

**Diskussionspapier**

**Deutschland ist ein Einwanderungsland – für ein nationales  
Integrationskonzept**

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK  
vom 14. September 2001**

Der Vorstand der Bundes-SGK begrüßt den Gesetzentwurf des Bundesministers des Innern zur Zuwanderung und die dem Entwurf zu Grunde liegenden Ausführungen der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und die diesbezüglichen Positionen der SPD-Bundestagsfraktion ausdrücklich. Es ist richtig, dass in Zukunft eine gezielte Zuwanderung von ausländischen Fachkräften notwendig ist, um den Standort Deutschland auch weiterhin für die vielen Unternehmen und Dienstleister in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen attraktiv zu halten. Wir brauchen ein nationales Integrationsprogramm, das zugleich die Integration der bisher zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer weiter befördert, das Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern verbessert und Diskriminierung überwinden hilft. Zudem begreifen wir die Zuwanderung von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen als einen Gewinn und als eine Bereicherung für das Zusammenleben in unseren Gemeinden, Städten und Kreisen.

Gleichzeitig brauchen wir weitere Verbesserungen in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Familienpolitik, der Wissenschaftspolitik und der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, um den hier lebenden Menschen mehr Qualifizierung und bessere Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Die hierzu von der rot-grünen Koalition eingeleiteten Maßnahmen weisen in die richtige Richtung.

### **Deutschland ist bereits ein Einwanderungsland**

Ungeachtet der künftigen Zahl von Menschen, die lang- oder kurzfristig in die Bundesrepublik Deutschland einreisen werden, besteht schon heute ein hohes Maß an Zuwanderung in unsere Städte, Gemeinden und Kreise.

In den vergangenen Jahren verzeichneten wir in der Bundesrepublik Deutschland eine Wanderungsbewegung von ca. 1 Mio. Menschen. In den letzten zehn Jahren gab es dabei einen Zuwanderungsüberschuss (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) von etwa 200.000 Menschen. Insgesamt leben in der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit etwa 7,35 Millionen Ausländerinnen und Ausländer sowie ca. 3,2 Millionen Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die nach dem Grundgesetz als Deutsche gelten. Zudem wurden bislang rund eine Million Menschen eingebürgert. Fast 40 Prozent der hier dargestellten Gruppe sind Menschen, die seit mehr als 15 Jahren bei uns leben. Neben Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und deren Familienangehörigen kommen gegenwärtig jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion sowie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland.

Nicht zu vergessen sind die vielen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die aufgrund der fortschreitenden Integration in der EU in Zukunft von ihrem Recht auf Freizügigkeit stärker Gebrauch machen werden. Die jetzt vorgesehene Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die faktisch ohnehin nur deklaratorischen Charakter hatte, ist eine logische Konsequenz der Verwirklichung dieses Freizügigkeitsrechts.

Als Handelsnation werden wir uns außerdem vor dem Hintergrund der Globalisierung der Märkte darauf einstellen müssen, dass es in Deutschland zunehmend Menschen geben wird, die für einige Jahre in Deutschland verweilen, dann in ihr Heimatland zurückkehren und später möglicherweise wieder den Weg nach Deutschland suchen.

Mit der sog. „Green-Card-Verordnung“ wurde der 1973 in Kraft getretene Anwerbestopp erstmals zum 1. August 2000 gelockert. Mit dieser Regelung für eine Arbeitsaufnahme ausländischer IT-Spezialistinnen und IT-Spezialisten in Deutschland wurde eine neue Phase der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland eingeleitet. Damit verbunden, erhielt die Zuwanderungsdebatte eine neue Qualität. Heute wird von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass unser Wohlstand, die Prosperität unserer Wirtschaft und die langfristige Existenz unserer sozialen Sicherungssysteme nur dann aufrecht erhalten werden können, wenn künftig eine größere Zahl von qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern pro Jahr nach Deutschland kommen und die Folgen abnehmender Geburtenzahlen ausgleichen.

Diese Aspekte verdeutlichen, die Kommunen müssen sich in Zukunft auf eine steigende Zahl von Zuwanderinnen und Zuwandern einstellen, denn wir brauchen in einem bestimmten Umfang Arbeitsmigration nach Deutschland in Form gesteuerter Zuwanderung, wie sie von der SPD auch angestrebt wird. Spezifische und bedarfsorientierte Integrationsmaßnahmen müssen vor Ort entwickelt und bereits bestehende Maßnahmen verbessert werden. Der Bund und die Länder müssen ihre bisherigen Integrationspolitiken dahingehend überprüfen, ob sie die Integration der Menschen fördern oder hemmen. Sie dürfen diese Aufgabe nicht auf die kommunale Ebene abschieben. Sie müssen bessere Rahmenbedingungen für die Integrationsangebote vor Ort schaffen. Wir brauchen ein abgestimmtes Integrationsprogramm mit klaren Regeln und Zuständigkeiten, sowie eine eindeutige Finanzierungsregelung, die keine Seite überfordert.

