die sogenannten „Bildungsinländer“). Wird die Schülerbetreuung anstelle von deutschen Pädagogen oder Freiwilligen von – zum Beispiel – türkischen Studierenden durchgeführt, so ergibt sich (ähnlich wie beim HIPPIY-Programm) ein gewollter positiver Nebeneffekt: Neben der schulischen Nachhilfe, die bei Bedarf auch zweisprachig erteilt werden kann, wird eines der größten Probleme der Jugendlichen angegangen, nämlich der Mangel an positiven Vorbildern in ihrer persönlichen Umgebung. Auch hier zeigt sich in der (kleinteilig organisierten) kommunalen Integrationsarbeit die Tendenz zur Ergänzung mittelintensiver staatlicher Programme und der traditionell in der Integrationsarbeit verwendeten großen Mengen schriftlicher Aufklärungsmaterialien durch intelligente Beeinflussung des persönlichen Kontaktumfeldes und der individuellen Integrationsanstrengungen.

Wesentlich schlechter als die Entwicklung der formalen Schulabschlüsse entwickelte sich in Bremen – wie auch in anderen deutschen Großstädten – die Integration ausländischer Schulabgänger in die duale Ausbildung. Noch 1989 waren nur 3,82 Prozent der bremischen Auszubildenden Migranten. Bis 1995 konnte dieser Wert lediglich auf 8,34 Prozent erhöht werden²⁸. Dabei waren im Jahr 1995

27 Das Programm läuft in Bremen in Trägerschaft des Roten Kreuzes, findet außer in Bremen noch in Nürnberg statt und wird vom Deutschen Jugendinstitut in München wissenschaftlich begleitet.

28 Eigene Berechnungen auf der Basis von Zahlen der Handwerks- und Handelskammern sowie Verbund gegen Ju-

über 21 Prozent der 15- bis 20jährigen im Land Bremen Migranten²⁹. Der Bremer Senat hat auch in den siebziger und achtziger Jahren viele (auch schon damals knapper werdende) Mittel in den Bereich der beruflichen Bildung von Migranten investiert. Auffallend ist aus heutiger Sicht aber, daß Migrantenjugendliche offenbar in großer Zahl bereits für den „ersten“ Ausbildungsstellenmarkt bei Betrieben als „unvermittelbar“ angesehen wurden. Die Förderprogramme 1979/82 konzentrierten sich ausschließlich auf den Bereich außerbetrieblicher Berufsausbildung in zahllosen Maßnahmen zur Berufsorientierung und Eingliederung, im Ausbildungsvorbereitungsjahr, im Berufsgrundbildungsjahr³⁰ usw.

Erfahrungen mit sogenannten „Maßnahmenkarrieren“ und den Schwierigkeiten, hieraus den Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu erreichen, liegen – gerade bei Migranten – vor. In Anlehnung an ein in Köln entwickeltes und in anderen Großstädten aufgegriffenes Modell hat der Bremer Senat deshalb in diesem Jahr die Einrichtung einer sogenannten „Beratungsstelle zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte (BQN)“ angeregt³¹. Ziel dieser Beratungsstelle ist es nicht, Jugendliche in Maßnahmen zu vermitteln oder diese selbst durchzuführen. BQN sieht die oberste Priorität im Zugang zu einer Ausbildungsstelle im Betrieb oder in einem Betriebsverbund. Im Vordergrund der Tätigkeit steht nicht der Förder- oder Hilfebedarf der Jugendlichen, sondern die Arbeit mit den Betrieben und ihren Wirtschaftsverbänden bzw. -kammern. Bei deutschen Betrieben wird auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht (Potentiale von bilingualen und bikulturellen Auszubildenden angesichts der Ausweitung des internationalen Handels und der Globalisierung) für die Ausbildung von Migranten geworben. Bei ausländischen Selbständigen wird die zusätzliche Einrichtung von Ausbildungsplätzen angeregt. Die Informationsarbeit mit den Migrantenjugendlichen zielt ebenfalls auf die Motivation zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung – auch und gerade in Berufsfeldern, die von Migrantinnen und Migranten bisher wenig genutzt wurden.

Obwohl konkrete Ergebnisse dieses Projektes abgewartet werden müssen³², verdeutlicht sich in

gendberufsnot, Materialien zum Übergang von der Schule in das Erwerbsleben, Nr. 7, Bremen 1996.

29 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, Statistisches Jahrbuch 1996, und eigene Berechnungen.

30 Vgl. Bremische Bürgerschaft (Anm. 20), S. 21–25.

31 In Trägerschaft der AWO Bremen, finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds der EU und aus Landesmitteln.

32 In Köln konnte, allerdings unter anderen Arbeitsmarktbedingungen zu Beginn der neunziger Jahre, der Anteil der Migrantenjugendlichen an den Auszubildenden von 6,0 Prozent (1989) auf über 18 Prozent (1995) gesteigert werden.

ihm jedoch exemplarisch der für die Integrationsarbeit notwendige Paradigmenwechsel vom Betreuungsgedanken und der Unterbringung von Migranten in staatlichen Subsystemen hin zur Organisierung von Aufwärtsmobilität und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt für den hierfür grundsätzlich befähigten (größeren) Teil der Migranten. Die weiterhin hohe Zahl von Flüchtlingen, Seiteneinsteigern und anderen besonders benachteiligten Migrantengruppen macht es allerdings gleichzeitig dringend notwendig, an kompensatorischen, fördernden oder schützenden Maßnahmen festzuhalten. Neben den bewährten Programmen hat Bremen mit dem Zentrum für Schule und Beruf (ZSB) zusätzlich eine kooperative Einrichtung geschaffen, um bisher schwer erreichbaren oder marginalisierten Jugendlichen eine für sie angemessene Perspektive zu vermitteln. Auf diese Weise vollzieht die bremische Integrationspolitik in den letzten Jahren die oben beschriebene Differenzierung der Migrantinnenbevölkerung nach.

2. Migrantinnen

In Bremen hatte sich bereits im Jahr 1981 durch den Familiennachzug der Anteil der Migrantinnen auf 41,8 Prozent der Migranten erhöht. Dieser Anteil stieg bis 1995 auf 45,8 Prozent³³. Da nur ein Teil dieser Frauen als eigens angeworbene Arbeitskräfte und die weitaus meisten im Rahmen des Familiennachzuges nach Bremen gekommen waren, spielten sie in der Integrationspolitik (jenseits der obligatorischen Nähkurse) kaum eine Rolle. Erst das oben beschriebene Ende der Dominanz des Bildes vom Migranten als männlichem Industriearbeiter, das sich auch in den Migrantinnenvertretungen selbst und bei den offiziellen Ansprechpartnern von Behörden und Verbänden widerspiegelte, ermöglichte es den Frauen der zweiten und dritten Migrantengeneration, als eigenständige Akteurinnen der Integrationspolitik zu erscheinen.

Am Beispiel des seit zwei Jahren in Bremen konstituierten sogenannten Migrantinnenrates lassen sich die qualitativen Veränderungen innerhalb der Migrantinnen-Communities gut nachvollziehen. An die Stelle der Orientierung an (partei-)politischen Konflikten in den ehemaligen Herkunftsländern ist die Auseinandersetzung mit den politischen und praktischen Integrationshindernissen in der Aufnahmegesellschaft getreten. Statt der Trennung nach Nationalitäten, politischen oder religiösen Lagern wird von den ca. 170 Mitgliedern des Migrantinnenrates die Diskussion frauenspezifischer

Themen gesucht. Dabei gewinnt an Bedeutung, daß die beteiligten Migrantinnen zumeist Ausführende der unterschiedlichsten Integrationsprogramme (Sprachkurse, Gesprächskreise, Weiterbildungskurse) sind, das heißt einen nicht unerheblichen Teil ihrer Landsfrauen im Alltag erreichen können. Neben Gesundheits- und Familienfragen, Fragen der psychosozialen Versorgung und ausländerrechtlichen Themen hat der Migrantinnenrat einen Schwerpunkt im Bereich von Qualifizierung und (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelegt – letztlich das Standbein, auf dem ein Weg aus einer materiell wie psychologisch unbefriedigenden Isolation gesucht wird. Aus den Beratungen des Migrantinnenrates ging in Bremen jetzt erstmals ein von Migrantinnen selbst entworfenes, entwickeltes und durchgeführtes Modellprojekt zur „Berufsorientierung und Planung von Migrantinnen (MiBop)“ hervor, das aus EU- und Landesmitteln gefördert wird.

3. Ältere Migranten

Im Jahr 1981 waren 2,9 Prozent der Bremer Migranten älter als 60 Jahre³⁴, 1994 ist dieser Anteil auf etwa 4,9 Prozent angestiegen. Aus migrationspezifischen Gründen (hohe Zahl von frühzeitiger Berufs- und Erwerbsunfähigkeit durch gesundheitsbeeinträchtigende Lebens- und Arbeitssituation) werden die über 50jährigen Migranten häufig in Konzeptionen zur Weiterentwicklung des Altenhilfswesens mit einbezogen. 14,22 Prozent der Bremer Migranten gehören zu dieser Altersgruppe³⁵. Zur erschreckenden Verdeutlichung der Gesundheitsproblematik älterer Migranten sei eine ausführliche aktuelle Studie aus Hamburg angeführt (Juni 1997): Danach befinden sich 60 Prozent der über 55jährigen Migranten in ärztlicher Behandlung (Türken: fast 80 Prozent), und über 25 Prozent der älteren Migranten müssen mindestens einmal in der Woche zum Arzt gehen (Türken: 37 Prozent)³⁶.

