

Herausgeber

Jürgen Haberland,
Ministerialrat a.D., Berlin

Prof. Dr. Kay Hailbronner,
Universität Konstanz

Prof. Barbara John,
Ausländerbeauftragte a.D., Berlin

Dr. Otto Mallmann,
Richter am Bundesverwaltungs-
gericht, Leipzig

Victor Pfaff,
Rechtsanwalt, Frankfurt

Prof. Dr. Günter Renner,
Vors. Richter am VGH a.D.,
Melsungen

Ornelia Rogall-Grothe,
Ministerialdirigentin, Bundesminis-
terium des Innern, Berlin

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender: Prof. Dr. Dr. h.c.
Hans-Jürgen Papier,
Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts, Karlsruhe

Prof. Dr. Klaus J. Bade,
Universität Osnabrück

Klaus Barwig,
Akademie der Diözese Rottenburg-
Stuttgart

Dr. Roland Bell,
Regierungsdirektor, Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg

Almuth Berger,
Ausländerbeauftragte, Potsdam

Dagmar Feldgen,
Regierungsdirektorin, Bundesminis-
terium für Wirtschaft und Arbeit,
Berlin

Katrin Gerdsmeyer,
Kommissariat der Deutschen
Bischöfe, Berlin

Dr. Joachim Henkel,
Ministerialdirektor, Bundesminis-
terium des Innern, Berlin

Christoph Kannengießer,
Rechtsanwalt, Konrad-Adenauer-
Stiftung, Berlin

Prof. Dr. Peter Knösel,
Fachhochschule Potsdam

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff,
Richterin des Bundesverfassungs-
gerichts, Karlsruhe

Dr. Monika Lüke,
Evangelische Kirche in Deutschland,
Berlin

Dr. Hans-Georg Maaßen,
Ministerialrat, Bundesministerium
des Innern, Berlin

Dr. Ursula Mehrländer,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Hans-Ingo von Pollern,
Regierungsdirektor, Regierungs-
präsidium Tübingen

Prof. Dr. Albert Randelzhofer,
Freie Universität Berlin

Volker Roßocha,
DGB-Bundesvorstand, Berlin

Dr. Albert Schmid,
Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp,
Universität Bochum

Prof. Dr. Christian Tomuschat,
Humboldt-Universität Berlin

Prof. Dr. Albrecht Weber,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Michael Wollenschläger,
Universität Würzburg

Abhandlungen

Professor Dr. Klaus J. Bade, Osnabrück

Nachholende Integrationspolitik¹

Historische Wegmarke Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz (ZuwG) ist erst ein halbes Jahr alt, und viele seiner Wirkungen im Integrationsbereich können sich nur langfristig entfalten. Kritische »Bilanzen« können mithin nur zurückhaltend und unter Vorbehalt gezogen werden. Es gibt aber Bereiche, in denen auch derzeit schon Einschätzungen nahe liegen. Die Dimension »nachholende Integrationspolitik« ist ein solcher Bereich.

Der Weg zum Konsens über das ZuwG war lang und strittig. Bei vielen, die den langen Weg zum ZuwG publizistisch und mitberatend im Sinne der von Otto Schily einberufenen Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« (UKZU/»Süßmuth-Kommission«) 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 erheblich weniger war als das, was seinerzeit als Ergebnis der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« einmal allseits begrüßt worden war. Aber zwischen dem UKZU-Bericht und den Verhand-

lungen 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) Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), nach dem kaum modifizierten Festhalten an Anwerbestopp und Anwerbestoppausnahmereverordnung sowie nach anderen vom Bemühen um Konsens erzwungenen und ermöglichten Streichungen und 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.

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Tagung »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.

Von denen, die die Themen Migration und Integration in der politischen Debatte seit längerem kritisch kommentiert oder beratend begleitet hatten, haben viele, auch der Autor 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 doch 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 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 einigermaßen 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 zum Beispiel der bundesweite wissenschaftliche »Rat für Migration« (RMF), dessen Vorstand ich angehöre, das Verhandlungsergebnis in einer verhalten positiven Stellungnahme als jedenfalls »zweitbeste Lösung« kommentiert.²

Und ich bin nach wie vor der Meinung, dass das ZuwG 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 Gesetzeswerk, legislativ und institutionell in den Katalog politischer Kernthemen 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 Handlungsfelds 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- und Renovierungsarbeiten zu gegebener Zeit durchaus offenstehen muss – nachdem zureichend erprobt wurde, ob und inwieweit es seinen ursprünglichen Intentionen entsprochen hat oder auch aber 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, der Vater Gesetzes, 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 und in eine systematische Integrationspolitik markiert.

