

Migration und Integration: Herausforderungen, Gestaltungsaufgaben und Grenzen der Gestaltbarkeit.

Von Klaus J. Bade

Vortrag beim Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft,
Landeskuratorium Hessen, Frankfurt 2. 4. 2003

Gliederung

Stichwort 1: Zuwanderungs- und Reformbedarf

Stichwort 2: Steuerungsspielräume

Stichwort 3: Migration und Illegalität

Stichwort 4: Präventive und nachholende Integrationspolitik

Stichwort 5: Der eigene und der fremde Blick

Stichwort 6: Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik

Stichwort 7: Integration und Sicherheitspolitik

Stichwort 8: EU-Osterweiterung: alte und neue Ängste

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ist, wie in fast allen Staaten im Einwanderungskontinent Europa, geprägt durch sinkende Geburtenraten und steigende Lebenserwartung. Die Folgen sind demographische Alterung und eine zunehmende Schrumpfung. Sie bleibt in absoluten Zahlen bislang noch durch Zuwanderung und – sich tendenziell angleichende, d.h. ebenfalls sinkende – Geburtenraten der Zuwandererbevölkerung verschleiert, wird aber bald offen zutage treten. Daraus resultieren viele Zukunftsprobleme für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und die Systeme der sozialen Sicherung im Generationenvertrag, aber auch für die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt und für die verschiedensten Lebensbereiche.

Stichwort 1: Zuwanderungs- und Reformbedarf

Deutschland braucht langfristig und flexibel geregelte - d.h. bei Zuwanderungsdruck auch begrenzte - und im Rahmen des Möglichen beruflich-sozial profilierte Zuwanderung auf Zeit und Einwanderung auf Dauer¹. Das ist heute weithin akzeptiert. Früher wurde in Deutschland lange vergeblich um die Akzeptanz solcher Einsichten gekämpft. Heute muß vor einseitigen Überzeichnungen gewarnt werden; denn Zuwanderung ist in Sachen

¹ Im Folgenden wird von Zuwanderung als dem übergeordneten - Zeitwanderungen und definitive Einwanderungen einschließenden - Begriff gesprochen, soweit nicht ausdrücklich dauerhafte Einwanderung gemeint ist.

Zukunftsgestaltung nur ein Teilkonzept unter anderen, das in seiner Wirksamkeit nicht überschätzt werden darf.

Zwischen den einseitigen Extrempositionen von ›Heilung‹ durch Zuwanderung und ›Gesund schrumpfung‹ in geschlossenen Grenzen liegt als ausgleichende Mitte eine vernünftige Vermittlung zwischen geregelter Zuwanderung und tiefgreifenden, mitunter auch schmerzhaften Reformen im Innern, zu denen es bislang erst Ansätze gibt. Ihre unerbittlich absehbare Aktualität kann für helllichtige Zeitgenossen auch durch die derzeit noch alles beherrschende Thematik der Massenarbeitslosigkeit nicht verdeckt werden.

Nur im Kontext eines umfassenden und nachhaltigen Reformprogramms kann geregelte Zuwanderung begleitende Hilfestellung bieten und dazu beitragen, für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Sozialsysteme die Folgen der nicht mehr aufzuhaltenden demographischen Prozesse abzufedern. Sie kann damit ein wichtiges Zeitpolster bieten für eine etwas behutsamere Einführung der überfälligen Reformen. Ein Surrogat für Reformen aber ist Zuwanderung nicht.

Stichwort 2: Steuerungsspielräume

Nötig für geregelte Zuwanderung ist eine europäische Migrationspolitik, die diesen Namen verdient. Das gleiche gilt auf nationaler Ebene. Übersehen wird dabei oft, daß die

Handlungsspielräume für Migrationssteuerung relativ begrenzt sind wegen gesetzlich festgeschriebener Schutzräume im Zuwanderungsgeschehen:

Beispiel: Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung spricht für 2000/01 von einer jährlich um ca. 250.000 schwankenden Zahl von ›Einwanderern mit längerfristiger Perspektive‹. Die aber stammten ganz vorwiegend aus gesetzlich geschützten Präferenzbereichen: Spätaussiedler mit ihren mitreisenden Familienangehörigen nicht-deutscher Herkunft (98.000), Nachzug ausländischer Familienangehöriger vor allem von Deutschen und in etwas geringerem Umfang von in Deutschland lebenden Ausländern (82.000), Unionsbürger (35.000), anerkannte Flüchtlinge (mit 23.000 zu ca. einem Viertel der jährlichen Antragstellungen verrechnet) und jüdische Kontingenzzuwanderer aus der GUS (17.000).²

