

Trotz der ansteigenden Tendenz der Neuzugänge im Jahre 1989 und trotz der zunehmenden Kompliziertheit vieler Verfahren hat sich die Verfahrensdauer im Vergleich zum Vorjahre nicht

verschlechtert; allerdings konnte eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer im Berichtsjahre nicht erreicht werden (vgl. Abschnitt V).

| Verfahrensart | Stand 1. 1. 1989 | | Neueingänge | | Erledigungen | | Stand 31. 12. 1989 | |
|-----------------------------|------------------|--------|-------------|--------|--------------|--------|--------------------|--------|
| Revisionen | 708 | (686) | 700 | (683) | 710 | (661) | 698 | (708) |
| Nichtzulassungs-Beschwerden | 412 | (474) | 1595 | (1576) | 1498 | (1638) | 509 | (412) |
| zusammen | 1120 | (1160) | 2295 | (2259) | 2208 | (2299) | 1207 | (1120) |

Multikulturelle Vielfalt in den Städten

– Bericht über das 25. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft am 22. Januar 1990 in Hannover –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Seit dem historischen Ereignis der Öffnung der Berliner Mauer vom 9. 11. 1989 ist die deutsche Frage zum zentralen innerdeutschen und europäischen Thema geworden und hat damit andere ebenfalls wichtige Themenbereiche in der öffentlichen Diskussion auf einen nachrangigen Platz verwiesen. Die Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, die sich darum bemüht, das Gedankengut des großen Reformers und Staatsmanns zu pflegen und für die Gegenwart nutzbar zu machen, hatte mit dem Thema ihres 25. Cappenberger Gesprächs »Multikulturelle Vielfalt in den Städten« bewußt einen Beratungsgegenstand gewählt, der zwar einerseits neben der deutschen Frage als wichtiger Bestandteil der Ausländerpolitik ein eigenständiges Gewicht besitzt, der aber andererseits auch enge thematische Wechselbezüge zu einem zusammenwachsenden Deutschland in einem vereinten Europa hat. Den Beratungen, die am 22. 1. 1990 in Anwesenheit von ca. 200 ranghohen Vertretern aus Politik, Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung und Wirtschaft im Congress-Centrum in Hannover stattfanden, gingen zwei Gespräche verwandter Thematik voraus: Auf der Jahrestagung in Köln wurde 1982 die »Ausländerpolitik im Zielkonflikt« und im Jahre 1987 in Bochum das Thema »Bevölkerungsentwicklung« behandelt. Die Grundlage aller drei Gespräche ist die nicht mehr umkehrbare Tatsache, daß Deutschland – infolge der wirtschaftlichen Entwicklung, begünstigt aber auch durch den ständigen Rückgang der deutschen Bevölkerung – Einwanderungsland ist und noch verstärkt werden wird. Nur ein Teil der Zuwanderer kann dabei in den deutschen Kultur- und Lebenskreis im Sinne einer Assimilation aufgehen, während ein anderer Teil in dem angestammten Kulturkreis weiterleben möchte. Zwischen beiden Extremen gibt es vielfältige Mischformen, die von einem mehr oder weniger hohen Grad an wechselseitigen Integrationsbemühungen gekennzeichnet sind. Das wirft Fragen auf, die um so schwieriger zu lösen sind, je fremder der Kulturkreis ist, aus dem der betreffende Bevölkerungsanteil stammt. Die Beratungen galten dem Ziel, Risiken und Chancen, Probleme und Integrationsmöglichkeiten offenzulegen und Zukunftsperspektiven vor allem auch im Blick auf die sich verändernden Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa neu zu durchdenken. Der Oberbürgermeister der gastgebenden Landeshauptstadt Hannover, Herbert Schmalstieg, sowie der Vertreter der Landesregierung Niedersachsen sprachen sich dabei in ihren Grußworten dafür aus, die in der Bevölkerung der Bundesrepublik nicht selten anzutreffende Ausländerfeindlichkeit abzubauen und die bürgerschaftliche Mitverantwortung der Ausländer durch eine stärkere Beteiligung an kommunalen und staatlichen Entscheidungsprozessen zu festigen.

