

der Schutzgüterlehre, nicht jedoch im Gesamtsystem des Art. 9 RL 2004/83/EG. Unabhängig von den generellen methodischen Bedenken gegen die Heranziehung der asylrechtlichen Dogmatik zur Auslegung des Sekundärrechts stellt bereits dies eine Nichtberücksichtigung des Gesamtinhalts einer gemeinschaftsrechtlichen Norm dar

Dieses Verfahren ist unvereinbar mit Art. 9 RL 2004/83/EG. Es führt darüber hinaus dazu, dass die Verfolgungsgründe in Art. 10 RL 2004/83/EG vollständig ihre eigenständige Bedeutung verlieren, d.h. überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden können. Wenn bereits auf der Prüfstufe der Verfolgung – was die Ausführungen des BVerwG nahe legen – entschieden wurde, dass

wegen der Beschränkung des geschützten Bereichs der Religionsfreiheit auf das religiöse Existenzminimum, also auf die Glaubensbetätigung im *privaten* und nachbarschaftlich-kommunikativen Bereich, der Eingriff in die *öffentliche* Glaubensbetätigung keine schwerwiegende Verletzung eines grundlegenden Rechtes sein kann, kann sich diese Frage bei der Anknüpfung gar nicht mehr stellen. Liegt bereits keine Verfolgung vor, bricht die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft ab und stellt sich die inhaltliche Bestimmung der Verfolgungsgründe nicht mehr. Art. 10 I Buchst. b) RL 2004/83/EG, der auch die Teilnahme an religiösen Riten im *öffentlichen* Bereich erfasst, wird damit überflüssig, gerät zum europarechtlichen Versprechen für Flüchtlinge ohne praktischen Nutzenanwendungseffekt.

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Berlin\*

## Von der Arbeitswanderung zur Einwanderungsgesellschaft – Teil 1

### 1. Zur Einführung

1848/49 versammelte sich die Elite des Bürgertums in der Frankfurter Paulskirche. Im Vordergrund standen die nationale und die Verfassungsfrage, im Hintergrund drohte die Soziale Frage. In der Paulskirche ging es besonders um politische Rechte für den bürgerlichen ›Dritten Stand‹, die ein Äquivalent zu seiner wirtschaftlichen Stellung bilden sollten. Diskutiert wurde in der Paulskirche aber auch über Wanderungsfragen. In deren Zentrum standen in der öffentlichen Diskussion der Jahrhundertmitte die überseeische Massenauswanderung, der Schutz deutscher Auswanderer, aber auch die Frage nach einer indirekten Steuerung und wirtschaftlichen Nutzung der deutschen Auswanderung. Bei der Steuerung wurde in der zeitgenössischen Diskussion an die Begründung von informellen deutschen Siedlungskolonien, vorzugsweise in Südamerika, gedacht, die zugleich deutsche Absatzmärkte in Übersee erschließen sollten und zwar ohne Konkurrenz auf dem Weltmarkt – wie im Falle der Vereinigten Staaten, dem damaligen Haupteinwanderungsland der Deutschen. Das war eine britischen Kolonialtheorien verpflichtete Illusion, die in der Expansionsdiskussion der späten 1870er und frühen 1880er Jahre nochmals eine erhebliche, nicht minder illusionäre Rolle spielte.

Vor allem aber wurde die überseeische Massenauswanderung in der öffentlichen Diskussion der Jahrhundertmitte, in der seinerzeit modernen Dampfkesselmetaphorik, als soziales ›Sicherheitsventil‹ gegen potenziell sozialrevolutionär wirkenden ›Überdruck‹ im ›Dampfkessel‹ der Gesellschaft verstanden. Dahinter stand die Angst vor der als gesellschaftliches Kernproblem im Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft immer stärker ins Blickfeld rückenden großen Sozialen Frage des 19. Jahrhunderts.<sup>1</sup>

In den legislativen und institutionellen Kernforderungen ihrer migrationspolitischen Diskussion waren die Abgeordneten der Ver-

fassunggebenden Nationalversammlung 1848/49 in einer Hinsicht schon weiter als die Abgeordneten der Bundesrepublik Deutschland im 20. Jahrhundert und zum Teil sogar noch in den Koalitionsverhandlungen Ende Oktober 2009; denn die Fraktionen der Paulskirche verabschiedeten am 15.3.1849 ein Migrationsgesetz (Reichsauswanderungsgesetz), in dem auch ein Migrationsministerium (Reichsauswanderungsamt) vorgesehen war.

In der Gegenwart, in der es in der öffentlichen Diskussion – im Gegensatz zur statistischen Wirklichkeit – mehr um Zuwanderung als um Auswanderung geht, wäre das Pendant das Zuwanderungsgesetz (das es erst seit 2005 gibt) und ein Integrationsministerium (das nach wie vor ebenso fehlt wie ein umfassendes Integrationsgesetz). Eine auch vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) vorgeschlagene institutionelle Stärkung des Migrations- und Integrationsbereichs auf der Bundesebene, z.B. durch die Einrichtung eines Querschnittsministeriums für Integration, wurde in der weiteren Öffentlichkeit im Herbst 2009 von den verschiedensten Seiten gefordert.<sup>2</sup> Sie scheiterte in den Koalitionsverhandlungen En-

\* Klaus J. Bade lehrte bis 2007 Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück und lebt heute in Berlin. Der Migrationsforscher, Publizist und Politikberater war u.a. Gründer des Osnabrücker Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), der Gesellschaft für Historische Migrationsforschung (GHM), des interdisziplinären Rates für Migration (RfM) und ist heute Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Berlin ([www.kjbade.de](http://www.kjbade.de)). Leicht überarbeitete und vorwiegend um Zitatbelege ergänzte Grundfassung meines Redemanuskripts für die Veranstaltung ›Ein halbes Jahrhundert Arbeitswanderung‹ in der Frankfurter Paulskirche am 5. 11. 2009. Für kritische Hinweise danke ich Bernhard Santel, Dirk Halm, Jochen Oltmer und Steven Vertovec.

1 Hierzu und zum Folgenden: K.J. Bade, Friedrich Fabri und der Imperialismus in der Bismarckzeit: Revolution – Depression – Expansion (Beiträge zur Kolonial- und Überseegegeschichte, hg.v. R. von Albertini und H. Gollwitzer, Bd. 13), Freiburg i.Br./Zürich 1975, S. 33-53, 80-134.

2 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration/SVR (Hg.), Viel getan, viel zu tun: Empfehlungen für die neue Regierungskoalition (SVR- Informationen, Oktober 2009, Presseinformation 5.10.2009), [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de).

de Oktober 2009 am Widerstand insbesondere der Innen- und Rechtspolitiker, die auch andere Innovationen in der Migrations- und Integrationspolitik ›streitig stellten‹, was am Ende teils zu Ablehnungen, teils zu vagen Formelkompromissen in der Koalitionsvereinbarung zu Fragen von Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik führte.<sup>3</sup>

In dieser Hinsicht also harren die – freilich von ganz anderen Gesellschafts- und Migrationsverhältnissen bestimmten – institutionellen Pläne der Verfassungsgebenden Nationalversammlung noch immer ihrer Umsetzung. Sie gingen seinerzeit unter mit der Revolution von 1848/49. Das Scheitern der Revolution wiederum hatte auch mit dem Rückzug des Bürgertums zu tun; denn im Frühjahr 1849 traten zunehmend die sozialrevolutionäre Unterströmung der Revolution und mit ihr der beargwöhnte frühproletarische ›Vierte Stand‹ in den Vordergrund, was den bürgerlichen ›Dritten Stand‹ ebenso abschreckte wie die alten Eliten. Die gefürchtete Soziale Frage aber stieg mit dem Industriezeitalter zur gesellschaftlichen Schlüsselfrage des 19. Jahrhunderts auf.

