

### Präventive, begleitende und nachholende Interventionen

Klaus J. Bade

In einer Einwanderungsgesellschaft sind Migrations- und Integrationspolitik Zentralbereiche der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Kulturpolitik. Vor diesem Hintergrund war das Zuwanderungsgesetz des Jahres 2005 – als dritte einschlägige Zäsur nach der Reform des Ausländerrechts (1990) und des Staatsangehörigkeitsrechts (2000) – ein historischer Schritt voran. Das gilt trotz der Opfer, die im Ringen um einen möglichst breiten politischen Konsens gebracht wurden – von der Streichung des für die internationale »Konkurrenz um die besten Köpfe« hilfreichen, anfangs von allen Seiten begrüßten und andernorts mit Erfolg erprobten Punktesystems und eines gesetzlich verankerten unabhängigen Beratungsgremiums für die wissenschaftliche Begleitung von Migrations- und Integrationspolitik (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration / Zuwanderungsrat) bis hin zur Beibehaltung des eingeschränkten Anwerbestopps mit seinen Ausnahmeregelungen für den alljährlichen Zusatzbedarf. Man wird solche Mängel in Zukunft noch bedauern lernen.

#### 1. Historische Versäumnisse und verspätete Korrekturanstrengungen

Wie folgenreich der mit dem Zuwanderungsgesetz vollzogene Schritt trotz mancher Unzulänglichkeiten war, wird man erst in einigen Jahren ermessen können. Aber er kam rund ein Vierteljahrhundert zu spät. Die Antwort auf die Frage, wie folgenreich ein Gesetz über begrenzende Migrationssteuerung und staatliche Integrationsförderung gewesen wäre, wenn es historisch sozusagen »rechtzeitig«, also spätestens Anfang der 1980er Jahre – besser noch gleich zusammen mit dem Anwerbestopp von 1973 – verabschiedet worden wäre, kann man heute getrost den Historikern im Rahmen von Überlegungen zur kontrafaktischen historiographischen Argumentation überlassen. Anzunehmen ist aber, dass der Zuwandererbevölkerung damit mancherlei Versäumnisse erspart geblieben wäre, deren Folgen heute besondere integrationspolitische Herausforderungen darstellen.

Das gilt besonders für die zweite und zum Teil schon die dritte Generation jener Arbeitnehmerbevölkerung, deren angeworbene, auf eigene Faust

oder über Kettenmigrationen zugewanderte Haupterwerbstätige einmal »Gastarbeiter« genannt wurden. Gast aber ist nur, wer nicht auf Dauer bleibt. Die Pioniermigranten wurden vorwiegend für »ungelernte« bzw. »angelernete«, nicht selten auch besonders harte Tätigkeiten angeworben, für die deutsche Arbeitnehmer beiderlei Geschlechts zur Zeit des »Wirtschaftswunders« kaum mehr zu finden waren. Während deutsche Arbeitnehmer in zunehmender Zahl die beruflich-sozialen »Fahrstühle« nach »oben« besteigen konnten, sanken viele ihrer vormalig ausgeübten Tätigkeiten ab zu »Gastarbeiterjobs«, deren neue Inhaber die vordem dort Beschäftigten unterschichteten und dabei selber die besagten beruflich-sozialen »Fahrstühle« verpassten.

Die »Gastarbeiter« befriedigten den Ersatz-, aber auch den Erweiterungsbedarf am Arbeitsmarkt, retteten nicht wenige, kaum mehr konkurrenzfähige Grenzbetriebe auf Zeit aus der drohenden Reinigungskrise und übernahmen überdies Pufferfunktionen im Wechsel von Krise und Aufschwung. Das setzte eine hohe Mobilität dieses ausländischen Arbeitskräfteangebots voraus, die mit dem Anwachsen von Daueraufhalten und dem Familiennachzug stetig zurückging. Als der Anwerbestopp von 1973 die ohnehin abnehmende internationale Mobilität vollends abbrach, waren aus vielen Arbeitsaufhalten schon Daueraufhalte im Wandel zu echten Einwanderungssituationen geworden. Der Anwerbestopp wirkte als Bumerang; denn er beschleunigte diesen Prozess noch und steigerte den Familiennachzug, während die Arbeitsplätze der Pioniermigranten bald konjunkturbedingt, vor allem aber struktur- und im weitesten Sinne modernisierungsbedingt wegfielen.