Der tragende politische Konsens, der schwer genug zu finden war, sollte nicht unnötig gefährdet werden. Aber jetzt 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«.

2. Perspektive und Retrospektive

Die mit dem Begriff »nachholende Integrationspolitik« angesprochenen Aufgabenstellungen verbinden Geschichte und Gegenwart. Ein – hier nicht zu vertiefender – Blick in die Geschichte von Zuwanderung und Integration beleuchtet neben mancherlei Erfolgen in Migrationssteuerung und Integrationsförderung auch eine Geschichte von in der Integrationspolitik verpassten historischen Chancen:

Der Zuwanderungsrat hat in seinem Jahresgutachten 2004³ geäußerte Vorstellungen von einer über Jahrzehnte hinweg ungesteuerten Zuwanderung über die deutschen Grenzen ins Reich der migratorischen Legenden verwiesen. Er hat erstmals detailliert nachgewiesen, wie umfangreich und tief gestaffelt das Steuerungssystem für Migration in Deutschland von Anbeginn an war. Es funktionierte auf zweierlei Weise: einerseits direkt im Sinne explizit formulierter Ziele über den Umfang oder auch die Zusammensetzung der Zuwanderung; andererseits indirekt im Sinne von politischen und administrativen Interventionen, die nicht direkt auf Zuwanderung zielten, sich aber auf sie auswirkten – mit oft nicht intendierten Folgen. Das Kernproblem lag darin, dass es kein umfassendes, in sich schlüssiges Gesamtkonzept gab, das über Migrationssteuerung hinaus auch auf Integration abgestellt hätte. Deshalb kam es immer wieder zu Doppelungen hier und Vernachlässigungen dort, aber eben auch zu eklatanten Fehlsteuerungen.

Das galt, um nur ein Beispiel für Missverständnisse im Bereich von Migrationssteuerung und Integrationsförderung zu nennen, etwa für den Anwerbestopp von 1973: Er wirkte als Bumerang; denn er stellte die Zuwanderer abrupt vor die Entscheidung: auf Dauer bleiben oder auf Dauer gehen. Das verstärkte nur den ohnehin laufenden Familiennachzug, also die Verlagerung des familiären Lebensmittelpunktes ins Aufnahmeland, die damit verbundene Verfestigung im Aufenthaltsstatus und damit nicht nur mental, sondern auch aufenthaltsrechtlich den Wandel von »Gastarbeitern« zu echten Einwanderern.

Der immer sichtbarer wachsenden Einwanderungssituation aber wurde nicht entsprochen durch langfristig angelegte Integrationspolitik. Das war verhängnisvoll; denn seit den 1950er Jahren waren überwiegend Ungelernte und Geringqualifizierte nach

² ZAR 2004, 294.

³ www.zuwanderungsrat.de.

Deutschland geholt worden, weil seinerzeit nach der – nicht unumstrittenen – Auffassung einer Mehrheit von Zeitgenossen ein Bedarf an solchen Kräften am Arbeitsmarkt bestand. Als viele dieser Arbeitsplätze aus konjunkturellen oder auch strukturellen Gründen entfielen, war der Wechsel von Daueraufenthalten zu echten Einwanderungssituationen schon in vollem Gange und wurde durch den Anwerbestopp noch beschleunigt.

Was mithin viel zu lange fehlte, waren klar formulierte Integrationsperspektiven mit einem Angebots- und Forderungskatalog, beruflich-sozial zum Beispiel verbunden einerseits mit entsprechenden Qualifikationsangeboten an die ausländischen Arbeitnehmer und andererseits mit einem gewissen Qualifikationsdruck auf diese Gruppe im Sinne der heutigen Leitlinie »Fördern und Fordern«. Auf der historischen Zeitachse haben wir dabei seit Anfang der 1980er Jahre rund ein Vierteljahrhundert lang Gestaltungschancen nicht oder nur unzureichend genutzt. Dieses Defizit hat entscheidend dazu beigetragen, den sozialen Aufstieg der zweiten und auch der dritten Einwanderergeneration in Deutschland stark zu verlangsamen.

