

**„Die neue Integrationspolitik des Zuwanderungsgesetzes – eine Zwischenbilanz“
Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung
und der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Berlin, 6. Juni 2005**

Klaus J. Bade: Nachholende Integrationspolitik

Eingangsstatement zur Podiumsdiskussion

1. Vorbemerkung

Erlauben Sie mir eine knappe persönliche Vorbemerkung, weil ich bewußt mit einer zum Teil etwas persönlichen Note spreche: Besserwisser pflegen nur beliebt zu sein, wenn sie des Irrtums überführt werden können. Ich bin kein Besserwisser, aber ich gehöre zu den historischen Frühwarnern in Sachen Migration und Integration; denn ich habe, gemeinsam mit nur wenigen anderen Mitkämpfern, die Grundlinien dessen, worauf man sich in Deutschland nun mühsam im Zuwanderungsgesetz geeinigt hat, schon vor und seit einem Vierteljahrhundert in Wort und Schrift immer wieder gefordert, leider lange vergeblich.

An die seinerzeit von mir immer wieder kritisierte demonstrative Erkenntnisverweigerung im Blick auf den nach allen verfügbaren wissenschaftlichen Kriterien unverkennbaren Wandel zur Einwanderungssituation will sich von den damals in der politischen Entscheidungs- oder doch Handlungsverantwortung Stehenden heute so gern niemand mehr erinnern lassen – es sei denn mit Hilfe sophistischer Hilfskonstruktionen, von denen ich Ihnen eine nicht vorenthalten will:

Ein ehemals hochrangiger Beamter des BMI, den ich bis dahin nicht persönlich kannte, stellte sich mir 1996 – bei einem Empfang anlässlich der Übergabe eines von mir mitverfaßten deutsch-amerikanischen Beratungspapiers an die Bundesregierung in Bonn – mit dem Bemerkungen vor: Er sei derjenige gewesen, der Anfang und Mitte der 1980er Jahre alles verhindert habe, was ich unter den Stichworten ‚Einwanderungsland‘, ‚Einwanderungs- und Eingliederungspolitik‘ damals gefordert hätte. Ich fragte ihn, wer denn nun, rückblickend betrachtet, damals Recht gehabt habe: er mit seiner amtlichen Perspektive, daß die Bundesrepublik ein Einwanderungsland weder sei noch werden dürfe und daß die von mir geforderte Einwanderungs- und Eingliederungsgesetzgebung deshalb ein falscher Weg sei, der diese Fehlentwicklung nur befördern würde; oder ich mit meiner Perspektive, daß die Bundesrepublik de facto ohnehin längst auf diesem Weg sei und daß es deshalb wichtig sei, diesen Weg legislativ zu begleiten, damit es nicht zu migrationspolitischen Fehlsteuerungen komme und uns nicht integrationspolitisch am Ende eine ganze Generation verloren ginge? Da antwortete mein Gesprächspartner: Rückblickend betrachtet hätte ich da schon Recht gehabt – „aber das konnten Sie damals doch gar nicht wissen!“

2. Allgemeine Einschätzung

Der Weg zum Konsens über das Zuwanderungsgesetz war lang und strittig. Bei vielen, die den langen Weg zum Zuwanderungsgesetz publizistisch und im Zusammenhang mit der von Bundesinnenminister Otto Schily einberufenen Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘ (UKZu / ‚Süßmuth-Kommission‘) beratend begleitet hatten, war die Phase der fast uneingeschränkten Zustimmung schon vor der letzten Entscheidung im Sommer 2004 vorbei; denn das, was da am Ende zu verhandeln war, erschien deutlich eingeschränkt im Vergleich zu jenen weitreichenden Perspektiven und Gestaltungsspielräumen, die anfangs in dem Gesetzentwurf gestanden hatten – der seinerseits schon weniger war als das, was seinerzeit als Ergebnis der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘ einmal allseits begrüßt worden war. Aber zwischen dem UKZu-Bericht und den Verhandlungen um den Gesetzentwurf lagen die terroristischen Anschläge des 11. September 2001, das davon ausgelöste Vorrücken sicherheitspolitischer Aspekte und eine innenpolitisch begründete neuerliche Politisierung der Themen Migration und Integration.