Die Nachricht vom stark zurückgehenden Rückkehrwunsch älterer Migranten (nur 13 Prozent der über 55jährigen Türken in der oben genannten Untersuchung³⁷) ist durch vielfältige Publizierung inzwischen Allgemeingut. Aber angesichts der zunehmenden Überalterung der deutschen Gesellschaft und notorisch leerer kommunaler Kassen existiert dennoch die Versuchung, ältere Migranten im Bereich der Altenhilfe schlichtweg zu ignorieren. Unterstützt wird diese Haltung durch eine

34 Vgl. Bremische Bürgerschaft (Anm. 20), S. 5.

35 Vgl. Susanne Angerhausen, Ältere Migranten in Bremen. Lebenslage und Vorstellungen vom Leben im Alter, Bremen 1996, unveröff. Manuskript.

36 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Anm. 10), S. 7.

37 Vgl. ebd., S. 9.

zwar häufig wohlwollend gemeinte, aber dennoch in Teilen falsche Vorstellung von noch vollständig existierenden Familiensolidaritäten in Migrantenfamilien. Entsprechende Untersuchungen zeigen deutlich, daß im Pflegefall die Betreuung durch die eigenen Angehörigen von einer relevanten Minderheit der Migranten nicht erwartet wird. Immerhin 26 Prozent der älteren Migranten in der Hamburger Studie würden ambulante oder stationäre Pflegeleistungen in Anspruch nehmen³⁸; eine andere Untersuchung nennt 29 Prozent (Türken) bis 41 Prozent (ehem. Jugoslawen), die keine Betreuung durch die Kinder erwarten³⁹.

In Bremen wurden in den letzten Jahren Versuche unternommen, den oben genannten Problemen erste Maßnahmen entgegenzusetzen. Dazu gehört unter anderem der Versuch, Altenbegegnungsstätten auch für ältere Migranten zu öffnen. Am weitesten geht ein Modellversuch der Bremer Arbeiterwohlfahrt (AWO), in einem stark von Migranten bewohnten Stadtteil ein komplexes, miteinander verbundenes System von Anlaufstellen und Einrichtungen zu schaffen, in denen gemeinsam mit den betroffenen Menschen auf die Bedürfnisse in der Migration angepaßte Angebote entwickelt werden sollen. In der letzten Ausbauphase soll dieses Modell neben einem Informations- und Koordinierungsdienst zur Vermittlung von Altenhilfeangeboten eine auf migrantenspezifische Bedürfnisse erweiterte häusliche Krankenpflege, eine Tagespflegeeinrichtung für Deutsche und Migranten sowie einen multikulturellen Seniorentreffpunkt mit Mittagstisch enthalten. Da in der Vergangenheit weder die Migranten (durch ihre offen gehaltene Rückkehroption) noch die Einrichtungen der Altenhilfe auf einen Zustand des Miteinanders eingestellt waren, werden erst die Erfahrungen der konkreten Arbeit weitere Aufschlüsse über die Anforderungen an diesen Bereich kommunaler Integrationspolitik vermitteln.

IV. Konsequenzen für die kommunale Integrationspolitik und Integrationsarbeit

1. Konsequenzen für die kommunale Integrationspolitik

„Ausländer weitgehend integriert – Lebensstandard Deutscher aber oft nicht erreicht.“⁴⁰ Die

38 Vgl. ebd., S. 8.

39 Vgl. Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, Migranten im Alter, Möglichkeiten kommunaler Altenhilfe, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 12, Berlin 1994, S. 87.

40 Süddeutsche Zeitung vom 19. April 1995.

deutschen Medien konstatieren jahrein, jahraus entweder ein komplettes Scheitern der Integration oder ein endgültiges Gelingen bzw. – wie in dieser Überschrift der Süddeutschen Zeitung impliziert – beides gleichzeitig. Der deutsch-türkische Publizist Zafer Senocak stellt deshalb zu Recht fest: „Die multikulturelle Gesellschaft wird in Deutschland entweder verteufelt oder verklärt. Ein pragmatischer Multikulturalismus hat sich bislang nicht durchsetzen können.“⁴¹

Im Sinne eines solchen pragmatischen Integrationsbegriffes schlage ich deshalb ein Programm der verstärkten Anstrengungen auf der Ebene der Kommune und der Stadtteile vor. Dabei folge ich Positionen, die trotz aller Kritik an der im Bund herrschenden Migrations- und Ausländerrechtspolitik fordern, daß „die Versäumnisse auf der Bundesebene (Deutschland kein Einwanderungsland, Vorenthalten von Mitbestimmungsmöglichkeiten wie dem kommunalen Wahlrecht usw.) auf der kommunalen Ebene nicht als Alibi für eine passive Ausländerpolitik herhalten dürfen“⁴². Im gleichen Sinne plädieren Krummacher/Waltz in ihren „Reformvorschlägen für eine multikulturelle Kommunalpolitik“⁴³ für eine „Stadt als zentralen Ort, wo diese Benachteiligungen gelebt werden, vor allem dort müssen und können die Änderungen eingeleitet werden – ganz unabhängig von der Notwendigkeit anderer Bundesgesetze und anderer gesellschaftlicher Auffassungen zur Einwanderungsgesellschaft“. Sie fordern weiter: „Die Kommunen müssen und können das Thema Einwanderung als komplexe, querschnittsorientierte, integrative und alle Aspekte kommunaler Politik berührende Tagesaufgabe wahrnehmen.“⁴⁴

2. Paradigmenwechsel in der Integrationsarbeit

Die in unseren Kommunen praktizierte Integrationspolitik muß einen Paradigmenwechsel von der in den siebziger Jahren vorherrschenden sozioökonomischen Dimension der Ausländerpolitik hin zu partizipativen, personellen und auch kommunikativen Dimensionen des Einwanderungsprozesses vollziehen. Jakubeit/Schröer schreiben in ihrer erfreulich selbstkritischen Bilanz eines 15jährigen Modellversuchs der Robert-Bosch-Stiftung

41 Zafer Senocak, Mythen und Fremdkörper, in: die tageszeitung vom 1. Oktober 1996, S. 15.

42 Roderich Kuhlbach, Integration und Konflikt – Kommunale Handlungsfelder der Zuwanderungspolitik, Thesen zu einer Tagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 17. September 1996, S. 1.

43 Michael Krummacher/Viktoria Waltz, Migranten in unseren Städten. Kritische Bestandsaufnahme und Reformvorschläge für eine multikulturelle Kommunalpolitik, in: iza, Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, (1996) 3/4, S. 55–61.

44 Ebd., S. 56.

zum Thema „Deutsche und Ausländer im Stadtteil. Von der ‚Integration durch den Kindergarten‘ zur ‚Integration von Ausländern in die Regelversorgung“: „Der ... Ansatz, der unbewußt dahinterstand, war eher ein beschützender bis hin zu einem bevormundenden – ein Ansatz, der dem emanzipatorischen Ziel eher hinderlich war. Dabei wurde das Machtgefälle zwischen Mehrheit (deutsche Sozialarbeiter) und Minderheit (Ausländer) nicht angetastet, im Gegenteil eher stabilisiert. Wir haben Ansätze und Arbeitsformen der Emanzipationsbewegungen, zum Beispiel der Arbeiterbewegung, einfach auf die Ausländer übertragen. Wir haben mit dem auf Partizipation ausgerichteten Ansatz die Bedeutung von Kommunikationsprozessen kaum gesehen ... Fortbildung und Beratung gingen somit davon aus, daß der schwierige Umgang mit den Fremden im wesentlichen auf ein Defizit an Wissen über die Fremden und ihre Alltagsbräuche zurückzuführen ist. Es hat sich gezeigt, daß eine eher kognitiv, an Wissensvermittlung orientierte Arbeit den Umgang mit Fremden nur teilweise erleichtern kann, die eigene Fremdheit bleibt. Daher scheint es uns sinnvoll, den Blick auf die jeweils individuellen Muster im Umgang mit Fremden zu richten.“⁴⁵

Als Konsequenz der von Jakubeit/Schröer diagnostizierten Defizite haben sich viele Migranten von der angebotenen Integrationspolitik entfremdet. Nicht nur haben sich viele Migranten nicht in die geschaffenen Organisationsformen und Angebote eingebracht, Art und Beschaffenheit der Angebote haben häufig sogar gegenläufige Tendenzen hervorgerufen und damit Fragmentierung und Segregation bestärkt.

V. Leitlinien für die kommunale Integrationsarbeit

Aus den oben genannten Überlegungen leite ich sechs Leitlinien für die zukünftige kommunale Integrationsarbeit ab:

1. Zielgruppe der Integrationspolitik sind Zuwanderer aller aufenthaltsrechtlicher Statusgruppen, unabhängig vom Grund ihres Aufenthaltes, seiner Länge (wenn sie mehr als nur sehr vorübergehend ist) und unabhängig von ihrer kulturellen, politi-

⁴⁵ Gudrun Jakubeit/Hubertus Schröer, Ein Rückblick auf fünfzehn Jahre, in: Hansjörg Lüking, Neue Wege der Kooperation in der sozialen Arbeit – Deutsche und Ausländer im Stadtteil, Berlin 1994, S. 270–272.

schen oder religiösen Weltanschauung. Staatlicher Integrationshilfen und Angebote bedarf allerdings nicht die Gesamtheit der Zuwanderer. Ein Teil der Migranten hat für sich und ihre Familien durch Selbsthilfe und mit Unterstützung von außen gute Integrationsbedingungen geschaffen. Sie dürfen nicht als „Opfer“, „Betreuungsobjekte“ oder „Problemgruppe“ vereinnahmt werden. Eine generelle Diskriminierungsannahme würde gerade jüngeren Migranten die Verantwortung nehmen, im wesentlichen durch eigene Anstrengungen die Lebensbedingungen in der Migration zu verbessern. Der Verweis auf gesellschaftliche Diskriminierung als Ursache jeglicher Fehlentwicklung in der Migrantenbiographie verstellt den Blick auf das wichtigste Integrationspotential: die eigenen Fähigkeiten und Anstrengungen⁴⁶.