Viele Schätzungen über eine dauerhaft nötige, schlicht erwartbare oder gesellschaftlich ›verkraftbare‹ bzw. ›sozialverträgliche‹ Zuwanderung aber gehen von jährlich ca. 250.000–300.000 Zuwanderern mit dauerhaften Bleibeperspektiven aus. Bei 250.000 Zuwanderern mit Bleibeperspektiven und einem in gleicher Höhe veranschlagten jährlichen Einwanderungssoll läge der Steuerungsbereich mithin schlicht bei Null. Auch bei einem

² Jenseits von Überschwemmungsszenarien und Schönfärberei: Aktuelle Zuwanderung nach Deutschland (Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen), 28.6.2002; vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (September 2002), Berlin 2002.

Einwanderungssoll von 300.000 läge er lediglich bei 50.000 Personen im Jahr.

Der gordische Knoten kann nur durch eine Ausdehnung des Steuerungsgebietes auf Kosten geschützter Präferenzbereiche durchschlagen werden, soweit dies überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das wird schmerzhaft werden, denn gegen jeden Eingriff gibt es im einzelnen nachvollziehbare Argumente. Aber aufs Ganze gesehen führt kein Weg vorbei an steuernden, aber auch befreienden („Anwerbestopp“) Eingriffen, die in einzelnen Bereichen (z.B. bei der Aufnahme von Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen) in dem 2004 erwartbaren europäischen Gesamtkonzept noch eingehender als bisher abgestimmt werden können.

Vor Illusionen aber sei gewarnt: Vieles im Wanderungsgeschehen ist wenig kalkulierbar, geschweige denn >berechenbar<. Es gibt fließende Grenzen und Übergangsformen zwischen Arbeitsaufenthalten auf Zeit, solchen auf unbestimmte Zeit, Daueraufenthalten ohne Einbürgerung oder mit dem Fernziel der letztendlichen Rückwanderung und definitiver Einwanderung mit dem Ziel auch der Einbürgerung.

Was als Zuwanderung auf Zeit gedacht war, kann Einwanderung auf Dauer werden. Was als definitive Einwanderung begann, kann in Zuwanderung auf Zeit stecken bleiben oder auch zum Abbruch in Gestalt von Rückwanderung führen. Rückwanderungen aber

können, wie unzählige Beispiele zeigen, in erneute Zuwanderungen auf ungewisse Zeit oder auch in dauerhafte Pendelwanderungen münden – um vielleicht erst am Lebensabend in definitiven Ein- oder Rückwanderungen zu enden.

Fazit: Einerseits sind mithin Wanderungsabsichten und Wanderungsergebnisse oft zweierlei. Andererseits sind Migration und Integration hochgradig eigendynamische Prozesse, die man nicht regeln kann wie den Straßenverkehr.

Stichwort 3: Migration und Illegalität

Mit der fortschreitenden Entgrenzung Europas nach innen wuchs seine Abgrenzung gegen unerwünschte Zuwanderungen von außen. Neben und zwischen die regulären Zuwanderergruppen rückte um so mehr, mit mancherlei Überschneidungen, die Dunkelzone der irregulären Inlandsaufenthalte (,overstayers', ,sans-papiers') und illegalen Zuwanderungen.

Polizeien, Grenzschutzbehörden und Nachrichtendienste kooperieren immer dichter, wenn es um die Beobachtung, Kontrolle und Abwehr von organisierter illegaler Migration geht. Die ›nassen‹ Grenzen Europas werden zu Wasser und aus der Luft überwacht. An den ›trockenen‹ Grenzen im Osten der EU ist ein neuer, elektronisch hochgerüsteter Limes entstanden, der mit der EU-Erweiterung ab 2004 weiter nach Osten vorrücken wird.

Nötig ist zweifelsohne ein unausgesetzter direkter Kampf gegen Menschenschleusung und Menschenhandel, deren international vernetzte Organisationen ständig wachsen; denn Menschenschleusung und Menschenhandel sind heute sogar lukrativer als Drogenhandel und werden nicht selten von den gleichen Organisationen und auf den gleichen Wegen betrieben. Aber auch transparente Migrationsgesetzgebung und -politik sind, als Rahmen für geregelte Zuwanderung, ein Beitrag zum Kampf gegen internationale Schleuserkriminalität; denn reguläre Arbeitswanderer und Einwanderer auf Zeit brauchen keine Schleuser.

