

Ergebnisse der Koalitionsvereinbarung Erste Bewertungen durch den Bereich Migration

Vorbemerkungen

Die Verhandlungen der CDU, CSU und der SPD wurden mit der Erarbeitung des Koalitionsvertrages abgeschlossen. In vielen Themenfeldern konnten Kompromisse gefunden werden, in einigen Bereichen – wie dem Schutz vor Benachteiligungen – gab es keine Einigung. Zu den Handlungsfeldern, in denen bereits früh weitgehende Übereinstimmung bestanden, gehört die Migrations- und Integrationspolitik. Möglicherweise hat dies seinen Grund in den langjährigen Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz, das nur auf Grundlage eines Kompromisses zwischen SPD und CDU zustande kam.

Der Bereich Migration engagiert sich für eine alle Politikbereiche umfassende Strategie zur Bekämpfung von Rassismus und Ausgrenzung sowie für eine Migrations- und Integrationspolitik, die die Schaffung von Teilhabechancen in den Vordergrund stellt. Von daher hat man in der letzten Legislaturperiode kritisch Stellung zu den unterschiedlichen Gesetzgebungsvorhaben wie Aufenthalts- und Antidiskriminierungsgesetz bezogen. Die kurze Phase des Wahlkampfes wurde genutzt, um die Parteien mit den „Anforderungen an eine künftige Bundespolitik¹“ zu konfrontieren und, um Stellungnahmen zu bitten. Auf dieser Grundlage bewerten die Organisationen im Folgenden die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen.

Grundsätzliche Bewertungen

Angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland und der gesamten Europäischen Union mit all den Folgen für die sozialen Sicherungssysteme, die Beschäftigungspoli-

¹ „Bundestagswahl 2005 – Anforderungen an die künftige Bundespolitik“ vom 2. August 2005

tik und den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt, angesichts zunehmender weltweiter Wanderungsbewegungen und der Herausforderungen an die Integrationspolitik messen die Koalitionsparteien der Einwanderungs-, Integrations- und Nichtdiskriminierungspolitik keine ausreichende Bedeutung zu. Die Organisationen hätten erwartet, dass die Koalitionsparteien

- die Einwanderung und Integration nicht nur unter dem Vorzeichen einer Bedrohung der Gesellschaft betrachten, sondern die Bedeutung der Migrantinnen und Migranten für Wirtschaft und Gesellschaft herausstellen, sowie die Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft umfassend annehmen,
- die Zunahme bis weit in die Mitte der Gesellschaft reichender rechtsextremer Einstellungen und die Zunahme rechtsextremer Straftaten als Bedrohung für eine weltoffene Gesellschaft begreifen und entsprechende Programme entwickeln,
- die Verpflichtungen zum Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung als Beitrag zur Schaffung einer Pluralen und offenen Gesellschaft begreifen und ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz schaffen.

Gleichwohl ist der Wille der Koalitionsparteien anzuerkennen, zumindest die mit der Integration verbundenen Herausforderungen als ressortübergreifende Aufgabe anzuerkennen. In eine gesellschaftliche Sackgasse läuft allerdings, wer die Integrationspolitik nur auf die Bereitstellung von Kursen und das Einfordern der Beteiligung ausrichtet. Notwendig sind, aus Sicht des Migrationsbereiches darüber hinaus die Anerkennung der Vielfältigkeit unserer Gesellschaft, die interkulturelle Öffnung der Institutionen und die Schaffung von ökonomischen, politischen und kulturellen Partizipationsmöglichkeiten. Im Übrigen müssen - sollen antidemokratischen und extremen Einstellungen in der gesamten Bevölkerung nicht Vorschub geleistet werden - Strategien und Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung und gegen Vorbehalte und Vorurteile entwickelt werden.

Begrüßt wird daher, dass im Bereich der Jugendhilfe die interkulturelle Kompetenz gestärkt werden soll. Andere ebenso wichtige Felder für die interkulturelle Öffnung wie der öffentliche Dienst oder auch die Altenhilfe werden von den Koalitionsparteien offensichtlich nicht gesehen.

Ebenfalls nicht ausreichend und eher schädlich ist die Konzentration der Maßnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus auf junge Menschen. Rassistische Einstellungen sind nicht nur bei Jugendlichen oder jungen Erwachsenen zu finden, wie unterschiedliche Untersuchungen in den letzten Jahren gezeigt haben.