2. Neben den Chancen und Stärken, die Bi-Kulturalität und Bi-Lingualität bieten können, stellt die Tatsache der Migration bei vielen Migranten weiterhin einen Faktor klarer Benachteiligung gegenüber der einheimischen Bevölkerung dar. Zum Nachteilsausgleich und zur Herstellung von Chancengleichheit muß Integrationspolitik deshalb Mittel bereitstellen, um einerseits Sprach- und andere Defizite auszugleichen und Orientierungshilfen für Migranten zu organisieren sowie andererseits die Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktsysteme der Regelversorgung besser als in der Vergangenheit in die Lage zu versetzen, adäquat auf die Aufnahme von Menschen unterschiedlicher Kulturen zu reagieren.

3. Zielgruppen, die wegen ihrer offensichtlichen Benachteiligung oder ihrer Bedeutung für das zukünftige Gelingen des Integrationsprozesses besonderer Förderung bedürfen, sind:

- ausländische Kinder und Jugendliche, besonders im Vorschulalter und in der Übergangsphase Schule – Beruf, sowie junge Seiteneinsteiger in der Schule;
- ausländische Frauen und Mädchen, deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben aus Gründen, die auch in der Verantwortung der Einwanderer-Communities liegen, besonders gering ist;

⁴⁶ Vgl. dazu besonders Eberhard Seidel-Pielen, Die netten Jungs vom Kiez. Wenn Jugendliche gewalttätig werden: Über den schwierigen Umgang mit interkulturellen Konflikten, in: Die Zeit vom 19. April 1996. Seidel-Pielen zitiert in diesem Artikel u.a. eine türkische Sozialarbeiterin in der Jugendarbeit in Berlin: „Man tue, sagt sie, den Jugendlichen mit dem ständigen Verweis auf angebliche Diskriminierung seitens der deutschen Gesellschaft keinen Gefallen: Sie fühlen sich in ihrer Opferrolle bestärkt und müssen sich so nicht mit sich selbst auseinandersetzen.“

- ausländische Senioren, die trotz großer Lebensleistungen im Alter an den Rand gedrängt werden;
- ausländische Arbeitslose, gering Beschäftigte und durch das soziale Umfeld marginalisierte erwachsene Migranten, deren Selbsthilfepotentiale alleine nicht für eine Reintegration in ein intaktes Umfeld ausreichen;
- Flüchtlinge und Migranten, die bedingt durch ihren Aufenthaltsstatus ihre Potentiale zur Selbsthilfe nicht zum eigenen Wohl einsetzen dürfen.

4. Ziel von Integration ist es nicht, Migranten in staatlich gelenkten Subsystemen (als Quasi-Schutzräume) auf Dauer unterzubringen. Die Potentiale dieser Subsysteme werden bei krisenhafter Haushaltsslage und bei generellen sozio-ökonomischen Privatisierungstendenzen weiter abnehmen. Integrationsziel ist es, gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, ökonomischen und kulturellen Leben in dem von den Migranten jeweils selbst gewählten Umfang und in der von den Migranten selbst gewählten Art und Weise zu ermöglichen.

5. Unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Umgestaltung der Regelversorgung ist die Einbeziehung von Migranten als gleichberechtigte Mitglieder von interkulturellen Teams. Dies trifft für alle Felder wie Kindertageseinrichtungen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Schulen, Krankenhäuser und Arztpraxen, Polizei und Justizwesen, Arbeitsverwaltung, Sozialarbeit, Sport etc. zu, in denen sich Migranten als selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft bewegen. Hierfür ist – gerade im öffentlichen Dienst mit seinen Defiziten bei der Beschäftigung von Migranten – eine lange andauernde offensive Einstellungspolitik der jeweiligen Arbeitgeber vonnöten.

6. Neben der Verstärkung des interkulturellen Elements in unseren Institutionen muß Integrationspolitik vordringlich die Qualität von Integrationshilfen verbessern. Die Differenzierung und Pluralisierung der Lebenslagen der Migrantenbevölkerung sowie der inzwischen über drei Generationen fortgeschrittene Integrations- und teilweise Desintegrationsprozeß müssen ihren Niederschlag in allen für Migranten vorgehaltenen Angeboten finden. Hierzu ist die Verstärkung der Anstrengungen im Bereich der Aus- und Fortbildung in- und ausländischer Fachkräfte, die Qualifizierung von in den Selbstorganisationen und Selbsthilfeinitiativen tätigen Migranten sowie die inhaltliche

Überarbeitung von Programmen und Projekten der Regel- wie der Zielgruppenversorgung notwendig.

VI. Resümee

Die jetzt seit 15 Jahren im Amt befindliche Bundesregierung hat in wohl keinem anderen innen- und gesellschaftspolitischen Feld so versagt wie in der Migrationspolitik. Die Auswirkungen werden in den deutschen Städten noch für Jahrzehnte von Einheimischen wie Migranten getragen werden müssen. Ich folge dem Migrationsforscher Klaus J. Bade, der in diesem Zusammenhang feststellt: „Grundlage . . . der Einwanderungsgesellschaft ist die bewußt gestaltete und gelebte Partnerschaft von Mehrheit und zugewanderten Minderheiten in einem gewollten, politisch positiv besetzten, aktiv gestalteten und mit flexiblen Integrationskonzepten begleiteten Integrationsprozeß. Blockiert wird eine solche Partnerschaft durch eine Politik, die sich der konzeptionellen Herausforderung . . . mit eskapistischen Dementis verweigert und die Folgen der Versäumnisse durch Drohgebärden und Sicherheitspolitik zu bewältigen sucht. Bekannt ist, daß gesellschaftliche Probleme auf der Zeitachse nicht schrumpfen, sondern wachsen. Zum Preis der Verdrängung zählen Angst und Aggressivität . . . Gesellschaftspolitik ist durch Sicherheitspolitik nicht zu ersetzen.“⁴⁷

Die in Teilen der Öffentlichkeit zunehmend mangelnde Bereitschaft, sich mit den tatsächlichen Problemen und mit der Notwendigkeit einer differenzierten Integrationspolitik auseinanderzusetzen, verschärft die negativen Auswirkungen von Ausgrenzung und Desintegration und verkompliziert die ohnehin schwierige politische Lage, in der das Beharren auf populistischer Sturheit oft mehr zählt, als die Suche nach konzeptionellen Lösungswegen. Meine Hoffnung, daß die von Bade zu Recht hervorgehobene Dauerblockade einer sinnvollen Einwanderungs- und Integrationspolitik dennoch überwunden werden kann, ruht – neben den beschriebenen Ansätzen – auf den zahlreichen Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation, die sich daran gemacht haben, die gestellte Aufgabe in die eigenen Hände zu nehmen.

⁴⁷ Klaus J. Bade, Was man tabuisiert, kann man nicht gestalten, in: Frankfurter Rundschau vom 21. November 1994, S. 12.

Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?

I. Zielsetzung der Gesetzentwürfe

Nachdem das Land Rheinland-Pfalz, die FDP und die Fraktion der Grünen Entwürfe von Einwanderungsgesetzen vorgelegt haben, ist nunmehr auch die SPD nachgezogen und möchte mit einer Bundestagsentschließung die Bundesregierung auffordern, zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration einen Gesetzentwurf vorzulegen¹. Als Ziel der Vorschläge von FDP und SPD wird die quantitative Begrenzung der Zuwanderung unter Wahrung der „legitimen eigenen Interessen unseres Landes“ (FDP-Entwurf) bezeichnet. An die Stelle des jetzigen Zuzugs, der weithin ungesteuert erfolgt, soll eine Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung mittels Festsetzung von Quoten und einem Auswahlverfahren erfolgen.

Am detailliertesten spricht sich der FDP-Entwurf für eine Höchstquote (gemeint ist wohl ein Kontingent) aus, bestehend aus Teilquoten für einzelne Zuwanderergruppen (Arbeitszuwanderer, Familiennachzug, Wiederkehrer, Spätaussiedler, anerkannte Asylberechtigte, humanitäre Flüchtlinge). Die SPD will die jährliche Gesamtquote in eine „humanitär definierte“ und eine „wirtschaftlich bedingte“ Quote aufteilen. Ein zusätzliches Tor für Einwanderungswillige soll nicht geöffnet werden („Gesetz zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration“). Vielmehr soll nach Maßgabe des Bedarfs an ausländischen Erwerbstätigen in bestimmten Berufen, Branchen oder Tätigkeitsbereichen sowie unter Einführung bestimmter Integrationsvoraussetzungen die Einwanderung ermöglicht werden.

Die Grünen bekennen sich dagegen zur „gewollten und bewußt geplanten Einwanderung“. Als

Ziel des Gesetzes wird daher nicht die Verringerung der Einwanderung bezeichnet, sondern ihre transparente und voraussehbare Regelung, wobei eine Priorität auf die Aufnahme aus humanitären Gründen gelegt wird. Dementsprechend sieht der Entwurf der Grünen keine Teilquoten, z. B. beim Familiennachzug, bei Asylbewerbern oder anderen Flüchtlingen vor, er lehnt auch die Festlegung einer jährlichen Gesamtaufnahmequote für Flüchtlinge und Einwanderungswillige ab. Allerdings ist eine Quotierung dennoch insoweit vorgesehen, als die Zahl der neu zu erteilenden Einwanderungsbewilligungen entsprechend der Zahl der Aufnahmebescheide für Spätaussiedler, d. h. insgesamt auf ca. 220 000 Personen jährlich begrenzt wird.

Die SPD möchte die Steuerung der Zuwanderung nach gesetzlich fixierten „Zuwanderungskriterien“ vornehmen, deren Bewertung einer Rechtsverordnung der Bundesregierung überlassen bleibt. Entsprechendes gilt für die Festsetzung der Gesamthöchstzahl und der im FDP-Entwurf vorgesehenen Teilquoten, wonach ein Zuwandererbedarf zu ermitteln ist, der u. a. dem „Aufnahmeinteresse der Bundesrepublik Deutschland“ in wirtschaftlicher, sozialer, demographischer und politischer Hinsicht Rechnung tragen soll. Eine zentrale Bedeutung kommt bei den Entwürfen von FDP und SPD der Kategorie des Arbeitszuwanderers zu, der u. a. nach seinem Alter, seiner Ausbildung, seinem Gesundheitszustand und seiner Integrationsfähigkeit sowie Sprachkenntnissen und finanziellen Mitteln (FDP-Entwurf) ausgewählt werden soll, während die Grünen die Arbeitsmigration im wesentlichen davon abhängig machen wollen, daß ein Arbeitsplatz und Versicherungsschutz nachgewiesen werden.