Im Rückblick auf die Geschichte der Integration von Zuwanderern ergibt sich, dass der Fall Deutschland im internationalen Vergleich – trotz vieler Mängel im Integrationsprozess und mancher ebenso unübersehbarer sozialer Brennpunkte – insgesamt zwar nach wie vor durchaus ein Erfolgsmodell ist, das sich vor keinem anderen Land in Europa verstecken muss. Eine kritische Bestandsaufnahme vermittelt aber auch die Einsicht, dass es an der Zeit ist, die Folgen faktischer Versäumnisse in die Handlungskonzepte vorausplanender Integrationspolitik einzubeziehen. Integrationspolitik sollte mithin nicht nur weite Perspektiven haben, sondern auch retrospektive Aufgaben einschließen, also Versäumnisse der Vergangenheit bewusst annehmen und im Rahmen nachholender Integrationspolitik in ihren negativen Folgen zu begrenzen suchen. Und sie sollte daraus die Lehre ziehen, Versäumnisse bei der Erstintegration künftig tunlichst zu vermeiden suchen und deshalb die vom ZuwG eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten im Zweifelsfalle lieber zu generös als zu zurückhaltend nutzen.

Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund deutlicher Veränderungen in den Wanderungssalden: Im Jahr 2003 sank die Zahl der Zuzüge mit rund 769 000 erstmals seit 1991 unter die Marke von 800 000. Dem standen 626 000 Fortzüge gegenüber. Netto lag der Wanderungsüberschuss 2003 also bei nur noch 143 000 Personen. Das waren 76 000 weniger als 2002. Und für 2004 rechnet die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, *Marie-Luise Beck*, gar nur mehr mit einem Wanderungssaldo von 70 000 bis 80 000 Personen. Die Entlastung von Zuwanderungsdruck und damit auch bei den Angeboten für die Erstintegration bietet zusätzlichen Handlungsspielraum für nachholende Integrationspolitik.

3. Bestandsaufnahme

Der Begriff der »nachholenden Integrationspolitik« fand seinen Weg in die Regierungserklärung des Bundeskanzlers. Fortan wurde er weitergetragen, als sei sein Inhalt selbstverständlich. Bei der Umsetzung 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 konnte unter dem obwaltenden Termindruck nicht erhoben und musste über den Daumen gepeilt werden – man musste zu anschlussfähigen Zahlen für den Haushalt kommen. Anvisiert wurden für sechs Jahre etwa 300 000 Plätze für Sprachkurse für »Bestandsausländer«, macht jährlich 50 000 Plätze. Sollte es größeren Bedarf geben, dann könnten bei der Integrationsförderung von Neuzuwanderern ungenutzte Kursplätze hinzukommen. Rückläufige Zuwandererzahlen machen das möglich.

Jeder Pädagoge 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 zumindest latente Drohung; denn wie sollte eine Drohung wirken können, wenn ihre Umsetzung den Adressaten von vornherein als unwahrscheinlich dargestellt würde?

Verpflichten kann man keine EU-Bürger, auch nicht Zugewanderte aus der assoziierten Türkei und obendrein nur Empfänger staatlicher oder kommunaler Transferleistungen. Nachholende Integrationspolitik verkürzt sich mithin, wenn nicht korrigierend nachgesteuert wird, unter Umständen auf eine Sprachkursverpflichtung für im Deutschen radebrechende Sozialhilfeempfänger 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 nichtdeutscher Herkunft ab.

Und wenn heute erfolgsbewusst und zugleich überrascht mitgeteilt wird, dass es einen regelrechten Ansturm auf die Integrationskurse gebe, dann kann das 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. Und die amtliche Überraschung ist auch ein Beleg dafür, dass man den – nur geschätzten, aber nicht ermittelten – Bedarf erheblich unterschätzt hat.