Zum Ende der letzten Legislaturperiode gingen die Auffassungen der jetzigen Koalitionsparteien im Hinblick auf die Verbesserung des Schutzes vor Benachteiligungen weit auseinander. Dennoch müssen sie sich – angesichts ihrer Verantwortung für den Schutz vor Diskriminierung und der eingegangenen Verpflichtungen auf der europäischen Ebene – auf ein Antidiskriminierungsgesetz einigen. Man ist überzeugt: Nur ein umfassender Schutz im Zivilrecht, der ausdrücklich auch Benachteiligungen wegen des Alters, einer Behinderung, der Religion oder der sexuellen Ausrichtung einbezieht, ist erforderlich und sinnvoll. Grundlegend ist, dass Betroffene auch Anlauf- und Beschwerdestellen finden und das Gesetz in die Arbeit von Behörden, Organisationen, Verbänden und Betrieben implementiert wird.

Vereinbarungen in der Migrations- und Integrationspolitik

Nach Auffassung der Koalitionsparteien ist die Integration von grundlegender Bedeutung für die innere Verfassung der Gesellschaft. Notwendig sei aber eine Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung. Gleichzeitig sehen sie in der Migration eine zentrale Herausforderung, die ein Zusammenwirken aller Politikbereiche auf nationaler wie auf europäischer Ebene erforderlich macht.

Integrationsmaßnahmen

Der Bereich Migration unterstützt eine alle Politikbereiche einbeziehende Migrations- und Integrationspolitik. Richtig ist, dass die Koalitionsparteien die Integration zu einem Schwerpunkt der Bundesregierung machen wollen. Man unterstützt auch die Auffassung, dass eine Gesamtkonzeption für die Integrationspolitik und –maßnahmen erforderlich ist. Ob allerdings diese Politik bereits durch die Aufforderung an die Ressorts zu einer Querschnittspolitik wird, muss bezweifelt werden, zumal eine „kostenneutrale“ Bündelung der Integrationsmaßnahmen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlingen vorgesehen ist, das damit als „Kompetenzzentrum für Integration“ gestärkt werden soll.

Aus Sicht des Migrationsbereiches ist stattdessen ein koordiniertes Zusammenwirken von Bundesressorts, Bundesländer und Kommunen – im Rahmen der Schaffung eines Integrationsprogramms (nach § 45 AufenthG) – erforderlich. Einbezogen werden müssten darin insbesondere auch der Bildungs- und Beschäftigungssektor sowie Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz der Einwanderung in der einheimischen Bevölkerung. Außerdem ist eine Aufstockung der Mittel für die Integrations- (sprach)kurse zur Ausweitung des Angebots und zur Qualitätssteigerung erforderlich.

Überhaupt nicht ausreichend ist, wenn die Koalitionäre in Bezug auf Bildung und Ausbildung formulieren: „Jugendliche und Unternehmer mit Migrationshintergrund sollen gezielt für die Beteiligung an der beruflichen Ausbildung gewonnen werden.“ Aus unserer Sicht kann aber die Herstellung eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund und Unternehmern mit Migrationshintergrund zu dem Fehlschluss führen, dass ausländische Unternehmer für die Ausbildung ausländischer Jugendlicher verantwortlich seien. Diesem Eindruck muss – wegen der immer noch vorhandenen Vorurteile – entgegen entgegen gewirkt werden. Die Koalitionsparteien sollten daher bei allen Veröffentlichungen darauf achten, dass ein solcher Zusammenhang vermieden wird.

Richtig ist, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund häufig trotz abgeschlossener Schul- ausbildung und vieler Bewerbungen keinen Ausbildungsplatz bekommen. Richtig ist auch der Ansatz, Unternehmer mit Migrationshintergrund in die Lage zu versetzen, einen Beitrag zur Gesamtzahl an Ausbildungsplätzen zu leisten und hierzu die Aktivitäten des Arbeitsministeriums (Projekt KAUSA) fortzusetzen.

Die Partizipation an politischen Entscheidungen ist ein wichtiger Baustein der Integrationspolitik. Die Koalitionsparteien werden unterstützt in der Zielsetzung, das kommunale Wahlrecht auch auf Drittstaatsangehörige auszuweiten, auch wenn dafür eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist.