Weiteres Ziel aller Entwürfe ist die Integration. Grundgedanke ist, daß durch die Schaffung eines Einwandererstatus dem Ausländer ein gesichertes Aufenthaltsrecht gegeben wird, das nach Ablauf einiger Zeit zur Einbürgerung führt. Die Entwürfe verweisen daher auf die Notwendigkeit staatsangehörigkeitsrechtlicher Änderungen (Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt in Deutschland, Erleichterung der Einbürgerung).

¹ Zu den Gesetzentwürfen vgl. Rheinland-Pfalz, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung vom 11. 3. 1997, Bundesratsdrucksache (BR-Drs.) 180/97; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderern und Einwanderinnen (EinwanderungsG) vom 9. 4. 1997, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 13/7417; SPD, Antrag zur Vorlage eines Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration vom 23. 4. 1997, BT-Drs. 13/7511; FDP, Gesetz über die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland vom 9. 4. 1997.

II. Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung

Gegen die Zielsetzung einer Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung läßt sich kaum etwas einwenden. Angesichts eines auch im westeuropäischen Vergleich sehr hohen ausländischen Bevölkerungsanteils von 8,9 Prozent bzw. ca. 7,3 Millionen Ausländern, einer Nettozuwanderung von 445 000 Ausländern (einschließlich 218 000 Spätaussiedlern) im Jahr 1995 (Stat. Bundesamt) und nach wie vor beträchtlicher Asylbewerberzahlen (im Jahr 1996 116 000) besteht ein Bedarf für eine Kontrolle der Zuwanderung ins Bundesgebiet. Daß die Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten faktisch zum Einwanderungsland geworden ist, steht außer Frage. Mit einem Zuwanderungssaldo von 2,3 Millionen Ausländern und 1,4 Millionen Aussiedlern zwischen 1988 und 1993 sind nach Deutschland annähernd ebenso viele Personen eingewandert wie in das klassische Einwanderungsland USA mit seiner dreimal größeren Bevölkerung und einem mehr als zehnmals größeren Territorium².

Die sich durch diese außerordentlich hohe Zuwanderung ergebenden Integrationsprobleme werden erst jetzt im Zuge grundlegender Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes und der sozialen Systeme in voller Schärfe sichtbar. Ausländer sind von der Dauerarbeitslosigkeit in erheblich stärkerem Maße als Deutsche betroffen und werden daher in einem rasch ansteigenden Maße zu Sozialhilfeempfängern. Besonders stark betroffen von der Arbeitslosigkeit sind beruflich gering qualifizierte Personen, darunter insbesondere Jugendliche ohne hinreichende Berufsausbildung³. Auch die Spätaussiedler, die noch in den achtziger Jahren relativ geringe Probleme auf dem Arbeitsmarkt hatten, belasten nunmehr den Arbeitsmarkt und die sozialen Systeme in erheblichem Maße.

Bei der Diskussion darf allerdings auch nicht außer acht bleiben, daß nicht zuletzt als Folge einer Änderung des Asylrechts und einer konsequenteren Anwendung ausländerrechtlicher Vorschriften die Zuwanderungszahlen in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Die Zahl der Asylbewerber (in diesem Jahr bis August 69 824) bleibt allerdings noch auf relativ hohem Niveau. Rückläufig ist dagegen die Zahl der Spätaussiedler mit

75 809 bis Juni 1997. Entsprechendes gilt für die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Staaten. Eine tendenzielle Zunahme läßt sich dagegen bei der Zahl der zuwandernden EU-Angehörigen und der Familienangehörigen von in Deutschland lebenden Ausländern und deutschen Staatsangehörigen beobachten. Wie sich die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen und die Abwanderung der Bosnien-Flüchtlinge entwickeln wird, ist naturgemäß schwer abzusehen. Insgesamt kann man bei einigermaßen gleichbleibenden rechtlichen und faktischen Ausgangsbedingungen von einer mittleren Netto-Zuwanderung von ca. 200 000 Personen ausgehen.

Nur noch selten ist mittlerweile das Argument zu hören, aus ökonomischen und demographischen Gründen sei eine Öffnung Deutschlands als Einwanderungsland statt einer Zuwanderungsbegrenzung nötig. Rentensysteme lassen sich nicht durch Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger sichern. Auch die deutlich voranschreitende „Vergreisung“ der inländischen Bevölkerung läßt sich durch Immigration kaum beeinflussen, will man nicht jährlich mindestens eine Million Zuwanderer zulassen⁴.

Eine „bessere Kontrolle und Steuerung“ der Zuwanderung durch ein Einwanderungsgesetz suggeriert, das geltende Ausländerrecht enthalte keine Rechtsinstrumente, um die Einwanderung einzugrenzen. Diese Vorstellung ist freilich unrichtig. Tatsächlich ist das deutsche Ausländerrecht im europäischen Vergleich eines der reglementiertesten Systeme. Mit dem Ausländergesetz 1990 und dem Asylverfahrensgesetz 1992 sind die früheren Generalklauseln weitgehend beseitigt worden und die unterschiedlichen Möglichkeiten, unter denen Ausländer im Bundesgebiet Aufenthalt nehmen können (Familiennachzug; Aufenthalt zu vorübergehenden Zwecken wie z. B. Studium usw.; humanitäre Aufnahme; Asylbewerber), eingehend geregelt worden. Zwar kennt das Ausländergesetz keinen Einwandererstatus. Das bedeutet aber nicht, daß die Arbeitsmigration nicht geregelt wäre. Als Grundprinzip geht das Gesetz davon aus, daß für einen Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. In einer Rechtsverordnung sind jedoch bis in die Details für bestimmte Berufe von Ausländern (z. B. Spezialitätenköche, Lehrkräfte, Krankenschwestern) Ausnahmen für befristete Aufenthaltsrechte festgelegt. Selbstverständlich steht das geltende Ausländerrecht auch der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an den Investor, der sich in Deutschland niederlassen will, oder an den hochqualifizierten Wissenschaftler oder Künstler nicht entgegen.

4 R. Münz/W. Seifert/R. Ulrich (Anm. 1), S. 131.

2 Vgl. Rainer Münz/Wolfgang Seifert/Ralf Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt 1997, S. 131.

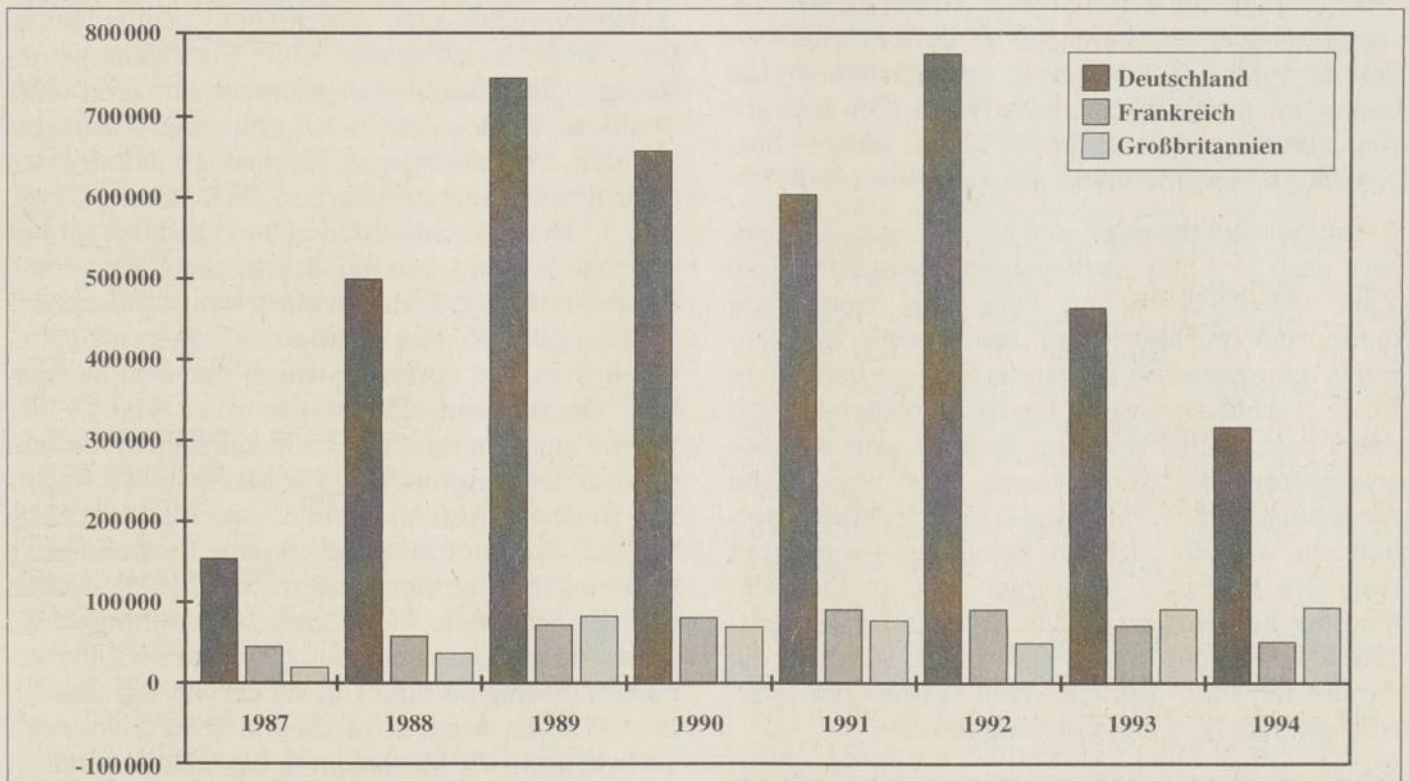
3 Vgl. OECD, SOPEMI 1996. Report on International Migration, April 1997.