4. Aufgaben nachholender Integrationspolitik

Nachholende Integrationspolitik ist zunächst einmal, wie Integrationspolitik generell, immer nur eine begleitende Maßnahme. Sie kann also die Eigendynamik des Integrationsprozesses nicht ersetzen, sondern nur fördernd begleiten. Diese fördernde Be-

gleitung aber geschieht durchaus zielorientiert: Sie 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 sprachliche Integration, also die zureichende Kommunikationsfähigkeit in der Mehrheitsprache,
- die ohne diese Voraussetzung kaum erreichbare soziale Integration,
- die kulturelle Integration einschließlich des Sich-Einlebens in die Grundwerte der Rechtskultur,
- die ökonomische Integration, insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt, und,
- insbesondere bei jüngeren Menschen, für die Voraussetzungen dazu in Gestalt von familiärer Erziehung, schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung und Qualifikation.

Über die Vermittlung sprachlicher Kommunikationsfähigkeit hinaus kann nachholende Integrationspolitik, wie Integrationspolitik generell, nur eine auf ein Höchstmaß an Chancengleichheit zielende Unterstützung des eigenen 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 entsprechende Maßnahmen kaum nachhaltig wirken können.

4.1. Adressaten nachholender Integrationspolitik

Nachholende Integrationspolitik richtet sich nicht an die neu Zugewanderten. Ihre große Zielgruppe ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ihre Zugehörigen leben schon lange, zum Teil schon in der zweiten oder dritten Generation, im Lande. Aber sie haben die Integrationshilfen nie erhalten, 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 Rückstände in der beruflichen Qualifikation bis hin zu der aus beidem resultierenden Benachteiligung am Arbeitsmarkt und der erschreckenden Überrepräsentation bei den Arbeitslosenzahlen.

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

4.2. Institutionen in der Einwanderungsgesellschaft

Die Wende zu Integrationspolitik als gesetzlichem Auftrag setzt viele direkt oder indirekt damit beschäftigte Institutionen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden unter Wandlungsdruck. Mängel in der Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags 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.

Unterschiedliche Herausforderungen und Probleme gibt es aber auch ganz allgemein bei den 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 psychoedukative Vermittlung). Viele kommunale Institutionen und solche auf Landesebene aber haben sich schon lange vor dem ZuwG 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«, dessen Preisträger am 13. Juni in Berlin vorgestellt wurden.⁴

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 organisations«, in interkulturell-integrative Coaching-Programme einbezogen werden. Man könnte das, wegen der Überfälligkeit dieses Wandels, auch als eine Art institutionell nachholende Integrationspolitik beschreiben.

4.3. Mentalitäten in 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.

Die Rahmenbedingungen für den Erfolg von Integrationspolitik wie von nachholender Integrationspolitik können verbessert werden durch eine möglichst konsensuale politische Aufklärung, soweit die Parteien dazu imstande sind. Darüber hinaus sollten regelrechte PR-Kampagnen die Akzeptanzbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft mehren und die – gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten verständlichen – sozialen Ängste abbauen helfen. Was Anfang der 1990er Jahre unter dem integrationspolitisch prekären Spaltermotto »Aussiedler sind keine Ausländer!« mit großem

⁴ Vgl. Berichte in ZAR 2004, 212 u. 428 sowie 2005, 212.

Mittelaufwand werberisch inszeniert wurde, muss auch zur Förderung der Akzeptanzbereitschaft gegenüber der übrigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund möglich sein. Neben die – beeindruckende – Eigenwerbung des Nürnberger Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 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, beim Behördengang direkt ansprechbar.

Hinzutreten muss die nachdrückliche Förderung der schon vielfältigen und doch noch unzureichend verbreiteten interkulturellen Engagements in der Zivilgesellschaft einschließlich von Migrantenselbstorganisationen. Diese Vielfalt von Initiativen wurde zum Beispiel deutlich im Interkulturalitätswettbewerb des vormaligen Bundespräsidenten *Johannes Rau* und in dem neuen, schon erwähnten kommunalen Wettbewerb des Bundesministers des Innern »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall«.

Mühsam und erst schrittweise verbreitet sich die Einsicht, dass Integration ein gesellschaftlicher Prozess auf Gegenseitigkeit ist, also keine einseitige Bewegung der Zuwandererbevolkerung 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; denn angesichts der historischen Verspätung der Integrationsförderung muss auch die Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund Adressat nachholender Integrationspolitik sein: Es geht dabei nicht nur um die Akzeptanz der – durchaus kostenaufwändigen – Maßnahmen nachholender Integrationspolitik, sondern auch um die aktive Mitwirkung der Mehrheitsgesellschaft bei der Umsetzung von Integrationskonzepten und im Integrationsalltag ganz allgemein.

