



## **Anforderungen an einen Perspektivenwechsel in der Einwanderungs- und Integrationspolitik**

### **Positionen des Netzes gegen Rassismus, für gleiche Rechte**

#### **Grundsätzliches**

Das „Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte“ ist ein lockerer Zusammenschluss von ca. 100 überregional tätigen Organisationen, Verbänden und Initiativen. Die Organisationen des Netzes haben sich zum Ziel gesetzt, gemeinsam gegen Rassismus einzutreten und die gleichberechtigte Teilhabe aller Gruppen in der Gesellschaft zu fördern. Im Wissen um die unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkte der Organisationen, wollen sie Erfahrungen austauschen, sich gegenseitig unterstützen und informieren sowie die nationale und europäische Politik mitgestalten. Das „Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte“ ist Mitglied im „European Network against Racism“.

Aus dem Selbstverständnis des Netzes gegen Rassismus und seiner Organisationen heraus, darf eine zukunftsorientierte Einwanderungs- und Integrationspolitik und die Debatte darüber nicht zu einer Verfestigung von Vorbehalten gegenüber eingewanderten Menschen oder Minderheiten in der Gesellschaft führen. Sie darf fremdenfeindliche Einstellungen weder legitimieren noch dürfen in der Bevölkerung vorhandene Vorurteile parteitaktisch missbraucht werden.

Mit der Einrichtung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und dessen Bericht verbanden die Organisationen des Netzes die Hoffnung auf eine längst überfällige Versachlichung einer immer noch partei- und wahltaktisch geführten Diskussion. Daher begrüßte das Netz<sup>1</sup>, dass sich die Kommission vom jahrzehnte lang geltenden Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ verabschiedete und Vorschläge für eine künftige Gestaltung der Einwanderungs- und Integrationspolitik vorlegte. Das Netz unterstützte auch die Auffassung der Kommission, dass ein notwendiger Perspektivenwechsel mit einer breit angelegten Informationskampagne unterstützt werden müsse. Aus Sicht des Netzes ist eine umfassende Informationspolitik nach wie vor notwendig.

Entgegen den Forderungen der Zuwanderungskommission und vieler Verbände und Organisationen spielte der Bericht und die darin gemachten Aussagen in der politischen Debatte der Folgemonate kaum eine Rolle. Das galt im übrigen auch für den Bericht der sog. Müller-Kommission. Bereits Anfang August 2001 legte der Bundesinnenminister einen Gesetzesvorschlag vor, der zwar einige Elemente aus dem Bericht der Zuwanderungskommission beinhaltete, aber die grundsätzlichen Überlegungen vernachlässigte. Der Versuch des Bun-

<sup>1</sup> „Positionen des Netzes gegen Rassismus zum Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung“, beschlossen am 28. Juni 2001.

desinnenministers, von Anfang an Positionen der Union mit einzubeziehen ist gescheitert, wie das Abstimmungsverfahren im Bundesrat im März 2002 zeigte. Der anstehende Bundestagswahlkampf und nicht die Notwendigkeit einer umfassenden und nachhaltigen Veränderung der Einwanderungs- und Migrationspolitik bestimmte die Debatte.

Nach Auffassung der Organisationen des Netzes gegen Rassismus, für gleiche Rechte hat die Debatte um das Zuwanderungsgesetz dazu beigetragen, Vorurteile und Vorbehalte gegenüber Migranten weiter zu verstärken. Aussagen im Wahlprogramm der Union, wie die bisherige Zuwanderung sei „überwiegend nicht in Arbeitsplätze, sondern in die sozialen Sicherungssysteme“ erfolgt oder die Warnung, mangelnde Sprachkenntnisse und hohe Arbeitslosigkeit seien „Vorboten eines bedrohlichen sozialen Sprengstoffs in Deutschland“ belegen, dass Migranten immer noch als Bedrohung wahrgenommen werden. Gleiches gilt im übrigen auch für die Forderung von Bundesinnenminister Schily, mit seiner Äußerung, die beste Form der Integration sei die Assimilierung.

Das Netz gegen Rassismus fordert von der Bundesregierung, den Parteien im Bundestag und vom Bundesrat in der Debatte und den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz auf die Verbreitung von Klischees zu verzichten, da – wie im 2. ECRI-Bericht<sup>2</sup> hervorgehoben – ein enger Zusammenhang mit Rassismus, Fremdenhass und Intoleranz besteht. Statt dessen sollten sie ihre Verantwortung bei der Bekämpfung insbesondere des strukturellen Rassismus wahrnehmen und – wie vom Netz gegen Rassismus gefordert – konkrete Schritte für eine politische „Mainstreamingstrategie gegen Vorurteile, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, für Akzeptanz und Gleichbehandlung“ einleiten.