Was nach der finalen Streichung des Punktesystems und damit auch des (sehr nahe an das Punktesystem gerückten) Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), nach dem kaum modifizierten Festhalten an Anwerbestopp und Anwerbestoppausnahmeverordnung sowie nach anderen vom Bemühen um Konsens erzwungenen bzw. ermöglichten Streichungen bzw. Wiederbelebungen herauskam, war eine noch eingeschränktere Version der ursprünglich hochmodernen Grundidee. Das Ergebnis bot mithin keinen Anlaß zu Jubelfeiern, zumal bei der extremen Hektik, in der die Umsetzungsarbeiten betrieben werden mußten, Implantationsprobleme nicht auszuschließen waren.

Von denen, die die Themen Migration und Integration in der politischen Debatte seit längerem kritisch kommentiert bzw. beratend begleitet hatten, haben viele, so wie ich selber, dieses Gesetz dennoch begrüßt und es eben nicht, wie andere vorschlugen, in der öffentlichen Diskussion durch einige konzentrierte publizistische Schläge in die Ecke der medialen Mißgunst befördert. Ich bin von den Medien immer wieder gefragt worden, ob ich, der ich den Gesetzentwurf doch in Presse, Funk und Fernsehen anfangs nachdrücklich als ‚historische Wende‘ begrüßt hätte, nun nicht eine öffentliche Kritik des im Vergleich zu den Gründungsvisionen eher bescheidenen Konsensergebnisses vornehmen möchte.

Ich habe das nicht getan: einerseits, weil wir uns in dem Ende vergangenen Jahres abberufenen Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), dessen Stellvertretender Vorsitzender ich war, auf das ausdrückliche Ersuchen des Bundesinnenministers hin zu aktuellen Fragen von Migration und Integration Schweigepflicht auferlegt hatten, weshalb ich als ehemals einigermmaßen engagierter Publizist zu diesen Themen für etwa anderthalb Jahre weitgehend stumm geblieben bin; andererseits habe ich aber auch im Wissen um die beschränkten politischen Handlungsspielräume bei der Konsensfindung auf Kritik am Ergebnis der Verhandlungen verzichtet und auch anderen, die zu der relativ breit gewordenen Front der kritischen Politikbegleitung in Sachen Migration und Integration gehörten, von einer scharfen Stellungnahme abgeraten. So hat z.B. der bundesweite wissenschaftliche ‚Rat für Migration‘ (RfM), dessen Stellvertretender Vorsitzender ich seinerzeit war, das Verhand-

lungsergebnis in einer verhalten positiven Stellungnahme als jedenfalls ‚zweitbeste Lösung‘ kommentiert¹.

Und ich bin nach wie vor der Meinung, daß das Zuwanderungsgesetz zwar nicht mehr als der ursprünglich ins Auge gefaßte historische Schritt mit Sieben-Meilen-Stiefeln, aber dennoch als Überschreitung einer historischen Schwelle zu verstehen ist; denn die Themen Migration und Integration wurden erstmals nachhaltig, und zwar gemeinsam in einem auf breiten Konsens gegründeten Gesetzeswerk, legislativ und institutionell in den Mainstream aufgenommen, was ich selber seit einem Vierteljahrhundert vergeblich angemahnt hatte mit der Forderung, aktive Migrations- und Integrationspolitik als zentrale Gestaltungsbereiche der Gesellschaftspolitik zu verstehen. Außerdem wurde mit der legislativen ‚Normalisierung‘ des Handlungsfeldes auch eine pragmatische Beruhigung der aufgepeitschten öffentlichen Emotionen erreicht.

Hinzu kommt, daß ein Gesetz zunächst einmal ein mit politischer Baugenehmigung versehenes, in seinem legislativen Umfeld verankertes Gebäude ist, das zwar für sich tragfähig sein, aber für Reparatur- bzw. Renovierungsarbeiten zu gegebener Zeit offenstehen muß – nachdem zureichend erprobt wurde, ob und inwieweit es seinen ursprünglichen Intentionen entsprochen hat oder neuen Herausforderungen noch genügt. Dabei ist durchaus denkbar, daß das Gesetz unter der Bedingung anderer Herausforderungen und Handlungsspielräume wieder jene Sieben-Meilen-Stiefel (z.B. in Gestalt des Punktesystems oder einer ähnlichen Lösung) erhält, die bei seiner Implantation keine Chance hatten.

Otto Schily hat deshalb Recht, wenn er dieses Gesetzeswerk nach wie vor als ein historisches Datum versteht. Recht hat er aber auch mit der Einschränkung, daß es – nicht im bewertenden Sinne von ‚nur‘, sondern im historischen Sinne von ‚erst‘ – den Einstieg in eine umfassende Migrationspolitik bzw. in eine systematische Integrationspolitik markiert.

