

Insofern ist angesichts der vielfältigen und unterschiedlich berechtigten Sorgen, Befürchtungen und Ängste der heutigen Menschen tatsächlich die „Kunst des Sich-ängstigen-Kön-

nens“ (Christoph Lienkamp) als Kulturtechnik für das 21. Jahrhundert vordringlich. Gerade die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erzwingen sie. *Stefan Orth*

# Was lange währt...?

## Die Kirchen und das neue Zuwanderungsgesetz

*Zum 1. Januar 2005 tritt das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Seine dreijährige Entstehungsgeschichte kann als ein Lehrstück dafür dienen, wie aus den ursprünglichen politischen Intentionen eines grundlegenden Perspektivenwechsels im Hin und Her überwiegend parteipolitischen Gezänks ein Gesetz wurde, das vom Bundesinnenminister zwar als „historische Zäsur“, vom Expertenrat für Migration aber als „zweitbeste Lösung“ klassifiziert wurde.*

Im Sommer 2000 berief der Bundesinnenminister eine „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ unter Vorsitz von *Rita Süßmuth*. Deren Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ – veröffentlicht am 4. Juli 2001 – fasste erstmals in einer Gesamtschau die wichtigsten Bereiche des Migrationsgeschehens zusammen und legte wissenschaftlich fundierte Analysen und Empfehlungen vor. Einig waren sich die Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und nichtstaatlichen Organisationen vor allem darüber, dass die Lebenslüge deutscher Ausländerpolitik „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ alsbald durch eine aktive, die Zuwanderung gestaltende und der entstandenen Wirklichkeit in Deutschland Rechnung tragende Politik ersetzt werden müsse.

Gefordert wurde eine *Gesamtstrategie* für Zuwanderung und Integration mit einem entsprechenden gesetzlichen Rahmen. Der aus demografischen und ökonomischen Gründen festgestellte fortdauernde Zuwanderungsbedarf wurde ebenso benannt wie Defizite in der Bildungs- und Familienpolitik, aktive Gestaltung sollte das Prinzip der Abwehr ablösen. Deshalb war ein zentraler Vorschlag, auch für die Maßnahmen der Integration einen gesetzlichen Rahmen vorzusehen und diese unter anderem durch die Struktur eines neu zu schaffenden Amtes für Zuwanderung und Integration abzusichern.

Die gesellschaftspolitische Diskussion über den Bericht hatte noch nicht begonnen, da legte bereits vier Wochen später der Bundesinnenminister überraschend einen *ersten Gesetzentwurf* vor, der vor allem den integrationspolitisch orientierten Vorschlägen der Süßmuth-Kommission nicht in allen Punkten folgte, jedoch vom Grundsatz der faktischen Einwanderung und auch der Notwendigkeit künftiger Zuwanderung gekennzeichnet war.

Das Schicksal dieses Gesetzentwurfes entschied sich durch die strittige Bundesrats-Abstimmung, aufgrund derer das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für nichtig erklärte. In einem neuen Anlauf legten Bundesregierung und Regierungskoalition den Gesetzentwurf im Januar 2003 nochmals unverändert vor. Erwartungsgemäß erfolgte erneut die Ablehnung im Bundesrat im Juni 2003. In zähen Verhandlungen wurde (am Schluss unter Ausschluss des grünen Koalitionspartners) schließlich ein Kompromiss erreicht, der von Bundestag und Bundesrat ziemlich genau ein Jahr später gebilligt wurde.

### Eine Aufenthaltserlaubnis ist nicht mehr erforderlich

Nahezu zeitgleich mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes veröffentlichte jetzt die Herbst-Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz eine umfangreiche Erklärung „Integration fördern – Zusammenleben gestalten“, die auch eine Reihe rechtspolitischer Feststellungen und Empfehlungen enthält. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die wichtigsten Regelungsbereiche des neuen Gesetzes dargestellt und mit den kirchlichen Positionen konfrontiert werden.