Ein Jahrhundert später, in den 1970er Jahren, hat *Heiner Geißler* mit Blick auf die seinerzeit unter dem Stichwort ›Zeitbombe Gastarbeiterfrage‹ vieldiskutierte Integration der Zuwandererbevölkerung von einer ›neuen sozialen Frage‹ gesprochen.<sup>4</sup> Sie ist längst, wenngleich in viel geringerem Maße als die große Soziale Frage des 19. Jahrhunderts, zu einer gesellschaftspolitischen ›Schlüsselfrage‹ geworden – wie es auch wörtlich in der Koalitionsvereinbarung von Ende Oktober 2009 heißt.

Als ich in und seit den frühen 1980er Jahre in zahlreichen Schriften und Vorträgen zusammen mit nur wenigen anderen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern immer wieder von Integration als einem Zentralthema der Gesellschaftspolitik für Gegenwart und Zukunft<sup>5</sup> gesprochen habe, haben noch viele gelacht oder sich in zynisch-herablassenden Bemerkungen ergangen.<sup>6</sup> Heute lacht darüber niemand mehr. Aber die meisten der damaligen politischen und politisch-publizistischen Akteure haben vergessen oder verdrängt, dass das, worüber wir heute diskutieren, schon vor einem Vierteljahrhundert – vergeblich – als Thema aufgerufen worden ist. Heute haben wir es längst mit dem zu tun, was Bundestagspräsidentin a.D. *Rita Süßmuth* (CDU) 2006 im Untertitel ihres Buches über Migration und Integration als ›Testfall für unsere Gesellschaft‹ beschrieben hat.<sup>7</sup> Dieser Test kann erst als bestanden gelten, wenn empirisch fassbare Realität geworden ist, was NRW-Integrationsminister *Armin Laschet* (CDU) in seinem im Oktober 2009 vorgestellten neuen Buch ›Die Aufsteiger-Republik‹ genannt hat.<sup>8</sup>

## 2. Die Republik als Ein- und Auswanderungsland

**Bestandsaufnahme:** Die Zuwanderung nach Deutschland schrumpft und die Abwanderung steigt. Die Botschaft der Zahlen heißt: Deutschland kehrt in Sachen Migration und Integration zu historischen Grunderfahrungen zurück; denn es war in der Vergangenheit oft Einwanderungsland und Auswanderungsland im Wechsel oder zugleich. Mehr noch: Der aus der Verrechnung von Ab- und Zuwanderungsdaten gewonnene Wanderungssaldo von deutschen Staatsangehörigen wird anhaltend negativer. Er liegt seit 2006 durchgehend über minus 50.000 pro Jahr. Dass er in den letzten Jahren so deutlich erkennbar wurde, hatte statistische Gründe: In der Statistik der ›Zuzüge und Fortzüge‹ (eine reguläre Migrationsstatistik gibt in Deutschland nicht) werden als Deutsche nicht nur die deutschen Rückwanderer, sondern auch die zuwandernden Spätaussiedler gezählt. Als die Zahl der Spätaussiedler, wie nicht anders zu erwarten und möglicherweise auch

indirekt angestrebt, in Folge des Zuwanderungsgesetzes von 2005<sup>9</sup> steil abstürzte, wurden die Deutschen mit der nackten Wahrheit der roten Zahlen in ihrer Wanderungsstatistik konfrontiert.

Bis 2007 wurde der negative Wanderungssaldo bei den deutschen Staatsangehörigen noch balanciert durch den positiven Wanderungssaldo von ausländischen Staatsangehörigen. 2008 erlahmte diese balancierende Kraft bei schrumpfender ausländischer Zuwanderung und nach wie vor hoher deutscher Abwanderung, die allerdings in diesem Jahr aus verrechnungstechnischen Gründen<sup>10</sup> überhöht erscheint. 2008 gab es deshalb in der Statistik der Zu- und Fortzüge der Bundesrepublik Deutschland erstmals seit 1984 wieder eine auch insgesamt negative Bilanz. Langfristige Modellrechnungen zur Stabilität der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland aber gehen für die Zukunft zumeist noch von stark positiven Wanderungssalden und damit von einer indirekten Abfederung des Drucks der demographischen Wandels auf die Sozialsysteme aus. Diese Feder ist längst gebrochen.

3 Wachstum – Bildung – Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 74-79, ZAR 2009, 401 ff.

4 *H. Geißler*, Die neue soziale Frage, Freiburg i.Br. 1976.

5 Vgl. z.B. *H. Esser*, Arbeitsmigration und Integration, sozialwissenschaftliche Grundlagen, Königstein 1979; ders., Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt 1980; ders., Die fremden Mitbürger. Möglichkeiten und Grenzen der Integration von Ausländern. Düsseldorf 1983; E. Gehmacher, D. Kubat, U. Mehrländer (Hrsg.), Ausländerpolitik im Konflikt: Arbeitskräfte oder Einwanderer?, Königstein i.Ts. 1981; H.-J. Hoffmann-Nowotny, K.-O. Hondrich (Hrsg.), Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz: Segregation oder Integration, Frankfurt 1981; *K. Dohse*, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat, Königstein i.Ts. 1981; *F. Heckmann*, Die Bundesrepublik: ein Einwanderungsland?, Stuttgart 1981; *K.J. Bade*, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980, Berlin 1983; ders. (Hrsg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984; ders., Ausländer – Aussiedler – Asyl in der Bundesrepublik Deutschland (Monographie und Dokumentation, Nieders. Landeszentr. f. pol. Bildung, Hannover 1990; *D. Oberndörfer*, Die Offene Republik, Freiburg i.Br. 1991; ders., Der Wahn des Nationalen, Freiburg i.Br. 1993; *K.J. Bade* (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992; ders. (Hrsg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994 ([www.imis.uni-osnabrueck.de/DasManifestder60.pdf](http://www.imis.uni-osnabrueck.de/DasManifestder60.pdf)); ders., Homo Migrans: Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen, Essen 1994; ders., Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme, München 1994 ([www.imis.uni-osnabrueck.de/Auslaender\\_Aussiedler\\_Asyl.pdf](http://www.imis.uni-osnabrueck.de/Auslaender_Aussiedler_Asyl.pdf)); für Medienbeiträge des Verfassers zu Migrations- und Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik seit den frühen 1980er Jahren s. [www.kjbade.de](http://www.kjbade.de).

6 Das galt insbesondere oft für die innenpolitische Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), die viele Jahre eine Art publizistischen Sperrriegel gegen Innovationen der Migrations- und Integrationspolitik bildete und schließlich selbst das ausdrücklich auch zum Zweck der ›Begrenzung der Zuwanderung‹ formulierte Zuwanderungsgesetz von 2005 bis zuletzt noch als gefährliches ›Einwanderungsgesetz‹ zu brandmarken suchte.