Interkultureller und interreligiöser Dialog

Die Koalitionsparteien werden in der Einschätzung, dem interreligiösen und interkulturellen Dialog müsse als Instrument der Integrationspolitik ein hoher Stellenwert eingeräumt werden, unterstützt. Das in diesem Zusammenhang die besondere Rolle des Dialogs mit dem Islam hervorgehoben wird, ist angemessen, darf aber nicht mit einer Stigmatisierung des Islam verbunden werden. Die neue Bundesregierung wird aufgefordert, Konzepte, Programme und Dialogstandards zügig und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu entwickeln.

Das Zuwanderungsgesetz

Nach fast einem Jahr Erfahrungen mit den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes sind erhebliche Mängel unverkennbar. Entgegen der Zielsetzungen des Gesetzes wird beispielsweise die Praxis der Kettenduldungen fortgesetzt. Die Verweigerung von Arbeitserlaubnissen bzw. deren Verlängerungen durch die Ausländerbehörden verschärfen die Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen. Von daher begrüßt man die angestrebte Evaluierung der Anwendungspraxis des Aufenthaltsrechts und der Schaffung einer gemeinsamen Verwaltungspraxis.

Gleichwohl muss festgehalten werden, dass mit der Angleichung der Anwendungspraxis wichtige Mängel nicht beseitigt werden. Von daher wird kritisiert, dass die Koalitionsparteien

- keine Bleiberechtsregelung
- keinen Arbeitsmarktzugang für Geduldete
- keine Rücknahme der Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention und
- keine Veränderungen bei der Widerrufspraxis entsprechend der europäischen Qualifikationsrichtlinie²

vereinbart haben.

Mit Besorgnis nimmt der Bereich Migration die Vereinbarungen zur Vaterschaftsanerkennung zur Kenntnis. Mit der Schaffung eines behördlichen Anfechtungsrechts nehmen die Koalitionsparteien einen wesentlichen Kern der Reform des Kindschaftsrechts aus dem Jahr 1998 zurück. Gleichzeitig werden vor allem ausländische Mütter nichtehelicher deutscher Kinder unter einen generellen Verdacht gestellt, sich durch Vaterschaftsanerkennungen deutscher Männer aufenthaltsrechtliche Vorteile zu verschaffen. Die Ausweitung des Anfechtungsrechts auf eine Behörde stellt einen deutlichen Eingriff in die Privatsphäre und die Bürgerrechte dar und diskriminiert deutsche Kinder aufgrund der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern.

Jede Zwangsverheiratung ist eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Individuums. Man ist der Auffassung, dass Zwangsverheiratungen zu verhindern sind. Über das Ausmaß und die Charakteristik von Zwangsverheiratungen liegen jedoch keine verlässlichen Daten und Studien vor. Die in der Öffentlichkeit diskutierten ausländerrechtlichen Maßnahmen (Einführung einer Mindestaltersgrenze für den Ehegattennachzug oder das Erfordernis von Kenntnissen der deutschen Sprache) sind nicht geeignet, Zwangsverheiratungen zu verhindern. Der im Koalitionsvertrag ebenfalls verfolgte Ansatz, präventiv tätig zu werden und die Rechtsstellung der Betroffenen zu verbessern und Beratungs- und Betreuungsangebote auszuweiten ist eher Erfolg versprechend. Der Bereich Migration ist darüber hinaus der Auffassung, dass die künftige Bundesregierung Gründe des Zustandekommens von Zwangsehen untersuchen und daraus Ansatzpunkte für entsprechende sozial- und familienpolitische Interventionen entwickeln sollte.

Illegaler Aufenthalt

Der Bereich Migration bedauert, dass die Koalitionsparteien sich im Hinblick auf die humanitäre Unterstützung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus nicht zu einer klaren Aussage durchringen konnten. Er erinnert daran, dass grundlegende Menschenrechte auch Menschen ohne legalen Status zustehen. Dazu gehören der Zugang zu Gesundheit, Bildung sowie der Schutz vor Ausbeutung. Dieser Schutz kann nur durchgesetzt werden, wenn die humanitäre Unterstützung frei bleibt vom Zwang der Meldung an die Ausländerbehörden und von einer Strafverfolgung.

