

Die zweitbeste Lösung: Deutschland nach dem Zuwanderungsgesetz

**Erklärung des Rates für Migration zur Präsentation seiner Bände
,Migrationsreport 2004‘ (hg. v. Klaus J. Bade, Michael Bommes, Rainer Münz) und
,Migration – Integration – Bildung‘ (hg. v. Klaus J. Bade, Michael Bommes)**
- Haus der Bundespressekonferenz, 8.7. 2004, 11 Uhr, Konferenzraum 05 –

Jedes zweite Jahr legt der Rat für Migration (RfM) seinen Migrationsreport vor, in dem ausgewiesene Experten Stellung nehmen zu Fragen von Migration und Integration sowie von Migrations- und Integrationspolitik. Im Zentrum des Migrationsreports 2004 und seines Begleitbandes steht das Thema ‚Integration‘; denn mit dem Zuwanderungsgesetz hat Deutschland erstmals die Förderung der Integration als gesetzliche Aufgabe formuliert.

Mit dem Zuwanderungsgesetz hat sich Deutschland vom informellen zum formellen Einwanderungsland gewandelt. Das ist die – unausgesprochene – Botschaft des Gesetzes. Damit ist der Weg abgeschlossen, der im Jahr 2000 mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts begann. Beide Reformen werden in der historischen Erinnerung für die innenpolitische ‚Ära Schily‘ prägend bleiben.

Jahrzehntelang wurde für Deutschland vergeblich Einwanderungsgesetzgebung und Integrationspolitik gefordert, um politisch gleichzuziehen mit der unverkennbaren Entwicklung zum Einwanderungsland. Das ist, mit vielen Abstrichen von den Visionen der ‚Süßmuth-Kommission‘, erst jetzt geschehen. Die bei der Vorbereitung des ersten Gesetzentwurfes noch verhalten positive Stimmung im Umgang mit den Themen Migration und Integration aber ist im jahrelangen Streit um das Zuwanderungsgesetz wieder verlorengegangen.

Der Preis für die historische Verspätung sind Defizite in Verlauf und Ergebnissen der Integration. Sie dürfen nicht einseitig den Einwanderern zugeschrieben werden, wie im öffentlichen Schlagabtausch um das Zuwanderungsgesetz immer wieder geschehen, z.B. in der denunziativen Rede von der „millionenfachen Einwanderung in die Sozialsysteme“. Das ist Geschichtsklitterung:

In Wirklichkeit hat Deutschland von der Mitte der 1950er Jahre bis in die frühen 1970er Jahre und mit dem Familiennachzug noch weit darüber hinaus einen organisierten Unterschichtenimport (‚Gastarbeiterbevölkerung‘) betrieben bzw. zugelassen. Es hat dann dem Übergang von Daueraufenthalten in echte Einwanderungssituationen lamentierend zugesehen, ohne die nötigen und immer wieder geforderten, nachhaltigen Integrationskonzepte anzubieten oder gar den mißliebigen Dauergästen mit einem goldenen Handschlag demonstrativ die Einbürgerung zu erleichtern, wie dies die Integrationsbeauftragte und ihre Vorgänger/innen immer wieder gefordert haben.

Wenn Integration in Deutschland bislang trotzdem ohne größere Spannungen funktioniert hat, dann sollte man sich dafür bei den Zuwanderern bedanken, die sich in diesem widerwilligen Einwanderungsland im Rahmen ihrer Möglichkeiten integriert haben. Die Rede von der „Einwanderung in die Sozialsysteme“ war das Gegenteil davon. Es genügt deshalb nicht, nach dem endlich gefundenen Konsens im Kreise der politischen Akteure wieder betont friedfertig miteinander umzugehen und so zu tun, als sei im Vorfeld sei nichts geschehen.