7 *R. Süßmuth*, Migration und Integration. Testfall für unsere Gesellschaft, München 2006 (Schmähkritik in der FAZ: S. Luft, Allgemeinplätze sind noch kein neues Denken, 9.2.2007).

8 *A. Laschet*, Die Aufsteiger-Republik: Zuwanderung als Chance, Köln 2009 (Schmähkritik in der FAZ: S. Luft, Integrationsminister *Armin Laschet* ist von sich überzeugt, 12.10.2009; vgl. dagegen *K.J. Bade*, Warum die Integration eine Erfolgsgeschichte ist, Rezension *A. Laschet*, in: Die Welt, 24.10.2009).

9 Dies war absehbar und wurde auch vorausgesagt als Folge der Ausdehnung der nicht wiederholbaren Sprachprüfungen auch auf die mitreisenden Familienangehörigen nicht-deutscher Herkunft: Im Falle eines negativen Ausgangs der Prüfung wurde ein Zurücklassen von Familienangehörigen auf Zeit zur Beantragung von Familiennachzug von Deutschland aus nötig, was mit einer Familientrennung auf Zeit für zumindest einige Monate verbunden war. Dies aber hat in der Erinnerungskultur russlanddeutscher Familien seit dem Ende der Wolga-Republik 1941 eine alarmierende Konnotation, weil seinerzeit viele Familien auseinandergerissen wurden und sich zum Teil, wenn überhaupt, erst nach Jahrzehnten wiederfanden. Deshalb war eine abrupte Veränderung im Wanderungsverhalten nach der Bekanntgabe dieser Maßnahme durchaus erwartbar.

10 Hintergrund sind amtliche Abmeldungen im Zusammenhang der neu eingeführten Steuernummer.

Ausgeglichene oder gar negative Wanderungsbilanzen in einem Wohlfahrtsstaat mit schrumpfender und demographisch alternder Bevölkerung erhöhen mithin den strukturellen Reformdruck durch die Folgen des Zusammenwirkens von anhaltend hoher Abwanderung von Menschen im besten Erwerbsalter und abnehmender Zuwanderung von im Vergleich zum Aufnahmeland ebenfalls in der Regel jüngeren Menschen. Die Bereitschaft zu nachhaltigen Sozialreformen aber war schon vor der Krise im warmen Licht des Aufschwungs erlahmt, siehe Rentenpolitik. Sie schien im Zeichen von Krisensemantik und Wahlkampfretorik vollends abhanden gekommen zu sein und hat sich, wie die Koalitionsvereinbarung zeigte, auch im Zeichen der scheinbar abflauenden Krise noch nicht wieder eingefunden. Das gleiche gilt für die vom Sachverständigenrat und anderen Migrationsforschern dringlich empfohlene Entwicklung einer qualifikations- und arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssteuerung zum gezielten Ausgleich der im Erwerbspersonenpotential steigenden Qualifikationsverluste durch Abwanderung.<sup>11</sup>

Rückblick: Vom frühen 19. bis zum späten 20. Jahrhundert dominierte der säkulare Wandel vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland. Seit dem frühen 19. Jahrhundert sind rund acht Millionen Deutsche allein in die Vereinigten Staaten ausgewandert. Die letzte Auswanderungswelle des 20. Jahrhunderts umfasste in den 1950er Jahren auch viele Flüchtlinge und Vertriebene aus dem Osten sowie Zuwanderer aus der DDR. Noch Mitte der 1950er Jahre waren Flüchtlinge und Vertriebene bei der überseeischen Auswanderung beinahe doppelt überrepräsentiert (33 Prozent) im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil in der Bundesrepublik Deutschland (18 Prozent).

Annähernd zeitgleich wurde im Zeichen des aufsteigenden ›Wirtschaftswunders‹ bereits die deutsch-italienische Anwerbevereinbarung von 1955 ausgearbeitet. Es folgten weitere Verträge mit Spanien und Griechenland (1960), mit der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien, Marokko (1965) und Jugoslawien (1968), von denen nur diejenigen mit Tunesien und Marokko im Ergebnis vergleichsweise unbedeutend blieben. Zum Abschluss der ›Anwerbeverträge‹ drängte nicht etwa nur das Interesse der deutschen Wirtschaft am Arbeitskräfteimport, sondern auch das Interesse der sog. ›Entsendeländer‹ an kontrolliertem Arbeitslosenexport und am Lohngeldtransfer zugunsten der eigenen Zahlungsbilanz. Die ursprüngliche angedachte ›Rotationspolitik‹ scheiterte an den Arbeitgebern, die kein Interesse daran zeigten, immer wieder neue fremdsprachige Arbeitskräfte anzulernen.

Die Zeche zahlten oft die Arbeitswanderer. Sie blieben mit ihren Familien allein mit der Bewältigung der lebensgeschichtlichen und familieninternen Spannungen zwischen Arbeitswanderung, Rückwanderung oder Einwanderung. Sie lebten in einer oft perspektivlosen Übergangszone zwischen verblassenden Lebensformen der Herkunftsgesellschaft und den fremden Lebensformen einer als eigentümlich abgeschlossen empfundenen ›Aufnahmegesellschaft‹, die sie weniger annehmen als griesgrämig zu dulden schien.

Von 1955 bis zum ›Anwerbestopp‹ im Schilde der Wachstums- und Rezessionskrise von 1973 dauerte die ›Gastarbeiterperiode‹ in der Bundesrepublik. Rund 14 Millionen kamen in dieser Zeit. Etwa elf Millionen davon kehrten wieder in ihre Heimatländer zurück. Die aus der Arbeitswanderung seit Mitte der 1950er Jahre hervorgegangene Zuwandererbevölkerung bestimmte das Bild bis Ende der 1980er Jahre. Dann verschoben sich die Gewichte durch das Eintreffen der Aussiedler bzw. Spätaussiedler (seit 1993) aus Osteuropa in großer Zahl und, in deutlich geringerem Umfang, auch von Juden aus der GUS.

Der ›Anwerbestopp‹ von 1973 hatte, wie frühzeitig von Wissenschaftlern erkannt und öffentlich bekannt gemacht wurde, nicht-intendierte Folgen. Er wirkte in der defensiven Ausländerpolitik als Bumerang, nämlich als Beschleuniger just der Entwicklung, die er verhindern sollte: Er ließ nur kurzfristig die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen sinken, dann aber die Ausländerbevölkerung insgesamt schon 1978 wieder über das 1973 erreichte Niveau hinaus weiter ansteigen und beschleunigte den Weg von der Gastarbeiter- zur Einwandererexistenz unter Verlust einiger der Funktionen, die der ›Gastarbeiterbevölkerung‹ am Arbeitsmarkt vordem zugekommen waren. Seit dem ›Anwerbestopp‹ nämlich wurde eine freiwillige Rückkehr auf Zeit aus Deutschland ins Herkunftsland zum unfreiwilligen Abschied für immer.