Der Präsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Oberbürgermeister Dr. h. c. Manfred Rommel, Stuttgart, setzte sich in seinem Eingangsreferat dafür ein, durch die Zuerkennung einer Doppelstaatlichkeit die Einbürgerungsmöglichkeiten für in der Bundesrepublik lebende Ausländer zu erleichtern und so die Vor-

aussetzungen für eine bessere Integration ausländischer Mitbürger zu schaffen. Wenn in Parteiprogrammen die Forderung erhoben werde, »niemand muß Opfer bringen, aber jeder muß zum Teilen bereit sein«, so zeige dies die Widersprüchlichkeit, die vielfach auch die Ausländerpolitik kennzeichne. Aus der instinktiven Ablehnung Andersdenkender dürfe kein politisches Kapital geschlagen werden. Den kommunalen Gemeinwesen komme dabei eine wichtige Funktion zu. »Multikulturelle Vielfalt in den Städten ist vor allem Öffnung für neue Verhaltensweisen, neue Ideen und aktive Toleranz des Andersdenkenden«, erklärte Rommel. Integration der Ausländer müsse daher deren Eigenart respektieren und dürfe nicht zu einer Zwangsassimilation führen. Wenn nach einem vielfach zitierten Ausspruch Rosa Luxemburgs die Freiheit immer die Freiheit des Andersdenkenden sei, so behalte dies für die Mehrheit der Deutschen die Verpflichtung, Vorurteile gegenüber den Fremden abzubauen, die Ausländer mit ihren eigenen kulturellen Wurzeln zu akzeptieren und als Gleiche unter Gleichen zu behandeln. Ein richtig verstandener Patriotismus müsse daher eine positive Beziehung zu den Ausländern einschließen und die aus der Kriegs- und Nachkriegszeit überkommenen Feindbilder überwinden. »Nur wenn die latent vorhandenen Vorurteile gegen Ausländer abgebaut werden, kann die Bundesrepublik Deutschland ein gleichberechtigtes Glied der europäischen Staatengemeinschaft sein«, erklärte Rommel. Nicht Einheitlichkeit, sondern der Respekt vor der Eigenart und Unterschiedlichkeit des kulturellen Erbes der Völker und Nationen sei gefragt. Die weitere Integration der ausländischen Mitbürger behalte daher auch neben der Öffnung der innerdeutschen Grenze und den europäischen Einigungsbemühungen einen unverzichtbaren Stellenwert.

»Für die junge Generation ausländischer Abstammung ist die multikulturelle Vielfalt häufig längst gelebte Realität«, eröffnete die langjährige Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, Barbara John, ihre Bilanz der deutschen Ausländerpolitik. Zugleich rief sie aber den Gesetzgeber und die deutsche Öffentlichkeit dazu auf, die ausländischen Mitbürger mehr als bisher an dem demokratischen Willensbildungsprozeß zu beteiligen und die Voraussetzungen für eine Integration durch die Zulassung einer Doppelstaatlichkeit zu erleichtern. »Die Kinder, die in der dritten oder vierten Generation in Deutschland leben und hier geboren sind, dürfen nicht als Ausländer in eine Randgruppe abgedrängt werden«, erklärte Frau John unter dem Beifall der Zuhörer. Bestehende Ungleichbehandlungen, etwa bei der Einschulung, der Teilnahme an sportlichen Wettkämpfen oder im Arbeitsleben, müßten durch eine tiefgreifende Änderung des Einbürgerungsrechts aber auch durch die Zuerkennung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer abgebaut werden. An die Stelle der Ausgrenzung müsse eine wechselseitige Integration vor allem durch Rücksichtnahme und Toleranz der deutschen Bevölkerung treten. Frau John – zugleich Mitglied des Kuratoriums der Freiherr-vom-Stein-

Gesellschaft – erläuterte dabei an zahlreichen Beispielen, daß die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer von der Gesetzgebung, im täglichen Umgang mit den Behörden und auch von der einheimischen Bevölkerung zu schlecht behandelt würden. Dem müsse durch eine ausländerfreundliche Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und Umweltpolitik entgegen gewirkt werden. Hart ging Frau *John* mit dem vorliegenden Kabinettsentwurf zur Änderung des Ausländerrechts ins Gericht. Der Entwurf enthalte zwar einige geringfügige Verbesserungen, werde aber dem Ziel, die Stellung der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer grundlegend neu zu ordnen, insbesondere deshalb nicht gerecht, weil die Barrieren für die Integration der Ausländer immer noch zu hoch angesetzt seien. Vor allem aber müsse in der Bevölkerung die Bereitschaft dafür geweckt werden, die ausländischen Mitbürger in ihrer kulturellen Eigenart ernst zu nehmen und sich auch auf fremdländisch erscheinende Sitten und Gebräuche einzustellen. Mehr noch als in der Einzelbegegnung stelle dies die deutschen und ausländischen Gruppen vor kaum überwindbar erscheinende Schwierigkeiten.

