

Beschluss des Parteirates

21. Juni 2004, Berlin

Grüne

Das Zuwanderungsgesetz - eine behutsame Annäherung an die Realität einer Einwanderungsgesellschaft

Nach drei Jahren Verhandlungen sind die Bemühungen von Rot-Grün für eine Neugestaltung des deutschen Ausländerrechts abgeschlossen worden. Der vorliegende Kompromiss verdient eine nüchterne Betrachtung.

Die Art seines Zustandekommens und insbesondere das Verfahren in der letzten Phase verdienen aus grüner Sicht erhebliche Kritik. Das Gesamtergebnis wird aber vom Parteirat unterstützt.

Wir tragen das Gesetz nicht deshalb, weil wir es für das modernste Einwanderungs- und Flüchtlingsrecht Europas halten. Wir tragen den Kompromiss, weil unter den gegebenen politischen Umständen und im Kompromiss mit der Union nicht mehr zu erreichen war.

Auch wenn nicht alles den grünen Vorstellungen entspricht, so handelt es sich bei dem Gesetz doch um einen Paradigmenwechsel: Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes erkennt die Bundesrepublik Deutschland an, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wenn auch wichtige Regelungen zur Gestaltung der Zuwanderung bei den Verhandlungen auf der Strecke blieben. Nach Jahren höchst kontroverser innenpolitischer Debatten um Einwanderung, Flüchtlingsschutz und Integration halten wir eine Einigung der politischen Parteien, wenn auch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, für ein wichtiges Signal. Es entzieht weiteren Versuchen den Boden, Wahlkämpfe und politische Debatten auf dem Rücken von Migrantinnen und Migranten auszutragen. Es gibt aber jetzt eine Basis, auf der Fortentwicklungen, Verbesserungen und weitere Modernisierungen aufbauen können und müssen.

Der Gesetzestext trägt alle Züge eines klassischen Kompromisses. Es enthält Licht und Schatten. Viele Regelungen sind komplizierter und bürokratischer geworden, manches ist jetzt auch schlicht misslungen. Zahlreiche Anliegen nicht nur unserer Partei, auch der Süsmuth-Kommission und selbst des ursprünglichen Gesetzesentwurfes finden sich in dieser Einigung nicht wieder.



Aber dennoch: es ist ein tragfähiger Kompromiss. Dank der standfesten und zähen Verhandlungsführung der Grünen ist es gelungen, in diesem Paket einen erheblichen Teil der Substanz des Gesetzes gegen die Angriffe der Union mit Erfolg zu verteidigen. Beim humanitären Schutz von Flüchtlingen wurden echte Fortschritte erreicht, bei der Arbeitsmigration konnte an einigen Stellen die Abschottungslogik des deutschen Ausländerrechtes aufgebrochen werden und bei der Integration ist es allein den Grünen zu verdanken, dass das System des Forderns und Förderns nicht aus dem Lot geraten ist.

Arbeitsmigration

Die ideologische Verbohrtheit der Union hat zwar verhindert, dass der Anwerbestopp für qualifizierte Zuwanderer fällt und dass ab dem Jahr 2010 mit einem Punkteverfahren die aus demografischen Gründen notwendige Zuwanderung sinnvoll gesteuert wird. Damit ist das Kernanliegen des Zuwanderungsgesetzes berührt.

Aber die Union konnte nicht verhindern, dass an drei Punkten Bewegung in das heute geltende starre ausländerrechtliche Regelwerk kam:

- Höchstqualifizierte können erstmals sofort eine Niederlassungserlaubnis und nicht mehr nur ein befristetes Aufenthaltsrecht erhalten. Damit verbessert sich die Ausgangsbasis Deutschlands beim Wettbewerb um die besten Köpfe.
- Selbständige erhalten nunmehr unter bestimmten, allerdings hohen, Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis und können - wenn sie die geplante Tätigkeit erfolgreich verwirklicht haben und der Lebensunterhalt gesichert ist - ihren Aufenthalt in Deutschland unter erleichterten Voraussetzungen verfestigen.
- Ausländische Studienabsolventen erhalten nach Abschluss des Studiums ein Jahr lang die Möglichkeit, einen studienfachbezogenen Arbeitsplatz aufzunehmen.