Artikel 1 des Zuwanderungsgesetzes regelt unter dem Titel „Aufenthaltsgesetz“ Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Das Zuwanderungsgesetz bezieht sich jedoch nicht auf EU-Bürger. Regelungen für die Einreise und Aufenthalt von EU-Bürgern finden sich unter dem Titel „Freizügigkeitgesetz/EU“ in Artikel 2. Hervorzuheben ist eine wesentliche Neuerung, die während der gesamten Verhandlungen und Kontroversen unstrittig

war: Eine Aufenthaltserlaubnis ist nicht mehr erforderlich. Sie hatte auch im Rahmen des bisher geltenden Aufenthaltsgesetz/EWG lediglich deklaratorischen Charakter. Es geht jetzt nicht mehr um ein eigenes Aufenthaltserlaubnisverfahren, sondern nur noch um melderechtliche Aspekte. Damit wird durch das Zuwanderungsgesetz die EU-Richtlinie über die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen teilweise umgesetzt. Die vollständige Umsetzung der Richtlinie ist bis April 2006 vereinbart. Die Bedeutung dieser Vereinfachung lässt sich daran ermessen, dass mehr als ein Drittel (mehr als 2,2 Millionen) der in Deutschland lebenden Ausländer EU-Bürger sind.

Schon die Süßmuth-Kommission hatte unter der Überschrift „Rechtsvereinfachung“ eine Reduzierung der Aufenthaltstitel empfohlen. Zwar reduziert das neue Gesetz die Zahl der bisher sechs – am jeweiligen Aufenthaltswortort orientierten – Aufenthaltstitel auf zwei: die (zeitlich befristete) Aufenthaltserlaubnis und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis. Abstufungen und Unterschiede in den Rechtsfolgen ergeben sich dabei jedoch aus den verschiedenen Aufenthaltswortorten. Experten kommen somit faktisch auf etwa 20 Arten des befristeten Aufenthalts. Ob das Verfahren damit wirklich übersichtlicher wird, muss die Praxis zeigen, ebenso ob die Rechtsstellung der Betroffenen hierdurch klarer und sicherer wird.

### Keine Abkehr vom Anwerbestopp

Das Zuwanderungsgesetz regelt erstmals die Zuwanderung zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit gesetzlich. Bisherige Bestimmungen waren die Anwerbestoppausnahmereverordnung beziehungsweise die Arbeitsaufenthaltsverordnung. Ausnahmen vom Anwerbestopp gab es für bestimmte Herkunftsländer, Branchen, Berufe oder Tätigkeiten. Die Regelungen in den beiden Verordnungen haben sich im Lauf der Jahre entsprechend dem Bedarf entwickelt. Insofern gestaltete sich der Zugang zum Arbeitsmarkt keineswegs wie vielfach behauptet „ungeregt“. Kern der bisherigen Regelung war der seit 1973 geltende Anwerbestopp für Drittstaaten, Ausnahmen wurden in den beiden genannten Verordnungen definiert und Regelungen für Selbständige erfolgten nach behördlichem Ermessen im Falle eines öffentlichen Interesses.

Ein wesentliches Element des Schily-Entwurfs aus dem Jahre 2001 war – in Anlehnung an die Vorschläge der Süßmuth-Kommission – die Abkehr vom Anwerbestopp ausländischer Arbeitskräfte hin zu einer gesteuerten Arbeitsmarktzuwanderung. Dies sollte zum einen in einem Auswahlverfahren nach einem Punktesystem für gut ausgebildete und integrationsfähige Migranten als auch durch die Zulassung von Hochqualifizierten erfolgen.

Im Rahmen des Kompromisses wurde der – ohnehin frühestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes geplante – Zugang über das Punktesystem im Vermittlungsausschuss gestrichen. Somit findet sich im Zuwanderungsgesetz ein § 20 mit dem symbolträchtigen Vermerk „(weggefallen)“. Lediglich für Hochqualifizierte wird künftig von Anfang an ein Daueraufenthaltsrecht unter Einbeziehung der Familienangehörigen vorgesehen. Für Nicht- und Geringqualifizierte bleibt der Anwerbestopp bestehen. Neu ist die Durchlässigkeit der Aufenthaltstitel für Studierende bis spätestens ein Jahr nach erfolgreich abgeschlossenem Studium, das heißt ein Übergang in den hiesigen Arbeitsmarkt mit der Perspektive des Daueraufenthaltes ist damit grundsätzlich eröffnet.