Etatismus und Legalismus aber würden auch hier in die Irre führen: Durch Bekämpfung von Schleuserorganisationen und Migrationsgesetzgebung wird die illegale Migration nicht einfach abgeschafft. Es wird sie, das ist eine historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, immer geben. Und die Versuchung dazu wächst mit der Höhe des Zauns um das gelobte Land.

Ähnliches gilt auch innerhalb der Grenzen. Reaktionen auf illegale Beschäftigung sind hier vorzugsweise demonstrative Razzien in Dienstleistungsbetrieben und besonders auf Baustellen. Sie haben hohen Symbolwert, aber nur geringen Abschreckungswert und erreichen außerdem viele andere Dienstleistungsbereiche ohnehin nicht, darunter z.B. auch die zahllosen illegalen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten - von der

Reinemachefrau über die Haushälterin und die Pflegehilfe bis zur Anstreicherkolonne.

Außerdem gehen solche Reaktionen oft an einem Spezifikum der illegalen Migration vorbei, das ich den ‚Antwort-Charakter‘ der illegalen Migration genannt habe: Illegale Migration kann in ihren vielfältigen und wechselnden, teils mobilen, teils auch partiell verfestigten Strukturen nur dann zureichend verstanden werden, wenn sie als soziale bzw. ökonomische ‚Antwort‘ auf Kontextbedingungen bzw. wechselnde ‚Gelegenheitsstrukturen‘ betrachtet wird.

Illegale Migration trägt ihre Ursache nicht in sich selber. Sie ist keine sich selbst erzeugende, sondern weithin eine systemgeborene irreguläre Energie. Illegalität ist vorwiegend eine Antwort z.B. auf Zuwanderungsbegrenzungen bei starkem Migrationsdruck, vor allem auf Grund von Bedingungen in den Ausgangsräumen. Es gibt sie aber auch als Antwort auf bestimmte, am Arbeitsmarkt illegal erreichbare (mitunter auch erst durch das Vorhandensein illegaler Erwerbsnachfrage entstandene) Erwerbsangebote. Und sie ist paradoxerweise auch eine flexible und stets neue Antwort auf gegen sie selbst gerichtete staatliche Sanktionen. Viele Interventionen gegen illegale Migration und Versuche, sie ‚als solche‘ durch Verbote oder Strafen abzuschaffen, kurieren deshalb an den Symptomen und gehen an den Ursachen vorbei.

Das Problem liegt - von den wanderungsbestimmenden Ursachen in den Ausgangsräumen einmal abgesehen - tiefer, gerade im Blick auf die immer fließender werdenden Grenzen zwischen regulärem und illegalem bzw. schwarzem Arbeitsmarkt im „informellen Sektor“ – der in seinen Zuwachsraten als einziger in der Tat 'schwarze Zahlen' schreibt. Nicht nur gegenüber der endlich zur umfassenden Regelung anstehenden regulären Zuwanderung, auch gegenüber ihrer irregulären bzw. illegalen Kehrseite sind deshalb umfassende Gestaltungskonzepte nötig, die nicht nur Verbote und Strafandrohungen, sondern auch pragmatische Lösungsvorschläge einschließen sollten.

Das könnte in Deutschland z.B. unter bestimmten Bedingungen für eine befristete Legalisierung ('Regularisation' auf Zeit) von irregulären Arbeitsaufenthalten gelten, zumal viele ohne Arbeits- und/oder Aufenthaltsgenehmigung beschäftigte Ausländer in Deutschland scheinbar – im Gegensatz zu England, Frankreich oder den USA – nicht „illegale Einwanderer“ mit dauerhafter Bleibeabsicht sind. Viele kommen unter Umgehung des 'Anwerbstopps' als temporäre Arbeitswanderer mit dem Ziel, in möglichst kurzer Zeit und unter Vernachlässigung der Arbeitsbedingungen möglichst hohe Ersparnisse für bestimmte Zwecke im Herkunftsland zu erwirtschaften.

Sie übernehmen dabei Arbeitsplätze, die besetzt werden müssen, aber mit einheimischen oder anderen EU-einheimischen Arbeitskräften offenkundig nicht zu besetzen sind, weil höhere

Preise für bestimmte Dienstleistungen am Markt nicht durchzusetzen sind. Deshalb ist es scheinheilig, illegale Lösungen dieses Problems zu diskriminieren ohne legale zu ermöglichen - hier z.B. durch die weiträumige Eröffnung eines Billiglohnsektors. Es gilt anzuerkennen, daß illegale Arbeitskräfte vielfach eine Systemlücke füllen, die nur durch flexible Systemreform verkleinert werden kann – ganz zu schließen ist sie ohnehin nie.