Wir gehen davon aus, dass die wirtschaftliche und demografische Entwicklung der nächsten Jahre hier eine Weiterentwicklung notwendig machen wird und die Einführung des Punkteverfahrens und die weitere Lockerung und Aufhebung des Anwerbestopps wieder auf die politische Tagesordnung kommt.

Viele in der Union spüren, dass dies weitere Schritte nach sich ziehen wird. Hiergegen richtet sich der Widerstand in der CSU, weil sie sich hier zu recht als Verlierer fühlen. Die Logik der Abschottungspolitik ist aufgebrochen.

Humanitärer Schutz für Flüchtlinge

Bei der Weiterentwicklung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland haben wir echte Fortschritte gegenüber der geltenden Rechtslage erzielt:

- Die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung und der Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Asylgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention wird klargestellt. Hier wurde die Rechtssicherheit gegenüber der geltenden Rechtsprechung erheblich verbessert. Dies hatte die Union bis zuletzt vehement bekämpft. Menschen, die nicht durch einen Staat und seine Organe - mittelbar oder unmittelbar - verfolgt werden, sondern etwa durch

paramilitärische Organisationen, lokale Machthaber in einem Bürgerkrieg oder auch mächtige Familienclans, werden als Flüchtlinge nach der GFK anerkannt und erhalten damit einen sicheren Schutzstatus. Zudem haben wir erreichen können, dass auch bei zerfallenen Staaten (wie z.B. Somalia) dieser Schutz gewährleistet wird. Die Verfolgung, die an das Geschlecht des Opfers anknüpft, bleibt als eigenständiger Asylgrund erhalten und wird verstärkt.

- Schaffung eines Humanitären Schutzstatus: Flüchtlinge, denen im Falle ihre Abschiebung Folter, Todesstrafe oder die konkrete Gefahr für Leib und Leben drohen, sollen jetzt regelmäßig eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Wir haben sichergestellt, dass diese "Soll-Vorschrift" nicht - wie von der Union gefordert - in eine "Kann-Regelung" und damit Ermessensregelung herabgestuft worden ist und dass eine Aufenthaltserlaubnis auch z. B. im Falle von Sozialhilfebezug erteilt werden soll.
- Beschränkung von Kettenduldung: Duldungsinhabern können von Anfang an und sollen künftig spätestens nach 18 Monaten eine rechtmäßige Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dies ist eine wichtige Verbesserung gegenüber dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes. Wir haben auch hier den Unions-Vorschlag einer reinen Kann-Regelung abgewehrt und damit sichergestellt, dass es künftig schwerer wird, die Praxis der Erteilung von Kettenduldungen fortzuführen.
- Bescheinigtenregelung abgeschafft: Wir haben die Duldung wieder eingeführt - anstelle der zurecht kritisierten "Bescheinigten-Regelung". Duldungsinhaber erhalten auf unsere Intervention hin auch weiterhin einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang.
- Härtefallkommissionen: Den Landesregierungen wird die Möglichkeit eingeräumt, Kommissionen oder ähnliche Stellen zu schaffen, die in Härtefällen den Ausländerbehörden empfehlen, den Betroffenen ein Bleiberecht zu gewähren, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür eigentlich nicht vorliegen. Durch das Härtefallverfahren wird somit kein neuer Rechtsweg eröffnet. Die von der Union geforderten Ausschlussklauseln (z. B. qualifizierte Anforderungen an sog. Verpflichtungserklärungen), sind nicht verpflichtend, sondern optionale Möglichkeiten der Bundesländer. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern alle Landesregierungen auf, umgehend Härtefallkommissionen einzurichten.
- Angleichung des Status von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen: Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge erhalten mit der Anerkennung eine Aufenthaltserlaubnis. Die Rechtsfolgen für GFK-Flüchtlinge wurden denen von Asylberechtigten angeglichen, damit können sie ihren Aufenthalt jetzt schon nach drei Jahren verfestigen. Wir haben dafür gesorgt, dass eine Verfestigung ohne Wiederholung des Asyl-Anerkennungsverfahrens erfolgen soll.
- Familiennachzug für GFK-Flüchtlinge verbessert: Sie erhalten künftig auch einen Anspruch, sofern der Lebensunterhalt gesichert ist.