Volkswirtschaftlich betrachtet, überwogen bei der »Gastarbeiterbeschäftigung« bis zum Anwerbestopp im großen und ganzen die Gewinne. Ein Teil dieser Gewinne hätte angesichts der immer klarer erkennbaren Unumkehrbarkeit der Einwanderungssituation in Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen investiert werden müssen – ganz im Sinne der heutigen Parole »Fördern und fordern«. Das wurde auch damals schon, auch vom Autor, vorgetra-

Der Historiker, Publizist und Politikberater Prof. Dr. Klaus J. Bade ist Begründer und Vorstandsmitglied des Osnabrücker Instituts für Migrationsforschung sowie des bundesweiten Rates für Migration ([www.kjbade.de](http://www.kjbade.de)).



Foto: Erich Matter

gen, fand aber politisch kein Gehör. Stattdessen obsiegte unter dem ebenso trotzigem wie hilflosen Dementi »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland« eine Haltung, die ich Anfang der 1980er Jahre »defensive Erkenntnisverweigerung« genannt habe. Die langfristigen Folgen, vor denen damals dringend gewarnt wurde, sind heute allenthalben zu besichtigen. So wenig die Mahner seinerzeit gehört wurden, so wenig mag man sich heute rückblickend daran erinnern, dass es sie überhaupt gab.

Die meisten der seinerzeit angeworbenen Pioniermigranten und ihre Nachfahren haben ihren Integrationsweg auch alleine gefunden – trotz vieler, vorrangig mit Herkunftsmilieus und beruflich-sozialen Ausgangspositionen verbundener und zum Teil über die Generationen hinweg vererbter sozialer Startnachteile. Vielen aber sind die Benachteiligungen auf diesem Weg ohne gezielte und ausgleichende

Förderung bis heute statistisch anzusehen. Das reicht von mangelnder sprachlicher Kommunikationsfähigkeit als Voraussetzung der sozialen Integration über Rücklagen in der beruflichen Qualifikation bis hin zu der aus beidem

resultierenden Benachteiligung am Arbeitsmarkt bzw. der horrenden Überrepräsentation bei den Arbeitslosenzahlen. Die liegen freilich, im Gegensatz zu geläufigen Fehleinschätzungen, hierzulande milieuspezifisch nicht nur nicht höher, sondern sogar niedriger als in vielen anderen europäischen Einwanderungsländern, insbesondere in Frankreich und in den Niederlanden.

Neben den Nachfahren der ehemaligen »Gastarbeiterbevölkerung« stehen heute andere, zum Teil historisch jüngere Migrantengruppen mit besonderen Förderungsproblemen, wie sie z.B. seit dem Umschlagen der Aussiedlerzuwanderung zur Massenbewegung Anfang der 1990er Jahre bei vielen »Spätaussiedlern« (seit 1993), aber auch bei den analog zu Kontingentflüchtlingen aufgenommenen Juden aus UdSSR/GUS (seit 1990) zu beobachten sind; ganz abgesehen von während ihrer Verfahren mitunter jahrelang im sozialen Abseits gehaltenen und am Ende doch anerkannten Asylberechtigten und von ebenfalls nach jahrelang immer wieder verlängerter »Duldung« unter dem Damoklesschwert der Ausweisung dann im Sinne der Genfer Konvention schließlich doch als Flüchtlinge akzeptierten Zuwanderern.

Hier stehen insgesamt Aufgaben an, die nur zum Teil in den durch das Zuwanderungsgesetz eröffneten Handlungsspielräumen bearbeitet werden können, zum Teil weit darüber hinausreichen und als umfassende, auch andere Institutionen und Ressourcen herausfordernde Querschnittsaufgaben verstanden werden sollten. Das reicht von der interkulturellen Öffnung der sozialen Dienste über ehrenamtliche Engagements wie z.B. in dem neuen niedersächsischen Modell der »Integrationslotsen« bis hin zu der zu fördernden, aber auch nachdrücklich zu fordernden Eigeninitiative der Zuwandererbevölkerung selbst. Hier soll es vornehmlich um das Zuwanderungsgesetz und die dadurch eröffneten sowie um benachbarte Gestaltungsbereiche und Handlungsspielräume gehen.

