

Migrationssteuerung, Integrationsförderung und Public-Private- Partnerships

von Klaus J. Bade und Holger Kolb

»Die sozialen Folgekosten unzureichender Integration sind unvergleichbar höher als die Kosten frühzeitiger Investitionen in die Förderung von Integration durch Bildung und berufliche Qualifikation.«

Politik in Deutschland beginnt Tritt zu fassen nach jahrzehntelanger Nichtakzeptanz der Aufgaben von Migrationssteuerung und Integrationsförderung. Wir brauchen, jenseits der humanitären Verpflichtungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden, mehr Mut zu strategischer, d.h. konzeptorientierter und zugleich flexibler Migrations- und Integrationspolitik. Stiftungen können bei der kreativen Integrationsförderung helfen. Sie erschließen neue Wege, arbeiten mit eigenem Kapital auf eigenes Risiko, sind bereit aus Investitionsfehlern zu lernen und sind dabei unabhängig von der Wählergunst.

Zwischen Staatsinterventionismus und Marktgläubigkeit

Die 1960er und 70er Jahre waren die vermeintlich goldenen Zeiten von Keynesianismus, Globalsteuerung, Reformplanung und eines schier unantastbaren Glaubens an die staatliche Steuerungszuständigkeit und Steuerungskompetenz. Der Staat erschien als umfassend zuständiger Social Engineer. Viele der historischen Grundannahmen der 1960er und 70er Jahre sind bald verblasst. In den 1980ern und 90er Jahren verfestigte

sich ein neuer Steuerungsoptimismus. Aber jetzt galt der Staat immer weniger als Steuerungsgarant und immer mehr als Steuerungshindernis. Für möglichst viele, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Dimensionen galt nun der Markt als zentrale, sich über Konkurrenz selbst regulierende Steuerungsinstanz. Der Staat sollte nur noch die Handlungsspielräume garantieren und sich im Übrigen auf seine klassischen Zuständigkeiten beschränken wie äußere und innere Sicherheit oder die Sicherung der Energieversorgung. Fast alles andere würde durch die freie Konkurrenz am Markt besser reguliert als durch staatliche Interventionen. Flexibilisierung, Deregulierung und Dezentralisierung hießen die neuen Stichworte.

Wir haben also – nicht nur in Deutschland – in der Staats- und in der Wirtschaftsphilosophie einen Wechsel der Extreme erlebt: von einem überwältigenden Staatsvertrauen bei hoher Skepsis gegenüber privaten Akteuren zu einer immensen Staatsskepsis bei wachsendem Vertrauen in die Fähigkeit privater, am Markt aktiver Akteure. Heute suchen wir nach einer Balance zwischen den Extremen auf einem Dritten Weg;

denn: Visionen einer grundsätzlichen Überlegenheit der einen oder der anderen Steuerungsinstanz verschleiern Synergieeffekte zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Erfolgversprechender als die konfrontative Perspektive des Entweder/Oder ist eine kooperative Perspektive. Sie versucht, die Stärken staatlicher und privater Akteure produktiv zu kombinieren im Sinne von Win-Win-Konzepten zugunsten beider Akteure, vor allem aber zugunsten der gemeinsamen Zwecke und Adressaten der Kooperation. Das gilt auch für strategische Integrationsförderung als Zentralbereich der Gesellschaftspolitik.

Der Preis der Nicht-Steuerung

Migration und Integration sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Es gibt einen Zusammenhang gibt zwischen zielorientierter Migrationssteuerung und erfolgreicher Integrationspolitik. Umgekehrt gilt: Laissez Faire in der Migrationspolitik kann zu großen Herausforderungen in der Integrationspolitik führen. Der Preis kann hoch sein und auch gesellschaftliche Konflikte einschließen. Migrationssteuerung ist zwar kein Allheilmittel für Integrationsprobleme. Aber man sollte wissen, dass der Verzicht auf Migrationssteuerung die Integrationsrisiken unkalkulierbar machen und Integrationspolitik auch überfordern kann. Es geht also um die Suche nach der richtigen Mitte zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung. Das gilt auch im Blick auf die lange vernachlässigte Qualifikation der Zuwandererbevolkerung in Bildung und Ausbildung, zu deren Folgekosten heute nicht nur zahllose persönliche Benachteiligungen und hohe Sozialtransfers, sondern auch wachsende soziale Spannungen zählen.

Kanada und Australien haben der Integrationsaufgabe sehr früh einen zentralen Platz auf der politischen Agenda eingeräumt. In vielen anderen Ländern der OECD-Welt und insbesondere Europas

»Es geht also um die Suche nach der richtigen Mitte zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung. Das gilt auch im Blick auf die lange vernachlässigte Qualifikation der Zuwandererbevolkerung in Bildung und Ausbildung, zu deren Folgekosten heute nicht nur zahllose persönliche Benachteiligungen und hohe Sozialtransfers, sondern auch wachsende soziale Spannungen zählen.«

galt Integration lange nicht als politisch sonderlich vorrangig. Das hat sich in den letzten Jahren geändert: Die Integrationsaufgabe beginnt auch in Europa den politischen Stellenwert einzunehmen, den sie gesellschaftspolitisch verdient. Der deutsche Weg vom Zuwanderungsgesetz 2005 zum nationalen Integrationsgipfel 2006/07 ist ein Beispiel dieser Entwicklung. Es zeigt, dass auch späte Kurskorrekturen möglich sind. Stiftungen haben hier, nicht nur in Deutschland, vielerlei Pionierfunktionen übernommen.