Das Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte fordert einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungs-, Flüchtlings- und Integrationspolitik. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der nochmaligen Ablehnung des Gesetzentwurfes durch den Bundesrat werden jetzt neue Verhandlungen geführt werden. Im Vordergrund sollten nicht weitere Kompromisse oder aber eine Reduzierung die Integrationsmaßnahmen und eine Verschärfung beim Kindernachzug, wie vom bayrischen Ministerpräsidenten<sup>3</sup> gefordert.

Das Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte fordert, die Verhandlungen für einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungs-, Flüchtlings- und Integrationspolitik zu nutzen. Leitlinie für die Entwicklung von Vorschlägen muss sein, die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Ausgrenzung sowie die Schaffung gleicher Teilhabechancen.

Aus der Perspektive der Arbeit der Organisationen des Netzes gegen Rassismus sind folgende Aspekte und Forderungen zu berücksichtigen.

## **1. Eine moderne Einwanderungs- und Integrationspolitik in einem vereinten Europa**

Migration ist Teil weltweiter Industrialisierungs- und Globalisierungsprozesse, verbunden mit der Zunahme der Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und verstärkt durch

---

<sup>2</sup> ECRI, Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000. Dort heißt es in Punkt 50: "Politiker, Journalisten und andere Personen des öffentlichen Lebens spielen hierbei eine wichtige Rolle. Sie sollten vermeiden, negative Klischeevorstellungen und Feindseligkeiten gegenüber Ausländern und Angehörigen von Minderheitengruppen zu verbreiten. Stattdessen sollten sie an der Spitze derer stehen, die sich gegen Rassismus und Diskriminierung aussprechen und sicherstellen, dass Angehörige von Minderheitengruppen als gleichwertige und erwünschte Bürger gesehen werden". ECRI unterstreicht in diesem Zusammenhang die Verbindung zwischen negativen und vorurteilsbehafteten Äußerungen über Ausländer im Zusammenhang mit dem Thema Staatsangehörigkeit und Asyl einerseits und Rassismus, Fremdenhass und Intoleranz gegenüber Personen ausländischer Herkunft andererseits.

<sup>3</sup> In einem Interview im Magazin Stern am 20.02.2003 erklärte Stoiber, dass es ein umfassendes Gesetz erst geben könne, wenn die Union im Bund wieder Regierungsverantwortung trage. Er sagte weiter: „Nur eine kleine Lösung mit einem Kompromiss über praktische Verbesserungen bei der Integration, beim Nachzugsalter für Kinder oder beim wissenschaftlichen Austausch halte ich für möglich.“

Kriege und Bürgerkriege, politische Verfolgung, ökologische Katastrophen und wirtschaftliche Not. Daher sind die Einwanderungs- und Integrationspolitik nicht allein national zu gestalten. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft besteht ein gemeinsamer Arbeitsmarkt mit der Freizügigkeit für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für die Erbringung von Dienstleistungen. Der Amsterdamer Vertrag ist Grundlage für eine europäische Migrations-, Flüchtlings- und Gleichbehandlungspolitik und der Vertrag von Nizza für die Erweiterung der Europäischen Union. In diesem Rahmen wurden bereits Richtlinien und Verordnungen verabschiedet, andere stehen noch an<sup>4</sup>.

Das Netz gegen Rassismus fordert, bei der Umsetzung des angestrebten Paradigmenwechsels stärker die europäische Dimension zu berücksichtigen. Dabei stellt das Netz klar, dass auch die Vorschläge für die Richtlinien im Hinblick auf die Bekämpfung von Rassismus und Ausgrenzung zu überprüfen sind. Beispielsweise entspricht der – auf Druck einiger Regierungen verschärfte Vorschlag für die Familienzusammenführung oder auch Bestimmungen im Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht den Vorstellungen des Netzes.

Gleichzeitig fordert das Netz gegen Rassismus dazu auf, die anstehende Erweiterung der EU sowie die Aufnahme der Türkei nicht zu missbrauchen, um Ängste in der Bevölkerung zu schüren bzw. um eine moderne Einwanderungspolitik zu verhindern.

## **2. Sicherer Aufenthalt für in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten**

Obwohl rund 5,3 der 7,3 Millionen ausländischen Staatsangehörigen bereits länger als 6 Jahre in Deutschland leben, besitzen nur rund 2,8 Millionen einen Daueraufenthaltsstatus. Mehr als 260.000 Menschen sind auf eine sog. Duldung angewiesen, d.h. sie können jederzeit abgeschoben oder ausgewiesen werden. Die Neueinwanderung durch ein neues Zuwanderungsgesetz zu gestalten, ohne denjenigen, die bereits lange in Deutschland leben einen sicheren und dauerhaften Aufenthalt zu gewähren, ist nicht akzeptabel.