Der tragende Grundkonsens, der schwer genug zu finden war, sollte – auch zu Wahlkampfzwecken – nicht gefährdet werden. Das Zuwanderungsgesetz ist erst ein halbes Jahr alt und viele seiner Wirkungen können sich nur langfristig entfalten. Das gilt besonders für den Integrationsbereich, um den es hier ausschließlich geht. Kritische ‚Bilanzen‘ können gerade hier nur zurückhaltend und unter Vorbehalt gezogen werden.

Es gibt aber Bereiche, in denen auch derzeit schon Einschätzungen nahe liegen. Hier kommt es darauf an, durch Ermutigung und Kritik dazu beizutragen, zielführend Richtung zu halten, unsichere Zielansprachen und mögliche Zielabweichungen frühzeitig erkennbar zu machen. Eine solche noch unsichere Zielansprache, aus der eine Zielabweichung werden könnte, fällt unter das vom Verfasser – zugegebenermaßen semantisch einigermaßen unglücklich – in die Debatte geworfene Stichwort ‚nachholende Integrationspolitik‘.

3. Gestaltungsbereich ‚nachholende Integrationspolitik‘

Ich gebe zuerst eine knappe und bewußt pointierte Bestandsaufnahme und leite daraus einige konkrete Forderungen ab.

¹ ZAR 8/2004, S. 294f.

3.1. Bestandsaufnahme

Das Zuwanderungsgesetz ist auch ein Integrationsgesetz. Schon der Entwurf des Gesetzes aber wußte nicht so recht, was Integration eigentlich sei. Es gab demzufolge auch lange keine wissenschaftlich saubere und zugleich operationale Definition, an der sich Rechtsverordnungen und zielführende Maßnahmen frühzeitig hätten orientieren können, z.B. im Bereich der Integrationskurse und ihrer Konzepte (die zu gegebener Zeit einer gründlichen Evaluation bedürfen); ganz zu schweigen von einer eingehenden Konzeptualisierung der Aufgabenbereiche nachholender Integrationspolitik und von Erhebungen über den notwendigen Umfang und die Ausrichtung entsprechender Angebote.

Der von mir schon früh in die Diskussion gebrachte Begriff der nachholenden Integrationspolitik fand seinen Weg in die Regierungserklärung des Bundeskanzlers. Fortan wurde er als Worthülse weitergetragen, als sei sein Inhalt selbstverständlich. Statt zunächst einmal rückzufragen, was denn mit nachholender Integrationspolitik gemeint sein könnte, einigte man sich darauf, daß damit sicher Sprachkurse gemeint seien. Schon das war eine indirekte Kürzung des Bedarfs an integrationsfördernden Hilfestellungen ex post; denn Sprachkurse sind für Integrationsförderung zwar entscheidend wichtig, aber allein nicht genug.

Der Bedarf an solchermaßen eingeschränkten Angeboten aber konnte unter dem obwaltenden Termindruck nicht erhoben und mußte über den Daumen gepeilt werden – man mußte schließlich zu anschlussfähigen Zahlen für den Haushalt kommen. Anvisiert wurden für sechs Jahre ca. 300.000 Plätze für Sprachkurse für ‚Bestandsausländer‘, macht jährlich ca. 50.000 Plätze. Sollte es größeren Bedarf geben, dann könnten bei der ‚Erstintegration‘ von ‚Neuzuwanderern‘ ungenutzte Plätze hinzu kommen. Rückläufige Zuwandererzahlen machen das möglich.

Jeder Pädagoge aber weiß, daß Lernen aus freiem Entschluß nachhaltigere Folgen hat als Lernen unter Zwang. Aber was wurde unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ aus der Idee der nachholenden Integrationspolitik? Zumindest teilweise ein sanktionsbewehrtes Nachsitzkonzept; denn besonderer Wert wurde nicht auf bedarfsbezogene und zugleich angebotsorientierte, sondern auf verpflichtende Maßnahmen gelegt: Wer der Ausländerbehörde unzureichend integriert erscheint ausweislich schlechter Sprachkenntnisse im Behördendialog, kann zur Teilnahme an Integrations- und insbesondere Sprachkursen verpflichtet werden. Wird der amtlich verfügte Verpflichtung nicht Folge geleistet, dann drohen Sanktionen – von der Kürzung der Sozialleistungen bis zu Problemen bei der Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Die Sanktionen mögen in der Praxis zurückhaltend gehandhabt werden – für die Adressaten der Maßnahme wirken sie als akute Drohung – denn wie sollte eine Drohung wirken können, wenn ihre Umsetzung den Adressaten von vornherein als unwahrscheinlich dargestellt würde?

