

Wir wollen herausfinden, wo die Stärken des Gesetzes liegen und wo es Schwachpunkte gibt.

Rede von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich des Praktiker-Erfahrungsaustausches zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes am 30. März 2006 in Berlin

Ich heiÙe Sie zum Praktiker-Erfahrungsaustausch herzlich willkommen.

Das Zuwanderungsgesetz lebt – wie jedes Gesetz und jede Verordnung – von seiner Umsetzung. Mangelhaft umgesetztes Recht schwächt den Rechtsstaat in nachhaltiger Weise; berechenbarer Vollzug stärkt ihn. Damit geht es letztlich auch immer um die Legitimität von Recht und seine Akzeptanz. Beides wird auf die Dauer in Frage gestellt, wenn geschriebenes Recht an der Wirklichkeit vorbeigeht und für die Praxis nicht handhabbar ist. Ebenso wichtig für die Durchsetzung des Rechts sind effiziente Verwaltungsstrukturen.

Die Regierungskoalition ist daher übereingekommen, das Zuwanderungsgesetz anhand der Praxis zu evaluieren und es auf seine Vollzugsfreundlichkeit zu prüfen. Wir wollen herausfinden, wo die Stärken des Gesetzes liegen und wo es Schwachpunkte gibt.

Ich freue mich, dass wir ausgewiesene Praktiker aus den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens für die Veranstaltung gewinnen konnten. Sie alle sind in ihrer täglichen Arbeit mit der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes befasst und werden anschaulich darstellen können, wie die Praxis mit den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes verfährt und wo vielleicht Probleme liegen.

Zuwanderung stellt enorme, sehr unterschiedliche Herausforderungen an uns, die mitunter auch in einem Spannungsverhältnis stehen:

- Um den Wohlstand langfristig zu sichern, ist Deutschland auf hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Hier befinden wir uns mehr denn je in einem internationalen Wettbewerb. Wir müssen also Bedingungen schaffen, die so attraktiv sind, dass Hochqualifizierte mit ihren Angehörigen nach Deutschland kommen oder – wenn sie von hier stammen – in Deutschland bleiben.
- Zuwanderungspolitik muss immer auch den Schutz und die Sicherheit unseres Landes und der Menschen, die hier leben, gewährleisten.
- Zuwanderungspolitik muss unserer humanitären Verantwortung gerecht werden, wie sie sich aus dem Grundgesetz sowie aus einer Vielzahl völkerrechtlich bindender Verträge und Pakte ergibt.
- Für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft ist es schließlich notwendig, dass die Menschen, die zu uns kommen, sich hier gut integrieren. Zuwanderungspolitik muss daher auf Integration hin ausgerichtet sein.

Das Zuwanderungsgesetz, das ja auf einem sehr breiten politischen Konsens beruht – der Bundestag hat es nahezu einstimmig mit lediglich 2 Gegenstimmen verabschiedet –, berücksichtigt diese Anforderungen. Sie spiegeln sich daher auch im Programm dieser Tagung wider.

Die Integration ist dem Gesetzgeber so wichtig, dass die im Zuwanderungsgesetz verankerten Integrationskurse Gegenstand einer eigenen Evaluierung sind. Wir dürfen dabei nicht vergessen: Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und keinesfalls nur eine staatliche Leistung. Integration betrifft alle Politikbereiche und ist so eine wirkliche Querschnittsaufgabe aller Ressorts.

Die Neuregelung der Arbeitsmigration war der Auslöser, über eine Neugestaltung des Ausländerrechts nachzudenken. Zunächst gab es die so genannte Green-Card-Regelung, um hoch qualifizierten ausländischen IT-Fachkräften eine Arbeitsaufnahme in Deutschland zu

ermöglichen. Es stellte sich aber schnell heraus, dass diese Regelung nicht so angenommen wurde wie erhofft.

Mit dem neuen Aufenthaltsgesetz werden hoch qualifizierten Wissenschaftlern und Arbeitskräften nun attraktive Aufenthaltsbedingungen geboten. Sicherlich geben verbesserte aufenthaltsrechtliche Regelungen nicht allein den Ausschlag, sich für oder gegen einen Aufenthalt in Deutschland zu entscheiden – aber sie tragen nicht unwesentlich zur Entscheidung bei. Ich bin gespannt auf die Einschätzung der Experten, ob es gelungen ist, die rechtlichen Hindernisse zu beseitigen, die früher Hochqualifizierte davon abgehalten haben, nach Deutschland zu kommen.