Entsprechend verstärkte sich die ohnehin zunehmende Tendenz zu Daueraufenthalt und Familiennachzug. Ehedem hatten die transnational mobilen ›Gastarbeiter‹ beiderlei Geschlechts eine hohe Erwerbsquote, einen unsicheren Aufenthaltsstatus, Erweiterungs- und Ersatzfunktionen am Arbeitsmarkt sowie Pufferfunktionen in Krisenzeiten (›Export von Arbeitslosigkeit‹). Daraus wurde seit dem ›Anwerbestopp‹ beschleunigt eine dauerhaft ansässige Einwandererbevölkerung, bei der zunächst durch den Familiennachzug die Erwerbsquote sank und dann Erwerbslosenquote und Transferabhängigkeit stiegen. Hintergrund waren Arbeitsplatzverluste insbesondere bei Un- und Angelernten auf Grund von Wirtschaftskrise, aber auch Arbeitslosigkeit auf Grund von betrieblichen Strukturreformen und ganz allgemein in Folge von Qualifikationsmängeln, die auf dem Weg von der Industrie- zur Dienstleistungs- und insbesondere Wissensgesellschaft umso nachteiliger wirkten.

Dauerhafte Arbeitsaufenthalte bestärkten über die Zeitstufen im Aufenthaltsrecht den langfristigen Wandel von der Gastarbeiterexistenz mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung zur rechtlich verfestigten Einwandererexistenz mit dauerhaftem Aufenthaltsanspruch. Ein großer Teil der ehemaligen ›Gastarbeiterbevölkerung‹ lebte in der Bundesrepublik schon um die Jahrzehntwende der 1970er/80er Jahre jenseits der Schwelle zwischen Arbeits- und Daueraufenthalt in einer echten Einwanderungssituation. Dafür gab es eine ganze Reihe von unabweisbaren, dem internationalen Forschungsstand entsprechenden Indizien.

Die unübersehbare Tatsache der Herausbildung einer echten Einwanderungssituation wurde von Migrationsforschern, aber auch von dem ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, dem vormaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten *Heinz Kühn* (SPD), in dem für die einen berühmten, für die anderen berüchtigten ›Kühn-Memorandum‹ von 1979<sup>12</sup>, ebenso von seiner Nachfolgerin *Liselotte Funcke* (FDP) und ihrem Mitarbeiterstab sowie von Praktikern der Ausländerarbeit frühzeitig erkannt und öffentlich benannt. Die wechselnden Regierungskoalitionen von SPD und FDP sowie, seit der ›Wende‹ von 1982, von CDU/CSU und FDP, reagierten auf die vorgelegten Bestandsaufnahmen und Entwicklungsperspektiven lange mit einer Haltung, die ich damals ›defensive Erkenntnisverweigerung‹ nannte.

11 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration/SVR (Hrsg.), Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der ›Firma‹ Deutschland (SVR-Information Mai 2009; Presseinformation 26.5.2007); vgl. die im Auftrag des SVR erstellte Hochrechnung des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo): *C. Holzner* (ifo), *S. Münz* (ifo), *S. Übelmesser* (CES), Fiskalische Wirkungen der Auswanderung ausgewählter Berufsgruppen, 13.5.2009, alle Texte in: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de).

12 *H. Kühn*, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Ms. Bonn, Sept. 1979.

«genannt habe.<sup>13</sup> Sie sprach aus dem parteiübergreifenden, in programmatischen Dokumenten der Unionsparteien noch Anfang der 1990er Jahre gültigen demonstrativen Dementi: »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!«

Die De-facto-Einwanderer wurden immer einheimischer und von vielen Deutschen im Alltag der interkulturellen Begegnung immer weniger als Fremde beargwöhnt. Viele von ihnen und ihren Familien aber könnten die anfangs besonders harten Phasen der Integration besser durchlebt und dann beruflich-sozial bessere Lebenschancen gewonnen haben, wenn ihnen der Weg dazu nicht erschwert worden wäre durch jene politische Uneinsichtigkeit und Versuche, die gesellschaftliche Wirklichkeit der Einwanderungssituation schlichtweg zu »dementieren«.

Hätte es nach dem »Anwerbestopp« von 1973 oder doch wenigstens Anfang der 1980er Jahre für die dauerhaft im Land bleibenden Zuwanderer und ihre Familienangehörigen schon die Integrations- und Qualifizierungsprogramme im Konzept von »Fördern und Fordern« und die lange gleichermaßen vergeblich geforderte gezielte Einbürgerungswerbung gegeben – dann wäre vielleicht vieles anders gekommen. Was es, trotz der auf der Bundesebene geltenden Abwehrhaltungen, in der rettenden Praxis stattdessen gab, war die in vieler Hinsicht alleingelassene, improvisierende, aber durchaus erfolgreiche pragmatische Integrationsförderung durch die Kommunen und die Mittlerorganisationen von Caritas und Diakonischem Werk der EKD über Arbeiterwohlfahrt, Paritätischen Wohlfahrtsverband und Deutsches Rotes Kreuz bis zum Zentralverband der Juden in Deutschland, an die die Integrationsarbeit mit Kostenübernahme delegiert wurde und die die Betreuungsklientel unter sich aufteilten.

Auf der Bundesebene aber dominierten in den 1980er Jahren drei Strategien: 1. die vergebliche Rückkehrwerbung mithilfe der als erster Erfolg der »Ausländerpolitik« der neuen Bundesregierung (CDU/CSU/FDP) gefeierten »Rückkehrprämien« 1982/83, die in Wirklichkeit nur einen Rückwanderungsstau und vorwiegend bloße Mitnahmeeffekte<sup>14</sup> auslösten, 2. die ausländerpolitische Maxime der »Aufrechterhaltung der Rückkehrbereitschaft« sowie 3. Angebote zu einer nur »sozialen Integration auf Zeit« – und all das unter dem reflexartig wiederholten Motto der wirklichkeitsfremden Verdrängung, dass die Bundesrepublik »kein Einwanderungsland« sei. »Was man verdrängt, das kann man nicht gestalten«, so habe ich vor diesem Hintergrund noch im November 1994 mein Hauptreferat bei dem Symposium der Deutschen Nationalstiftung in Weimar über Einwanderungsfragen überschrieben.<sup>15</sup>

Heute gibt es »Migrationsexperten« en gros. In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren gab es erst eine kleine und nur langsam wachsende Gruppe von wissenschaftlichen Sachkennern, die mehr als zwei Jahrzehnte lang gegen eine defensive politische Gummiwand anredeten bzw. anschrrieben und vergeblich vor den gesellschaftlich und volkswirtschaftlich kostspieligen Folgen unzureichender Integration und Integrationsförderung warnten.

Politische Verantwortungsträger von damals denken heute ungern daran zurück und weisen lästige Erinnerungen daran unwirksam als für die Gegenwart unproduktive Ausflüge in »Diskussionen von gestern« bzw. in rückwärtsgewandte »Rechthaberdiskussionen« ab, weil die im weitesten Sinne gesellschaftlichen, im engeren Sinne sozialen, volkswirtschaftlichen und fiskalischen Folgen der Versäumnisse von gestern heute unübersehbar sind.<sup>16</sup> Wer freilich diese konkreten Folgen defensiver Erkenntnisverweigerung nicht als Resultate auch von politischen Fehl- oder Nichtentscheidungen der Vergangenheit zu akzeptieren bereit ist, der läuft in der

Gegenwart Gefahr, abermals in die gleichen Fallen zu treten, mit vielleicht noch gravierenderen Folgen für die Zukunft.