## 2. Das Kurssystem des Zuwanderungsgesetzes

Eine zentrale Innovation des Zuwanderungsgesetzes ist die Erklärung von Integrationsförderung zur staatlichen Aufgabe. Staatliche (und kommunale) Integrationsförderung kann aber immer nur eine auf ein Höchstmaß an Chancengleichheit zielende Unterstützung des eigenen Engagements der Einwanderer im Sinne von »Fördern und fordern« bieten; denn: Einwanderung ist und bleibt trotz allem ein individuelles Lebensrisiko. Es kann z.B. Arbeitswanderern im oft fließenden Übergang von Daueraufenthalten zur definitiven Einwanderung nicht abgenommen werden durch eine falsch verstandene wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge-Regie. Es sollte ihnen auch gar nicht abgenommen werden in Gestalt einer – zu Lasten der Sozialsysteme wirkenden – weitgehenden Verabschiedung der korrigierenden Kraft der Selbstselektion im Migrations- und Integrationsprozess (z.B. in Gestalt einer Rück- oder Weiterwanderung nach einer Erfahrung des Scheiterns im Einwanderungsprozess).

Zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrages der Integrationsförderung seit Januar 2005 dienen insbesondere die Integrationskurse, also die Sprach- und Orientierungskurse mit ihren insgesamt 630 Unterrichtseinheiten (600 für den Sprachkurs, 30 für den Integrationskurs). Für die Integrationskurse zentral zuständig ist das Nürnberger Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit seinem bundesweiten Netz von Regionalkoordinatoren. Sie waren im Dezember 2005 zuständig für bundesweit insgesamt 7.651 laufende Kurse von 1.941 Trägern in 6.535 Kursstätten.

Die neuen Integrationskurse sind von Beginn an stark in Anspruch genommen worden, und der Erfolg dieser – im einzelnen gerade einer eingehenden Evaluation unterzogenen – Maßnahmen steht insgesamt wohl ausser Zweifel. Das hat seinen Grund neben der effizienten, wenn auch mit einigem Verwaltungsaufwand verbundenen Logistik des Nürn-

Die anstehenden Aufgaben reichen von der interkulturellen Öffnung der sozialen Dienste über ehrenamtliche Engagements wie z.B. in dem neuen niedersächsischen Modell der »Integrationslotsen« bis hin zu der zu fördernden, aber auch nachdrücklich zu fordernden Eigeninitiative der Zuwandererbevölkerung selbst.

berger Bundesamtes auch darin, dass es unter den Adressaten ein unerwartet hohes Interesse an den Kursen gab. Dabei könnte es sich hier allerdings auch um eine erste »Welle« von hoch motivierten, vom Eigeninteresse bestimmten Kursteilnehmern handeln, mit deren dauerhaftem Anhalten nicht unbedingt gerechnet werden kann.

Dennoch gibt es vor dem geschilderten zuwanderungs- und gesellschaftsgeschichtlichen Hintergrund im Blick auf die Zielperspektiven des Zuwanderungsgesetzes im Bereich der Integrationsförderung Ergänzungsbedarf. Ich schlage vor, hier eine Trias von staatlichen Interventionen zu unterscheiden, die ich nenne: »präventive«, »begleitende« und »nachholende Integrationspolitik«. Davon kennt das Zuwanderungsgesetz als direkten Interventionsbereich nur die zweite Dimension und die dritte nur indirekt und eingeschränkt auf ein innerhalb der fünf Jahre vorgesehenen 300.000 Kursplätze vorzuhaltendes Kontingent von 50–60.000 Kursplätzen. Es kann erweitert werden, wenn bei der als »Erstintegration« umschriebenen Dimension der begleitenden Integrationspolitik Mittel übrig bleiben, die dann für »Bestandsausländer« (niedergelassene Pioniermigranten mit Daueraufenthalt, aber auch zweite und dritte Generation) verwendet werden können. Hier gibt es doppelten programmatischen Ergänzungsbedarf: Die erste Dimension der präventiven Integrationspolitik fehlt ganz, und die dritte Dimension der nachholenden Integrationspolitik erscheint inkonsequent unterfinanziert; denn die geläufige, oft übertriebene Kritik an unzureichenden Integrationsergebnissen zielt nicht auf die abnehmende Gruppe der »Neuzuwanderer«, die bei den Kursangeboten des Zuwanderungsgesetzes primär berücksichtigt wird. Sie gilt vielmehr der – unvergleichbar größeren – Gruppe derjenigen, die schon lange dauerhaft im Land leben und deswegen bei den Kursangeboten in höherem Maße auch direkt berücksichtigt werden sollten.