Aber verpflichten kann man keine EU-Bürger, auch nicht Zugewanderte aus der assoziierten Türkei, und obendrein nur Empfänger staatlicher oder kommunaler Transferleistungen; denn wer zahlt, schafft an. Die nachholende Integrationspolitik gerät mithin, wenn nicht korrigierend nachgesteuert wird, unter Umständen zu einer bedarfsblinden integrativen Wunderwaffe zur Besserung von im Deutschen radebrechenden Sozialhilfeempfängern aus Drittstaaten außerhalb der EU. Die aber stellen unter den Menschen mit Integrationsproblemen im Land zweifelsohne nicht die Mehrheit, zieht man einmal die auf dem Familienticket der Spätaussiedler mitgereisten Familienangehörigen nicht-deutscher Herkunft ab.

Und wenn heute erfolgsbewußt und zugleich überrascht mitgeteilt wird, daß es einen regelrechten Ansturm auf die Integrationskurse gebe, dann kann das Sachkenner, die das ohnehin vorausgesagt haben, nicht überraschen. Solche in der Tat erfreulichen Erfolgsmeldungen sind zugleich eine neuerliche Bestätigung für die gesellschaftspolitisch dramatische Verspätung dieser seit mindestens einem Vierteljahrhundert überfälligen Maßnahmen, während die amtliche Überraschung auch ein Beleg dafür ist, daß man den – nur geschätzten, aber nicht ermittelten – Bedarf erheblich unterschätzt hatte.

3.2. Aufgaben nachholender Integrationspolitik

Nachholende Integrationspolitik ist zunächst einmal, wie Integrationspolitik generell, immer nur eine begleitende Maßnahme. Sie kann also die Eigendynamik auch eines verspäteten Integrationsprozesses nicht etwa ersetzen, sondern nur fördernd begleiten bzw. einen gestörten oder steckengebliebenen Integrationsprozeß aufs Neue in Gang zu setzen suchen. Diese fördernde Begleitung durch nachholende Integrationspolitik ist, wie Integrationspolitik selbst, orientiert an dem Ziel der Eröffnung von Chancen zu einer möglichst gleichberechtigten Partizipation an allen gesellschaftlichen Teilbereichen. Das gilt insbesondere (aber nicht etwa nur) für die folgenden, für Integration besonders wichtigen Hilfsangebote:

1. für die sprachliche Integration, also die zureichende Kommunikationsfähigkeit in der Mehrheitsprache;
2. für die ohne diese Voraussetzung kaum erreichbare soziale Integration;
3. für die kulturelle Integration einschließlich des sich Einlebens in die Grundwerte der Rechtskultur;
4. für die ökonomische Integration, insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt und
5. insbesondere bei jüngeren Menschen, für die Voraussetzungen dazu in Gestalt von familiärer Erziehung, schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung bzw. Qualifikation.

Über die Vermittlung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit hinaus kann nachholende Integrationspolitik, wie Integrationspolitik generell, nur eine auf ein Höchstmaß an Chancengleichheit zielende Unterstützung des Engagements der Einwanderer im Sinne von ‚Fördern und Fordern‘ bieten; denn Einwanderung ist ein individuelles Lebensrisiko, das den Einwanderern nicht abgenommen werden kann durch eine falsch verstandene migrations- und integrationspolitische Daseinsvorsorge-Regie.

Bei nachholender Integrationspolitik geht es in erster Linie um eine *zentrale Adressatengruppe*, aber in zweiter Linie auch um bestimmte *institutionelle und mentale Rahmenbedingungen*, ohne die entsprechenden Maßnahmen kaum nachhaltig wirken können:

Zentrale Adressatengruppe nachholender Integrationspolitik ist nicht die Gruppe der neu Zugewanderten, sondern die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, deren Zugehörige schon lange, zum Teil schon in der zweiten oder dritten Generation, im Lande leben, aber die Integ-

rationshilfen nie erhalten haben, die bei der ‚Erstintegration‘ von neu Zugewanderten heute für selbstverständlich gehalten werden.