### Erfolgreiche Überzeugungsarbeit der Kirche in der Frage des Nachzugsalters

Das mit dem neuen Gesetz vorgesehene „one-stop-government“ ersetzt das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren von Arbeit und Aufenthalt durch ein internes Zustimmungsverfahren in der Hand der Ausländerbehörde unter Zustimmung der Arbeitsverwaltung. Dieses Verfahren hat seinen Tauglichkeitstest in der täglichen Praxis noch vor sich. Fachleute aus dem Bereich der Ausländerbehörden gehen allerdings davon aus, dass die angestrebte Straffung und Vereinfachung des Verfahrens mit der geplanten Regelung nicht erreichbar ist, sondern vielmehr zu erhöhtem Arbeits- und Abstimmungsaufwand zwischen Ausländerbehörden und den jeweiligen Agenturen für Arbeit führen wird.

Beim *Familien-* und vor allem beim *Kinder-Nachzug* gab es parteipolitisch die größten Konflikte. Dies belastete die ganze Diskussion besonders deswegen, da der Streit im wesentlichen eine Spiegelfechterei war: Die zahlenmäßig weitaus größte Gruppe der sogenannten Seiteneinsteiger sind gegenwärtig die Kinder der Spät-Aussiedler. Für diese sind aber ebenso wenig Restriktionen möglich wie für die Kinder von EU-Bürgern. Der Streit einer Absenkung des Nachzugsalters von 16 auf 12 Jahre (so der Vorschlag im Schily-Entwurf) konzentrierte sich deshalb im Wesentlichen auf die wenigen noch im Herkunftsland lebenden Kinder von Türken und Familien aus dem ehemaligen Jugoslawien. Teilen der CDU ging die Absenkung noch nicht weit genug: reflexhaft wurde auf den Vorschlag von Schily, der der Opposition damit bereits entgegen kommen wollte, nunmehr sechs Jahre gefordert.

Die Diskussion um eine Absenkung fand just zu dem Zeitpunkt statt, als in einem Richtlinienentwurf der EU-Kommission die Angleichung des Kinder-Nachzugsalters von Drittstaaten an EU-Angehörige empfohlen wurde – eine Empfehlung, die nicht zuletzt auf Initiative der Bundesregierung und vor dem Hintergrund der geschilderten Absenkungspläne deutlich modifiziert wurde.

Eines der erfreulichsten Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens dürfte für die Bischöfe sein, dass sich das Gesetz nunmehr an der EU-Richtlinie über den Familiennachzug orientiert, also anstatt der ursprünglich geplanten Absenkung des Nachzugsalters auf 12 Jahre bleibt es beim Einreisalter bis 16 Jahre und wenn die Eltern eine Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis besitzen. Sofern das Kind gemeinsam mit seinen Eltern einreist beziehungsweise wenn eine günstige Integrationsprognose gestellt wird (vor allem aufgrund entsprechender Deutschkenntnisse) ist eine Einreise künftig sogar bis zum Erreichen der Volljährigkeit möglich. Hier hat sich die beharrliche Überzeugungsarbeit auch der katholischen Kirche offenbar langfristig ausgewirkt.

Ebenfalls erfreulich aus der Sicht der Bischöfe ist die neue Regelung, dass nachziehenden Ehegatten von Inhabern einer Niederlassungserlaubnis der Weg auf den Arbeitsmarkt sofort offen steht und sie weder Wartefristen noch Vorrangigkeitsprüfungen ausgesetzt sind.

Die beiden Daueraufenthalts-Titel „Unbefristete Aufenthaltserlaubnis“ (nach fünfjährigem Aufenthalt) und „Aufenthaltsberechtigung“ (nach achtjährigem Aufenthalt) werden in der neuen Niederlassungserlaubnis zusammengefasst, die frühestens nach fünf Jahren beantragt werden kann. Das schon im bisherigen Gesetz bestehende Erfordernis ausreichender Sprachkenntnisse (mit unterschiedlichen Anforderungen je nach Bundesland) wird ergänzt durch den Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Dieser Nachweis ist durch den erfolgreichen Abschluss des mit dem Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Integrationskurses erbracht. An der geltenden Systematik der Ausweisung hat sich im Zuwanderungsgesetz nichts geändert. Hinzu gekommen sind jedoch Tatbestände im Kontext der Terrorismus-Abwehr.