In Zahlen: Bei für einen Zeitraum von fünf Jahren insgesamt vorgesehenen 300.000 Kursplätzen wurden im Dezember 2005 bereits insgesamt 203.162 Zulassungen, Berechtigungen und Verpflichtungen und aktuell 105.912 Kursteilnehmer ermittelt. Unter ihnen gab es neben der Sondergruppe der Spätaussiedler (32.204) 55.864 Neuzuwanderer (davon verpflichtet 38.690), aber 98.641 zugelassene »Bestandsausländer«, die meist freiwillig teilnahmen (verpflichtet nur 16.453) und von deren Seite in Nürnberg täglich rund 350 Anträge auf Zulassung eingingen. Fazit: Voraussichtlich werden mehr Mittel notwendig sein, um allen freiwilligen Meldungen zeitnah Rechnung tragen zu können, ganz abgesehen von der darüber hinaus notwendigen Überzeugungsarbeit in bildungsfernen Milieus, von der noch die Rede sein wird.



### 3. Präventive Integrationspolitik

Die Handlungsspielräume für Zuwanderungssteuerung sind begrenzt. Das hat seinen Grund u.a. in der ohnehin laufenden starken, derzeit wohl noch bei ca. 100.000 Personen pro Jahr liegenden Zuwanderung mit Bleibeabsicht unter dem Schutz der Gesetze. Das fängt beim Familiennachzug an und geht über Spätaussiedler und Asylsuchende weiter bis zu Juden aus der GUS. Da war qualitätsorientiert bislang wenig zu steuern; ganz abgesehen davon, dass – insbesondere gegenüber der jüdischen Zuwanderung – in Deutschland eine geradezu groteske Vernachlässigung, ja Verschleuderung von hochqualifiziertem »Humankapital« an der Tagesordnung ist; denn zugewanderte Physiker, Ärzte oder Mitglieder von Symphonieorchestern sollten ihren Lebensunterhalt hierzulande nicht als Hausmeister oder Taxifahrer verdienen müssen, während zugleich an vielen Schulen Physiklehrer fehlen und sich in den neuen Bundesländern, vor allem auf dem Land, ein dramatisch wachsender Ärztemangel abzeichnet.

Broschüre der Deutschen Arbeitgeberverbände aus dem Jahre 1966 (aus: Projekt Migration)



»Der italienische Arbeiter in der Bundesrepublik« – Informationsbroschüre des italienischen Außenministeriums von 1965 zu den Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland (aus: Projekt Migration)

Das neue Zuwanderungsgesetz eröffnet für die Zuwanderung gewisse – nach der Streichung des Punktesystems und bei Aufrechterhaltung des Anwerbestopps vorwiegend restriktive – Steuerungsmöglichkeiten, z.B. bei den Spätaussiedlern durch die Sprachprüfungen auch für mitreisende Familienangehörige nichtdeutscher Herkunft. Der Handlungsspielraum für Steuerung könnte insgesamt größer werden, wenn sich der stark rückläufige – schärfer gesprochen: rückläufig gemachte – Trend bei der Zuwanderung von Asylsuchenden und Spätaussiedlern fortsetzen und auch die neuerdings unter Druck geratene Zuwanderung von Juden aus der GUS weiter schrumpfen sollte. Aber ich warne ausdrücklich davor, zum

Was fehlt und durch die bewusst weiter ausgreifenden Konzepte der Orientierungskurse nicht ersetzt werden kann, ist eine schlanke und doch präzise Ausformulierung der Integrationsziele und eine operationale Definition dessen, was dementsprechend als gelungene Integration verstanden werden soll.

Zwecke der Erweiterung der Steuerungsspielräume humanitäre Pflichten und ökonomische Interessen gegeneinander aufzurechnen.