Insgesamt nötig sind Maßnahmen, die aufenthalts- und arbeitsrechtliche Illegalität soweit wie möglich verhindern. Nötig für das, was an Illegalität bleibt, sind Schutzmaßnahmen des Rechts- und Wohlfahrtsstaates, der auch für diejenigen zuständig ist, die ohne Aufenthaltstitel in seinen Grenzen leben: Es muß sichergestellt werden, daß auch illegale Arbeitskräfte nicht ausgebeutet werden und die Inanspruchnahme von – auch in der Illegalität vorhandenen – Rechten nicht aus Furcht vor Entdeckung und Abschiebung unterbleibt.

Stichwort 4: Präventive und nachholende Integrationspolitik

Migrations- und Integrationspolitik sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Heute wird endlich viel und ernsthaft von ›Integration‹ gesprochen. Der umkämpfte Entwurf des Zuwanderungsgesetzes von 2002/03 formuliert – unstrittig - Integration nicht mehr nur als politisches Ziel, sondern erstmals als gesetzliche Aufgabe.

Nicht zu übersehen ist aber, daß es neben präventiver auch eine ‚nachholende Integrationspolitik‘ geben muß, die Folgerungen aus gemeinsamen Fehlleistungen zieht:

Es leben schon mehr als sieben Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und schon dritten Generation im Land. Gegenüber vielen von ihnen gibt es hier eine historische Bringschuld; denn sie haben die begleitenden Integrationsangebote, die heute geradezu selbstverständlich für notwendig erachtet werden, nie erhalten.

Integration aber ist ein Prozeß auf Gegenseitigkeit, der Aufnahmebereitschaft auf der einen und Integrationsbereitschaft auf der anderen Seite voraussetzt. Deshalb darf die Anerkennung von eigenen Versäumnissen des Einwanderungslandes bei der aktiven Aufnahmebereitschaft, z.B. in Gestalt von Integrationshilfen, von Zuwanderern nicht mißverstanden werden als retrospektiver Freibrief für eigene Versäumnisse im Integrationsprozeß.

Die Zinsen dieser historischen Bringschuld auf beiden Seiten wachsen. Das gilt insbesondere für am Arbeitsmarkt unzureichende Qualifikationen. Die Arbeitslosenzahlen bei Erwerbsfähigen mit Migrationshintergrund berichten davon. Es gilt aber auch für die sozialen, psychischen und mentalen Belastungen derer, die mit den Folgen unzureichender Integration in ihrem Alltag leben müssen. Dazu gehören auch die aus mangelnder Sprachfertigkeit herrührenden Kommunikationsprobleme gegenüber der deutschsprachigen Umwelt.

Der von mir vor einigen Jahren in die Diskussion gebrachte und heute breit aufgenommene –zugegebenermaßen etwas unglückliche – Begriff der ‚nachholenden Integrationspolitik‘ sollte nichts anderes umschreiben als die Bereitschaft des Einwanderungslandes, im Rahmen des noch Möglichen mit nachsteuernden Korrekturen auf offenkundige Probleme im Integrationsprozeß zu reagieren.

Stichwort 5: Der eigene und der fremde Blick

Deutschland hat beachtliche Erfahrungen in Zuwanderungs- und Eingliederungsfragen, nicht nur aus seiner in dieser Hinsicht ohnehin vielgestaltige Geschichte, sondern auch im Blick auf die Entwicklung seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. In Recht, Verwaltung und Alltag ist der Umgang mit Migration und Integration seit den 1990er Jahren deutlich pragmatischer und ›normaler‹ geworden. Dennoch sind Migration und Integration im politischen Diskurs vielfach bis heute unterschwellig suspektere Problemthemen geblieben.

Dahinter steht eine eigentümliche Spannung zwischen pragmatischer Integration und appellativer Verweigerung, von praktischer Erfahrung und mentaler Nicht-Akzeptanz. Auf der einen Seite hat das konzeptarme pragmatische ›Durchwursteln‹ (>muddling through‹) der deutschen Migrations- und Integrationspolitik wider mancherlei Erwartungen und

Befürchtungen zu beachtlichen Integrationserfolgen beigetragen. Sie brauchen in Europa, auch im Vergleich zu dem oft überschätzten niederländischen Modell, keinen Vergleich zu scheuen. Auf der anderen Seite steht die Tatsache, daß der Weg zu solchen Ergebnissen auch geprägt war durch eine zweifellos noch bis in die absehbare Zukunft hinein folgenreiche Belastung der Themen Migration und Integration für Zuwandererbevolkerung und Mehrheitsgesellschaft.