Humankapital ist für OECD-Länder, die meist über begrenzte natürliche Ressourcen verfügen, ein zentraler Produktionsfaktor. Das gilt nicht nur im Blick auf die Qualifikation der einheimischen Bevölkerung, sondern auch im Blick auf Zuwanderung und Integration. Die OECD-Welt sieht Integrations- und Bildungspolitik deshalb in zunehmendem Maße als Investitionsaufgabe an. Die Investitionsbereitschaft hat zugenommen, aber der Weg ist noch weit: In vielen öffentlichen Haushalten, gerade in Europa, sind die Bildungsetats im Vergleich zu den Sozialetats noch gering. Und das, obgleich Investitionen in Bildung und berufliche Qualifikation im Integrationsprozess langfristig zur Senkung der Sozialtransfers beitragen können, soweit diese z.B. aus Arbeitslosigkeit auf Grund von unzureichender Qualifikation resultieren. Anders gewendet: Die sozialen Folgekosten unzureichender Integration sind unvergleichbar höher als die Kosten frühzeitiger Investitionen in die Förderung von Integration durch Bildung und berufliche Qualifikation. Stiftungen haben hier neue Wege erschlossen, auf denen in Public Private Partnerships gemeinsam weiter gegangen werden kann.

Zum Alltagswissen gehört heute die Tendenz zu demographischer Alterung und Schrumpfung der Bevölkerungen in vielen Staaten der OECD-Welt. Jedes langfristig planende Unternehmen weiß um die damit verbundenen wirtschaftlichen und betrieblichen Herausforderungen im Blick auf die wachsende Kon-

kurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte. Umso mehr stehen Unternehmen schon mittelfristig vor der Aufgabe, im eigenen Interesse dafür zu sorgen, dass der schrumpfende Humankapitalstock möglichst gut ausgebildet und effektiv eingesetzt wird. Man muss weitsichtige Unternehmen deshalb heute in der Regel nicht mehr von der Notwendigkeit von Bildungs- und Integrationsanstrengungen überzeugen, wenn auch mitunter von der Notwendigkeit, sich hier selber mehr zu engagieren und nicht nur auf den Staat zu warten. Investitionsbereite Unternehmen und Stiftungen aber sind in ihren Anstrengungen auf einen klaren und verlässlichen Rahmenbedingungen schaffenden Staat angewiesen. Die staatlichen Akteure wiederum sind gerade im Bereich der Integration durch Bildung gut beraten, wenn sie sich verstärkt dieses Eigeninteresse privater Akteure an

»Die staatlichen Akteure wiederum sind gerade im Bereich der Integration durch Bildung gut beraten, wenn sie sich verstärkt dieses Eigeninteresse privater Akteure an einer gut ausgebildeten Erwerbsbevölkerung – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – zunutze machen.«

einer gut ausgebildeten Erwerbsbevölkerung – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – zunutze machen. Max Weber würde hier von einer ‚intensiven Interessengemeinschaft‘ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sprechen – der Schlüsselbegriff dazu heißt ‚Public Private Partnership‘.

Integrationsförderung in Deutschland

Integrationsförderung in Deutschland steht vor einer besonderen Herausforderung im Bereich von Integration durch Bildung. Sie resultiert aus einer „Gastarbeitertradition“, die seit den 1970er Jahren unversehens überging in eine Einwanderungssituation. Das war ein fließender Übergang, den die „Gastarbeiter“ von damals zunächst nicht registrierten, den die Bundesregierung ebenfalls lange Zeit nicht registrierte und dann definitiv nicht zugestehen wollte unter dem Tabu-Motto: „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“. Deswegen gab es bis zum Anfang der 1990er Jahre in Deutschland ein Paradox: Eine Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland.

Es ist nötig, durch nachholende Integrationsförderung die Folgeschäden versäumter Integrationschancen zu begrenzen und durch begleitende Integrationspolitik neue Versäumnisse zu vermeiden. In beiden Richtungen nötig ist eine verstärkte Kooperation zwischen politischen und privaten Akteuren, insbesondere Stiftungen: Stiftungen sind vor der Herausforderung durch die Integration, die Heiner Geißler schon in

den 1970er Jahren „die neue soziale Frage“ genannt hat, ungefähr so zu sehen wie die Kirchen und private Akteure in ihrer Pionierfunktion gegenüber der – freilich weitaus gewaltigeren – sozialen Frage des 19. Jahrhunderts. Sie haben damals die Problematik sehr viel früher erkannt als der Staat. Das Gleiche gilt für die Rolle der Stiftungen gegenüber der eben genannten „neuen sozialen Frage“. Stiftungen haben gezeigt, dass Udenkbares möglich ist, wenn man bereit ist, es kreativ und risikobereit zu gestalten. Das gilt für vorschulische Sprachförderungskonzepte, für Programme zur Begabtenförderung an den Schulen, für Brückenschläge zwischen Schule und Universität und zwischen Schule und beruflicher Ausbildung ebenso wie für Programme zur Förderung der sozialen Kompetenz, um nur einige Beispiele zu nennen. All dies sind zukunftsorientierte Wege, auf denen staatliche Initiativen im Verein mit Stiftungen nachfolgen sollten, bis staatliche Initiativen einen Teils dieser Aufgaben vielleicht auch ganz übernehmen können.

Der Migrationsforscher und Politikberater Prof. Dr. Klaus J. Bade ist Begründer des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück sowie des bundesweiten Rates für Migration (RfM).

Der Ökonom und Politologe Dr. Holger Kolb ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IMIS.