Gerade weil die Chancen zur Steuerung von Zuwanderung derzeit noch sehr begrenzt sind, ist es um so wichtiger, im – ohnehin beschränkten – Rahmen des Möglichen auf die beruflich-soziale Passfähigkeit und damit vor allem auf die Qualifikation von Zuwanderern zu achten. Die muss nicht immer erst mühevoll und teuer hierzulande nachgebessert werden. Sie kann bei Einwanderern, die sich im Rahmen eines staatlich geregelten Antragsverfahrens bewerben, auch im Ausland schon vorbereitet werden, was gegebenenfalls bei der Bewertung der entsprechenden Anträge mit einbezogen werden könnte. Das gilt z.B. für Spätaussiedler und Juden als privilegierte Migrantengruppen: Ihre Wartezeit bis zum Eintreffen des Aufnahmebescheids umfasst in der Regel Jahre, in denen sich alle, die es ernst meinen mit der Integration in Deutschland, auf diesen Weg vorbereiten können.

Dazu ist deutsche Hilfe vor Ort nötig, z.B. in Gestalt einer Vorfeldverlagerung von Sprach-, Integrationskursen und darüber hinausgehenden Maßnahmen zur Integrationsvorbereitung, insbesondere auch zur Nutzung bzw. Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen im Einwanderungsland. Ich nenne das hier nötige – z.B. über eine Intensivierung von Fernkursangeboten realisierbare – Maßnahmenbündel »präventive Integrationspolitik«.

#### 4. Begleitende Integrationspolitik

Nach erfolgter Zuwanderung greifen erforderlichenfalls die im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen, teils freiwillig angenommenen, teils verpflichtend auferlegten Förderungen, die neue Niederlassungs- und Integrationsprozesse begleiten und die ich deshalb »begleitende Integrationspolitik« nenne. Ihre Notwendigkeit muss hier nicht mehr begründet werden,

weil sie im Zuwanderungsgesetz bereits festgeschrieben ist. Was fehlt und durch die bewusst weiter ausgreifenden Konzepte der Orientierungskurse nicht ersetzt werden kann, ist eine schlanke und doch präzise Ausformulierung der Integrationsziele und eine operationale

Definition dessen, was dementsprechend als gelungene Integration verstanden werden soll.

Begleitende Integrationspolitik zielt auf die fördernde Unterstützung des eigendynamischen Kultur- und Sozialprozesses der Integration. Sie sollte

pragmatisch sein, weite Perspektiven und einen langen Atem haben. Sie sollte selbstbewusst sein und eine möglichst klare Sprache sprechen. Sie sollte aus den belastenden Folgen einschlägiger Versäumnisse der Vergangenheit Lehren ziehen und deshalb die vom Zuwanderungsgesetz eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten im Zweifelsfalle lieber zu generös als zu zurückhaltend nutzen, auch deutlich über Sprach- und Integrationskurse im engeren Sinne hinaus; denn zureichende Sprachkenntnisse und Grundinformationen über das Wertesystem der Einwanderungsgesellschaft sind entscheidende Voraussetzungen für die Integration, wenn auch nicht damit gleichbedeutend.

### 5. Nachholende Integrationspolitik

Der von mir schon vor Jahren vorgeschlagene Begriff der »nachholenden Integrationspolitik« fand in der Kurzformel »nachholende Integration« seinen Weg in die Regierungserklärung von Alt-Bundkanzler Gerhard Schröder und von dort aus in den öffentlichen und politischen Sprachgebrauch, wo er seither vorwiegend im Passiv gebraucht wird. Das legt das Missverständnis nahe, man könne einen Kultur- und Sozialprozess unter staatlicher Anleitung gleichsam noch einmal ablaufen lassen, damit im Integrationsprozess im Vergleich zu anderen Gruppen zurückgebliebene oder gar als gescheitert erscheinende Zuwanderer amtlich, d.h. durch den bekannten »General Dr. von Staat« als Großintegrator »nachholend integriert werden«. Das funktioniert so nicht und schon gar nicht im Passiv; denn auch nachholende Integrationspolitik kann die Eigendynamik eines – hier gestörten oder steckengebliebenen – Integrationsprozesses nicht etwa ersetzen, sondern nur fördernd zu begleiten bzw. neu in Bewegung zu bringen suchen.