### Integration wird auf Sprache verengt

An dieser Stelle muss eine verpasste Chance angemerkt werden: Wenn der Gesetzgeber mit diesem Zuwanderungsgesetz der Tatsache faktischer Einwanderung und künftiger Niederlassung Rechnung tragen will, und zudem das Thema „Integration“ erstmals eine gewichtige Rolle spielt, dann hätte es gut angestanden, einen Ausweisungsschutz für hier geborene und überwiegend aufgewachsene Jugendliche einzuführen nach der Devise: Nur dort, wo man sozialisiert wurde, kann man adäquat resozialisiert werden. In den Empfehlungen der Süßmuth-Kommission war dieser Aspekt enthalten.

Im Übrigen wäre dies eine Geste auch im Hinblick auf die betroffenen Nachbarstaaten wie Italien, Serbien, Kroatien und Griechenland gewesen, die sich nach wie vor mit der nahezu unlösbaren Aufgabe konfrontiert sehen, der Sprache und der Gesellschaft fremde „Neudeutsche“ wieder auf den

„rechten Weg“ bringen zu müssen – ein unhaltbarer Zustand in einem Europa ohne Grenzen. Es wird sich zeigen, ob die Bischöfe diese Forderung aus ihrem Integrationspapier auch gegen öffentlichen Druck vertreten und damit in Zukunft eine „Verbannung“ für Jugendliche in ein für sie fremdes Land nicht mehr stattfindet; eine Lösung, die in Österreich bereits gesetzliche Wirklichkeit ist.

Das Zuwanderungsgesetz verdeutlicht in seinem Kapitel 3 („Förderung der Integration“), dass im Wesentlichen die Sprachförderung für Neuzuwanderer im Vordergrund steht.

Klaus Barwig (geb. 1952) ist seit 1981 Studienleiter für Fragen der Migration an der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart. Unter anderem ist er damit verantwortlich für die Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht. Barwig ist Mitglied der „Migrationskommission“ der Deutschen Bischofskonferenz; er ist außerdem beteiligt am Studienschwerpunkt „Einwanderungsrecht“ an der Universität Bielefeld.

Sprachförderung auf freiwilliger Basis und entsprechende Instrumente (wie zum Beispiel den inzwischen aufgelösten Sprachverband in Mainz) hat es in der Vergangenheit immer gegeben. Nachdenklich stimmt, wenn derzeit – also vor Inkrafttreten des Gesetzes – etwa 40 Prozent der von Sprachkursträgern beantragten Mittel mangels Finanzierung abgelehnt werden müssen. Das neu

errichtete Bundesamt für Migration wird durch das Gesetz ermächtigt, ein System der verpflichtenden Sprachkurse zu errichten. Wer verpflichtet werden kann (also im Wesentlichen „integrationsbedürftige“ Drittstaater – EU-Bürger können nicht verpflichtet werden), hat auch einen Anspruch auf 600 Stunden Sprachkurs.

Wer der Verpflichtung nicht nachkommt beziehungsweise die Sprachprüfung auf dem Niveau von B1 nicht schafft, kann bereits bei der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis Schwierigkeiten bekommen. In jedem Fall ist eine Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen. Inwieweit dies in die Einheit von Familien eingreift, wenn ein Ehepartner scheitert, wird möglicherweise die Gerichte beschäftigen müssen, ebenso die Frage, ob das B1-Niveau von „normalen“ Migranten mit dem vorgesehenen Sprachkursangebot überhaupt erreichbar ist (die überwiegende Zahl der Fachleute verneint dies).