Integration

In der Umsetzung und Fortentwicklung der Integrationspolitik liegt eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre. Bei der Integration war das rot-grüne Anspruchsmodell nicht vollständig durchsetzbar. Dennoch bleibt das rot-grüne Kernanliegen unberührt, wonach alle Neuzuwanderer einen Rechtsanspruch auf Integrationskurse erhalten, in denen sie die für eine Aufenthaltsverfestigung erforderlichen ausreichenden Deutschkenntnisse erwerben können. Bereits hier lebende Ausländerinnen und Ausländer können zum Besuch von

Sprachkursen verpflichtet werden. Beide Personengruppen unterliegen einer Teilnahmepflicht, die gegenüber Neuzuwanderern mit aufenthaltsrechtlichen und gegenüber bereits hier lebenden MigrantInnen mit sozialrechtlichen Maßnahmen sanktioniert wird. Weitergehende Sanktionsforderungen gegen hier lebende MigrantInnen konnten wir erfolgreich abwehren. Die Ausländerbehörden erhalten einen weiten Ermessensspielraum, wem letztlich Zugang zu einem Integrationskurs gewährt wird. Jetzt steht Rot-Grün in der Verantwortung: Da sich die Länder - auf Druck der Union - aus der Finanzierung dieser Integrationskurse vollständig zurückgezogen haben, obliegt es nun Rot-Grün sicherzustellen, dass der Integrationskursanspruch nicht - wie von der Union vorgeschlagen - zu einer Integrationsförderung nach Kassenlage verkommt. Zudem werden wir in der nun anstehenden Rechtsverordnung klarstellen, dass die AusländerInnen z.B. hinsichtlich ihres Kostenbeitrags für die Sprachkurse nicht überfordert werden.

Vor allem aber wird nach einiger Zeit kritisch zu überprüfen sein, welche Ergebnisse dieses Integrationsmodell erbracht hat. Integration kann nicht auf den Erwerb von Deutschkenntnissen reduziert werden. Integration ist das Recht auf Teilhabe und Teilnahme an Arbeit, Wohnen, Bildung, Ausbildung, ist auch politische Beteiligung. Hier liegen noch viele Aufgaben vor uns.

Sicherheit

Erheblich erschwert wurden die Verhandlungen durch die Forderungen der Union im Sicherheitsbereich. Wir haben uns immer und zu jeder Zeit auf vernünftige Regelungen zum Schutz vor Terrorismus eingesetzt. Die Union jedoch hat aus ideologischen Gründen die Ausweisungsvorschriften noch weiter drastisch verschärfen wollen. Mit dem Kompromiss sind wir gerade hier an die Grenzen des Vertretbaren gegangen.

Die Diskussion nach dem 11. März hätte Rot-Grün auch zur Überprüfung von Sicherheitsaspekten geführt. Die einseitige Fokussierung auf das Ausländerrecht durch die Verhandlungen beim Zuwanderungsgesetz war allerdings nicht sachgerecht. Rot-Grün braucht sich im Hinblick auf den Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen von der Union nichts vorwerfen lassen: Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hatte die rot-grüne Koalition bewiesen, dass sie schnell, entschlossen und mit Augenmaß handeln kann. So haben wir u. a. geregelt, dass sowohl ein Einreisevisum verweigert aber auch die Ausweisung eines bereits in Deutschland lebenden Ausländers vorgenommen werden kann, wenn eine auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose auf terroristische oder extremistische Aktivitäten vorliegt. Selbst anerkannte Flüchtlinge können nunmehr einfacher ausgewiesen werden, wenn sie "aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen" sind. Hier haben wir uns mit der Union - auf Grundlage der beim Bundeskanzler getroffenen Vereinbarung - auf folgende Regelungen verständigt:

- Es wird eine Abschiebungsanordnung eingeführt, mithilfe derer Personen dann leichter ausgewiesen werden können, wenn von ihnen - aufgrund einer tatsächengestützten und gerichtlich überprüfbaren Prognose - eine terroristische Gefahr oder Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ausgeht.
- Sofern Folter oder Todesstrafe einer Abschiebung dieser Personen entgegenstehen, können diese nun bei Bedarf durch Wohnortzuweisungen, Meldeauflagen, Einschränkungen der Freizügigkeit bzw. das Verbot, bestimmte Kommunikationsmittel zu benutzen, einem intensiven Kontrolldruck ausgesetzt werden. Wichtig ist, dass die Union auf ihren Vorschlag einer Sicherungshaft verzichten musste.