Die Aufgaben nachholender Integrationspolitik sind dabei, wie diejenigen begleitender Integrationspolitik, orientiert an dem Ziel der – hier verspäteten – Eröffnung von Chancen zu einer möglichst gleichberechtigten Partizipation an zentralen gesellschaftlichen Teilbereichen. Das gilt insbesondere für die folgenden, für Integration besonders wichtigen Hilfsangebote: für die sprachliche Integration, also die zureichende Kommunikationsfähigkeit in der Mehrheitsprache; für die ohne diese Voraussetzung kaum erreichbare soziale Integration; für die kulturelle Integration einschliesslich des sich Einlebens in die Grundwerte der Rechtskultur; für die ökonomische Integration, insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt und, insbesondere bei jüngeren Menschen, für die Voraussetzungen dazu in Gestalt von Erziehung, Bildung und Ausbildung bzw. Qualifikation.

Adressaten nachholender Integrationspolitik sind die erwähnten Zugehörigen zur Bevölkerung mit

Migrationshintergrund, die schon lange, zum Teil schon in der zweiten oder auch dritten Generation, im Lande leben, aber jene Integrationshilfen nie erhalten haben, die bei der neuerdings gesetzlich umhiegten »Erstintegration« von »Neuzuwanderern« heute für selbstverständlich gehalten werden. Nachholende Integrationspolitik ist, so betrachtet, auch eine späte Antwort auf Versäumnisse der Vergangenheit. Sie zielt aber nicht nur auf die im Jargon des Ausländerrechts als »Bestandsausländer« angesprochenen dauerhaft niedergelassenen oder schon in Deutschland geborenen ausländischen Inländer; denn es gibt auch zahlreiche Zuwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Integration zumindest partiell ebenfalls als gestört oder doch verlangsamt betrachtet werden kann (z.B. viele jugendliche Spätaussiedler).

### 6. Rahmenbedingungen begleitender und nachholender Integrationspolitik

Zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, ohne die begleitende wie nachholende Integrationspolitik kaum wirken können, gehören Mentalitäten und Institutionen der Einwanderungsgesellschaft.

#### 6.1. Mentalitäten der Einwanderungsgesellschaft

Adressat interkultureller Arbeit im Rahmen von Integrationspolitik darf nicht nur die (zugewanderte, d.h. im Ausland geborene) Zuwandererbevolkerung bzw. die (schon länger, zunehmend auch über Generationen hinweg im Lande lebende) Bevölkerung mit Migrationshintergrund sein – gleichsam als ein Kollektiv von »Patienten«, deren »Therapeuten« die vermeintlich dazu berufenen Vertreter der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund sind; denn Integrationspolitik kann sich nur dann zureichend entfalten, wenn auch auf seiten der Mehrheitsgesellschaft die für Integration nötige aktive Akzeptanz des Zusammenlebens in der Einwanderungsgesellschaft in zureichendem Maße vorhanden ist. Und auch hier gibt es verspätete Lernprozesse, die eine Art nachholende Integrationspolitik – von den Schulen bis zu geeigneten Medienkampagnen – auch für Teile der Mehrheitsgesellschaft notwendig erscheinen lassen.

Man braucht viel Geduld für die Beobachtung und Einschätzung von Integrationsprozessen, denn Integration ist ein lange dauernder Kultur- und Sozialprozess. Er ist für die Einwanderer eine lebenslange Aufgabe und übersteigt nicht selten sogar die lebensgeschichtliche Dimension – daher die inzwischen auch in Deutschland gängige Rede von Einwanderern der zweiten und dritten Generation.

Man braucht viel Geduld für die Beobachtung und Einschätzung von Integrationsprozessen, denn Integration ist ein lange dauernder Kultur- und Sozialprozess.

Das bedeutet nicht etwa, dass man den über soziale Brennpunkte in seiner Stadt besorgten Bürgermeister mit dem dilatorischen Kalauer-Rat vertrösten könnte, er möge doch nur zwei oder drei Generationen abwarten, dann werde alles wieder gut. Es bedeutet aber, dass man lernen sollte, das zeitgenössische Erleben eines laufenden Integrationsprozesses auch im Verständnis von Kultur als Prozess, d.h. unter der Folie von Integration als intergenerativem Kultur- und Sozialprozess zu sehen.