Die meisten haben ihren Integrationsweg auch alleine gefunden. Vielen aber sind die Benachteiligungen auf diesem Weg ohne gezielte und ausgleichende Förderung bis heute statistisch anzusehen – von mangelnder sprachlicher Kommunikationsfähigkeit über Rücklagen in der beruflichen Qualifikation bis hin zu der aus beidem resultierenden Benachteiligung am Arbeitsmarkt bzw. der erschreckenden Überrepräsentation bei den Arbeitslosenzahlen.

Nachholende Integrationspolitik zielt auf diese Gruppe in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt und nicht nur auf ‚Bestandsausländer‘. Es gibt auch zahlreiche Zuwanderer deutscher Staatsangehörigkeit, deren Integration zumindest partiell ebenfalls nicht als gelungen betrachtet werden kann. Das gilt z.B. für zahlreiche jugendliche Spätaussiedler, deren Integrationsprobleme zweifelsohne nicht allein mit Sprachkursen aufzufangen sind.

Zu den *gesellschaftlichen Rahmenbedingungen*, ohne die nachholende Integrationspolitik – wie Integrationspolitik selbst – nicht nachhaltig wirken kann, gehören *Institutionen und Mentalitäten* der Einwanderungsgesellschaft:

Institutionen der Einwanderungsgesellschaft: Die Wende zu Integrationspolitik als gesetzlichem Auftrag hat viele damit beschäftigte Institutionen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden sozusagen ‚kalt erwischt‘, auch wenn sich viele davon schon lange vorher oder doch unter dem Eindruck des – in seinem Integrationsteil weniger umstrittenen – Zuwanderungsgesetzes schon aus eigenem Antrieb in diese Richtung bewegt hatten.

Mängel in der Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrages sind erkennbar bei Institutionen, bei denen dieser Wandel erst verspätet, mit unzureichenden Ergebnissen, noch gar nicht oder bislang erst auf dem Papier eingesetzt hat. Das reicht, lebensgeschichtlich aufgereiht, von Geburtshelfern über Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser bis hin zu Altersheimen und Friedhofsverwaltungen. Es gilt aber auch ganz allgemein für die kommunalen Institutionen als Ansprechpartner auch für Menschen mit Migrationshintergrund. Ein Stichwort dazu ist die interkulturelle Öffnung der kommunalen und ganz allgemein der sozialen Dienste, einschließlich auch der medizinischen Versorgung (interkulturell fundierte psycho-educative Vermittlung).

Viele kommunale Institutionen und solche auf Landesebene haben sich schon lange vor dem Zuwanderungsgesetz aus eigenem Antrieb in die neue Richtung bewegt und leisten dabei vorzügliche Arbeit. Das zeigte aktuell der vom Bundesminister des Innern und der Bertelsmann Stiftung initiierte bundesweite Wettbewerb ‚Erfolgreiche Integration ist kein Zufall‘.

Besonders schwierig war der Umbruch für viele Ausländerbehörden, die sich mit ihren unter anderen Aufgabenstellungen durchaus bewährten ‚alten‘ Köpfen bei erheblichem amtlichen Kompetenzzuwachs ganz neuen Herausforderungen stellen müssen. Man braucht dort nicht nur Entlastung durch Personalaufstockung, sondern auch eine Neuorientierung, die über die Reform von Verwaltungsvorschriften hinausreichen muß: Sie muß dazu führen, daß die vielfach jahrzehntelang vertraut gewordene restriktive Schicksalsverwaltung gegenüber zugewanderten Fremden ersetzt wird durch ein ‚in dubio pro integratione‘.

Gerade weil Integration eine alle Lebensbereiche der Gesellschaft durchdringende Aufgabe ist, müssen alle diese Institutionen, als ‚learning organizations‘, in interkulturell-integrative Coaching-Programme einbezogen werden. Man könnte das, wegen der Überfälligkeit dieses Wandels, auch als eine Art institutionell nachholende Integrationspolitik beschreiben.

Mentalitäten der Einwanderungsgesellschaft: Integrationspolitik wie nachholende Integrationspolitik können sich als gesellschaftspolitische Maßnahmen nicht hinreichend entfalten, wenn nach Auskunft aktueller Umfragen die Mehrheit der deutschen Bevölkerung zwar Integration für nötig hält, aber deren Chancen nach wie vor skeptisch beurteilt. In die gleiche Richtung weist die alte Vorurteile transportierende Mehrheitsmeinung, ‚daß es in Deutschland zu viele Ausländer gibt‘ – eine Meinung, die nach wie vor besonders dort verbreitet ist, wo es nur wenige Ausländer gibt.