Einseitige Schuldzuschreibungen an die Adresse der Politik aber bleiben vordergründig; denn die Zuwanderer waren nie nur hilflos Betroffene, sondern immer zugleich auch eigenverantwortliche Akteure. Und sie verharteten als solche in ihrer Mehrheit lange unschlüssig zwischen unbefristetem Arbeitsaufenthalt und definitiver Einwanderungsabsicht. So betrachtet gab es lange eine doppelte Realitätsverknüpfung: ein Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik und Einwanderer ohne Einwandererbewußtsein.

Und doch gab es klare Ursache-Folge-Relationen; denn eine perspektivlose Einwanderungssituation fördert Orientierungsverlust bei den Einwanderern. Wie, so muss man rückblickend fragen, sollte Einwandererbewusstsein bei Zuwanderern entstehen, denen bis Anfang der 1990er Jahre immer wieder erklärt wurde »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!« Ein Einwanderungsland wider Willen darf sich am Ende über gelegentlich widerwillige Einwanderer nicht wundern. Anders gesagt: Ein Bademeister, der jahrzehntelang an der Pforte seines Schwimmbads ein Schild mit der Aufschrift angebracht hat »Dies ist keine Badeanstalt!«, sollte sich später nicht wundern, dass die alt gewordenen Besucher der Liegewiese keine leidenschaftlichen Schwimmer geworden sind.

Deutschland selbst wandelte sich schrittweise – beschleunigt seit dem Mauerbau 1961, der den Arbeitskräftezufluss aus der DDR abschnitt – zuerst zum Arbeitseinfuhrland, dann weiter zum Einwanderungsland und in den letzten Jahren schließlich zu einem Migrationsland mit hoher transnationaler Wanderungsintensität in der Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland. Verbunden war mit alledem der Wandel von einer Aufnahme-gesellschaft für Arbeitswanderer auf Zeit zu der Einwanderungsgesellschaft, in der wir heute leben mit ihrer hohen transnationalen Mobilität, ihrem beschleunigtem Strukturwandel und ihrer eigendynamisch wachsenden, komplexen und deshalb oft unübersichtlichen Diversität (s. Teil 7).

### 3. Migration und Integration in der Politik

Vieles hat sich seither geändert. Die Anstöße kamen lange Zeit von unten: aus den Kommunen, aus den Mittlerorganisationen, die lange die Integrationsarbeit trugen, aus den Ämtern der Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten auf Bundes- und Länderebene, aus den Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und von Seiten gesellschaftspolitisch engagierter Wissenschaftler, die sich schon in den frühen 1980er Jahren des Themas angenommen hatten. Vielfach werden heute Stichworte und Einschätzungen beherzt neu entdeckt, die wir vor einem Vier-

13 *K.J. Bade*, *Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland* (IMIS-Beiträge, H. 31), Osnabrück 2007; ders., *Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik*, in: ders./H.-G. Hiessrich (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 11), Göttingen 2007 (beide Texte auch unter [www.kjbade.de](http://www.kjbade.de)).

14 Das Konzept der »Rückkehrprämien« stammte überdies sogar vor der abgelösten sozialliberalen Koalition, war von ihr aber gerade wegen der befürchteten bloßen Mitnahmeeffekte nicht mehr umgesetzt worden.

15 *K.J. Bade*, *Die große Ratlosigkeit: Einwanderungsprobleme ohne Einwanderungspolitik*, in: *Frankfurter Rundschau*, 21.11.1994, S. 12 (Dokumentation); vgl. ders., *Migrationspolitik als Gesellschaftspolitik im vereinigten Deutschland*, in: *Caritas*, 95. 1994, H. 9, S. 381-387; ders., *Gestalten statt verdrängen: Migration und Integration von Ausländern*, in: *Soziale Ordnung. Zeitschrift der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) Deutschlands*, 48. 1995, H. 2, S. 12f.

16 *Bade*, *Versäumte Integrationschancen*, S. 47f.

teljahrhundert vergeblich vorgetragen haben. Literaturkenntnis schützt vor Neuentdeckungen.

Prominente politische Stimmen sprechen heute nicht mehr nur von Integrationsdefiziten bei der Zuwandererbevölkerung, sondern auch von Defiziten der Integrationspolitik in Deutschland, von historischen Versäumnissen in Problemazeptanz und Gestaltungsbereitschaft: Bundespräsident *Horst Köhler* rügte 2006 pointiert, Deutschland habe das Thema »Integration verschlafen«. <sup>17</sup> Bundeskanzlerin *Angela Merkel* (CDU) räumte ein: »Wenn wir ehrlich sind, haben wir das Thema Integration in unserem Land zu lange auf die lange Bank geschoben.« <sup>18</sup> Der frühere Bundesinnenminister *Wolfgang Schäuble* (CDU) erinnerte an *Karl Poppers* Diktum, es sei ein »Vorzug freiheitlicher Ordnungen, dass sie Irrtümer erkennen und korrigieren« könnten, und räumte für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft »Versäumnisse über Jahrzehnte« ein. <sup>19</sup>

Die Politik habe, bestätigte zeitgleich NRW-Integrationsminister *Armin Laschet* (CDU), »zu spät erkannt, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind« und in Sachen Integrationspolitik »jahrzehntelang geschlafen.« Integration aber werde »das Top-Thema der nächsten Jahrzehnte« bleiben. »Wenn sie scheitert, ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet.« <sup>20</sup> Auch die Hamburger Sozialsenatorin *Birgit Schnieber-Jastram* (CDU) räumte ein, dass das »Thema Einwanderung in der Union lange Zeit falsch eingeschätzt« worden sei. »Niemand bestreitet, dass wir da gepennt haben.« Es sei ein Fehler gewesen, dass Unionspolitiker bis ins Jahr 2000 betont hätten, Deutschland sei kein Einwanderungsland. <sup>21</sup> Auch der innenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, *Dieter Wiefelspütz*, konzedierte: »Ich glaube, dass wir das Thema Integration über Jahre hinweg zunächst ausgeblendet und dann unterschätzt haben.« <sup>22</sup>

Diejenigen aber, die schon rund ein Vierteljahrhundert vor der heute gängigen selbstkritischen Schlafmetaphorik immer wieder mit Weckrufen auf den folgenschweren politischen Schlafzustand in Sachen Migration und Integration hinzuweisen suchten, wurden seinerzeit, ganz folgerichtig, als Ruhestörer geschmäht. Wir finden Trost bei *Victor Hugo*, der einmal geschrieben hat, nichts sei mächtiger als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.

In der Tat hat Politik auf der Bundesebene im vergangenen Jahrzehnt, zwar historisch um ein Vierteljahrhundert verspätet, dafür aber umso kraftvoller, die Zeichen der Zeit erkannt. Es ging nun deutlich und in mancher Hinsicht sogar rasant und richtungweisend voran: Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (2000), dem Zuwanderungsgesetz (2005) und mit den eher gesellschaftspolitisch ausgerichteten Initiativen von Integrationsgipfel, Nationalem Integrationsplan und Deutscher Islamkonferenz (ab 2006) ist den letzten zehn Jahren in Sachen Integrationspolitik mehr geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor. Migrations- und Integrationspolitik sind zunehmend pragmatischer, die Themen Migration und Integration schrittweise zu Mainstream-Themen geworden.