### **Bestehende Integrationsdefizite nicht übersehen**

Spätestens seit 1980 gibt es erhebliche Integrationsdefizite bei einigen der zugewanderten Menschen. Sie wirken sich heute insbesondere auf die Soziallasten und das friedliche Zusammenleben in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen aus. Die Arbeitslosigkeit ist unter ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern doppelt so hoch. 33 Prozent aller Ausländerinnen und Ausländer erzielen keinen Berufsabschluss. Die Sozialhilfequote bei Ausländerinnen und Ausländern ist in den letzten zwanzig Jahren stärker gestiegen als bei dem deutschen Bevölkerungsteil und ist heute mit 9 Prozent etwa dreimal so hoch.

Es bedarf deshalb einer genauen Abstimmung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen, um die Integration der vielen bereits in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer und den künftig Zuziehenden zu verbessern sowie effizient und effektiv zu gestalten. Bereits vorhandene Integrationsangebote müssen auf ihre Zielgenauigkeit geprüft werden. Zudem darf es nicht zu einer Bildung von Arbeitsimmigrantinnen und Arbeitsimmigranten erster und zweiter Klasse kommen. Das geplante „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) muss die bereits hier lebenden ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger und ihre besonderen Problemlagen berücksichtigen, zumal die eingangs dargestellten sozialen Folgen auch den bislang nicht ausreichend passgenauen Integrationspolitiken geschuldet sind.

Es reicht deshalb nicht aus, das vorhandene Instrumentarium der Kommunen, der Länder und des Bundes einfach um weitere Förderinstrumente zu erweitern. Die Integration der zugewanderten Menschen ist eine sozialpolitische Querschnittsaufgabe. Auch hier müssen, nach dem Prinzip des Förderns und Forderns, die bestehenden Integrationsangebote auf ihre Zielgenauigkeit überprüft und mit weiteren sozialen Leistungen und Angeboten (Kindergarten, Schule etc.) vernetzt werden, um den Menschen möglichst passgenaue und individuelle Hilfen zu geben, die u.a. auch ihre Lebensphasen berücksichtigen, damit sie beruflich (im ersten Arbeitsmarkt) und sozial integriert werden können.

### **Für ein nationales innovatives Integrationsprogramm mit gerechten Lasten**

Der Vorstand der Bundes-SGK ist der Ansicht, dass im Kontext des jetzt zu erstellenden Zuwanderungsgesetzes, eine breite Abstimmung über die anzustrebenden Integrationsangebote und über den Umbau der bestehenden Strukturen und Angebote sowie die diesbezügliche Lastenverteilung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen erfolgen muss. Die Positionen der SPD-Bundestagsfraktion, zum einen den Einsatz der für die Integration bereits eingesetzten Mittel zu optimieren und zum anderen die Kommunen „nach Möglichkeit“ nicht mit zusätzlichen Kosten zu belasten, werden vom Vorstand der Bundes-SGK im Grundsatz begrüßt. Dies gilt auch für eine entsprechende Aussage der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“.

Der Vorschlag, im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes einen Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse, Einführungen in die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands) gesetzlich zu regeln und als Vorbedingung für den Erhalt eines dauerhaften Aufenthaltrechtes zu definieren, findet unsere volle Unterstützung. Ebenso begrüßt der Vorstand der Bundes-SGK, dass das geplante Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in Abstimmung mit den Ländern, den Kommunen, der Ausländerbeauftragten und den vielen gesellschaftlichen Gruppen, ein abgestimmtes Integrationsprogramm erarbeiten soll. Es ist richtig, Grundstruktur, Inhalt und Umfang, die Einzelheiten der Organisation, Ausgestaltung und der Durchführung sowie die Rahmenbedingungen für die Teilnahme in diesem Integrationsprogramm möglichst einheitlich zu regeln. Allerdings darf diese Vereinheitlichung nicht dazu führen, dass örtlich und regional angepasste Integrationsangebote und ihre weitere Vernetzung behindert werden.

Im Rahmen des neuen Integrationsprogramms muss allerdings auch berücksichtigt werden, in welchem Umfang und mit welcher Zielsetzung in Zukunft die gesteuerte Zuwanderung nach Deutschland, aus ökonomischen, demographischen und humanitären Gründen erfolgen soll. Dabei muss die Integrationsfähigkeit unserer Städte, Gemeinden und Kreise - sowohl die gesellschaftliche als auch die ökonomische - immer beachtet werden. Es darf zu keiner Überbelastung einzelner Kommunen kommen und es gilt, die finanziellen Lasten gerecht und unter Berücksichtigung des Konnexitätsgedankens zu verteilen.

Die Kommunen sind aufgefordert, ihre bestehenden Integrationsangebote und alle weiteren Leistungen auf ihre Zielgenauigkeit zu überprüfen. Es muss die Vernetzung mit den weiteren wichtigen Angeboten der kommunalen Ebene verbessert werden. Auch hier sollte gezieltes Fallmanagement mit dem entsprechenden Hilfeplanverfahren und nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ umgesetzt werden. Dafür müssen alle weiteren Angebote vor Ort flexibel nutzbar gestaltet werden, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Jedes nationale Integrationsprogramm und die angebotenen Integrationskurse können nur so gut sein, wie sie in der Praxis vor Ort innovativ umgesetzt und vernetzt werden.