Wanderungssalden in Europa von 1987–1994

	(1987)	(1988)	(1989)	(1990)	(1991)	(1992)	(1993)	(1994)	7 Jahre Gesamt
Belgien	- 1 015	36 668	6 598	19 961	13 321	25 063	17 915	18 388	136 899
Dänemark	6 375	664	3 677	8 553	10 880	11 583	11 468	10 556	63 756
<i>Deutschland</i>	<i>152 486</i>	<i>497 867</i>	<i>746 078</i>	<i>656 166</i>	<i>602 563</i>	<i>776 397</i>	<i>462 284</i>	<i>315 568</i>	<i>4 209 409</i>
Finnland	1 080	1 504	5 786	8 604	14 423	9 093	9 092	3 611	53 193
Frankreich	44 000	57 000	71 000	80 000	90 000	90 000	70 000	50 000	552 000
Griechenland	19 801	27 142	53 852	71 135	87 246	48 878	56 025	27 302	391 381
Großbritannien	18 239	35 691	81 753	68 386	76 399	48 432	90 390	92 284	511 574
Irland	- 37 433	- 42 822	- 27 985	- 7 667	1 117	- 3 686	- 8 474	- 6 548	- 133 498
Italien	- 3 880	9 554	16 324	24 212	4 163	181 913	172 138	150 764	555 188
Luxemburg	2 274	2 137	3 719	3 937	4 158	4 272	4 262	4 049	28 808
Niederlande	35 355	27 808	27 260	48 730	49 998	43 185	44 418	20 429	297 183
Österreich	7 074	20 795	56 105	71 913	87 651	82 067	40 314	13 107	379 026
Portugal	- 53 475	- 50 195	- 57 710	- 60 068	- 24 644	- 9 587	19 954	10 314	- 225 411
Schweden	21 176	29 468	44 235	34 817	24 954	19 756	32 106	50 859	257 371
Spanien	- 32 805	- 20 118	- 9 492	1 532	32 279	20 218	24 723	26 648	42 985
<i>EU-Staaten</i>	<i>179 252</i>	<i>633 163</i>	<i>1 021 200</i>	<i>1 030 211</i>	<i>1 074 508</i>	<i>1 347 584</i>	<i>1 046 615</i>	<i>787 331</i>	<i>7 119 864</i>

Quelle: Eurostat, Wanderungsstatistik 1996, S. 4.

Nettoeinwanderung nach Deutschland, Frankreich und Großbritannien



Was also, wenn nicht ein höherer Grad an Reglementierung des Einreise- und Aufenthaltsrechts, ist mit einer besseren Steuerung und Kontrolle gemeint? Geht man dem näher nach, so zeigen sich nicht nur Unklarheiten, sondern auch deutlich divergierende Grundvorstellungen darüber, wo bei

den vorhandenen Migrationsströmen zugunsten des „idealen Einwanderers“ der Rotstift angesetzt werden soll. Die vorhandenen (freilich häufig divergierenden) Zahlenangaben über die Zunahme der ausländischen Bevölkerung zeigen, daß ein erheblicher Teil der Zuwanderung über den Fami-

liennachzug, über das Asylrecht und die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt. Darüber hinaus deutet ein Vergleich der Zahl von ausreisepflichtigen Ausländern mit der tatsächlichen Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen über die Jahre darauf hin, daß die faktische Verfestigung vorübergehender Aufenthaltsrechte eine nicht unerhebliche Rolle für die faktische Einwanderung spielt.

Mit einem Einwanderungsgesetz hat dies alles wenig zu tun, wohl aber mit den rechtlichen und politischen Vorgaben für die Durchsetzung des aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums gegenüber Ausländern, die sich schon einige Zeit im Bundesgebiet aufhalten und dort nicht selten Wurzeln geschlagen haben. Die in ihrer Bedeutung auch in Deutschland steigende illegale Einwanderung, über deren Dimensionen naturgemäß keine exakten Daten zu ermitteln sind, entzieht sich dagegen von vornherein der Steuerung durch eine einwanderungsgesetzliche Regelung. Eine legale „Zuwanderung“ wird daraus in dem Augenblick, in dem aufgrund der in der Bundesrepublik geschaffenen Fakten (Familiengründung, humanitäre Gründe) eine Steuerung regelmäßig nur noch im nachhinein derart erfolgen kann, daß ein Aufenthaltsrecht gewährt wird.

Der Testfall für den Nutzen eines „Zuwanderungsgesetzes“ ist daher, ob es erstens eine Begrenzung der Zuwanderung ermöglichen würde und ob es zweitens anstelle der bisherigen Kategorien zuwandernder Ausländer neue, „besser“ ausgewählte Einwandererkategorien setzen würde.

Es gibt wenig Hoffnung, daß ein Zuwanderungsgesetz nach Art der vorliegenden Entwürfe diese Ziele erreichen könnte. Dies liegt zum einen daran, daß in Deutschland mittlerweile die dauernde oder zeitweise Zuwanderung in erheblichem Maße rechtlich und politisch vorgegeben und daher nach „Nützlichkeitsmaßstäben“ nur sehr begrenzt steuerbar ist, will man nicht wesentliche Änderungen der rechtlichen Grundstrukturen vornehmen, was offensichtlich keiner der vorgelegten Entwürfe beabsichtigt. Gerade weil in Deutschland faktisch eine erhebliche Einwanderung stattgefunden hat und weiter stattfindet, läßt sich die daraus folgende Kettenmigration nur noch beschränkt rechtlich und politisch steuern.

Schon der Blick in die vorgegebenen Einwandererkategorien zeigt dies: Der Familiennachzug von ca. 35 000 bis 100 000 Personen pro Jahr (zuverlässige Daten sind nicht vorhanden) ist von vornherein kaum begrenzbare, will man nicht Wartezeiten einführen. Es mutet daher seltsam an, wenn in einem Zuwanderungsgesetz Teilquoten für den Familiennachzug eingeführt werden sollen, während gleich-

zeitig mit den gerade beschlossenen Änderungen zum Ausländergesetz die Einwanderung über den Familiennachzug z. B. durch Gewährung eines ständigen Aufenthaltsrechts für die geschiedene Ehefrau ausgeweitet worden ist. Weitere Erweiterungen eines Zugangsrechts im Bereich des Familiennachzugs und des Wiederkehrrechts werden gerade von den Protagonisten einer Einwanderungsgesetzgebung befürwortet. Dafür mögen gute Gründe bestehen; mit einer ökonomisch gesteuerten Zuwanderung hat dies alles nichts zu tun; ein Großteil des hier in Frage stehenden Personenkreises wird nicht selten von sozialen Hilfeleistungen abhängig sein. In welche Schwierigkeiten man gerade bei der Festsetzung von Teilquoten für den Familiennachzug kommen kann, zeigt im übrigen der FDP-Entwurf. Bei der Ausschöpfung der Quote soll die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung für Personen, die einen Anspruch auf Zusammenführung haben, auf das folgende Jahr verschoben werden. Im Klartext bedeutet dies die Einführung von gegebenenfalls mehrjährigen Wartezeiten für Ehegatten, wie sie derzeit in den USA und wohl auch in Österreich praktiziert werden.

Entsprechendes gilt für die Aufnahme von Asylbewerbern und aus humanitären Gründen aufgenommene Flüchtlinge. Quoten sind jedenfalls für diejenigen, die nach den geltenden Regeln ein Aufnahmerecht oder Abschiebungsschutz genießen, nicht realisierbar. Die Entwicklung des Rechts der Abschiebungshindernisse zeigt eine deutliche Tendenz zur Verlagerung des Asylrechts zu den Abschiebungshindernissen. Unter den Begriff der „unmenschlichen Behandlung“ (vgl. Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention) werden in der neueren Rechtsprechung schon Fälle subsumiert, in denen ein schwerkranker Ausländer in der Heimat nicht den gleichen medizinischen Standard vorfindet wie in der Bundesrepublik Deutschland. Es ist nur noch ein kleiner Schritt zur Anerkennung unzureichender ökonomischer Lebensgrundlagen als Basis eines Rechts auf weiteren Aufenthalt in Deutschland. Richtig ist, daß temporärer Schutz keine Einwanderung bedeutet. Nicht zuletzt zeigt aber die Diskussion um die Rückkehr der Bosnien-Flüchtlinge, wie schwierig die Unterscheidung zwischen vorübergehender Aufnahme und Einwanderung letztlich ist. Der FDP-Entwurf ist in diesem Punkte insoweit ehrlich, als in die Höchstquote die „faktischen Einwanderer“ mit aufgenommen werden. Offen bleibt allerdings, wie bei dieser Ausgangslage noch Raum für eine weitere Aufnahme von „Einwanderungswilligen“ verfügbar sein soll.