Mühsam und nur schrittweise auch verbreitet sich die Einsicht, dass Integration ein gesellschaftlicher Prozess auf Gegenseitigkeit ist, wobei von den Zuwanderern ein unvergleichbar höheres Maß an Anpassung zu erwarten und auch klar einzufordern ist. Dazu sollten, allen rhetorischen Stellvertreterkriegen der leidigen »Leitkultur«-Debatte zum Trotz,

Mit zunehmender Integration wächst, vor allem in der zweiten Generation, die mentale Verletzbarkeit durch die Erfahrung oder die begründete Befürchtung gruppenbezogener, insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung, also von ethnisch, kulturell oder anders begründeter oder so begründet erscheinender Nichtakzeptanz.

endlich übersichtliche Leitorientierungen in menschenfreundlicher Prosa für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft formuliert werden. Dazu bietet das Grundgesetz eine vorzügliche

Grundlage, die auch nicht eben jedem Deutschen präsent sein dürfte. Es geht also nicht um eine einseitige bzw. eingleisige Bewegung der Zuwandererbevolkerung auf jene heute nur noch in Anführungszeichen apostrophierbare »Aufnahmegesellschaft« hin – in der in Wirklichkeit, zumal angesichts der bekannten demographischen Umstände, der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stets wächst, so dass immer mehr insbesondere junge Inländer auch in kürzerem Generationenabstand die Nachfahren von zugewanderten Ausländern sind. Es geht um die richtige Mitte zwischen der nötigen Forderung nach Integrationsbereitschaft und der eigenen Bereitschaft zum Erlernen des Umgangs mit kultureller Differenz, heimeliger und »positiver« ausgedrückt mit kultureller Vielfalt.

Zu den nötigen Rahmenbedingungen für den Erfolg von begleitender wie von nachholender Integrationspolitik gehört mithin auch eine durch politische Aufklärungsarbeit, auch durch regelrechte PR-Kampagnen zu fördernde Akzeptanzbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft. 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. Hinzu treten muss die gezielte Werbung für die Maßnahmen nachholender Integrationspolitik, konkret: Neben die beeindruckende Werbung des Nürnberger Bundesamtes für das Zuwanderungsgesetz, für die eigene Institution und deren Arbeit sollte verstärkt auch die gezielte Werbung um die Adressaten von Maßnahmen nachholender Integrationspolitik treten; denn sie leben schon lange im Land und sind nicht, wie neu Zugewanderte, ohne weitere Umstände institutionell direkt ansprechbar.

Vor etatistischen Überschätzungen und Überforderungen der Gestaltungskraft von begleitender wie nachholender Integrationspolitik gegenüber der Eigendynamik von Integrationsprozessen aber sei gewarnt. Das gilt besonders im Blick auf die potentielle soziale Sprengkraft ethnischer Segregation im intergenerativen Prozess. Integrationsprozesse haben in der modernen Gesellschaft eine mentale Begleitererscheinung, die von der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund oft nicht ausreichend übersehen wird: Mit zunehmender Integration wächst, vor allem in der zweiten Generation, die mentale Verletzbarkeit durch die Erfahrung oder die begründete Befürchtung gruppenbezogener, insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung, also von ethnisch, kulturell oder anders begründeter oder so begründet erscheinender Nichtakzeptanz.

Anders gewendet: Gerade die Verletzbarkeit durch so begründete faktische oder auch nur so empfundene gruppenbezogene Benachteiligungen ist oft ein Zeichen von mental weit fortgeschrittenen Integrationsprozessen, deren Nichtakzeptanz durch die Mehrheitsgesellschaft auch zu offener Auflehnung führen kann – zuletzt zu besichtigen in Gestalt der Brände in französischen Vorortstraßen. Die sozialen Brennpunkte, in denen soziale und ethnische Probleme sich wechselseitig verschärfen, sollten in Deutschland nicht passiv als gesellschaftliche Versuchslabors beobachtet werden, die durch Zeitverzug zeigen, ob es auch dort so oder anders kommt.

## 6.2. Institutionen der Einwanderungsgesellschaft

Die Wende zur konzeptorientierten Integrationspolitik als gesetzlichem Auftrag hat viele damit beschäftigte Institutionen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden sozusagen »kalt erwischt«. Manche von ihnen hatten sich schon vorher aus eigenem Antrieb in diese Richtung bewegt oder doch unter dem Eindruck des absehbaren – in seinem Integrationsteil weniger umstrittenen – Zuwanderungsgesetzes.