Da EU-Bürger nicht zu Sprachkursen verpflichtet werden können, haben sie nach der Logik des Gesetzes auch keinen Anspruch darauf. Sie werden lediglich im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber von seinem Integrationsangebot offensichtlich selbst nicht sehr überzeugt ist: Einen Anspruch hat nur, wer verpflichtet werden kann. Der EU-Bürger – von der Notwendigkeit eigener Integrationsleistungen im Sinne des Zuwanderungsgesetzes überzeugt – kann also allenfalls auf „Restplätze“ im Sprachkurs hoffen. Andere Integrationsangebote

sind vom Gesetz nicht vorgesehen. Ist das Diskriminierung, oder hat dieser Migrant Glück gehabt? Zudem wird neben den EU-Bürgern eine weitere Zuwanderergruppe aus der Verpflichtung entlassen: Als „nicht-integrationsbedürftig“ werden qua Nationalität alle Staatsangehörigen von Andorra, Australien, Israel, Kanada, Liechtenstein, Neuseeland, Norwegen, Schweiz und USA gekennzeichnet. Hier tut sich ein Zwei-Klassen-System auf. Der Vatikanstaat taucht in dieser Auflistung nicht auf. Aber ernsthaft: Wenn Sprache zur Orientierung in einer fremden Gesellschaft und zur Partizipation so wichtig ist wie behauptet, dann auch und gerade für die Angehörigen der Staaten und der Bevölkerungsschichten, mit deren Zuwanderung wir geringere Probleme assoziieren. Die Praxis wird zeigen, ob das mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführte Instrument verpflichtender Sprachkurse für einen Teil der Zuwanderer den gewünschten Integrationseffekt bringt, oder ob es sich zum Abwehrinstrument gegenüber denjenigen Zuwanderern entwickelt, deren Probleme besser anderswo gelöst werden sollen.

Die Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz formuliert ein umfassendes Integrationsverständnis: „Ziel einer jeden Integrationspolitik muss es sein, für die einheimische Bevölkerung ebenso wie für die hier lebenden und die künftigen Migranten Rahmenbedingungen zu schaffen, die die gleichberechtigte Eingliederung in die soziale, wirtschaftliche und rechtliche Ordnung ermöglichen.“

Drei Aspekte werden in den Vordergrund gestellt: (1) Verständigung muss möglich sein. Deshalb müssen ausreichende Deutschkenntnisse erworben werden. (2) Der Lebensunterhalt muss gesichert werden können. Deshalb müssen Migranten grundsätzlich die Möglichkeit bekommen, sich in den Arbeitsmarkt einzugliedern. (3) Integration meint Teilhabe an der Gesellschaft. Deshalb müssen den Zuwanderern Wege zur wachsenden Partizipation an den gesellschaftlichen Gütern und an der Gestaltung des Gemeinwesens eröffnet werden.

## Trotz verbessertem Flüchtlingsschutz bleiben Probleme

Die deutlichsten Verbesserungen haben sich in der Schlussrunde der Verhandlungen im Bereich Flüchtlinge ergeben. Ausdrücklich begrüßen die beiden Kirchen die Klarstellung, dass Schutz bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt wird und sich dieser Schutz auch auf Bürgerkriegssituationen erstreckt, in denen keine Staatsgewalt besteht. Ebenso begrüßt wird die rechtliche Gleichstellung von Flüchtlingen nach Art. 16a Grundgesetz und Genfer Flüchtlingskonvention.

Eine wesentliche Folgewirkung dieser Ausweitung (die im Übrigen in der weitaus überwiegenden Zahl der europäi-

schen Staaten längst gängige Praxis ist) dürfte es sein, dass Flüchtlinge, die bisher aufgrund nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung lediglich temporären Abschiebungsschutz im Rahmen einer Duldung besaßen, nunmehr einen regulären Aufenthaltstitel (die Duldung ist kein solcher) erhalten. Die Praxis wird zeigen, ob sich die damit prinzipiell verbundenen positiven Auswirkungen in sozialrechtlicher und arbeitsrechtlicher Hinsicht auch tatsächlich einstellen oder durch den Ordnungsgeber in speziellen Regelungen wieder neutralisiert werden.