Ein weiteres Problem war, dass früher viele ausländische Studienabsolventen in andere Industrieländer mit großzügigeren aufenthaltsrechtlichen Regelungen abwanderten. Dort machten sie dann mit ihrem hier erworbenen Fachwissen den hiesigen Unternehmen Konkurrenz. Es war daher wichtig, ausländischen Studentinnen und Studenten im Anschluss an das Studium die Berufsausübung in Deutschland zu ermöglichen. Auch hier hat das Zuwanderungsgesetz Abhilfe geschaffen.

Von nicht geringerer Bedeutung sind aber auch die aufenthaltsrechtlichen Regelungen für mittel und niedrig Qualifizierte. Hier gab es im Vorfeld des Zuwanderungsgesetzes wohl das größte Meinungsspektrum: Die Einen forderten die gänzliche Öffnung des Arbeitsmarktes, weil der Bedarf selbst den Zugang steuern würde. Andere wollten den Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis im Interesse einer Beschäftigung deutscher Arbeitsloser so weit wie möglich für Zuwanderer verschließen. Im Rahmen des Zuwanderungskompromisses hat man sich darauf geeinigt, einerseits den seit 1973 bestehenden Anwerbestopp aufrecht zu erhalten, andererseits aber Ausnahmen für dringend benötigte Arbeitskräfte vorzusehen.

In den Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz haben Sicherheitsfragen einen besonderen Stellenwert eingenommen. Die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ist ein zentrales Anliegen des Staates. Es darf daher im Rahmen der Zuwanderungspolitik keine Kompromisse geben, die zu Lasten der inneren Sicherheit gehen.

Diesem Umstand hat der Gesetzgeber durch folgende Regelungen Rechnung getragen:

- die bundesweite Regelanfrage beim Verfassungsschutz anlässlich von Einbürgerungen sowie Sicherheitsabfragen vor der Erteilung eines Aufenthaltstitels;
- zusätzliche sicherheitsrelevante Ausweisungstatbestände, z.B. bei Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (Die Ausweisung bedarf in diesem Fall nicht mehr einer vorherigen strafrechtlichen Verurteilung.);
- ein Ausweisungstatbestand für sog. Hassprediger.

Falls der Vollzug einer Abschiebung an Abschiebungsverboten scheitert, sollen Meldeauflagen, Einschränkungen der Freizügigkeit und strafbewährte Kommunikationsmittelverbote zu einem Sicherheitsgewinn führen. Mit der neu eingeführten Abschiebungsanordnung ist es möglich, Ausländerinnen oder Ausländer zügig außer Landes zu bringen, wenn sie eine besondere Gefahr für die Sicherheit Deutschlands sind. Der Beschleunigung dient vor allem die Beschränkung des Rechtsschutzes auf eine Instanz: das Bundesverwaltungsgericht.

Bei der Ausweisung extremistischer Ausländer ist die lange Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren jedoch nach wie vor ein Problem, wenn die sehr hohe Schwelle der Abschiebungsanordnung nicht erreicht ist. Ich kann das große Unverständnis der Öffentlichkeit hier schon verstehen, wenn man an die zahllosen Rechtsverfahren denkt, die beispielsweise im Fall Kaplan durchgeführt wurden. Selbst für die zuständigen Behörden war es bisweilen schwer, den Überblick über sämtliche anhängige ausländer- und asylrechtliche Verfahren zu behalten. Der Vorgang hat plastisch vor Augen geführt, dass sowohl die Rechtsschutzmöglichkeiten als auch die Zahl der möglichen Instanzen in solchen Fällen auf das nach Art. 19 Abs. 4 GG erforderliche Maß eingeschränkt werden müssen.

Die Koalition hat sich darauf verständigt, im Rahmen der Evaluierung zu prüfen, ob alle Sicherheitsfragen zufriedenstellend gelöst sind. Die bisherigen Informationen zeigen, dass die Länder in sehr unterschiedlichem Maße von den Neuregelungen Gebrauch machen. Besonders bei der Beteiligung der Sicherheitsbehörden vor Erteilung eines Visums oder eines anderen Aufenthaltstitels wird der gesetzliche Spielraum von den Ländern sehr unterschiedlich genutzt. Ich freue mich daher, dass Vertreter der Länder und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hier sind. Sie werden zur Klärung der Frage beitragen können, ob hier weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht oder ob die Präzisierung einzelner Regelungen ausreichend ist.