Die angeblichen ‚Einwanderer in die Sozialsysteme‘ haben die im politischen Schlagabtausch zu Lasten Dritter verwandten Argumente nicht überhört, zumal solche sozialen Verleumdungen hierzulande eine lange Geschichte haben. Ebenso nachhaltig dürften diese Argumente

aber auch bei jenen gewirkt haben, denen Einwanderer nach wie vor als mißmutig geduldete Kostgänger mit unzureichenden Tischsitten erscheinen, die per Gesetz endlich integrativ zu disziplinieren sind. Auf dem Schild über dem Eingang nach Deutschland heißt es nach Auffassung vieler, trotz Zuwanderungsgesetz, nach wie vor nicht „Einwanderer gesucht und willkommen!“, sondern „Einwanderung als nötiges Übel akzeptiert!“

Andere Länder machen das besser. Das kann man heute nicht mehr nur in Übersee, z.B. in Kanada oder Neuseeland, studieren, sondern schon in der europäischen Nachbarschaft. Das gilt z.B. für England, daß inzwischen ein – hochbürokratisches – Punktesystem hat. Es gilt aber etwa auch für Tschechien, das sogar den ursprünglich von Bundesinnenminister Schily vorgelegten Gesetzentwurf ohne Abstriche übernommen hat. Das deutsche Gesetz hingegen trägt deutliche Blessuren aus dem Kampf um den kleinsten gemeinsamen Nenner: von der Aufrechterhaltung des – durch Ausnahmeverordnungen durchlöchernten – Anwerbestopps bis zur Streichung des Punktesystems, das uns schon bald fehlen wird.

Zur Integrationsförderung gehört nicht nur die Bereitschaft, in der politischen Kommunikation und in der alltäglichen Begegnung aufeinander zuzugehen. Auch gesellschaftliche Institutionen und Strukturen müssen auf ihre Funktionstüchtigkeit im Integrationsprozeß hin überprüft werden. Das gilt, um nur ein Beispiel zu nennen, für das erkannte, aber nicht gebannte Problem, daß die Bildungssysteme in Deutschland dazu tendieren, soziale Benachteiligungen bei den Bildungszugängen zu reproduzieren, was besonders für Einwanderer von Nachteil ist.

Lauthals beklagte Integrationsdefizite sollten nachdrücklicher als derzeit erkennbar durch Angebote zur nachholenden Integration beantwortet werden: Einwanderer bleiben auf Dauer. Investitionen in ihre Qualifikation und damit in ihre beruflichen und sozialen Lebensperspektiven kommen deshalb allen zugute. Die Kosten für Integrationsförderung sind niedriger als die sozialen Folgekosten der Nicht-Integration. Das Gesetz ist, so gesehen, in der Tat erst der „Einstieg in eine systematische Integrationspolitik“ (Otto Schily, 1.7.2004).

In der politischen Integrationsdiskussion in Deutschland werden häufig Prozesse und Konzepte miteinander verwechselt: Integration ist ein mittel- bis langfristiger, in der Regel Generationen übergreifender Kultur- und Sozialprozeß. Daher die Rede von der ‚ersten‘, der ‚zweiten‘ bzw. der ‚dritten Generation‘. Integrationspolitik kann mit ihren Konzepten nur darauf zielen, die Eigendynamik dieses Prozesses fördernd zu begleiten, ihn aber nicht ersetzen; denn Einwanderer integrieren sich als Handelnde selber und werden nicht als passiv Beteiligte durch staatliche Politik ‚integriert‘. Die langen und eigendynamischen Eingliederungsverläufe können auch den Charakter von schrittweisen Assimilationsprozessen mit fließendem Eingang und offenem, oft Generationen übergreifendem Abschluß haben. Das kann mit Hilfe entsprechender Indikatoren beobachtet werden. Mit staatlicher Integrationspolitik hat das nichts zu tun.