Die Deutschen im Westen haben lange gebraucht, um zu verstehen, dass es auch ein genuin ostdeutsches Geschichtsbild gibt, das mehr ist als nur ein ärmliches Gegenbild des westlichen. Aber auch im Westen selber gibt es bislang weitgehend übersehene kollektive historische Erinnerungen: Man muß den intergenerativen Kultur- und Sozialprozeß der Integration und den dabei heute erreichten Stand aus zwei Perspektiven betrachten – aus der Sicht der Mehrheitsgesellschaft wie aus derjenigen der Zuwandererbevolkerung:

Irritierend für die Mehrheitsgesellschaft wirkte u.a. der lange anhaltende, aus demonstrativer Erkenntnisverweigerung (>Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland<) geborene Mangel an konzeptioneller Transparenz und – nicht nur symbolischer – politischer Handlungsbereitschaft in Sachen Migration und Integration. Das war auch mitbestimmend für die wachsenden öffentlichen Abwehrhaltungen gegenüber diesen wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitisch eminent wichtigen

Aufgabenfeldern. Die Eskalation von Fremdenangst, gewaltbereiter Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlicher Gewaltakzeptanz in den frühen 1990er Jahren war deshalb nicht nur Reaktion auf starke Zuwanderungen, sondern auch fehlgeleiteter Protest gegen ihre mangelnde Gestaltung.

Die vielfach in sich gebrochene Zuwandererbevolkerung hingegen hat an die deutsche Geschichte der letzten Jahrzehnte anders geprägte und gruppenspezifisch wiederum verschiedene kollektive Erinnerungen. Sie sind für viele Zuwanderer heute noch mitbestimmend für die Perzeption der aktuellen politischen Diskussion um Migration und Integration. Das wiederum ist für die Mehrheitsgesellschaft oft schwer nachvollziehbar; denn sie hat in der Regel kein Gedächtnis für eigene Versäumnisse in der Einwanderungssituation.

Dazu zählte z.B. die lange anhaltende soziale Ausgrenzung von ›Gastarbeitern‹, die heute die Großeltern der dritten Einwanderergeneration sind. Dazu gehörte auch die Entscheidung für ›Ausländerpolitik‹ anstelle von Integrationspolitik bzw. für ›soziale Integration auf Zeit‹ statt für Eingliederung auf Dauer. Hinzu kamen das nachdrückliche Bemühen um die ›Aufrechterhaltung der Rückkehrbereitschaft‹, der diskrete Vertreibungsdruck der ›Rückkehrprämien‹ Anfang der 1980er Jahre und schließlich die fremdenfeindlichen Exzesse der frühen 1990er Jahre. Die Zuwandererbevolkerung wurde oder fühlte sich von solchen Versäumnissen nicht selten existentiell betroffen.

Zuweilen registrierte sie eigene Versäumnisse und solche in der Integrationspolitik des Aufnahmelandes auch erst später, mitunter erst in der intergenerativen Kommunikation, im Dialog der Pioniermigranten mit der schon im Land selbst aufgewachsenen zweiten Generation; denn einerseits zielten viele Lebenskonzepte der Pioniermigranten nicht von Beginn an auf dauerhafte Einwanderung; andererseits wurden solche Lebenskonzepte zum Teil auch durch Abwehrhaltungen des Aufnahmelandes lange daran gehindert, sich in Richtung auf dauerhafte Einwanderung zu entfalten.

Zu den Folgen gehören mitunter der Rückzug in ethnisch markierte Herkunftsgemeinschaften und Migrantenkulturen, die Stabilisierung von Doppelloyalitäten und transnationalen Identitäten. Solche Verhaltensweisen werden von der einheimischen Mehrheitsgesellschaft wiederum häufig als Zeichen mangelnder Integrationsbereitschaft denunziert oder gar als Gletscherspitzen von ›Parallelgesellschaften‹ skandalisiert – was die latenten sozialen, kulturellen und ethnischen Spannungen nur weiter erhöht.