5. Forderungen für die Umsetzung nachholender Integrationspolitik

Nötig ist erstens eine umfassende, durch Experten der Wissenschaft und der Praxis beratene und begleitete – nicht nur amtsinterne und an vorentschiedenen Finanzierungsgrenzen orientierte – Bedarfsanalyse. Sie muss von einem operationalen, nämlich wissenschaftlich fundierten und zugleich praxisorientierten Integrationskonzept ausgehen. Sie muss 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 zweitens 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 ausreichend motivierten Adressaten hinaus ist vielmehr die erwähnte zielorientierte Überzeugungswerbung

zu betreiben; denn unzureichend integrierte Menschen mit Migrationshintergrund, die möglicherweise in ethnischen Enklaven oder Zuwanderervierteln ohne integrative Vorbildkarrieren leben, werden durch amtliche Verlautbarungen über Hilfsangebote zur nachholenden Integrationspolitik kaum erreicht.

Der dann sicher absehbare – zweifelsohne kostenträchtige – Erfolg würde auch für das lange und partiell noch immer gestörte Einwanderungsland Deutschland beweisen: Migranten müssen nicht vorwiegend durch amtsweise 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 denn solche Maßnahmen, wie andere auch, 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 drittens, dass die neuen Maßnahmen der Integrationspolitik wie der nachholenden Integrationspolitik nicht vor Ort vielleicht schon erfolgreich arbeitende Initiativen erdrücken. Sie sollten vielmehr in sorgsamer Abstimmung mit und gegebenenfalls unter Einbeziehung von 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 und 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 viertens, 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 und 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 und angesichts der verspäteten Zuwanderungsgesetzgebung auch gar nicht angelegt werden konnten. Learning by doing ist aber kein Qualifikationsersatz in gesellschaftspolitisch entscheidend wichtigen Gestaltungsbereichen.

Schließlich ist fünftens zu fordern, dass all dies durch ständige Evaluation begleitet wird, und zwar nicht nur durch amtsinterne oder zugeordnete oder amtlich eingebettete Räte und Kommissionen, sondern durch konsequent 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.

6. Fazit

In Sachen nachholender Integration ist keine Zeit zu verlieren. Andernfalls könnte es sein, dass das bislang glücklicherweise –

zumeist – gegenstandslose Menetekel des ersten Ausländerbeauftragten der BR Deutschland doch noch Wirklichkeit wird: Was man heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, hatte *Heinz Kühn* Ende der 1970er Jahre gewarnt, das müsse man später für Resozialisierung und Polizei bezahlen. Zu reden wäre dabei heute zu großen Teilen ohnehin weniger von ausländischen Arbeitnehmern als von ausländischen Arbeitslosen und deren Familien. Dass diese düstere Prophezeiung bislang 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; denn einschlägige Alarmzeichen sind unübersehbar.

Die Aggressivität von unzureichend integrierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund wächst dramatisch an. Jeder vierte jugendliche Intensivtäter ist heute ein Aussiedler oder Spätaussiedler. Und Jugendliche ohne Migrationshintergrund antworten

mit steigender ethno-nationalistischer oder völkischer Orientierung und als Selbsthilfe verstandener Abgrenzung gegen »Russen«, »Türken« und »Migranten« sowie zugewanderte »Fremde« überhaupt. Das gilt nicht nur für Neonazis, denen der aktuelle Verfassungsschutzbericht einen Zuwachs um 25% 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, während die Kosten dafür wachsen. Gewarnt sei vor fahrlässigem Zuwarten und vor freundlichem Schönreden in falsch verstandener politischer Korrektheit an der Grenze zur philanthropischer Heuchelei. Heute wird von allen Dächern gepredigt, dass die »sozialen Kosten der Nicht-Integration« (von *Loeffelholz*) viel höher sind als diejenigen von rechtzeitiger Integration. Die sozialen Kosten von nicht oder nicht zureichend gewährter, ohnehin immer schon verspäteter nachholender Integrationspolitik könnten deshalb das Zusammenleben in sozialem Frieden und kultureller Toleranz nachhaltig gefährden.