Die anschließende von Prof. Dr. Dieter *Sauberzweig*, Berlin, geleitete, zunächst auf dem Podium und sodann im Plenum geführte Diskussion galt vor allem der Frage, in welchem Umfang die multikulturelle Vielfalt in den Städten bereits verwirklicht ist und durch welche konkreten Maßnahmen eine bessere wechselseitige Integration der deutschen und ausländischen Mitbürger gelingen kann. Der Bildungspädagoge Prof. Dr. Hartmut *von Hentig*, Bielefeld/Enger, der seine Erfahrungen als Schüler in den Vereinigten Staaten und später als Pädagoge an der Laborschule in Bielefeld einbezog, riet dazu, die zwischen Deutschen und Ausländern bestehenden Unterschiedlichkeiten zu akzeptieren, ihre jeweiligen Schwächen und Stärken zu erkennen und die Eigenarten der Menschen wechselseitig anzunehmen. Die Vereinigten Staaten von Amerika hätten dazu vielleicht durch das Prinzip, sich bei allen Unterschiedlichkeiten über Sachverhalte zu verständigen, kein schlechtes Beispiel gegeben. Nur wenn die Ausländer mehr als bisher an den demokratischen Entscheidungsprozessen beteiligt würden und im Sinne einer aktiven Toleranz eine gegenseitige Öffnung erreicht werde, könne eine wechselseitige Integration der deutschen und ausländischen Bevölkerung gelingen. Dieses Ideal einer multikulturellen Vielfalt verlange ein konzertiertes Handeln aller gesellschaftlichen Kräfte unter Einfluß der Schulen, die den Modellcharakter für einen Umbau der Gesellschaft haben müßten.

Prof. Dr. Kees *Groenendijk*, Nijmegen, Niederlande, berichtete über die niederländischen Erfahrungen mit der Integration von Ausländern. Erfreulicherweise habe die Politik dort die Kraft zu einem gemeinsamen Handeln gefunden, und es gebe auf der politischen Ebene keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten. Gerade bei der individuellen Integration zeige sich allerdings besonders bei der Begegnung unterschiedlicher Religionen und Kulturen erheblicher Konfliktstoff, der nur durch wechselseitige Rücksichtnahme vor allem der jeweiligen Mehrheit überwunden werden könne. Hier seien in erster Linie praktische Lösungen, nicht ideologische Grundsatzbekenntnisse gefragt.

»Viele der vor Jahren eingewanderten Ausländer verstehen sich längst als Deutsche. Ihnen darf die deutsche Staatsangehörigkeit nicht verweigert werden«, forderte der Vorsitzende der türkischen Einwanderungsgesellschaft, Prof. Dr. Hakki *Keskin*, Hamburg. Es sei nicht hinzunehmen, daß auch in der Bundesrepublik Deutschland geborene Ausländer selbst der dritten und vierten Generation immer noch als Ausländer behandelt würden. Deshalb sei das Ausländerrecht mit dem Ziel zu ändern, die Einbürgerung der Ausländer auch durch die Zulassung einer Doppelstaatlichkeit zu erleichtern und dafür Sorge zu tragen, daß die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer nicht in eine zweite Klasse minderen Rechts verwiesen würden. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf zur Änderung des Ausländerrechts bleibe hinter diesen notwendigen Forderungen weit zurück.

Prälat Hans *Diekmann* vom Katholischen Büro Niedersachsen, Hannover, rückte die wichtige Rolle der Kirchen bei der Integration der Ausländer in den Mittelpunkt. Wenn sich nach einem Wort Papst *Johannes Paul II.* die demokratische Reife eines Volkes vor allem an ihrem Verhalten gegenüber ausländischen Mitbür-

gern erkennen lasse, so komme hier auf die Kirchen eine wichtige Mittlerfunktion zu. Dabei sei es allerdings von der Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs der katholischen Kirche, wie dies vom Zweiten Vatikanischen Konzil unmißverständlich klargestellt worden sei, bis hin zu einer multireligiösen Gesellschaft ein weiter Weg, der nur von allen gesellschaftlichen und kirchlichen Gruppen gemeinsam beschritten werden könne. »Das wirkliche Problem« – so *Diekmann* – »sind dabei vielfach nicht die Ausländer, sondern die Deutschen, die sich durch eine vermeintliche Überfremdung verunsichert fühlen«.