Zu den nötigen Rahmenbedingungen für den Erfolg von Integrationspolitik wie von nachholender Integrationspolitik gehört deshalb die Förderung der Akzeptanzbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft durch eine in ihren Grundbotschaften möglichst konsensuale politische Aufklärung und nötigenfalls durch regelrechte PR-Kampagnen. Was Anfang der 1990er Jahre unter dem integrationspolitisch prekären Spaltermotto ‚Aussiedler sind keine Ausländer!‘ mit großem Mittelaufwand werberisch inszeniert wurde, muß auch zur Förderung der Akzeptanzbereitschaft gegenüber der übrigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund möglich sein. Konkret: Neben die – beeindruckende – Öffentlichkeitsarbeit des Nürnberger Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Zuwanderungsgesetz, für die eigene Institution und deren Arbeit sollte verstärkt auch die Werbung um die Adressaten von Maßnahmen der nachholenden Integration treten; denn sie leben schon lange im Land und sind nicht, wie neu Zugewanderte, ohne weitere Umstände institutionell direkt ansprechbar.

Hinzutreten muß die Förderung der schon vielfältigen und doch noch unzureichend verbreiteten interkulturellen Engagements in der Zivilgesellschaft einschließlich von Migrantenselbstorganisationen. Diese Vielfalt von Initiativen wurde z.B. deutlich in dem im Sinne des Private Public Partnership von der Bertelsmann Stiftung mitgetragenen Interkulturalitätswettbewerb des vormaligen Bundespräsidenten und in dem erwähnten aktuellen, ebenfalls von der Stiftung geförderten kommunalen Wettbewerb ‚Erfolgreiche Integration ist kein Zufall‘: Den ersten Platz erreichte die niedersächsische Gemeinde Belm im Osnabrücker Land, an deren Weg aus einer kommunalen Integrationskrise zu mustergültigem Integrationserfolg unser Osnabrücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) ähnlich beratend mitgewirkt hat wie bei dem interkulturellen Konzept der Stadt Osnabrück, die ebenfalls die Schlußrunde des kommunalen Wettbewerbs erreichte. Eine ganz neue Initiative aus dem gleichen Raum ist das von dem Osnabrücker Kulturberater Reinhart Richter entwickelte und vom Land Niedersachsen aufgenommene Modell der ‚Integrationspaten‘.

Mühsam und erst schrittweise verbreitet sich die Einsicht, daß Integration ein gesellschaftlicher Prozeß auf Gegenseitigkeit ist, also keine einseitige Bewegung der Zuwandererbevölkerung auf die ‚Aufnahmegesellschaft‘ hin. Nötig ist dazu auch die Akzeptanz-, Lern- und Veränderungsbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft insgesamt. Diese Einsicht sollte sich nicht nur in den Maßnahmen zur Integrationspolitik, sondern auch in denen zur nachholenden Integrationspolitik spiegeln. Wichtig ist hier insbesondere die erwähnte nachdrückliche Werbung um die Akzeptanz nachholender Integrationspolitik bei der Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund und um deren aktive Mitwirkung im Integrationsalltag sowie bei der Umsetzung angebotener Integrationskonzepte; denn lernen muß in der Einwanderungsgesell-

schaft eben nicht nur die Zuwandererbevolkerung, sondern auch die Mehrheitsgesellschaft, die mithin – angesichts der historischen Verspätung der Integrationsförderung – ebenfalls Adressat nachholender Integrationspolitik sein muß.

3.3. Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung nachholender Integrationspolitik

Nötig ist 1. eine umfassende, durch Experten der Wissenschaft und der Praxis beratene und begleitete – nicht nur interne und an vorentschiedenen Finanzierungsgrenzen orientierte – Bedarfsanalyse. Sie sollte von einem operationalen, d.h. wissenschaftlich fundierten und zugleich praxisorientierten Integrationskonzept ausgehen und auf dieser Grundlage fragen, welche konkreten Defizite und Probleme durch welche konkreten Maßnahmen nachholender Integrationspolitik noch behoben oder doch in ihren negativen Folgen begrenzt werden können. Der Gesamtbedarf an entsprechenden Maßnahmen muß in regelmäßigen Abständen erhoben werden. Das setzt eine wissenschaftlich fundierte begleitende Beobachtung der Integrationsprozesse voraus, wozu derzeit in verschiedenen europäischen Ländern unterschiedliche Modelle erarbeitet und erprobt werden.