Die Organisationen des Netzes gegen Rassismus fordern daher eine Bleiberechts- und Alt-fallregelung für Personen mit längerem Aufenthalt – unabhängig von ihrem bisherigen Status. Ihnen muss ein Daueraufenthaltsrecht gewährt werden.

## **3. Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte wahrnehmen**

Deutschland muss – insbesondere aufgrund seiner historischen Verantwortung – seine außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen an der Einhaltung der Menschenrechte orientieren. Aus dieser Verpflichtung muss Deutschland in Zukunft auch von Verfolgung und Vertreibung Betroffenen Zuflucht gewähren.

Daher fordert das Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte die Verpflichtungen für die Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention uneingeschränkt anzugleichen. In Übereinstimmung mit der Konvention ist ein Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung sowie bei Verfolgungen aufgrund des Geschlechts sicher zu stellen.

---

<sup>4</sup> Neben der Zuständigkeit für die Bekämpfung von Diskriminierung aus Art. 13 des Vertrages von Amsterdam fallen die Asyl- und Visapolitik, die Regelungen zur Einreise in die EU, die Einwanderung von Arbeitskräften und die Rechte von Drittstaatsangehörigen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Bereits verabschiedet wurde die Richtlinie über die Mindestnormen für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes von Bürgerkriegsflüchtlingsen, die Richtlinie über die Mindestnormen für die Asylverfahren sowie eine Reihe von Rückführungsabkommen. Richtlinienvorschläge liegen u.a. für den Familiennachzug, für den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und für die Einwanderung von Arbeitskräften vor.

Verabschiedet wurden bereits im Jahr 2000 zwei Richtlinien zur Nichtdiskriminierung, die bis Mitte bzw. bis Ende 2003 in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Die derzeitige Rechtsstellung der Flüchtlinge führt aus Sicht des Netzes vielfach zu menschenunwürdigen Aufenthaltsbedingungen. Insbesondere die räumliche Beschränkung des Aufenthalts (Residenzpflicht) kann zu einer zusätzlichen psychische Belastung und einer sozialen Isolation führen, gerade dann, wenn Einrichtungen Ziele rechtsextremer Übergriffe werden. Das generelle Arbeitsverbot für Asylbewerber bzw. der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt, auch für Flüchtlinge, die sich bereits lange in Deutschland aufhalten führen zu nicht akzeptablen Härten und sind zudem noch ökonomisch unververtretbar. Daher fordert das Netz insbesondere die Aufhebung der Residenzpflicht und die Abschaffung des generellen Arbeitsverbotes.

Den vollen Schutz der UN-Kinderrechtskonvention genießen unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder. Nach Auffassung des Netzes muss die Bundesrepublik Deutschland die aus der Konvention resultierenden Rechte einhalten und den ausländerrechtlich begründeten Vorbehalt zurück nehmen sowie die Verpflichtungen im Zuwanderungsgesetz effektiv umsetzen.

Die Aufnahme von Flüchtlingen darf nicht weiter eingeschränkt werden oder gar wegen der Notwendigkeit der Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen kontingentiert werden. Die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der Aufnahme von Flüchtlingen und der Einwanderung von Arbeitskräften fördert die Segmentierung der Migrantengruppen, die Vorurteile befördert. Das Netz lehnt daher Vorschläge für Jahreseinwanderungsquoten<sup>5</sup> unter Einbeziehung der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge ab.

In der politischen Diskussion wird Asylbewerbern und Flüchtlingen vorgeworfen, sie würden das Asylrecht „missbrauchen“. Die Organisationen des Netzes sind der Auffassung, dass die Verwendung derartiger Begriffe rassistische Einstellungen befördern und in den Augen der Täter fremdenfeindliche Angriffe legitimieren. Daher fordern sie die politisch Verantwortlichen in diesem Land auf, Menschen, die aufgrund des geltenden Asylrechts keine Anerkennung als Asylberechtigte bekommen, nicht länger auszugrenzen und mit Straftätern gleich zu setzen.

#### **4. Einwanderung von Erwerbstätigen gestalten**

Deutschland braucht einen Perspektivenwechsel von der bisherigen auf Abwehr ausgerichteten Migrationspolitik hin zu einer gestaltenden Einwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. In der aktuellen Debatte um das Zuwanderungsgesetz wird der Eindruck erweckt, die Beibehaltung des Anwerbestopps aus 1973 sei geeignet um einerseits die Zuwanderung von Arbeitskräften zu verhindern und andererseits einen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu leisten. Entgegen öffentlicher Äußerungen bestehen aufgrund europäischer oder internationaler Regelungen bzw. durch Ausnahmeverordnungen geschaffene Möglichkeiten zur Zuwanderung von Erwerbstätigen<sup>6</sup>. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Öffentlichkeit sachgerecht über die derzeitige und künftig notwendige Einwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu informieren. Nur so kann in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Akzeptanz in der Bevölkerung geschaffen werden.