Kehrseite der Beförderung von Integration als gesellschaftspolitischer Querschnittsaufgabe in den Mainstream-Bereich insbesondere von Innen-, Rechts- und Sozialpolitik, von Familien- und Bildungspolitik ist ein Zurücktreten von migrantenspezifischen Förderungen zugunsten einer nicht status-, sondern bedarfsorientierten Förderung derer, die begleitende und nachholende Integrationsförderung <sup>23</sup> als Partizipationsförderung brauchen, ob nun mit oder ohne Migrationshintergrund. Keine Frage: Es gibt es in Deutschland verwandte soziale Startnachteile an der Basis der Sozialpyramide auch bei der Bevölkerung ohne Migrations-

hintergrund. Deshalb sind z.B. begleitende und nachholende Bildungsförderung als Zentralbereiche der Partizipationsförderung auch für Menschen ohne Migrationshintergrund wichtige Gestaltungsaufgaben.

Es muss hier aber zumindest auf Zeit noch konzeptorientierte Differenzierungen geben, die nicht im Sinne einer absurden Opferkonkurrenz als einseitige Bevorzugung von Menschen mit Migrationshintergrund (>positive Diskriminierung<) missverstanden werden sollten; denn es geht hier, auch bei gleicher Soziallage, um Probleme von Einwanderern, die in einem sich lange verweigenden Einwanderungsland entstanden sind und von Menschen ohne Migrationshintergrund so nicht reklamiert werden können. Das ändert nichts an der Tatsache, dass sie im Ergebnis in ihren Entfaltungsmöglichkeiten und sozialen Aufstiegschancen über Bildung, Ausbildung und berufliche Qualifikation ähnlich benachteiligt sein können. Das reicht konkret bis hin zu den alarmierenden Meldungen über die Ergebnisse von Sprachstandsmessungen auch bei Kindern ohne Migrationshintergrund in prekären, bildungsfernen Milieus.

Ebenso klar ist aber, dass das Zusammenwirken von Integrationsproblemen und sozialen Problemen eine Doppelbelastung darstellt. Sie sollte Anlass sein, bei der Bildungsförderung in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nachhaltig zu intervenieren, ohne dabei durchaus ähnlich hilfsbedürftige Menschen ohne Migrationshintergrund zu übersehen. Für sie müssen die entsprechenden Programme aber zum Teil deutlich anders zugeschnitten werden, zumal bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund z.B. in höherem Maße Sprachprobleme mit den verschiedensten Anschlussproblemen eine besondere Rolle spielen.

Gerade in Schulen großstädtischer Verdichtungsräume mit starker Zuwandererbevölkerung erstreckt sich der besondere kompensatorische Bedarf an begleitender und nachholender Bildungsförderung als Teil der Lebenschancen eröffnenden Partizipationsförderung derzeit noch zum überwiegenden Teil auf Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund. Ziel muss es in der sich entfaltenden Einwanderungsgesellschaft sein, diesen besonderen kompensatorischen Bedarf bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu senken. Im Hintergrund steht dabei auch die hinlängliche bekannte, durch das deutsche

<sup>17</sup> *Köhler*, Integration verschlafen, in: Hamburger Abendblatt, 28.4.2006.

<sup>18</sup> *Merkel* will Umdenken bei Integration, Märkische Oderzeitung online, 6.5.2007.

<sup>19</sup> *W. Schäuble*, Erst Integration, dann Einbürgerung, in: Netzzeitung.de, 20.4.2006; ders., Integration in die Gesellschaft – Funktioniert ein multikulturelles Deutschland? Rede auf dem Symposium der Initiative Freiheit und Verantwortung der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, Berlin, 27.6.2006; ders., Einheit in der Vielfalt. Integration in Deutschland. Rede anlässlich der Tagung »Integration – Zauberformel – Problem – Notwendigkeit« der Evangelischen Akademie Tutzing am 1.7.2006 (publiziert 18.8.2006, Internetredaktion BMI).

<sup>20</sup> *T. Krügenow*, CDU-Minister will bunte Leitkultur (zit. *A. Laschet*), in: Financial Times Deutschland, 11.4.2006; *A. Laschet* in: Rheinische Post (online), 14.4.2006; *M. Röttger*, Integration – nur mit Bildung und Sprache, in: Hamburger Abendblatt online, 20.5.2006 (Interview *A. Laschet*).

<sup>21</sup> *J. Meyer-Wellmann*, 250 Experten beraten über Integrationskonzept, in: Hamburger Abendblatt online, 26.8.2006.

<sup>22</sup> Europenews online, 16.1.2007.

<sup>23</sup> Zu diesen von mir angeregten Konzepten: *K.J. Bade*, Nachholende Integrationspolitik, in: ZAR 2005, 218–222; ders., Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen, in: Kulturpolitische Mitteilungen. Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, 2006, 29–35; ders., Integration – Versäumnisse Chancen und nachholende Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2007, 32–38; ders., Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, in: ZAR, 2007, 307–315; *W. Schäuble*, Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik, in: K.J. Bade, H.-G. Hiessrich (Hrsg.), Nachholende Integrationspolitik, S. 7–20, hier S. 12.

Bildungssystem bewirkte, im EU-Vergleich einzigartige ›Vererbung‹ der sozialen Startnachteile. In Blick auf die hierzu seit vielen Jahren immer wieder wissenschaftlich und praxisbezogen begründeten und geforderten systemischen – d.h. das Bildungssystem in seinen Strukturen, in den Schulen, in der Ausbildung der Lehrkräfte und in deren Handlungsspielräumen verändernden – Reformen an Haupt und Gliedern gibt es, statt des von politischer und administrativer Seite immer wieder aufs Neue eingeklagten Erkenntnis- oder gar Nachweisbedarfs, in Wahrheit nur noch politische Umsetzungsprobleme. Trotz der hier aufgetauten, vielbeschriebenen und in ihren Folgen auf der Zeitachse wachsenden Probleme aber dürften die nur schrittweise vorankommenden Reformen in einem föderalen System, in dem die Zuständigkeit in Bildungsfragen von der Bundesebene weitestgehend der Länderebene überantwortet wurde, zweifelsohne noch geraume Zeit auf sich warten lassen.

Mit dem anzustrebenden Sinken dieses besonderen kompensatorischen Förderungsbedarfs bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird auch das Förderungssignal ›Migrationshintergrund‹ verblassen und ein mehr und mehr gleichrangiges Kriterium für Hilfsangebote werden, bei denen es immer weniger um integrationspezifischen und immer mehr um milieuspezifischen Förderungsbedarf gehen wird. Noch aber ist es nicht soweit. Konzepte, die diese Entwicklung durch die künstliche Einebnung der integrationspezifischen Startnachteile antizipatorisch zu überspringen suchen, blamieren sich vor Schulklassen mit in städtischen Zuwanderungsräumen oft mehr als 80 Prozent Kindern und Jugendlichen mit einer wachsenden Vielfalt an Migrationshintergründen und sind eine zynische Antwort auf die Hilferufe von durch die Spannung zwischen solchen eigendynamischen Klassenstrukturen und dem Diktat unflexibler Lehrpläne oft bis an die Grenze der Belastbarkeit strapazierten Lehrkräften.