Doppelloyalitäten und transnationale Identitäten haben zwar, von historisch hinlänglich bekannten Übergangserscheinungen in Integrationsprozessen selber abgesehen, zwar auch andere Ursachen, die z.B. im Verblässen nationalstaatlicher Zuständigkeiten und in der globalen Informationsgesellschaft zu suchen sind. Sie sind aber, als Ausdruck defensiver Koloniebildung

in einem verharschenden Eingliederungsprozeß, auch Reaktionen auf Abwehrhaltungen und Assimilationsdruck der umschließenden Aufnahmegesellschaft.

Stichwort 6: Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik

An Definitionen von Integration ist kein Mangel. Im weitesten Sinne kann damit ein langfristiger, mitunter Generationen übergreifender Sozial- und Kulturprozeß umschrieben werden, der auf das Hinzutreten neuer Gruppen und vielerlei andere Wechselbezüge eigendynamisch antwortet.

Leitziel von Integrationspolitik sollte die Eröffnung und Sicherung möglichst gleichberechtigter Partizipationschancen sein. Es geht darum, für den sich mehr oder minder eigendynamisch entfaltenden Eingliederungsprozeß Rahmenbedingungen zu sichern, die dessen Entfaltung und die Entwicklung von darin eingeschlossenen Lebenskonzepten ermöglichen. Für Integration als Sozial- und Kulturprozeß müssen Rechts- und Planungssicherheit geschaffen bzw. erhalten, muß das Rechtsvertrauen auf beiden Seiten bestärkt werden.

Ob Zuwanderer sich dann zunächst in einigen Bereichen mehr, in anderen weniger integrieren („partielle Integration“), muß ihnen selbst überlassen bleiben. Einwanderung ist, lebensgeschichtlich betrachtet, immer Chance und Risiko zugleich. Eine soziale oder gar mentale Lebensversicherung gegen individuelle Risiken im

Einwanderungsprozeß kann es nicht geben. Es geht aber trotzdem darum, individuellen und strukturellen Diskriminierungen zu wehren, d.h. durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen, wie z.B. Antidiskriminierungsmaßnahmen, dazu beizutragen, daß Minderheiten in ihren Partizipationschancen nicht behindert, einzelne Gruppen im ethnokulturellen Spannungsfeld der Einwanderungssituation nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Integrationspolitik darf, als Teil der Gesellschaftspolitik, auch Mentalitätsprobleme nicht ausblenden; denn Einwanderungsprozesse können für Mehrheit wie Minderheiten mit erheblichen Identifikationsproblemen verbunden sein. Die Integration von Migranten ist keine Einbahnstraße, bei der sich im Sinne einseitig-linearer Assimilationsmodelle kulturell heterogene Einwanderergruppen einer angeblich homogenen Aufnahmegesellschaft spurlos anpassen. Integration beschreibt vielmehr ein eigendynamisches gesellschaftliches Geschäft auf Gegenseitigkeit, das beide Seiten verändert. Dennoch bleiben die im Integrationsprozeß einzufordernden Anpassungsleistungen ungleich verteilt; denn die zu erbringende und ausdrücklich zu fordernde, im weitesten Sinne zivilgesellschaftliche Anpassungsleistung liegt bei den Zuwanderern unvergleichbar höher.

Für diesen gesellschaftlichen Lernprozeß aber fehlt es in Deutschland immer noch an gemeinverständlichen Orientierungshilfen. Nötig sind dazu - trotz des nicht

überspringbaren langen Schattens der jüngeren deutschen Geschichte und trotz aller dadurch bedingten prekären Probleme der Selbstbeschreibung - klar formulierte und auf beiden Seiten gültige Normen und Leitperspektiven für die Einwanderungssituation. Sie werden von den Einwanderern meist auch selber gesucht. Diese Spielregeln müssen zweifelsohne mehr umfassen als Sprach- bzw. Orientierungskurse auf der einen und verschämten Verfassungspatriotismus auf der anderen Seite.

Stichwort 7: Integration und Sicherheitspolitik

Integrationspolitik kann durch Sicherheitspolitik konterkariert werden. Daß Sicherheitspolitik als präventive Gefahrenabwehr nötig sein kann, wird nach dem 11. September 2001 niemand mehr ernsthaft bestreiten. Es geht aber um die Verhältnismäßigkeit der Mittel und darum, unerwünschte Folgen von Maßnahmen im Bereich der Sicherheitspolitik für Zuwanderung und Integration im Auge zu behalten:

Einwanderer brauchen Planungssicherheit für die Entwicklung mittel- bzw. langfristiger Lebensperspektiven. Sicherheitspolitik für Einheimische kann als Verunsicherung für Zugewanderte wirken, auch für solche, die sich längst als Einheimische fühlen: Sie kann die Vorstellung wecken, nicht oder nicht mehr erwünscht zu sein bzw. aufgrund von Herkunft, Glaubensbekenntnis oder ethnischer Zugehörigkeit generell unter Verdacht zu geraten.