Visa

Der Bereich Migration hält neue Regelungen zur Beteiligung der Sicherheitsbehörden am Visaverfahren für nicht erforderlich. Schon nach geltendem Recht ist eine Sicherheitsüberprüfung möglich (§ 73 Abs. 1 AufenthG). Eine verpflichtende Regelung würde alle Drittstaatsangehörigen unter den Generalverdacht des Terrorismus stellen und die Mehrzahl der Routineverfahren unnötig in die Länge ziehen.

Mit der geplanten Warndatei greift die Koalition ein Vorhaben auf, das bereits im Zuge der Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz diskutiert wurde. Unter anderem sollen „Einländer verdächtiger Personen“ erfasst werden. Aus Sicht des Datenschutzes ist die Erfassung

² Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in den ersten 8 Monaten in 2005 massenhaft den Status anerkannter Flüchtlinge widerrufen. Betroffen sind insbesondere Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten, wie Irak, Afghanistan oder dem Kosovo. Abschiebungen in diese Länder gefährden Leib und Leben sowie die Möglichkeit einer menschenwürdigen Existenz der Betroffenen. Menschen nach 5, 10 oder mehr Jahren Aufenthalt noch in ihre ursprünglichen Herkunftsländer abzuschicken, wird vor allem von den Kindern und Jugendlichen als eine Entwurzelung empfunden. Eine Bleiberechtsregelung würde im übrigen auch die Integrationsleistungen dieser Personengruppe anerkennen.

von personenbezogenen Daten stets sensibel zu behandeln. Werden persönliche Daten ausschließlich aufgrund von Vermutungen und nicht erwiesener Verdächtigungen gespeichert, stellt dies einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der zudem zu Stigmatisierungen der Betroffenen führen kann.

Maßnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus

Die Koalitionsparteien verkennen die mit dem Rechtsextremismus vorhandenen Bedrohungen für die Demokratie und die Gesellschaft. Auch wenn die rechtsextreme NPD bei der Bundestagswahl nur 1,6 % der Zweitstimmen erreichen konnte, so konnte sie dennoch – insbesondere durch das Bündnis mit der DVU und Teilen der Republikaner – in einigen Bundesländern und Wahlkreisen erhebliche Stimmengewinne erzielen. Besonders das Ergebnis bei der Gruppe der Erstwählerinnen und Erstwählern ist besorgniserregend.

Das niedrige Wahlergebnis verdeckt die Tatsache, dass in den letzten Jahren eine Zunahme rechtsextremer und antisemitischer Einstellungen zu beobachten ist. Ebenfalls zugenommen hat die Zahl rechtsextrem oder fremdenfeindlich motivierter Straftaten.

Dennoch halten die Koalitionsparteien es für nicht notwendig, sich ausführlich mit dem Rechtsextremismus auseinander zu setzen. Statt der Erarbeitung und Umsetzung einer Gesamtstrategie halten sie die Bekämpfung von rechtsextremen Einstellungen für ein Jugendproblem, dass mit Programmen für gefährdete Jugendliche beseitigt werden kann.

Die Koalitionsparteien stellen sich offensichtlich nicht den mit dem Rechtsextremismus verbundenen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen. Die Aussage, dass in jeder Generation die politische Bildung von Bedeutung ist und sie gestärkt werden soll, stellt ebenfalls keine Antwort dar.

Der Bereich Migration hatte in seinen Anforderungen an die künftige Bundespolitik ein Bündel von kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen vorgeschlagen und diese den Parteien zugesandt. In den Antworten der Unionsparteien und der SPD wurden wesentliche Maßnahmen und Vorschläge aufgegriffen, wie z. B. die Entwicklung eines nationalen Aktionsplanes³ oder auch die Forderung der CDU nach einer Kombination von sozialer, milieubezogener Prävention und staatlicher Repression sowie einer Kultur der Toleranz und Anerkennung⁴. Gegenüber einzelnen Organisationen wurde auch die Forderung nach der Schaffung einer europaweiten gemeinsamen Definition rassistischer Straftaten befürwortet⁵. Gerade wegen der Zustimmung der Unionsparteien und der SPD zu wesentlichen Forderungen ist es umso unverständlicher, dass die Koalitionsparteien die mit dem Rechtsextremismus verbundenen Herausforderungen fast gänzlich ignorieren.