Mängel in der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages sind erkennbar bei Institutionen, bei denen dieser Wandel erst verspätet, mit unzureichenden Ergebnissen, noch gar nicht oder erst auf dem Papier

eingesetzt hat. Das reicht gegebenenfalls, 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 für Menschen mit Migrationshintergrund (Stichwort: interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste).

Und es gilt insbesondere für viele Ausländerbehörden und deren Personal, das sich mit seinen unter anderen Aufgabenstellungen durchaus bewährten »alten« Köpfen bei erheblichem amtlichen Kompetenzzuwachs ganz neuen Herausforderungen stellen muss. 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 amtliches Interesse an Integrationsförderung und die dafür nötige interkulturelle Sensibilität. Gerade weil Integration eine alle Lebensbereiche der Gesellschaft durchdringende Querschnittsaufgabe ist, sollten alle diese Institutionen, als »learning organisations«, verstärkt in interkulturell-integrative Coaching-Programme einbezogen werden.

Hinzutreten muss die Förderung der schon vielfältigen und doch noch unzureichend verbreiteten interkulturellen Engagements in der Zivilgesellschaft einschließlich derjenigen von Migranten-selbstorganisationen. Wie wichtig Migrantenselbstorganisationen und integrierte Führungspersönlichkeiten der Herkunftsgemeinschaften (»ethnic leaders«) sind, hat zuletzt der Einfluss der muslimischen »Großen Brüder« auf durch Polizeilautsprecher nicht mehr erreichbare bzw. nur noch mehr erregbare jugendliche Gewalttäter auf brennenden Pariser Vorortstraßen gezeigt.

Die Vielfalt von interkulturellen Initiativen in Deutschland wurde deutlich in dem im Sinne des Public-Private-Partnership von der Bertelsmann Stiftung mitgetragenen Interkulturalitätswettbewerbs des Alt-Bundespräsidenten Johannes Rau. Von den Kommunen müssen Brücken geschlagen werden zwischen diesen vielfältigen Engagements der urbanen Zivilgesellschaft und den eigenen interkulturellen Konzepten, wie sie zuletzt in dem ebenfalls von der Stiftung geförderten kommunalen Wettbewerb des BMI »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall« hervorgetreten sind.

Das formelle, also durch die städtischen Gremien beschlossene und konzeptionell abgesicherte kommunale Engagement im Bereich der interkulturellen Kultur- und Bildungspolitik scheint aber noch bei weitem nicht der Regelfall zu sein. Das darf freilich nicht zu der Fehleinschätzung führen, dass in den

Städten ohne formell verabschiedetes interkulturelles Konzept interkulturelle Arbeit ein Fremdwort sei, im Gegenteil:

Das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft hat seit Mai 2004 Stand, Aufgaben und Perspektiven interkultureller Arbeit in der kulturellen Bildung in deutschen Städten über 30.000 Einwohnern untersucht. Ergebnis: Das interkulturelle Segment der Kultur- und Bildungsarbeit ist zwar »wenn überhaupt, nur ein untergeordnetes Thema der kommunalen Kulturarbeit.« Die Praxis der interkulturellen Arbeit aber ist in vielen Kommunen durchaus fortgeschritten, d.h. die kommunalen Konzepte hinken der kommunalen Praxis hinterher.<sup>1</sup>

Für die Annahme interkultureller Angebote – über den Kreis der selbst bereits zureichend motivierten Adressaten hinaus – nötig ist eine gezielte Überzeugungswerbung vor Ort; denn unzureichend integrierte Menschen mit Migrationshintergrund, die möglicherweise in bildungsfernen Milieus in sozialen Brennpunkten ohne integrative Vorbildkarrieren leben, werden nach einschlägigen Erfahrungen weniger »top-down«, z.B. durch amtliche Verlautbarungen über Hilfsangebote zur nachholenden Integrationspolitik, erreicht und mehr »bottom-up«, d.h. durch gezielte Ansprache im Adressatenkreis.

<sup>1</sup> S. hierzu Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Jahresbericht 2004, S. 10 sowie Teilergebnisse der Umfrage unter [www.kupoge.de/lernorte](http://www.kupoge.de/lernorte).