Nötig ist 2. eine auf der Grundlage dieser Bedarfsanalyse konzipierte variable und praktikable Palette von Angeboten. Ihre Vermarktung darf nicht vorrangig den oft nach wie vor in ihrer restriktiven Verwaltungstradition gefangenen Ausländerbehörden überlassen bleiben. Für die Annahme dieser Angebote über den Kreis der selbst bereits zureichend motivierten Adressaten hinaus ist vielmehr die erwähnte zielorientierte und nötigenfalls aufwendige Überzeugungswerbung zu betreiben; denn unzureichend integrierte Menschen mit Migrationshintergrund, die zum Teil in ethnischen Enklaven oder Zuwanderervierteln ohne integrative Vorbildkarrieren leben, werden durch amtliche Verlautbarungen über Hilfsangebote zur nachholenden Integrationspolitik kaum erreicht.

Der dann sicher absehbare – und zweifelsohne kostenträchtige – Erfolg würde auch für das lange und partiell noch immer gestörte Einwanderungsland Deutschland beweisen: Einwanderer müssen nicht vorwiegend durch amtlich verfügte Kurse zu ihrem Glück gezwungen werden. Sie sind vielmehr in der Regel selber hinreichend an der Förderung ihres ökonomischen, sozialen und besonders beruflichen Fortkommens interessiert – wenn solche Maßnahmen, wie andere auch, bedarfsorientiert sind, wenn sie gezielt und mit dem nötigen PR-Aufwand angeboten werden und wenn insgesamt der Förderungscharakter und nicht der Sanktionscharakter im Vordergrund steht.

Nötig ist 3., daß die neuen Maßnahmen der Integrationspolitik wie der nachholenden Integrationspolitik nicht als bundespolitische Eier des Kolumbus über manche vor Ort vielleicht schon erfolgreich blühende Pflänzchen hinweg auf die Bühne gerollt werden. Sie sollten vielmehr in sorgsamer Abstimmung mit und gegebenenfalls unter Einbeziehung von längst bewährten Konzepten umgesetzt werden von Trägern, die in ihrer Sachkenntnis und Praxiserfahrung unübersehbar weit vor den vorwiegend an verwaltungsrechtlichem Anschlußhandeln orientierten Ausländerbehörden liegen. Das reicht von Wohlfahrtsverbänden bzw. Mittlerorganisationen über kommunale und kirchliche bis hin zu privaten Initiativen, die in diesem Feld schon aktiv waren, als auf Bundesebene das Wort ‚Integrationsförderung‘ – gegenüber ausländischen Zuwanderern – noch eine klägliche Nebenrolle spielte.

Zu fordern ist 4., daß die an der Umsetzung beteiligten Ausländerbehörden – die zum Teil schon programmatisch in ‚Migrations- und Integrationsbehörden‘ umbenannt wurden – für ihre nötigen Lernprozesse auf Zeit die entsprechende Entlastung erhalten, um ihren neuen Aufgaben zureichend gerecht werden zu können, denn: Wie Integration funktioniert und wie man sie fördern bzw. Desintegration begrenzen kann, das konnte man in kommunalen Ausländerämtern nicht ohne weiteres lernen – was der umstrittene Umgang mit geduldeten Flüchtlingen aufs Neue belegt. Ganz abgesehen davon, daß in kommunalen Ausländerämtern bei Stellenbesetzungen nicht immer die aufgabenbezogenen Qualifikationsmerkmale angelegt wurden bzw. angesichts der verspäteten Zuwanderungsgesetzgebung auch gar nicht angelegt werden konnten. Learning by doing ist aber kein Qualifikationsersatz in gesellschaftspolitisch entscheidend wichtigen Gestaltungsbereichen.

5. Schließlich ist zu fordern, daß all dies durch kontinuierliche Evaluation begleitet wird – und zwar nicht nur durch interne oder zugeordnete bzw. amtlich eingebettete Beratungsgremien, sondern auch durch externe, internationalen Standards entsprechende Evaluationen, denen die jeweiligen Institutionen den nötigen Einblick in ihre Arbeit zu geben haben, um eine Verselbständigung der Exekutive gegenüber legislativen Intentionen zu begrenzen.