### **Wir müssen klare Anforderungen definieren und gesellschaftlichen Konsens schaffen**

Nach Auffassung des Vorstandes der Bundes-SGK ist es erforderlich zu definieren, was wir unter Integration verstehen, wie viel Anpassung wir erwarten und wie offen unsere Gesellschaft sein soll. Darüber müssen klare Aussagen getroffen werden, um die Anforderungen an alle genau und gerecht zu bestimmen und staatliches Handeln zu optimieren. Die Bundesregierung sollte des Weiteren eine gesamtgesellschaftliche Diskussion eröffnen, um für die Zukunft ein besseres Verständnis für diesen komplexen Bereich in unseren Gemeinwesen zu etablieren. Dieses setzt allerdings auch den politischen Anstand voraus, mit der latenten Fremdenfeindlichkeit einiger Teile unserer Bevölkerung keine Stimmungsmache zu betreiben.

Es muss dabei die Zielsetzung bestehen, die Debatte über die Gründe des Aufenthalts von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu versachlichen. Der Vorstand der Bundes-SGK begrüßt auch deshalb die Zielsetzung, das geltende Ausländergesetz durch ein neues „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (Aufenthaltsgesetz) zu regeln und dort wesentliche Bestimmungen des Aufenthaltsrechts aufzunehmen. Die geplante Reduzierung der Aufenthaltstitel auf eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis und eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis, verbunden mit der Neuorientierung des Aufenthaltsrechts an Aufenthaltszwecken (Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, humanitäre Gründe), ist in diesem Zusammenhang ein Schritt in die richtige Richtung, um der Diskussion eine sachliche Grundlage zu geben und die Praktikabilität zu erhöhen.

Die Kenntnis der Sprache sowie der rechtlichen und kulturellen Grundlagen eines Gemeinwesens sind u. a. eine wichtige Integrationsvoraussetzung. Wer z.B. in dem Land, in dem er lebt, nicht kommunizieren kann, grenzt sich aus. Mangelnde Sprachkenntnisse sind heute immer noch ein wesentlicher Grund für (soziale) Probleme vieler in unseren Kommunen lebender Ausländerinnen und Ausländer. Der Vorstand der Bundes-SGK unterstützt deshalb Überlegungen, dass ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger verstärkt dazu motiviert werden, an den künftig angebotenen Integrationskursen teilzunehmen. Der Vorstand teilt ebenfalls die Auffassung, dass ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Voraussetzung für die Gewährung der neuen (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis sein müssen.

### **Zuständigkeiten und Sozialleistungen klarstellen**

Asylbewerberinnen und Asylbewerber erhalten staatliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Durch die bestehende Regelung, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber und ausreisepflichtige Personen nach drei Jahren Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz (BSHG) erhalten, bestehen für dieselbe Gruppe zwei unterschiedliche Leistungsnormen, was aus fachlicher Sicht nicht zu rechtfertigen ist. Zudem wird damit der individuelle Anreiz geschaffen, die Verfahren zu verlängern, um Leistungen nach dem BSHG zu erhalten. Damit entstehen den Kommunen Zuständigkeiten für eine Zielgruppe (und damit verbunden Kosten), für die sie gemäß ursprünglicher Definition des Gesetzes (§ 1 AsylbLG) nicht zuständig sein sollten. Aus diesen Gründen unterstützt der Vorstand der Bundes-SGK den Vorschlag, im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes das AsylbLG dahingehend zu verändern, dass die Betroffenen für die Dauer des gesamten Asylverfahrens Leistungen nach dem AsylbLG erhalten.

Die vorgeschlagene Regelung für die sogenannten humanitären Bleiberechte, mit der vorgesehenen Abschaffung der Duldung, ist aus kommunaler Sicht ebenfalls zu begrüßen. Es ist richtig, den Menschen, die nicht zurückkehren können, ein befristetes Aufenthaltsrecht zu gewähren und im Gegenzug Maßnahmen zu ergreifen, die Ausreisepflicht effizienter umzusetzen.

### **Das Asylverfahren beschleunigen und versachlichen**

Der Vorstand der Bundes-SGK vertritt die Auffassung, dass das Asylverfahren im Sinne der Asylbewerberinnen und Asylbewerber und um die Integrationsbereitschaft des Aufnahmelandes zu fördern, beschleunigt werden muss. Die derzeit langwierigen Prozesse sind für die Beteiligten inhuman. Es ist für alle Beteiligten wichtig, möglichst schnell Rechtsklarheit zu haben. Der Ausschluss des Wechsels vom Asylverfahren in die Zuwanderung aus Erwerbsgründen ist richtig, um der Debatte über Scheinasylantinnen und Scheinasylanten etc. den Boden zu entziehen. Zudem verlangt es die Plausibilität und Stringenz des beabsichtigten Zuwanderungsgesetzes, aus den bereits benannten Gründen, eine strikte Trennung der unterschiedlichen Verfahren, aufgrund der zu Grunde liegenden Zuwanderungsmotivation der betroffenen Individuen vorzunehmen.