Integrationspezifische Kompensationsprogramme sind deshalb durch die konkreten Integrationsverhältnisse bestimmte, zumindest mittelfristig noch unabdingbare soziale Schwellenkonzepte. Sie sind mitentscheidend für die Sicherung des sozialen Friedens in der sich entfaltenden und sich ständig weiter ausdifferenzierenden Einwanderungsgesellschaft. Es geht hier mithin um eine gesellschaftspolitische Aufgabe ersten Ranges mit dem erhabenen Ziel, sich selbst überflüssig zu machen.

Die seinerzeit warnend angekündigten Rechnungen über die sozialen Folgen der historischen Versäumnisse in Sachen Einwanderungspolitik und Integrationsförderung aber kommen heute zunehmend auf den Tisch: Es sind die sozialen, aber auch volkswirtschaftlichen Folgekosten unzureichender Integration, die die Bertelsmann-Stiftung 2008 auf jährlich 16 bis 20 Milliarden Euro hochgerechnet hat. Dabei kann das, was seinerzeit an rechtzeitiger Integrationsförderung unterblieb, heute durch nachholende Integrations- und Partizipationsförderung ohnehin nicht mehr ausgeglichen, sondern nur mehr in seinen Folgeschäden begrenzt werden, trotz vielfach höherer Kosten.

#### 4. Migranten in der Politik

Innerhalb der Gesamtbevölkerung in Deutschland haben derzeit insgesamt fast 20 Prozent einen sogenannten Migrationshintergrund.<sup>24</sup> In vielen Großstädten liegt der Anteil bedeutend höher, in Frankfurt (Main) bei mehr als einem Drittel der Stadtbevölkerung. In Nordrhein-Westfalen haben laut Mikrozensus 36,2 Prozent der unter 18jährigen einen Migrationshintergrund, in Köln sind es 48,5 Prozent, in Düsseldorf 49,4 und in Hagen sogar 55,7 Prozent. In manchen deutschen Städten also bilden innerhalb der

jüngeren Bevölkerung Menschen mit Migrationshintergrund bereits die Mehrheit.<sup>25</sup> Und unsere urbanen Welten sind bislang noch immer nicht in einer die ›deutsche Ethnie‹ erstickenden ›Multiminoritätengesellschaft‹ (A. Schmid) versunken, wie dies seit Jahrzehnten auch in zivilisationskritischen und kulturpessimistischen Menetekeln über den Untergang der scheinbar aus dem Zeitalter der Kreuzzüge datierenden, weil angeblich ›tausendjährigen‹ deutschen Kultur (H. Birg) beschworen wird.

Die Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund stellten vor der letzten Bundestagswahl ca. neun Prozent (5,6 Mio.) der Gesamtzahl der Wahlberechtigten (62,2 Mio.). Im letzten Bundestag gab es mit 612 Abgeordneten aber nur elf (knapp 1,8 Prozent) Abgeordnete mit Migrationshintergrund. Im neuen Bundestag haben sich die Relationen deutlich verändert: Von den nunmehr 622 Abgeordneten haben jetzt knapp doppelt so viele wie bisher, nämlich 21 Abgeordnete (ca. 3,5 Prozent) einen Migrationshintergrund.<sup>26</sup> Zu ihnen zählt mit Philipp Rösler (FDP) erstmals auch ein Minister, der allerdings nicht einer der großen Zuwanderergruppen mit ihren zuweilen harten Integrationswegen (bes. ›Gastarbeiter‹, Aussiedler/Spätaussiedler, Juden aus der GUS) entstammt, sondern als aus Vietnam adoptiertes Kind in einer deutschen Familie in Hamburg-Harburg und Bückeburg aufgewachsen ist.

Die deutschen Relationen liegen zwar durchaus im unteren europäischen Mittelfeld: Einen Migrationshintergrund haben – bei einiger Skepsis gegenüber den schillernden Definitionen gerade im internationalen Vergleich – im schwedischen Riksdag über 7, im britischen Unterhaus 3,7 und in der französische Nationalversammlung 2,7 Prozent der Abgeordneten.<sup>27</sup> Mit fast 20 Prozent der Bevölkerung, 9 Prozent der Wahlberechtigten und nur 3,5 Prozent der Abgeordneten mit Migrationshintergrund im Bundestag ist die parlamentarische Repräsentanz der Bevölkerung mit Migrationshintergrund einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft aber noch immer unwürdig.

Geklagt wird vor diesem Hintergrund in Deutschland oft über stagnierende, in einigen Bundesländern auch rückläufige Einbürgerungszahlen. Daraus wiederum wird nicht selten der – voreilige und empirischen Erhebungen nicht standhaltende – Rückschluss auf ein manifestes Desinteresse der Einwandererbevölkerung an politischer Beteiligung und Mitwirkung gezogen. Parteien, insbesondere solche, die sich von Wählern mit Migrationshintergrund wenig Stimmen versprechen, argumentieren mit einem Zielkonflikt zwischen dem Erreichen ihrer Wahlziele und der Berücksichtigung von Kandidaten mit Migrationshintergrund bei aussichtsreichen Direktmandaten bzw. auf den vorderen Listenplätzen, nach dem Motto: Es sei doch verständlicherweise im gemeinsamen Interesse besser, wenn ›Hans‹ den Wahlkreis gewinne und dann auch ›Ali‹ im Bundestag oder im Landtag vertrete als wenn ›Ali‹ die Wahl verliere und dann weder ›Hans‹ noch sich selbst vertreten könne. Unzureichend begründet bleibt dabei in der Regel nur die Gewissheit, dass ›Ali‹ ein Verlierer sei.

24 Die neudeutsche Wortschöpfung tendiert zu einer semantischen Verschleierung der Einwanderungssituation ebenso wie die Rede vom ›Integrationsland Deutschland‹. Klarer und realitätsbezogener wäre es gewesen, dem international üblichen Sprachgebrauch zu folgen und von ›Einwanderern‹ (der ersten, der zweiten oder der dritten Generation) im Einwanderungsland Deutschland zu sprechen.

25 Daten von IT-NRW, ehemals Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), Düsseldorf.

26 Die gelegentlich genannte Zahl von 27 ergibt sich, wenn dabei auch Abgeordnete mitgezählt werden, die bei einem zeitweiligen Auslandsaufenthalt ihrer deutschen Eltern geboren wurden.

27 A.M. Wüst, T. Saalfeld, Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte, in: Politische Vierteljahresschrift, 44. 2009.

Dieser vordergründige Zielkonflikt würde aufgehoben und das Interesse der Einwandererbevölkerung am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit würde abrupt deutlicher zutage treten durch eine Erleichterung der Einbürgerung. Dabei geht es nicht etwa um eine Senkung der aus guten Gründen hochliegenden Standards; denn der Eintritt in den Kreis der Staatsangehörigen mit allen Rechten und Pflichten ist mehr als die Mitgliedschaft im Fußballclub. Es geht vielmehr um die bedingte Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit – nicht nur in den üblichen Sonderfällen, z.B. im Falle von Herkunftsländern, die, wie etwa der Iran, Auswanderer nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen, sondern auch bei Einwanderern, deren Familien schon lange, zum Teil seit Generationen, in Deutschland leben. Damit würde das seinen Einwanderern gegenüber lange griesgrämige Einwanderungsland wider Willen endlich einen Schlussstrich ziehen unter ein für eine demokratische Einwanderungsgesellschaft unrühmliches Kapitel der Bürgergeschichte.