Die weitere Diskussion im Plenum wurde vor allem von praktischen Fragestellungen bestimmt. Wie kann ein friedliches Zusammenleben der Deutschen und Ausländer erreicht werden? Welchen Beitrag kann die Politik dazu leisten? Sind die fundamentalistischen Sekten bereit, das notwendige Maß an Toleranz und Rücksichtnahme auch gegenüber anderen Religionen aufzubringen? Soll an den Schulen ein konfessionell geprägter Religionsunterricht auch anderer Bekenntnisse erteilt werden, und wie können die Konflikte in der Schule abgebaut werden? Wird eine multikulturelle Vielfalt von der deutschen Öffentlichkeit überhaupt bejaht, oder gibt es nicht vielmehr deutliche Anzeichen für unausgesprochene Vorbehalte gegenüber einer zu starken Integration der Ausländer? Die Teilnehmer gaben eindeutige Antworten: Ausländer, die in der Bundesrepublik seit Jahren leben und hier bleiben wollen, müssen durch ein Bündel von Maßnahmen und ein gemeinsames Handeln aller Beteiligten integriert werden. Die multikulturelle Vielfalt in den Städten könne hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Auch im Plenum wurde dem Gesetzentwurf zur Änderung des Ausländerrechts herbe Kritik entgegengebracht, die auch mit verfassungsrechtlichen Argumenten begründet wurde. Nur eine Erleichterung der Einbürgerung und die Zulassung der Doppelstaatlichkeit könne hier den erforderlichen Durchbruch gewährleisten. Bürokratische Hemmnisse im Verwaltungsvollzug seien dringend abzubauen. Vor allem aber gelte es, in der Bevölkerung die notwendige Überzeugungsarbeit zu leisten, daß die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer nicht als Störenfriede, sondern als Bereicherung zu begreifen seien. Es meldete sich dabei auch ein Ausländer zu Wort, der von der deutschen Bevölkerung eine größere Rücksichtnahme und ein Umdenken in allen gesellschaftlichen Bereichen verlangte. Die Grundtendenz stieß kaum auf Widerspruch. Allerdings verwies Oberstadtdirektor Hinrich *Lehmann-Grube*, Hannover, auf Meinungsumfragen, wonach die Mehrheit der Bevölkerung den in Deutschland lebenden Ausländern eher ablehnend gegenüberstehe. Aus dieser Sicht sei es verständlich, wenn die Politik die Integration der Ausländer nur zurückhaltend und mit wenig Elan vorantreibe. Verschiedene Diskussionsbeiträge weiteten den Blick auch in die europäische Dimension des gemeinsamen Binnenmarktes sowie die tiefgreifenden Wandlungen in Osteuropa. Es bestehe die Gefahr, daß solche Entwicklungen die Ausländerintegration mit zusätzlichen Schwierigkeiten vor allem dort belasten, wo Arbeit und Wohnung suchende Ausländer als Konkurrenz empfunden würden. Bei allen Bemühungen seien weniger Emotionen als eine nüchterne, klare Bilanz und weniger große Konzeptionen als praktische Schritte im Sinne eines besseren gegenseitigen Verständnisses gefragt.

»Es werden Fragen gestellt aus einer Welt, die wir nicht kennen, denen wir uns aber trotz aller Beschäftigung mit den aktuellen innerdeutschen Problemen stellen müssen«, erklärte der Vizepräsident der Stein-Gesellschaft, Prof. Dr. Eberhard *Laux*, Düsseldorf/Speyer, in seinem Schlußwort. Bei allen in der Bevölkerung gelegentlich anzutreffenden Vorbehalten und bei allen Schwierigkeiten auch in der Feinsteuerung gesetzlicher Regelwerke bestehe angesichts der großen Leistungen, die das Deutsche Volk in der Nachkriegszeit durch die Integration der Kriegsvertriebenen und Flüchtlinge vollbracht habe, aber durchaus Grund zu der Annahme, daß auch heute die Integration von Ausländern gelingen werde. Bei diesem versöhnlichen Ausblick in die Zukunft wird es für die deutsche Bevölkerung vor allem darauf ankommen, sich ein Stück weit für andere Kulturen, Weltanschauungen und Lebensformen zu öffnen. Die multikulturelle Vielfalt in den Städten kann dazu nicht nur einen wichtigen Beitrag leisten, sondern sollte vor allem als Chance begriffen werden, das Leben auch mit den Augen der anderen zu sehen.