EU-Bürger und deren Familienangehörige, gleichgültig welcher Nationalität, entziehen sich von vornherein jeder Steuerung (ca. 170 000 Personen

im Jahr 1996). Für sie wäre im übrigen auch die Schaffung eines Einwandererstatus, jedenfalls wenn daran Sonderrechte geknüpft werden, unzulässig, da ein auch nur mittelbarer Zwang den EU-rechtlichen Grundsätzen der Freizügigkeit und des Diskriminierungsverbots zuwiderlaufen würde. Sie genießen unbegrenztes Aufenthalts- und Arbeitsrecht. Inwieweit sie zu Einwanderern werden, läßt sich nicht voraussagen. Bislang ist es nicht zu größeren Wanderungsbewegungen innerhalb der Union gekommen. Alle Entwürfe scheinen davon auszugehen, daß die EU-Freizügigkeit für die Einwanderungsdiskussion irrelevant ist. Dabei wird sowohl die rechtliche wie faktische Ausgangslage verkannt. Zum einen gibt es Anzeichen für eine stärkere Arbeitskraftmobilität, die sich mit der Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion aller Voraussicht nach deutlich erhöhen könnte. Um „Einwanderer“ handelt es sich dabei in den wenigsten Fällen, wohl aber um bevorrechtigte Konkurrenten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Wer über Einwanderung und Arbeitsmarkt spricht, darf nicht vergessen, daß das europäische Arbeitskräftepotential mit hierzu allerdings erst teilweise effektiven Instrumentarien (vgl. das europäische Arbeitsvermittlungssystem EURES) einer europäischen Arbeitsvermittlung auszuschöpfen ist, bevor ein Arbeitsplatz mit Drittstaatsangehörigen besetzt werden darf.

Aber auch für Drittstaatsangehörige besteht der in den Gesetzentwürfen stillschweigend zugrunde gelegte umfassende Handlungsspielraum nur noch eingeschränkt. Rechtlich ist zwar die Regelung von Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen immer noch innerhalb der Kompetenz der Mitgliedstaaten, bis der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten ist, der der Gemeinschaft hierfür eine Regelungskompetenz gibt. Faktisch ergeben sich aber durch die Kooperation im „dritten Pfeiler“ von Maastricht schon jetzt gewichtige Vorgaben, z. B. zum Familiennachzug und zur Zulassung unselbständig Erwerbstätiger, von denen die Bundesrepublik Deutschland zumindest politisch nicht mehr ohne weiteres abweichen kann. Für die innereuropäische Freizügigkeit gilt, daß auch die Angehörigen der für den EU-Beitritt vorgesehenen osteuropäischen Staaten zumindest in der Zukunftsperspektive in die Migrationsdiskussion einzubeziehen sind. Bisher genießen sie zwar nur sehr beschränkte Einreiserechte. Mit der weiteren europäischen Integration dieser Staaten wird man aber die schrittweise Erweiterung der Personenfreizügigkeit kaum ausklammern können.

Schon jetzt bestehen aber für die größte Gruppe der in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen – die türkischen Staatsangehörigen – aufgrund des EU-Assoziationsrechts gemeinschaftsrechtli-

che Vorgaben, die eine Anwendung eines wie auch immer gearteten Einwanderungsregimes auf legal in Deutschland lebende türkische Staatsangehörige und deren Familienangehörige jedenfalls dann ausschließen, wenn die Gewährung der dort vorgesehenen Rechte von im Assoziationsrecht nicht vorgesehenen Integrationsvoraussetzungen abhängig gemacht werden würde. Danach ist es zwar möglich, die erstmalige Zuwanderung türkischer Staatsangehöriger nach einem Einwanderungsgesetz zu steuern; die weitere Ausgestaltung für türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige bestimmt sich aber vorrangig nach den in der Rechtsprechung entwickelten Regeln über das „implizite“ Aufenthaltsrecht, das – ohne irgendeine Begrenzungsmöglichkeit – bereits nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung einsetzt, wenn eine Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses bei demselben Arbeitgeber vorgesehen ist⁵.

III. Der neue Einwandererstatus

Wenn die Analyse zutrifft, daß aus politischen wie rechtlichen Gründen eine Zuwanderungsgesetzgebung kaum in der Lage wäre, die bestehende Zuwanderung wirksam zu begrenzen – wenn man nicht bei den bestehenden Zuwandererkategorien (Familiennachzug, Asylsuchende, humanitäre Aufnahme von Ausländern, rechtliche und faktische Abschiebungshindernisse, Wiederkehrrecht, Aussiedler) Einschränkungen vornehmen will –, könnte sie nur den Sinn haben, eine zusätzliche Öffnung Deutschlands für nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten besser ausgewählte „Einwanderer“ aus Drittstaaten zu ermöglichen. Es ist jedoch nur schwer erkennbar, daß hierfür ein arbeitsmarktpolitischer Bedarf ermittelt werden könnte. Für welche Branchen oder Berufe der vorhandene Arbeitskräftebedarf nicht aus dem bestehenden Arbeitskräftereservoir Deutschlands und der Europäischen Union gedeckt werden könnte, ist unklar.

Neben den 4,3 Millionen Arbeitslosen, die zum 1. Oktober 1997 registriert waren, wird geschätzt, daß zu diesem Zeitpunkt ca. 1,1 Millionen aufgrund von ABM-Maßnahmen beschäftigte Personen sowie 1,8 Millionen „stille Reserve“ dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. Die Arbeitslosigkeit der Ausländer stieg im Jahr 1996 auf eine fast doppelt so hohe Quote wie bei deutschen Staatsangehörigen (18,9 Prozent). Ursache dafür ist in erster Linie der deutlich niedrigere Stand der

5 Vgl. Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland, BT-Drs. 13/5065 vom 26. 6. 1996.

beruflichen Qualifikation der Ausländer, der mit einem rapide voranschreitenden Abbau von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte Tätigkeiten einhergeht. Gleichzeitig verschärft sich die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt mit der unabdingbaren Veränderung der Zumutbarkeitskriterien erheblich. Die Strukturveränderungen der sozialen Systeme bewirken, daß die gängige Vorstellung, für bestimmte Tätigkeitsbereiche würden sich Deutsche und EG-Angehörige nicht finden lassen, schon bald nicht mehr gelten könnte.

IV. Mehr Rechtssicherheit durch Eröffnung einer Einwanderungsperspektive?

Schafft ein Einwanderungsgesetz mit der Ermöglichung eines neuen Statuts eines „Einwanderers“ und einer geregelten Integrationsperspektive nicht wenigstens mehr Rechtssicherheit für die sich faktisch dauernd im Bundesgebiet niederlassenden Ausländer? Auf den ersten Blick hat der Gedanke einer klareren Unterscheidung zwischen einem sich nur befristet oder zu vorübergehenden Zwecken in Deutschland aufhaltenden Ausländer und einem „Einwanderer“ einiges für sich. Für diesen Ausländer wird eine klare Perspektive eröffnet. Aus staatlicher Sicht wird die Möglichkeit geschaffen, Integrationsvoraussetzungen für die Einwanderung zu fordern und gegebenenfalls auch durchzusetzen. Zuwanderer und Staat – so der FDP-Entwurf – übernehmen mit dem grundsätzlich im Ausland zu erteilenden Zuwanderungsbescheid eine „wechselseitige Verantwortung für eine erfolgreiche Integration“.

So optimistisch sich dies auch anhören mag – die ausländerpolitische Realität wird verfehlt. Nicht etwa, weil Ausländer sich nicht integrieren wollten oder nicht an einer Lebensperspektive in Deutschland interessiert wären. Verkannt wird, daß Einwanderung in Deutschland sich in der Mehrzahl der Fälle nicht aufgrund der rechtlichen Vorgaben, sondern aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten graduell vollzieht. Aus dem vorübergehenden Arbeitsaufenthalt oder der temporären Aufnahme wird der Daueraufenthalt; eine scharfe Unterscheidung ist kaum möglich. Das Ausländergesetz 1990 hat versucht, dem mit einer strikteren Unterscheidung aufenthaltsrechtlicher Kategorien einen Riegel vorzuschieben – mit mäßigem Erfolg. Entweder sind es Gründe des Familiennachzugs oder rechtliche oder faktische Hindernisse, die nach längerem Aufenthalt in Deutschland dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen entgegenstehen.

Gewiß, es gibt auch zahlreiche Ausländer, die – abgesehen von den Ausländern der zweiten und dritten Generation – zugleich als „Einwanderer“ qualifiziert werden könnten. Ebenso gibt es aber auch eine große Zahl von Ausländern, die nicht daran interessiert sind, sich als „Zuwanderer“ im Bundesgebiet niederzulassen. Ist es sinnvoll, in einem Europa der Freizügigkeit und wachsender Arbeitsmobilität ausgerechnet bei den arbeitsmarktpolitisch erwünschten Ausländern eine A-priori-Entscheidung zwischen Einwandererstatus und gewöhnlichem „Ausländerstatus“ in das Zentrum des Ausländerrechts zu stellen? Entsprechen der Realität nicht eher die bestehenden aufenthaltsrechtlichen Strukturen eines befristeten Aufenthaltsrechts über das unbefristete Aufenthaltsrecht bis zur Aufenthaltsberechtigung, die praktisch ein Dauerniederlassungsrecht in Deutschland begründet?

Freilich mag es noch Regelungsdefizite bei der aufenthalts- und sozialrechtlichen Stellung von Ausländern geben. Das gelegentlich propagierte Bild eines weitgehend rechtlosen, der Willkür der Ausländerbehörden preisgegebenen Ausländers, der wegen eines Straßenverkehrsdelikts oder des Bezugs von Sozialhilfe ausgewiesen wird, entspricht nicht der Realität. Insbesondere die jugendlichen oder in Deutschland aufgewachsenen Ausländer sind vor Ausweisung weitgehend geschützt, wenn sie nicht außerordentlich schwere Straftaten begehen. Dies ließe sich gesetzlich ändern; man sollte aber nicht gleichzeitig in der Öffentlichkeit einen Einwandererstatus, der nach kurzer Zeit keine Ausweisung und Abschiebung mehr erlaubt, propagieren und gleichzeitig fordern, daß straffällige Ausländer beschleunigt in ihre Heimatstaaten abgeschoben werden.