Kollektive Verdächtigungen von Zuwanderergruppen – aktuell z.B. von Muslimen als potentiellen Fundamentalisten oder gar Terroristen – können als negative Integration, als Zusammenrücken der Mehrheit auf Kosten ausgekreister Minderheiten wirken und kommunikative Kettenreaktionen auslösen oder beschleunigen: Kollektive, z.B. ethno-kulturelle oder religiös-konfessionelle Identitäten und Solidaritäten können sich bei aggressivem Druck von außen zu inneren Abwehrfronten verdichten. Das wiederum können Einheimische ohne Migrationshintergrund als bewußte ›Abkapselung‹ oder gar als die Herausbildung von ›Parallelgesellschaften‹ mißverstehen... – um so mehr dreht sich dann der segregative Diskurs mit wechselseitigen Verdächtigungen auf der Stelle wie ein Hamster im Rad.

Sicherheitspolitik sollte deshalb begleitet werden durch vertrauensbildende Maßnahmen. Es kann in einem Einwanderungsland eben nicht nur darum gehen, was die Mehrheitsgesellschaft meint und intendiert. Es muß immer auch darum gehen, was die Zuwandererbevolkerung darunter versteht. Orientierungshilfe dazu bietet das erwähnte Bemühen, das eigene Land auch mit fremden Augen zu sehen.

Stichwort 8: EU-Osterweiterung: alte und neue Ängste

Im Zuge der Osterweiterung um 10 neue Mitgliedsstaaten wird es in der Europäischen Union bald 21 Amtssprachen geben. Sie werden sich in den Brüsseler Dolmetscherkabinen ungleich öfter begegnen als in der Kommunikation zwischen alten und neuen EU-Bürgern. In jedem Fall aber wird im größer gewordenen ›europäischen Haus‹ mit einer Zunahme von Ost-West-Wanderungen zu rechnen sein. Das macht vielen Angst. Die anfangs verhalten positive Haltung zur EU-Erweiterung bröselte ab. Umfragen zufolge lag sie in Deutschland im Oktober 2002 nur noch bei 43 Prozent.³

Die Angst vor ›neuen Völkerwanderungen‹ aus dem Osten aber ist so alt wie die Geschichte der Ost-West-Wanderungen selber. Der deutschsprachige Raum war dabei weniger Aufnahmeort als Drehscheibe und Transitraum. Das geriet im Zeitalter des Kalten Krieges in Vergessenheit. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges erkannten viele, daß der Eiserne Vorhang auch ein Limes gegen die Ost-West-Wanderung gewesen war. Manche sehnten sich vielleicht sogar im Stillen in dessen düsteren ›Schutz‹ zurück. Anstelle der als ›Mauer‹ auch durch Deutschland selbst führenden und schließlich sogar mit Minenfeldern und Selbstschußanlagen armierten Systemgrenze ist an den Ostgrenzen der Europäischen Union ein EDV-armierter neuer migratorischer Limes entstanden, dessen Ostverlagerung ab 2004 auch den Erweiterungsraum abgrenzen soll.

³ Wachsende Sorge über Risiko der Osterweiterung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.10.2002, S. 13.

Trotz solcher neuer Migrationsgrenzen und der Vereinbarung von internen Übergangsfristen bis zur Gewährung voller Freizügigkeit für die neuen Mitgliedsstaaten der EU wächst die Angst vor den immer absehbarer werdenden neuen Herausforderungen. Die Verbreitung von Horrorvisionen in Verbindung mit der EU-Osterweiterung freilich ist sachlich nicht begründbar und deshalb publizistisch verantwortungslos. Es gibt erkennbare Angleichungstendenzen, die Migrationsprozesse schon mittelfristig in Grenzen halten bzw. in die Bahnen von Pendelwanderungen leiten dürften. Die bis zu siebenjährigen Übergangsfristen werden, als flexible Schutzschilder vor nationalen Arbeitsmärkten, ein übriges tun.

Das nach der Osterweiterung zu erwartende Wanderungsaufkommen mag im Blick auf den derzeitigen EU-Gesamtraum auf einer Zeitachse von etwa 10 Jahren nach Schätzungen durchaus überschaubar erscheinen: Was bedeuten schon einige Millionen zusätzliche Ost-West-Zuwanderer, zum Teil nur auf Zeit, für ganz Europa in 10 Jahren – abzüglich derer, die ohnehin schon als irreguläre bzw. illegale Arbeitskräfte anwesend sind und weithin im Grunde stillschweigend geduldet werden?