Sowohl einige Bundesländer als auch europäische Nachbarstaaten haben in den letzten Monaten erneut gefordert, zusätzliche Maßnahmen bei gefährlichen Ausländern zu ergreifen, die nicht in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden können. Die Vorschläge reichen von einer Verschärfung der Meldeauflagen über die Verwendung von elektronischen Fußfesseln bis hin zur Sicherungsverwahrung. In der Presse und der Öffentlichkeit werden diese Forderungen insbesondere im Zusammenhang mit ihrer völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit diskutiert. Bei einem Praktiker-Erfahrungsaustausch wird der Schwerpunkt der Diskussion wohl eher auf Fragen der Notwendigkeit, der Effektivität und der Kosten solcher Maßnahmen liegen.

Ein ebenfalls sehr wichtiges und drängendes Problem sind die so genannten Kettenduldungen und die Forderung nach einer allgemeinen Bleiberechtsregelung für Geduldete.

Die Innenminister der Länder haben im Dezember 2005 eine Bleiberechtsregelung für seit Jahren Geduldete ausführlich erörtert. Und ich hoffe, dass es noch vor Jahresende eine Einigung der Länder in dieser Frage geben wird. Die Evaluation des Zuwanderungsgesetzes kann wichtige Vorarbeit leisten, um hier möglichst schnell voranzukommen. Denn natürlich brauchen wir eine vernünftige Regelung und kein permanentes Provisorium.

Das jetzige Aufenthaltsgesetz sieht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eigentlich ausreisepflichtige Personen vor, wenn der Ausreise rechtliche oder tatsächliche Gründe entgegenstehen und nicht damit zu rechnen ist, dass diese in absehbarer Zeit wegfallen. Dabei wird natürlich vorausgesetzt, dass eine freiwillige Ausreise nicht möglich ist und der Ausländer das Ausreisehindernis nicht selbst verschuldet hat.

Diese Regelung hat aber nicht dazu geführt, Kettenduldungen in dem vom Gesetzgeber angestrebten Umfang zu vermeiden. Daher muss anhand der tatsächlichen Gegebenheiten und des Gesetzesvollzugs geklärt werden, was die Ursache ist. Beruht die fortlaufende Duldung darauf, dass die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer aus selbstverschuldeten Gründen nicht ausreisen können oder die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise nicht nutzen, oder liegen andere Gründe vor? Dabei müssen wir natürlich ein besonderes Augenmerk auf die in Deutschland aufgewachsenen Kinder richten. Ich hoffe, dass die Evaluation dazu beitragen wird, eine vernünftige Lösung zu finden.

Ich bin aber auch der festen Überzeugung, dass illegale Zuwanderung grundsätzlich nicht belohnt werden darf. Sonst verhielten wir uns widersprüchlich. Der illegale Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern ist ja ein intensiv diskutiertes Thema. Die Forderungen gehen von der Entkriminalisierung humanitär motivierter Hilfe über die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung bis zur der Einschränkung von Meldepflichten öffentlicher Stellen, um Illegalen einen anonymen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu ermöglichen.

Bisher haben wir aber nur wenige Erkenntnisse darüber, welche Rechtsauffassungen hier in der Praxis vorherrschen, inwieweit es Verurteilungen wegen humanitärer Hilfe gibt oder welche Stellen sich zur Datenübermittlung verpflichtet sehen. Auch auf diese Fragen müssen wir Antworten finden.

Es ist somit eine Fülle von Facetten und Blickrichtungen, unter denen unser geltendes Zuwanderungsgesetz beleuchtet werden muss. Dass sich die Rahmenbedingungen aufgrund des internationalen Geschehens heute ständig verändern, macht die Aufgabe nicht einfacher. Laufenden Veränderungen kann man nur mit Rechtsvorschriften begegnen, die hinreichend

flexible, also an die Situation angepasste Antworten bieten. Ganz grundsätzlich geht es also um die Frage, ob wir mit dem Zuwanderungsgesetz und der dazu gehörigen Verwaltungspraxis bereits einen Stand erreicht haben, der die gebotene Klarheit und Berechenbarkeit mit der erforderlichen Flexibilität verbindet.

Wie Sie sehen, gibt es noch reichlich zu tun. Und so wünsche ich Ihnen einen anregenden und ertragreichen Fachkongress.