Als nicht berücksichtigte kirchliche Anliegen im Flüchtlingsbereich benennt der Leiter des Katholischen Büros, *Karl Jüsten*, vor allem das weiter geltende Asylbewerberleistungsgesetz mit seinem Sachleistungsprinzip, die Regelungen zur Abschiebungshaft sowie die teilweise fortbestehenden Ketenduldungen als einem nicht legalen Aufenthaltszustand (Duldung bescheinigt lediglich die Aussetzung einer Ausreisepflichtung), der zum einen vielfach über Jahre hinweg andauern kann und zum anderen aber keinerlei Möglichkeiten zur Integration und zur aufenthaltsrechtlichen Verfestigung bietet.

Die im Gesetz vorgesehene Einrichtung von *Härtefall-Kommissionen* auf Länder-Ebene wird im Integrationspapier der Bischöfe ausdrücklich gefordert und in der gemeinsamen Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD und des Leiters des Kommissariates der deutschen Bischöfe ausdrücklich begrüßt. Dadurch können humanitäre Lösungswege sowohl für Familien als auch für Einzelpersonen eröffnet werden, die bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben und sich hier weitgehend integriert haben, als auch für Menschen, denen eine Rückkehr in ihren Herkunftsstaat nicht zugemutet werden kann.

Es ist nun an den Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden, sich in den einzelnen Bundesländern an der Konstituierung dieser Kommissionen und der Aufstellung der entsprechenden Regelungen und Strukturen aktiv zu beteiligen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, welche wichtige konkrete Arbeit aber auch bewusstseinsbildende Funktion solche Kommissionen entwickeln können, wenn die dafür notwendigen Rahmenbedingungen gegeben sind. Ökumenische Initiativen wie zum Beispiel in Baden-Württemberg verdienen Aufmerksamkeit und Nachahmung. Der saarländischen Innenministerin *Kramp-Karrenbauer* ist zuzustimmen, wenn sie (unter anderem auf einem migrationspolitischen Podium des diesjährigen Katholikentages) für eine größtmögliche Unabhängigkeit solcher Kommissionen in der Entscheidungsfindung und eine möglichst große Selbstbindung der Verwaltung an die getroffenen Entscheidungen plädiert.

Die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände sollten sich in den kommenden Wochen über die Art ihrer Beteiligung klar werden: Angesichts der Vielfalt und Komplexität der Fragestel-

lungen erscheint Beziehung von Fachkompetenz aus der kirchlichen Migrationsarbeit bei der Besetzung solcher Kommissionen als unverzichtbar. – Um es zugespitzt zu sagen: Guter Wille hochangesehener Ruheständler allein wird nicht immer ausreichen.

Die Handlungsfähigkeit einer solchen Kommission hängt entscheidend von ihrer Arbeitsstruktur ab. Deshalb ist eine eigene Geschäftsstelle unabdingbar. Während eines Verfahrens der Härtefallkommission sollten keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen stattfinden. Nicht zu vertretender Sozialhilfebezug darf kein Ausschlussgrund für die Anwendung der Härtefallregelung sein. Bei fehlendem Pass muss der Antragsteller ernsthafte und nachhaltige Bemühungen um die Ausstellung eines neuen Dokuments nachweisen.

### Kein Perspektivenwechsel bei der Zuwanderung

Der ursprünglich intendierte Paradigmenwechsel wurde nicht erreicht. Vielmehr bleibt nach intensiver Befassung der Eindruck, dass im Hinblick auf erneute Ausweitung der Ermessensspielräume und der Einführung unbestimmter Rechtsbegriffe hinter das Ausländergesetz 1990 zurückgegangen wurde. Dieses Gesetz war damals unter den Prämissen Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geschaffen worden. So steht jetzt die Frage im Raum: Wer ist erkennbar integrationsbedürftig und wer nicht? Wer entscheidet darüber – entsteht dadurch ein neues Gefälle zwischen den einzelnen Bundesländern? Länderlisten sind keine Lösung des Problems.