Aber das ist nur die halbe Wahrheit; denn potentielle Zuwanderungen erscheinen schon deswegen durchaus belangvoll, weil die einzelnen Staaten West- und insbesondere Mitteleuropas

nach zielorientierten Umfragen zur Wanderungsbereitschaft⁴ ganz unterschiedlich betroffen sein könnten: Deutschland zu mehr als einem Drittel (ca. 37 %) , Österreich zu rund einem Viertel (24, 4 %), die Schweiz nur zu 9,1 %, gefolgt von Großbritannien (6,4 %), Frankreich (4,1 %) und anderen europäischen Staaten mit noch niedriger liegenden Umfrageergebnissen. Kein Wunder also, daß sich z.B. viele Franzosen, trotz allen Lärms des ›Front National‹, im Blick auf die Osterweiterung mehr um die Agrarsubventionen als um Fragen der Zuwanderung sorgen.

In Deutschland ist das anders wegen der teils nur befürchteten, teils nach Umfragen tatsächlich absehbaren Unterschiede in der Betroffenheit durch Zuwanderung. Sie gelten auch innerhalb der deutschen Grenzen – von Betrieben und Arbeitsmärkten in grenznahen Räumen über ganze Branchen mit aktuellen Beschäftigungsproblemen, z.B. die Bauindustrie, bis hin zu den spezifischen Problemen von An- bzw. Ungelernten – unter ihnen auch unzureichend qualifizierte früher Zugewanderte:

Unzureichend Qualifizierte dürften am Arbeitsmarkt am ehesten Opfer von Verdrängungskonkurrenz am Arbeitsmarkt werden; denn ausländische Arbeitswanderer und Einwanderer sind oft bereit, auch harte Arbeitsbedingungen zu sogar mäßigem, aber durch Leistung steigerbarem Lohn zu akzeptieren.

Arbeitswanderer unterschiedlichster Qualifikation wollen so

⁴ Heinz Faßmann/Rainer Münz, Die Osterweiterung der EU und ihre Konsequenzen für die Ost-West-Wanderung, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2002: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2002, S. 61–97.

möglichst rasch die erstrebten Ersparnisse für den Lohngeldtransfer zusammenbringen. Qualifizierte Einwanderer hoffen dadurch im Einwanderungsland selber voranzukommen und letztlich dann doch beruflich-sozial aufzusteigen – auch wenn sie mit diesem ›Aufstieg‹ zunächst unterhalb der eigenen Qualifikationsebene beginnen müssen. Das ist eine von vielen Lehren aus historischen Einwanderungsprozessen.- Und einheimische Arbeitgeber werden qualifizierte Zuwanderer als hochmotivierte Arbeitskräfte mit gegebenenfalls niedrigen Ansprüchen an Arbeitslohn und Arbeitsbedingungen zweifelsohne nicht wegen Überqualifikation und Bescheidenheit zurückweisen.

Viele Ängste vor der EU-Erweiterung aber haben hierzulande auch mit dem lange notorischen Mangel an Transparenz in Migrations- und Integrationsfragen zu tun. Er hat seine Ursache in dem bis in die 1990er Jahre betriebenen politischen Versteckspiel mit der Wirklichkeit im widerwilligen Einwanderungsland in der Mitte Europas.

Um so wichtiger ist es, durch klare politische Führung mit langfristigen Perspektiven für dreierlei zu werben: 1. für die weitere Normalisierung des Umgangs mit Migration und Integration, 2. für die Einsicht in die Gestaltbarkeit dieser Zentralbereiche des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens in einem Einwanderungsland, aber auch 3. für eine pragmatische Einsicht in die Grenzen dieser Gestaltbarkeit

angesichts der ebenso oft unterschätzten wie unnötig skandalisierten Eigendynamik von Migration- und Integration.

Andernfalls bestünde die Gefahr, daß übersteigerte Erwartungen an die Steuerbarkeit dieser sozial- und kulturgeschichtlichen Prozesse aufs Neue umschlagen in Frustration und Aggression. Die potentiellen Folgen sind bekannt.

Um so mehr sollten wir vernünftigerweise auch in diesem Feld versuchen, aus Erfahrungen der Vergangenheit für die Gestaltung der Zukunft zu lernen.