Manches spricht dafür, daß die Schaffung einer neuen Einwanderungskategorie die Rechtsunsicherheit und die Gefahr eines Unterlaufens bestehender ausländerpolitischer Steuerungsinstrumente eher erhöhen würde. Soll ein neuer Einwanderungsstatus Sinn haben, so müssen daraus gewisse Rechte ableitbar sein, die anderen Ausländern nicht zustehen. Damit stellt sich die Frage des Verhältnisses des Einwandererstatus zu bestehenden Aufenthaltsrechten: Unter welchen Voraussetzungen können Ausländer ihre aufenthaltsrechtliche Position ändern, und welche gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen, um dies gegebenenfalls auch durchzusetzen? Der FDP-Entwurf versucht dieses Problem zumindest teilweise dadurch zu lösen, daß einfach die große Zahl bestehender Aufenthaltsrechte als „Zuwanderungserlaubnisse“ fingiert werden. Ist es aber tatsächlich gerechtfertigt, jeden Ausländer, der im Wege des Familiennachzugs oder der Wiederkehr

ins Bundesgebiet eingereist ist, als „Zuwanderer“ zu behandeln, unter anderem mit der Konsequenz, daß er von vornherein nur noch bei schwersten Straftaten ausgewiesen werden kann? Ist es andererseits richtig, ihn Integrationspflichten zu unterwerfen, wenn sein Ziel nur darauf ausgerichtet ist, im Bundesgebiet so lange erwerbstätig sein zu können, bis er die notwendigen Mittel für eine Existenzgründung im Heimatstaat gespart hat?

Was die administrativen und judikativen Folgen eines Einwandererstatus betrifft, so stellen sich zahlreiche bisher kaum geklärte Fragen. Die Zuwanderung soll im Prinzip vom Ausland aus beantragt werden und auch nur vom Ausland aus durchgesetzt werden können. Ein vorläufiges Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet soll sie nicht begründen. Die dahinterstehende Absicht ist klar – ob sie sich angesichts der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes verwirklichen lassen wird, ist zumindest fraglich. Prognostiziert werden kann jedenfalls eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten.

V. Einwanderungsgesetz – Anreiz für neue Einwanderung?

Gravierender sind allerdings die rechtspolitischen Einwände im Hinblick auf die Außenwirkung. Die Schaffung eines Einwandererstatus, der grundsätzlich bei den deutschen Auslandsvertretungen als „Zuwanderungsstellen“ zu beantragen wäre und über den ein neu geschaffenes Bundesamt zu entscheiden hätte, weckt nach außen hin Erwartungen, die kaum zu erfüllen sind.

Aller Voraussicht nach würde auch eine umfangreiche Maschinerie in Bewegung gebracht, die sich voraussichtlich erst dann wieder beruhigen würde, wenn sich herausstellt, daß die neue Einwandererkategorie tatsächlich mangels Quoten kein neues offenes Tor für eine Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland darstellt. Bis dahin würden vermutlich die deutschen Auslandsvertretungen wegen Überlastung ihren Betrieb einstellen müssen.

VI. Integration

Es bleibt das Argument, daß im geltenden Ausländerrecht die Integrationsperspektive zu kurz kommt. Es läßt sich schwer bestreiten, daß insbesondere in den Anfangsjahren der massiven Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu wenig rechtlich und faktisch unternommen worden

ist, um die sich aus der Einwanderung ergebenden Integrationsprobleme zu lösen. Die Folgen hiervon sind heute an der Statistik ablesbar: mangelnde Qualifikationsstruktur der Ausländer im Vergleich zu Deutschen (nur 21 Prozent der Ausländer standen 1993 in einem Angestelltenverhältnis gegenüber 55,6 Prozent Deutschen); die mit 18,9 Prozent im Jahr 1996 nahezu doppelt so hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern; der noch immer viel zu große Qualifikationsabstand zwischen deutschen und ausländischen Schulabsolventen (9,1 Prozent der ausländischen Schüler besuchten die Realschule gegenüber 26,5 Prozent der deutschen Schüler; 9,7 Prozent der Ausländer sind auf dem Gymnasium gegenüber 31,5 Prozent der entsprechenden deutschen Altersgruppe). Fast die Hälfte der jungen Ausländer zwischen 20 und 30 hat keinen beruflichen Ausbildungsabschluß und ist daher praktisch ohne Chance auf dem Arbeitsmarkt; bei den deutschen Schulabgängern sind 15 Prozent ohne Abschluß.

Wie die Schaffung einer neuen Einwandererkategorie angesichts dieser Realität hier Entscheidungen ändern soll, bleibt unklar. Notwendig ist sicherlich eine verstärkte Zuwendung zur Lösung der Integrationsprobleme; unter anderem möglicherweise auch durch verstärkten Druck auf Ausländer dadurch, daß die Gewährung eines Dauer-aufenthaltsrechts von der Erfüllung bestimmter Integrationsvoraussetzungen – z. B. verstärkten Sprachkenntnissen und Ausbildungsanstrengungen – abhängig gemacht würde. Die Koppelung an einen neuen Einwandererstatus, bei dem die Integration von vornherein im Wege des gegenseitigen „Vertrags“ angelegt ist, birgt aber eher die Gefahr neuer Ungleichheiten und Rechtsunsicherheiten, sofern man nicht einfach die ohnedies in Deutschland lebenden Ausländer zu „Einwanderern“ deklariert. Der Erfolg von Integrationsprogrammen hängt von der Integrationsbereitschaft aller Beteiligten ab, nicht von dem rechtlichen Etikett, das dem Ausländer mit dem Status als Einwanderer verliehen wird.

VII. Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Auch für die notwendige Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist nicht recht ersichtlich, warum es hierfür der Schaffung eines Einwandererstatus bedarf. Daß derjenige Ausländer, der sich auf Dauer im Bundesgebiet aufhält und die notwendigen Integrationsvoraussetzungen erfüllt, die Möglichkeit erhalten sollte, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben und damit am politischen

Leben Deutschlands im vollen Umfang teilzunehmen, ist politisch weithin unumstritten. Die Einbürgerungsrate in Deutschland ist im Vergleich zu unseren westeuropäischen Nachbarstaaten immer noch niedrig, mit der nachteiligen Konsequenz, daß auch in Deutschland geborene und aufgewachsene Ausländer Ausländer bleiben. Freilich bleibt bei der rechtspolitischen Diskussion hierüber oft unbeachtet, daß nach den Änderungen des Ausländerrechts von 1990 und 1993 Rechtsansprüche auf Einbürgerung für die Ausländer der ersten und zweiten Generation geschaffen worden sind, die zu einer deutlichen Erhöhung der Einbürgerungszahlen geführt haben. Eingebürgert wurden im Jahr 1995 71 981 Ausländer – eine Verdreifachung gegenüber der Einbürgerungsquote vor zehn Jahren, wobei die „Anspruchseinbürgerung“ von Aussiedlern nicht mitgerechnet ist.

Dies ist gleichwohl nicht ausreichend. Über eine weitere Erleichterung der Einbürgerung durch Kürzung der Aufenthaltsfristen und eine Beschleunigung des Verfahrens wird man nachdenken müssen. Ob die umstrittene Kinderstaatszu- oder -angehörigkeit der richtige Weg für eine Integration der in Deutschland geborenen Ausländergeneration ist, ist wegen der administrativen und rechtlichen Schwierigkeiten, eine einmal erlangte Doppelstaatsangehörigkeit bei Erreichen der Volljährigkeit wieder abzuerkennen, sehr zweifelhaft. Das gleiche gilt aber auch für die Einführung eines neuen *Ius-soli*-Erwerbstatbestands.

Konsequenter und der bestehenden Konzeption des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts angemessener wäre eine weitergehende Erleichterung der Einbürgerung, eventuell gekoppelt mit einer verstärkten Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit, solange es aus rechtlichen (Vermeidung von Rechtsnachteilen) und psychologischen Gründen verständliche Motivationen gibt, um an der alten Staatsangehörigkeit zur Erhaltung einer Rückkehrberechtigung festhalten zu wollen. Mit einer auf Antrag erfolgenden Einbürgerung wären zwar noch nicht auf einen Schlag alle Probleme für die Ausländer der dritten Generation gelöst. Zumindest schrittweise würde aber das Problem insoweit an Bedeutung verlieren, als die nunmehr in Deutschland geborenen Ausländer die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Abstammung erwerben würden, sofern sie nicht schon vorher eingebürgert worden sind.

Die Probleme einer Doppel-Staatsangehörigkeit sollte man nicht überbewerten. Schon jetzt gibt es zahlreiche „Mehrfachstaater“ in Deutschland, deren genaue Zahl im übrigen nicht bekannt ist. Schon im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Europäischen Union wird die Zahl der „Doppel-

staater“ zunehmen. Problemen im Hinblick auf eine unkontrollierte Weitergabe deutscher Staatsangehörigkeit könnte man dadurch begegnen, daß die deutsche Staatsangehörigkeit bei dauernder Wohnsitznahme im ursprünglichen Heimatstaat verlorengeht. Auf eine Prüfung von Integrationsvoraussetzungen sollte aber nicht verzichtet werden.

VIII. Rechtsvergleichende Aspekte

Die Überlegungen zur Neuregelung der Zuwanderung sind nicht zuletzt auch von Vorbildern aus „klassischen“ Einwanderungsländern wie den USA, Kanada und Australien beeinflusst. Aber auch einige europäische Länder – wie Österreich – haben neuerdings auf das Instrument der Festlegung von Kontingenten bzw. Quoten zurückgegriffen, um die Einwanderung zu begrenzen. Ob die daraus gewonnenen Erfahrungen die mit den Gesetzentwürfen verbundenen Prognosen einer besseren Steuerung bzw. Begrenzung der Zuwanderung stützen, erscheint jedenfalls bei einem Überblick über die neuere amerikanische Praxis fraglich. Zwar basiert das amerikansiche Recht auf einem ausgeklügelten System der Festsetzung von Quoten für bestimmte Einwandererkategorien, für die unterschiedliche Präferenzen bestehen (z. B. Ehegatten von US-Angehörigen; Ehegatten von dauernd in den USA lebenden Ausländern; Arbeiter mit und ohne Qualifikation; „most distinguished professionals“ etc.).