- Wenn AusländerInnen auf Versammlungen nachweislich Volksverhetzung betreiben bzw. Straftaten in einer Weise billigen, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, können nun ausgewiesen werden.
- Es soll ein neuer zwingender Ausweisungsgrund gegen Schleuser geschaffen werden, sofern sie zu einer Strafe verurteilt worden sind, die nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist. Hier wollte die Union selbst Bewährungsstrafen als Ausweisungsgrund durchsetzen.
- Im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens soll ein Antragsteller künftig auch Vorstrafen aus dem Ausland angeben müssen, sofern die Verurteilung in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochen worden und das Strafmaß verhältnismäßig ist.
- Eine Regelanfrage bei den deutschen Nachrichtendiensten soll nunmehr auch im Rahmen der Erteilung eines Daueraufenthaltsrechtes erfolgen. In diesem Punkt sind wir der Union weit entgegengekommen. Bei dieser Vorschrift handelt es sich allerdings nach unserem bürgerrechtlichen Grundverständnis um den falschen Ansatz und völlig überflüssigen Aktionismus und Bürokratismus, denn der Verfassungsschutz sowie alle öffentlichen Stellen sind bereits nach geltendem Recht dazu verpflichtet, den zuständigen Behörden Mitteilung zu machen, wenn Erkenntnisse von Ausweisungsgründen vorliegen.
- Auch erklärte sich Rot-Grün dazu bereit, sich für eine zügige Einrichtung einer "visumsrechtlichen Warndatei" auf europäischer Ebene einzusetzen. Nationale Alleingänge sind in solchen Fragen inzwischen nicht mehr sachgerecht. Wir werden uns in den anstehenden Verhandlungen dafür einsetzen, dass in einer solchen Warndatei nicht unbescholtene Deutsche, die Ausländer einladen, erfasst werden.

Eine Aufhebung von Teilen der Staatsangehörigkeitsreform, Verschärfungen des Asylbewerberleistungsgesetzes, eine Ausweitung der Abschiebehaft oder die Einführung der verfassungswidrigen Sicherungshaft wurde abgewendet. Dennoch wurde der Beschluss des Länderrates an einigen Stellen, bei der Regelanfrage bei der Niederlassungserlaubnis, beim besonderen Ausweisungsschutz oder beim neuen Ist-Ausweisungsgrund Schleuser verletzt. Dies war im Verfahren am Ende nicht abzuwenden, rechtfertigt aber – auch wenn wir uns damit nicht abfinden werden - keine Ablehnung des Gesamtergebnisses.

Perspektiven

Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes muss als Chance begriffen werden, nun für Mehrheiten für weitere Reformen in diesem Bereich zu streiten. Die Verkürzung der Integration auf die Verordnung von Sprachkursen, die fehlende Antwort des Gesetzes auf die demografische Entwicklung der deutschen Gesellschaft und Fehljustierungen bei Details im Ausweisungsrecht sind Anlass, um mit Flüchtlingsinitiativen und Migrantorganisationen, Kirchen, Gewerkschaften und Arbeitgebern über die weiteren Perspektiven zu diskutieren.

Trotz des großen Engagements der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, von PRO ASYL und vielen Prominenten konnten wir innerhalb des Zuwanderungsgesetzes noch keine Bleiberechts- oder Altfallregelung für die bereits langjährig in Deutschland lebenden geduldeten Menschen erzielen. Wir sind überzeugt, dass diese Lösung auch im wohlverstandenen Interesse der Verwaltungen der Bundesländer liegen würde. Deshalb werden wir in der Koalition noch im Herbst die Initiative ergreifen, um über eine Lösung dieser Frage nach der Verabschiedung des

Zuwanderungsgesetzes zu reden und entsprechende Regelungen möglichst auf den Weg zu bringen.

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

Einstimmig beschlossen bei einer Enthaltung.