Einwanderung aber ist ein gesellschaftliches Geschäft auf Gegenseitigkeit. Es verändert auch die hierzulande immer noch zu statisch vorgestellte Aufnahmegesellschaft, die doch zunehmend auch aus Einwanderern und deren Nachfahren besteht. Politik im Einwanderungsland sollte deshalb nicht unnötig die ohnehin vorhandenen Ängste vor solchen Veränderungen beschwören. Deutsche haben solche Ängste zur Zeit ihrer millionenstarken Einwanderung in den Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert auch geweckt. Das gleiche galt umgekehrt für starke und konzentriert siedelnde Einwanderergruppen in Deutschland selber – von den Hugenotten bis zu den Ruhrpolen.

Spannungszonen in den – meist ethnisch heterogenen – Einwanderervierteln bilden sich heute gelegentlich dort, wo soziale Benachteiligung und Zuwandererkonzentration zusammenwirken. Die Einwanderungsgeschichte liefert zahllose Belege dafür, daß solche Herkunftsgemeinschaften, die den Aufnahmegesellschaften zuweilen als gefährliche, vermeintlich integrationsfeindliche ‚Parallelgesellschaften‘ erscheinen, für die darin siedelnden Einwandererbevölkerungen wichtige Eingliederungshilfen bieten können. Was der umschließenden Aufnahmegesellschaft als Desintegration und Segregation von ‚fremden Kulturen‘ erscheinen mag, kann auf Zeit für die Eingliederung also durchaus hilfreich sein. Von Nachteil sind solche Konzentrationen nur für Einwanderer, die zu lange oder auf Dauer in diesen Milieus bleiben, von den sendungsbewußten neueren, in ihrer weiteren Entwicklung schwer kalkulierbaren fundamentalistischen Strömungen einmal abgesehen.

Es könnte sein, daß auf das lautstarke Ringen um den Konsens in Sachen Migration und Integration eine Phase des Schweigens zur Sache folgt. Die Erfahrungen mit der Praxis des Zuwanderungsgesetzes und die sich in wenigen Jahren drastisch beschleunigenden Folgen des demographischen Wandels aber werden in absehbarer Zeit einiges von dem wieder ins Gespräch bringen, was im Kampf um das Zuwanderungsgesetz dem aktuellen Konsens geopfert werden mußte. Das gilt besonders für das Punktesystem als weltweit bestes und andernorts längst mit Erfolg praktiziertes Steuerungssystem in der globalen Konkurrenz um die ‚besten Köpfe‘. Für diese Konkurrenz hat Deutschland mit seinem Zuwanderungsgesetz eine im Feld insgesamt sehr gute, im Vergleich mit der internationalen Spitzengruppe aber nur zweitbeste Startposition gewählt.

Für den neuen Start könnte eine Mahnung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament auch in Deutschland hilfreich sein:

„Der Wechsel zu einer bewußten Migrationspolitik erfordert politische Führungsstärke und ein eindeutiges Bekenntnis zur Förderung pluralistischer Gesellschaften sowie die Verurteilung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Es wird auf die Vorzüge der Einwanderung und der kulturellen Vielfalt hinzuweisen sein; bei Stellungnahmen zu migrations- und asylpolitischen Fragen wäre ein Sprachgebrauch zu vermeiden, der rassistischen Tendenzen Auftrieb geben oder die Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen verschärfen könnte. Die Verantwortlichen müssen öffentlich ihre Unterstützung für Maßnahmen zur Förderung der Integration von neuen Migranten und ihren Familienangehörigen bekunden und für die Anerkennung und Akzeptanz von kulturellen Unterschieden innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens von Rechten und Pflichten werben. Auch den Medien kommt in ihrer Funktion als Meinungsbildner diesbezüglich eine beträchtliche Verantwortung zu.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission 2000/757 an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, Brüssel 22.11.2000).

Für die Herausgeber:

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Stellv. Vorsitzender, RfM

Direktor, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS),

Universität Osnabrück,

49069 Osnabrück

Tel.: 0541/969-4377

Fax: 0541/969-4380

email: kjbade@uni-osnabrueck.de

internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>