Als Steuerungsinstrument der Zuwanderung eignet sich dieses System aber nur bedingt, wenn man berücksichtigt, daß einerseits die Wartezeit für die legale Zuwanderung beim Ehegattennachzug in den USA derzeit ca. acht Jahre beträgt, andererseits ein großer Teil der als *immigrants* zugelassenen Personen ihren Status nur über eine Legalisierung des illegalen Aufenthalts erhalten. Geschätzt wird z. B., daß etwa ein Viertel aller im Jahr 1996 legal zugelassenen 915 000 *immigrants* illegal in den USA lebten, bevor sie die legendäre *green card* erhalten haben. Darüber hinaus hat das Quotensystem eine ständig steigende illegale Zuwanderung nicht zu verhindern vermocht – mit der Folge, daß auch in den USA der Ruf nach einer stärkeren Kontrolle zur Begrenzung der Zuwanderung zu drastischen Änderungen des Ausländerrechts geführt hat. Ein Beispiel ist die Einschränkung der Sozialleistungen, die auch *legal immigrants* erfassen. Intensiv diskutiert wird derzeit über eine drastische Reduzierung der jährlichen Zuwanderungsquoten und eine Verschärfung der Möglichkeiten, einen illegalen Aufenthalt legalisieren zu lassen.

Michael Griesbeck: Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 3–10

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Dieser Satz im Art. 16 a des Grundgesetzes beschreibt Umfang und Grenzen des Asylrechts: Er besagt, daß eben *nur* politisch Verfolgte einen Anspruch auf Asyl haben und politisch nicht Verfolgten kein Asyl gewährt werden kann. Es ist jedoch eine Tatsache, daß viele Menschen, die nicht politisch verfolgt sind, seit langem und in sehr großer Zahl versuchen, in Deutschland Aufenthalt und finanzielle Unterstützung als Asylbewerber zu erlangen. Dabei wird zunehmend ein Teil dieser erhaltenen Gelder an Schleuserbanden gezahlt – wodurch sich ein verhängnisvoller Kreislauf für weitere Zuwanderung sowie für innergesellschaftliche Konflikte eröffnet hat.

Viele Menschen machen sich auf den Weg, um der Not in ihrer Heimat zu entfliehen und in Europa – und hier insbesondere in Deutschland – eine neue Zukunft zu suchen. Dennoch können die sozialen, wirtschaftlichen oder allgemeinen politischen Verhältnisse im Herkunftsland nicht zur Gewährung von Asyl führen, da das Asylrecht nur für schutzbedürftige politisch Verfolgte gilt.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg – als dafür in Deutschland zuständige Behörde – hat in einem gesetzlich festgelegten Verfahren zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl vorliegen. Die Entscheidungen werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung nach ausführlichen Anhörungen und nach sorgfältiger Einbeziehung aller möglichen Erkenntnisquellen getroffen. Die Praxis zeigt leider, daß die Asylverfahren größtenteils von Menschen in Anspruch genommen werden, deren vorgetragenes Verfolgungsschicksal nicht glaubhaft ist oder bei denen die sonstigen rechtlichen Voraussetzungen für eine Asylgewährung nicht vorliegen. Typische Verfahrensverläufe und häufiges Vorbringen von Asylgründen werden in diesem Beitrag dokumentiert.

Klaus Severin: Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 11–19

Deutschland liegt im Herzen Europas, umgeben von neun Nachbarstaaten. Es ist das Ziel von Menschen aus aller Welt, die nicht nur erlaubt, sondern auch illegal einreisen wollen. Ende 1996 lebten 1 600 000 Flüchtlinge und Asylbewerber in Deutschland.

International operierende Kriminelle, aber auch Einzeltäter, schleusen Menschen aus allen Teilen der Welt nach Deutschland bzw. nutzen das Land als Basis neuer Schleusungen. Die international organisierten Schleuser sagen den Menschen eine vielversprechende Zukunft voraus und lassen sich ihre „Dienste“ teuer bezahlen. Die Geschleusten werden damit abhängig, da sie teilweise die hohen Preise nicht zahlen können. Die Menschen sind im Zielland dann erpreßbar, was sehr oft in der Kriminalität endet; die Schleuser sind moderne Menschenhändler.

Die großen Schleuserorganisationen operieren weltweit und skrupellos. Sie sind ein Teil der Organisierten Kriminalität (OK) mit nicht kontrollierbaren Gewinnen. Die Bekämpfung der illegalen Einreise und der Schleuserkriminalität ist eine Aufgabe, die in der Bundesrepublik Deutschland nur gemeinsam durch alle im Grenzgebiet und im Inland zuständigen Behörden, insbesondere die Sicherheitsbehörden Bundesgrenzschutz, Landespolizeien und Zoll, erfolgreich wahrgenommen werden kann.

Dringend nötig ist aber auch die Zusammenarbeit mit den Sicherheitskräften der Nachbarstaaten und den Behörden in aller Welt, um bereits im Vorfeld die illegale Zuwanderung zu stoppen und die international operierenden kriminellen Schleuserorganisationen zu zerschlagen. Diese internationale Zusammenarbeit ist eine der besonderen Herausforderungen für den Bundesgrenzschutz.

Hans-Burkhard Richter: Probleme der Zuwanderung am Beispiel Berlins

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 20–28

Berlin (West) erlebte wie die übrige Bundesrepublik seit den sechziger Jahren die Zuwanderung von „Gastarbeitern“, die dann entgegen ursprünglicher Vorstellungen mehrheitlich dauerhaft in der Stadt blieben und ihre Familien nachholten. Der Berliner Senat unternahm in der Folgezeit erhebliche Anstrengungen mit dem Ziel der Integration dieser an Zahl stetig wachsenden Bevölkerungsgruppe. 1981 wurde erstmals in einem Bundesland das Amt einer Ausländerbeauftragten geschaffen. Die Integrationsergebnisse blieben trotz günstiger Rahmenbedingungen jedoch insgesamt hinter den Erwartungen zurück.

Die Grenzöffnung 1989 führte zu einem erheblichen Anwachsen der Zuwanderung bei gleichzeitiger Verschlechterung der wirtschaftlichen, finanzpolitischen und sozialen Verhältnisse. Kaum mehr vorhandene Integrationschancen für die Neuzuwanderer bei sichtbaren Integrationsdefiziten in Teilen der seit Jahren in Berlin lebenden ausländischen Bevölkerung stellen die Stadt schon heute vor große Probleme. Gleichzeitig wird ein weiteres deutliches Wachstum der Ausländerpopulation prognostiziert. Um so wichtiger ist für die Zukunft eine realistische, an den Interessen des Gemeinwohls orientierte Ausländerpolitik, die die Begrenzungsfrage in den Mittelpunkt rückt und auch humanitäre Fragen nicht losgelöst vom gesellschaftlichen Kontext betrachtet. Nur eine für die Mehrheit der Menschen verstehbare ausländerpolitische Konzeption vermag die für erfolgreiche Integrationspolitik unerläßliche Akzeptanz der Zuwanderer bei der deutschen Bevölkerung langfristig zu sichern.

Christine Wischer: Zusammen leben: Die Integration der Migranten als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 29–38

Die in der aktuellen Debatte immer wieder vorgenommene Verengung der Zuwanderungs- und Integrationsfrage auf die Themen Ausländerkriminalität und Asylmißbrauch führt zu Selbstblockade und Rückschritt bei einer zentralen kommunalen Zukunftsaufgabe. Die Alternative zur angstvollen Abwehrhaltung muß eine Gesamtkonzeption zur praktischen Integration der Migranten in der Kommune sein.

Ausgehend von diesen Thesen werden am Beispiel Bremens Erfolge und Defizite einer aktiven Integrationspolitik beschrieben. Angesichts der Differenzierung und Pluralisierung der Lebenslagen der Migrantenbevölkerung sowie der inzwischen über drei Generationen fortgeschrittenen Integrations-, aber auch Desintegrationsprozesse müssen die Anstrengungen im Bereich der Aus- und Fortbildung in- und ausländischer Fachkräfte sowie die Qualifizierung von in Selbstorganisationen und Selbsthilfeeinrichtungen tätigen Migranten verstärkt werden. Dabei dürfen die Migranten nicht ausschließlich als Objekt von Maßnahmen gesehen, sie müssen vielmehr zu Beteiligten eines dauerhaften Prozesses gemacht werden. Hier ruht die Hoffnung auch auf den zahlreichen Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation, die sich darangemacht haben, die gestellte Aufgabe in die eigenen Hände zu nehmen.

Kay Hailbronner: Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 39–46

Die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes beruht im Grunde auf dem Gedankengut des 19. Jahrhunderts, als man noch scharf zwischen Einwanderern und sonstigen Ausländern unterscheiden konnte. Die Realität der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch eine völlig andere. Heute stehen wir vor einer aus rechtlichen und politischen Gründen faktischen Migration, die teilweise auch Folge des hohen ausländischen Bevölkerungsanteils in Deutschland ist (Familiennachzug), teilweise sich daraus ergibt, daß Europa heute in einem Maße wirtschaftlich und politisch miteinander verknüpft ist, das früher undenkbar gewesen wäre. Im Rahmen der Europäischen Union ist die Schaffung eines Einwandererstatus ohnedies anachronistisch, wenn nicht sogar gemeinschaftsrechtswidrig.

Gegenüber Drittstaatsangehörigen erweckt die Deklaration der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland – die zwangsläufig mit der Schaffung einer neuen Einwandererkategorie und der Etablierung von Einwanderungsstellen verbunden sein müßte – Hoffnungen, die sich auf absehbare Zeit aufgrund nicht vorhandener Arbeitsplätze bzw. erschöpfter Sozialkassen nicht realisieren lassen. Prognostiziert werden kann allenfalls die Schaffung neuer Ämter und Planstellen, die sich mit den zweifellos entstehenden unzähligen Rechtsfragen und Hunderttausenden von Anträgen auf Erteilung einer Zuwanderungsbewilligung befassen müssen.