Exemplarisch und als Prüfstein wird man sehen, ob es tatsächlich gelingt, die Praxis der Kettenduldung abzuschaffen (schon bisher: nach 18 Monaten soll erteilt werden; jetzt kommt es entscheidend darauf an, wie die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise von den Behörden jeweils ausgelegt wurde, zum Beispiel im Hinblick auf die Zumutbarkeit). Umso bedenklicher wäre, wenn keine bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften oder doch wenigstens entsprechende Anwendungshinweise ergehen würden. Ein Rückfall in die ausländerrechtliche Kleinstaaterei zum einen und eine Fülle von gerichtlich zu klärenden Fallkonstellationen wären die unvermeidbare Folge – und dies angesichts des in der Diskussion kaum wahrgenommenen Datums, dass bis März 2005 die EU-Richtlinie für Drittstaatsangehörige umgesetzt sein muss.

Schon der erste Gesetzentwurf hat die Vorschläge der Süßmuth-Kommission hinsichtlich der Zuwanderung aus demografischen Gründen nicht aufgenommen. Konsensfähig wurde das Prestigeprojekt des Bundesinnenministers erst, nachdem das Grundprinzip des Anwerbestopps unangetastet blieb. Insofern ist der Perspektivenwechsel im Bereich der Zuwanderung nicht vollzogen, denn Ausnahmen vom Anwerbestopp hat es schon immer bedarfsorientiert gegeben und werden auch weiter möglich sein.

Im Bereich der humanitären Zuwanderung sind – nach langen Auseinandersetzungen – wesentliche und langjährige Forderungen der Kirchen erfüllt worden:

- Der Kindernachzug von Drittstaaten wurde – entgegen ursprünglichen Intentionen – nicht erschwert, sondern partiell verbessert.
- Im Flüchtlingsbereich wurde die Genfer Flüchtlingskonvention als Anspruchsgrundlage dem Art. 16a Grundgesetz gleichgestellt.
- Nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung werden künftig als Fluchtgründe anerkannt.
- Die Einrichtung von Härtefallkommissionen auf Länderebene wird ermöglicht.

Erstmals werden im Gesetz Integrationserwartungen an Neuzuwanderer formuliert und durch gesetzliche Regelungen präzisiert. Ein wesentlicher Dissens zwischen Bischofsgesamt und Zuwanderungsgesetz zeigt sich im Integrationsverständnis: Während die Bischöfe von einem umfassenden – auch die Mehrheitsgesellschaft und die bereits eingewanderten Minderheiten einbeziehenden – Integrationsgeschehen ausgehen, orientiert sich das Zuwanderungsgesetz nahezu ausschließlich an den Neuzuwanderern und vernachlässigt den von den Kirchen als ebenso bedeutsam gekennzeichneten Bereich der nachholenden Integration. Die Kirchen warnen davor, durch einseitige Integrationsforderungen an die Neuzuwanderer eine Betrachtungsweise zu verstärken, die Integration (in Verengung auf Erlernen von Sprachkenntnissen) als ausschließliche Anpassungsleistung der Zuwanderer sieht.

### Ein Glaubwürdigkeitstest für die Kirche

Die Bischöfe sehen im Recht ein Instrument, das Integrationsgeschehen abzusichern. Ob das neue Zuwanderungsgesetz dies leisten kann, wird sich in der Praxis zeigen und bleibt zumindest fraglich: ob beispielsweise schwer oder von Einzelnen gar nicht erreichbare sprachliche Anforderungen einen Aufenthalt oder dessen Verfestigung auf Dauer verunmöglichen, oder ob die Hürde der neuen sprachlichen Anforderungen für Neuzuwanderer in einzelnen Bundesländern weit höher ist als für das Einbürgerungsverfahren.

Der von den Bischöfen propagierte Ausbau der Migrationsfachdienste steht im direkten Widerspruch zum auf Neuzuwanderung ausgerichteten und vorgesehenen Angebot im Zuwanderungsgesetz. Ob die katholische Kirche in Deutschland vor dem Hintergrund ihres Integrationsverständnisses die jahrzehntelang bewährten Migrationsdienste fortsetzt oder ihre bisher in diesem Feld eingesetzten erheblichen Eigenmittel nicht mehr ihren ausländischen Kirchensteuerzahlern durch dieses Beratungsangebot direkt zukommen lässt, wird ein Glaubwürdigkeitstest für das Integrationspapier sein.

*Klaus Barwig*