---

<sup>5</sup> Der Vorschlag der Einführung von Jahreszuwanderungsquoten wurde Anfang Januar 2003 vom stellvertretenden Ministerpräsidenten Walter Döring (FDP) in einem Vorschlag für ein überarbeitetes Zuwanderungsgesetz erhoben. Danach soll die Hälfte der in den letzten beiden Jahren erfolgten Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzugs sowie der Aufnahme von Flüchtlingen von der Jahresquote abgezogen werden.

<sup>6</sup> Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden im Jahr 2000 nach der Anwerbestoppausnahmeverordnung 342.000 Arbeitserlaubnisse erstmals erteilt. Darunter fallen u.a. knapp 220.000 Saisonbeschäftigte, knapp 65.000 Werkvertragsarbeitnehmer und knapp 10.000 Arbeitserlaubnisse aufgrund regionaler Ausnahmen. Hinzu kommen noch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das Recht auf Freizügigkeit in der EU in Anspruch nehmen und die aufgrund der Dienstleistungsfreiheit in der EU befristet entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Das Netz gegen Rassismus fordert klare und einfache Regelungen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit in Deutschland bietet. Gleiches gilt für Auszubildende sowie für Studentinnen und Studenten. Dabei muss die dauerhafte Einwanderung Vorrang vor der kurzfristigen Besetzung offener Arbeitsstellen haben.

## **5. Integration fördern**

Integration bedeutet aus Sicht der Organisationen des Netzes nicht Anpassung oder die Aufgabe der eigenen Identität; Integration hat das Ziel eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen sowie den Respekt vor der kulturellen Vielfalt zu fördern. Integration ist ein Prozess, dessen Start möglichst mit der Einreise beginnen soll, aber Integration hat kein Ende, dass mit einer – wie auch immer gearbeteten Prüfung oder der Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft abgeschlossen wird.

Das Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte fordert ein integrationspolitisches Gesamtkonzept, dass sich nicht allein auf das Erlernen der Sprache beziehen darf. Notwendig ist die Einbeziehung des Bildungs- und Beschäftigungssektors sowie Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz in der einheimischen Bevölkerung.

Einbezogen werden müssen auch die Fragen der politischen Partizipation und die zukünftige Entwicklung in den Stadtteilen. Demokratiedefizite entstehen, wenn Migrantinnen und Migranten insbesondere in Stadtteilen mit überwiegender Migrantenbevölkerung nicht in die politischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Notwendig sind aus Sicht des Netzes u.a. die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, Erleichterungen bei der Einbürgerung, eine größere Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Arbeit der Parteien und Stadtparlamente und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Gefordert ist dabei auch der Ausbau entsprechender stadtteilbezogener Modellversuche.

Wer Integration will und fordert, dass die Einwanderer die deutsche Sprache erlernen, der muss zunächst ein ausreichendes Angebot schaffen, statt über Sanktionen zu philosophieren. Die derzeitigen Angebote jedenfalls, beispielsweise für Sprachkurse, sind dazu in keiner Weise ausreichend. Aus Sicht des Netzes sind die Integrationskurse um eine umfassende Beratung, sozialpädagogische Begleitung und eine Betreuung von Kindern zu ergänzen.

Die Umsetzung eines notwendigen Paradigmenwechsels in der Einwanderungs-, Flüchtlings- und Integrationspolitik bedarf nicht nur der Veränderung rechtlicher Regelungen für die Einreise und der Maßnahmen zur Integration der Neuzuwanderer. Erforderlich ist auch eine veränderte Haltung gegenüber den bereits lange in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten, sowie ihrer Kinder und Enkel. Statt ständig über Defizite zu sprechen, sollten ihre Kompetenzen und Leistungen anerkannt werden. Die Gestaltung einer Einwanderungsgesellschaft in Deutschland – und im übrigen auch der gesamten Europäischen Union – muss nach Auffassung der Organisationen des Netzes gegen Rassismus verbunden werden mit gesellschaftlichen Veränderungen und einem Abbau des strukturellen Rassismus und der Ungleichbehandlung. Nur so kann eine Akzeptanz für eine zusätzliche Einwanderung in der Bevölkerung geschaffen und Fremdenfeindlichkeit und Rassismus abgebaut werden.