Man kann aber auch mit großzügig bemessenen und bedarfsorientierten Angeboten nachholender Integrationspolitik immer nur einige und keineswegs etwa alle Versäumnisse der Vergangenheit korrigieren oder in ihren negativen Folgen begrenzen; denn – und ich sage das als Historiker ganz bewußt – irgendwann ist es für bestimmte Handlungsspielräume immer einmal zu spät, weil man nicht länger von den Modellen von gestern zehren kann. Man sollte sich, in aller Bescheidenheit gesagt, gelegentlich daran erinnern, daß es Zeitgenossen gegeben hat bzw. noch gibt, die schon vor einem Vierteljahrhundert vor den gefährlichen Folgen unzureichend konzeptorientierter Förderung im Integrationsbereich gewarnt haben. Einer davon bin ich selber.

4. Fazit

In Sachen nachholender Integration ist grundsätzlich keine Zeit zu verlieren; denn wenn diese zweifelsohne mühsamen und kostspieligen Anstrengungen jetzt nicht wenigstens ex post noch zügig investiert werden, dann könnte es sein, daß das bislang glücklicherweise – zumeist – gegenstandslose Menetekel des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesrepublik Deutschland, des vormaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Heinz Kühn, vom Ende der 1970er Jahre doch noch Wirklichkeit wird: Was man heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, das müsse man später für Resozialisierung und Polizei bezahlen – wobei heute zum Teil ohnehin weniger von ausländischen Arbeitnehmern als von ausländischen Arbeitslosen und ihren Familien zu reden wäre.

Daß diese düstere Prophezeiung trotz eines Vierteljahrhunderts integrationspolitischer Investitionsverweigerung nicht eingetreten ist, ist zweifelsohne weniger der deutschen Integrationspolitik als der friedlichen alltäglichen Integrationsbereitschaft der Menschen mit Migrationshintergrund zu verdanken. Das muß aber bei denen, die sich ausgeschlossen fühlen, nicht so bleiben, wenn nicht – und ich habe mit meinen negativen ‚Wenn-nicht-dann‘-Prognosen leider bislang fast immer recht behalten – attraktive Angebote nachholender Integrationspolitik aufgelegt werden.

Einschlägige Alarmzeichen sind unübersehbar. Nur eines davon sei hier abschließend genannt: Die Aggressivität von unzureichend integrierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund wächst, wie schon in den 1990er Jahren vorausgesagt. Jeder vierte jugendliche Intensivtäter ist heute ein Aussiedler bzw. Spätaussiedler. Jugendliche ohne Migrationshintergrund antworten mit steigender ethno-nationalistischer bzw. völkischer Orientierung und als Selbsthilfe verstandener Abgrenzung gegen ‚Russen‘, ‚Türken‘ und ‚Migranten‘ bzw. zugewanderte ‚Fremde‘ überhaupt. Das gilt nicht nur für Neonazis, denen der aktuelle Verfassungsschutzbericht einen Zuwachs um 25 Prozent im letzten Jahr bescheinigt. Es gilt auch für zahlreiche neue Rechtsorientierungen im Vorfeld parteipolitischer Bindungen. Die Polarisierung wächst und die Chancen nachholender Integration nehmen auf der Zeitachse ab, bei zugleich unverhältnismäßig steigenden Kosten. Ich warne abermals vor fahrlässigem Zuwarten und vor menschenfreundlichem Schönreden in falsch verstandener politischer Korrektheit an der Grenze zur philanthropischen Heuchelei.

Wir sind integrationspolitisch schon ein Vierteljahrhundert zu spät daran und die Eigendynamik von kommunikativ, aber auch ökonomisch und im weitesten Sinne gesellschaftlich bedingten desintegrativen Potentialen arbeitet gut gemeinten, aber bislang zu kurz greifenden Anstrengungen im Sinne nachholender Integrationspolitik direkt entgegen. Heute wird von allen Dächern gepredigt, daß die ‚sozialen Kosten der Nicht-Integration‘ (von Loeffelholz) viel höher sind als diejenigen von rechtzeitiger Integration. Um so mehr sind die sozialen Kosten von nicht oder nicht zureichend gewährter, ohnehin immer schon verspäteter nachholender Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft eine Gefahr für das Zusammenleben in sozialem Frieden und kultureller Toleranz.

Über den Autor: www.kjbade.de. Herrn Kollegen Prof. Dr. Günter Renner danke ich für die kritische Durchsicht einer ersten Fassung dieses Manuskripts.