Bei EU-Staatsangehörigen erfolgt die Einbürgerung heute zu rund 95 Prozent unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit. Warum nicht auch bei dauerhaft ansässigen Drittstaatsangehörigen, die die dazu erforderlichen Voraussetzungen mitbringen, also auch bei Menschen aus Staaten wie z.B. der Türkei, um das quantitativ wichtigste Beispiel zu nennen? Das würde bei vielen seit Generationen im Land ansässigen türkischen Ausländerfamilien auch intergenerative Spannungen zwischen der Großeltern- und der Enkelgeneration aufheben. An denen aber ist das widerwillige Einwanderungsland nicht unschuldig, das einst den Großvater mit Rückkehrprämien aus dem Land locken wollte, weshalb der Enkel heute sagt: »So lange mein Großvater lebt, der von den Deutschen viel einstecken musste, so lange werde ich die türkische Staatsangehörigkeit nicht zugunsten der deutschen aufgeben; denn dann bin ich der Deutsche und er fühlt sich auch mir gegenüber als Ausländer.«

Wir müssen sensibler werden für kulturelle Differenz. Es gilt zu lernen, in der Einwanderungsgesellschaft mit unterschiedlichen Erinnerungskulturen zu leben: Millionen von Inländern mit Migrationshintergrund haben die Geschichte dieses Landes anders erlebt als die Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund. Wer von einer Förderung der Einbürgerungsbereitschaft redet, sollte deshalb von der Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit nicht schweigen. Damit wäre auch der elende Stellvertreterkrieg um das kommunale Wahlrecht vom Tisch, bei dem Zuwanderer aus Drittstaaten außerhalb der EU gleichermaßen benachteiligt sind und selbst im lokalen Raum nicht mitbestimmen dürfen, auch wenn sie schon seit Jahrzehnten in Deutschland leben, arbeiten, Steuern und Sozialabgaben an das Gemeinwesen bezahlen.

Wir hören stattdessen immer wieder von angeblichen Identitätskrisen und Loyalitätskonflikten, die mit der doppelten Staatsangehörigkeit verbunden sein sollen. Das sind in Wahrheit Projektionen, die es vorzugsweise in den Köpfen der Gegner der doppelten Staatsangehörigkeit gibt. Andernfalls müsste ja auch eine große Zahl der Aussiedler/Spätaussiedler in diesem Sinne mental erkrankt sein, weil sie die mitgebrachte Staatsangehörigkeit behalten oder wiedererwerben durften; ganz zu schweigen von den rund 95 Prozent mit doppelter oder sogar mehrfacher Staatsangehörigkeit eingebürgerten Unionsbürgern, die sich dem Vernehmen nach auch nach dem zusätzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit noch bester Gesundheit erfreuen.

Die Ablehnung der Mehrstaatigkeit wurde bekanntlich auch von der EU 1997 fallen gelassen und wird seither auf EU-Ebene nur mehr als ein pragmatisch-rechtstechnisches Problem verstan-

den. Deshalb spricht auch supranational nichts mehr gegen das, was in Deutschland nach wie vor so gefürchtet ist als Nachwirkung von durch die hier inkonsequente Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 unzureichend eingegrenzten ethno-nationalen Traditionslinien. Den selbsternannten Sozialtherapeuten der Identitätskrisen von Doppelstaatlern sei deshalb geraten, sich nicht die Köpfe anderer Leute zu zerbrechen und sich mehr um die eigenen zu kümmern.

Was es tatsächlich gibt, sind rechtstechnische Probleme der Mehrstaatigkeit, die auch auf EU-Ebene gesehen werden. Sie sollten nicht naiv kleingeredet, können aber pragmatisch gelöst werden. Das gilt etwa für bilaterale Abkommen über die Nicht-Vererbbarkeit einer doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit auf die dritte Generation, wenn die Eltern selber schon nicht mehr im entsprechenden Land geboren worden sind. Dass das für die Behörden, die mit der Klärung und Verwaltung dieser Probleme befasst sein werden, mit erheblicher Mehrbelastung verbunden ist, steht außer Frage und sollte bei der Bewertung der in der Regel vehementen Ablehnung solcher Überlegungen auf Behördenseite mit bedacht werden.

Was hingegen als fatales Rechtskonstrukt tatsächlich folgenreiche Identitätskrisen bei von einer Elternentscheidung betroffenen Jugendlichen auslösen kann, ist die Rechtsakrobatik der sogenannten Optionslösung bei der parteipolitisch umstrittenen Reform des Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 2000 mit ihren zum Teil absurden Rechtsfolgen. Die Beispieltabelle reicht von jungen Mandatsträgern oder Berufsbeamten, die ihre als »Optionskind« erworbene deutsche Staatsangehörigkeit wieder verlieren, bis hin zu wieder ausgebürgerten Eltern, die ihre auf Zeit erworbene deutsche Staatsangehörigkeit aber bereits rechtskräftig an ihre Kinder vererbt haben, was zweifelsohne von den um den Schutz der Familie bemühten Vätern und Müttern des Grundgesetzes so nicht vorgesehen war.

Was können Enkel der ehemaligen »Gastarbeiter« aus der Türkei dafür, dass das Heimatland ihrer Großeltern heute noch immer nicht reguläres Mitglied der EU ist? Wie sollen sie verstehen, dass auf den Schulbänken um sie herum aus dem gleichen Zuwanderermilieu stammende deutsche Schüler italienischer, spanischer oder griechischer Herkunft sitzen, die, wenn ihre Eltern dies beantragt haben, mit Selbstverständlichkeit zwei Pässe haben können, während sie als in dritter Generation in Deutschland geborene türkische Schüler nur Deutsche auf Zeit sein dürfen und sich zwischen ihrem 19. und der Vollendung ihres 23. Lebensjahres für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen? Das ist rechtlich korrekt, aber lebensweltlich grotesk.

Die Optionslösung sollte deshalb möglichst bald aufgehoben und durch eine Lösung ersetzt werden, die einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft würdig ist, wie dies auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in seinem zu den Koalitionsverhandlungen vorgelegten Dringlichkeitskatalog empfohlen hatte.<sup>28</sup> Die Koalitionsvereinbarung sieht nach heftigen öffentlichen Protesten zwar immerhin vor, das Optionsmodell in der Praxis zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten. Es wäre aber sicher besser gewesen, die in solchen Fällen in der Wirtschaft übliche Notbremse zu ziehen, d.h. ein fragwürdiges Produkt zurückzurufen und es erst in verbesserter Form wieder auf den Markt zu bringen, statt die Fehlkonstruktion zunächst einmal einen Testlauf auf Kosten der Betroffenen absolvieren zu lassen, um deren Reaktion zu beobachten.

(Der Beitrag wird in Heft 2/2010 fortgesetzt)

<sup>28</sup> SVR, Viel getan, viel zu tun, S. Empfehlung 3.2, S. 4.