Der Bereich Migration fordert die künftige Bundesregierung auf,

- entsprechend der internationalen Verpflichtungen einen „Nationalen Aktionsplan gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus“ zu erarbeiten und mit der Zivilgesellschaft zu beraten,
- im Rahmen der Europäischen Union einen neuen Anlauf zur Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie zur Bekämpfung von rassistischen Straftaten zu unternehmen,
- die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Bekämpfung des Rassismus auch künftig zu unterstützen und bisher vorhandene Förderprogramme weiter zu entwickeln sowie Schritte zur Gründung einer Stiftung einzuleiten, in der bisherige Programme „konjunkturunabhängig“ gebündelt werden können,

³ In der Antwort der SPD vom 31. August heißt es: „Der nationale Aktionsplan gegen Rassismus konnte auf Grund des vorzeitigen Endes der 15. Legislaturperiode nicht mehr vorgelegt werden. Mit Beginn der nächsten Legislaturperiode wird dies unverzüglich nachgeholt.“

⁴ Antwort der CDU vom 25. August

⁵ Z.B. Antwort der SPD auf die Fragen von PRO ASYL, IR und DGB vom 24. August 2005, in „Für eine weltoffene, demokratische und plurale Gesellschaft – Positionen der Parteien im Wahlkampf“; www.interkultureller-rat.de

- die Gespräche mit den Nichtregierungsorganisationen u. a. im Rahmen des „Forums gegen Rassismus“ fortzusetzen und zu einem gleichberechtigten Dialog weiter zu entwickeln.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Schaffung von Chancengleichheit

Wie bereits oben beschrieben, haben sich die Koalitionsparteien offensichtlich nicht geeinigt, wann und wie sie den Diskriminierungsschutz in Deutschland ausweiten und die Verpflichtungen aus den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien umsetzen wollen. Die Annahme, das Grundgesetz biete einen ausreichenden Schutz vor Benachteiligungen, ist nicht haltbar, denn erstens verpflichtet das Grundgesetz direkt nur die staatlichen Behörden, und zweitens besteht kein Schutz vor mittelbaren Diskriminierungen.

Der Bereich Migration setzt sich für einen umfassenden Schutz vor Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft, der Hautfarbe, des Alters oder einer Behinderung, des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung sowie wegen der sozialen Herkunft ein.

Obwohl die Parteien im Wahlkampf unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite eines Antidiskriminierungsgesetzes deutlich gemacht haben, waren sie sich jedoch einig, umgehend ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden, mit dem die Verpflichtungen der EU-Richtlinien umgesetzt werden.⁶ Von daher hätte erwartet werden können, dass sich die Koalitionäre wenigstens auf einen Zeitrahmen zur Umsetzung hätten einigen können.

Der Bereich Migration ist überzeugt, dass ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz einen Rahmen bieten muss, der aber weiter ausgefüllt werden muss. Die Schaffung einer Möglichkeit, individuell vor Gericht sich gegen ungerechtfertigte Behandlung zur Wehr zu setzen, ist von großer Bedeutung. Ebenso große Bedeutung hat aber auch die Unterstützung der Betroffenen durch fachkundige und unabhängige Antidiskriminierungsbüros und Verbände und Vereine.

Der Bereich Migration kritisiert, dass die Verhandlungspartner sich auch im Hinblick auf präventive Maßnahmen nicht einigen konnten. Sinnvoll wäre u. a. gewesen, im Koalitionsvertrag Unterstützungen für freiwillige Maßnahmen, Beratungseinrichtungen und weitere Untersuchungen zuzusagen.

⁶ In der Antwort der SPD vom 31.08.2005 wird betont, dass das im Bundestag verabschiedete Gesetz „die Grundlage aller Bestrebungen auf dem Gebiet der Antidiskriminierungspolitik“ bildet. Die Unionsparteien wollen – so ihre Antwort vom 25. August – eine zügige Umsetzung der vier Richtlinien, allerdings im Gegensatz zur SPD „eins zu eins“. Sie waren aber der Auffassung, dass das vom Bundestag beschlossene Gesetz weit über die Richtlinien hinausgeht.