



Annäherung an eine fremde Sprache: Die Pisa-Studie hat abermals gezeigt, wie dringlich sich die Aufgabe einer stärkeren Integration der Zugewanderten

In die Mitte der deutschen Gesellschaft stellt

Wir sind ein Einwanderungsland

Dass Deutschland kein klassisches Einwanderungsland ist, leuchtet jedem unmittelbar ein, der unser Land mit den Vereinigten Staaten von Amerika vergleicht. Gleichwohl müssen wir uns daran gewöhnen, dass wir ein modernes Einwanderungsland sind, dessen Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft seit Jahren und auch in Zukunft von Migranten mitgeprägt werden. Wer dies akzeptiert, muss den Migranten ermöglichen, sich zu integrieren, und lernen, das eigene Land auch einmal mit den Augen der Fremden zu betrachten. In Deutschland macht dieser Prozess auch politische Fortschritte, allerdings besteht die Gefahr, dass wir hinter die Standards anderer europäischer Staaten zurückfallen.

VON KLAUS J. BADE

In der Bundesrepublik Deutschland fehlte lange der pragmatische Blick auf die Realitäten in Sachen Migration und Integration. Auf den seit den siebziger Jahren erkennbaren fließenden Übergang von der „Gastarbeitermigration“ zur Einwanderung reagierten viele mit demonstrativer Erkenntnisverweigerung unter dem Leitwort „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“.

Jenseits der politischen Schaukämpfe um das defensive Dementi ging man in den Kommunen dazu über, die Einwanderung pragmatisch zu verwalten, die für die Bürger ohnehin zur allenthalben erleb- baren Alltagswirklichkeit wurde. Doch die populistischen Bekennerorgien um die Frage, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei oder nicht, hatten eine unnötige Verlängerung des Weges von dieser pragmatischen Verwaltung der Einwanderungssituation zu ihrer gesetzlichen Akzeptanz zur Folge.

Man kann diese Entwicklung auch beschreiben als Weg vom informellen zum formellen Einwanderungsland. Darüber kann auch die in Bayern erfundene Formel, die Bundesrepublik sei „kein klassisches Einwanderungsland“, nicht hinwegtäuschen. Sie bezeichnet nur eine bare Selbstverständlichkeit.

In „klassischen“ Einwanderungsländern, wie zum Beispiel den Vereinigten Staaten, Australien oder Neuseeland, wurden Wirtschaft und Gesellschaft durch Einwanderung konstituiert und nachhaltig geformt. Damit einher gingen anfangs oft die Unterdrückung, Verdrängung und nicht selten auch die Tötung von „Ureinwohnern“, die in Wirklichkeit nur früher zugewanderte Nachfahren unserer afrikanischen Urmutter waren: die Indianer in Nordamerika, die Aborigines in Australien, die Maori in Neuseeland. Ein solches „klassisches Einwanderungsland“ kann die Bundesrepublik Deutschland weder sein noch werden. Sie ist vielmehr – wie heute alle Länder der Europäischen Union – ein modernes Einwanderungsland. Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur wurden in Deutschland in den letzten Jahrzehnten in besonderem Maße durch Zuwanderung und Eingliederung mitbestimmt. Und das Land wird auch langfristig, also jenseits der aktuellen Massenarbeitslosigkeit, bei sinkenden Geburtenraten und demographischer Alterung in den kommenden Jahrzehnten auf geregelte Zuwanderung von außen angewiesen bleiben, die freilich kein Surrogat für nachhaltige Reformen im Innern sein kann.

Der späte Weg zur legislativen Akzeptanz der Einwanderungsrealitäten kam in Deutschland in drei Schritten: Erstens durch die Reform des Ausländerrechts im Jahre 1990; zweitens durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im vergangenen Jahr; und drittens durch das jetzt zur Entscheidung anstehende „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“, kurz „Zuwanderungsgesetz“ (ZuwG) genannt.

Auf diesem langen Weg hat es mancherlei unnötige Versäumnisse und historische Verspätungen gegeben. Ihre Folgewirkungen waren zwischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten höchst unterschiedlich verteilt. Denn die einheimische Mehrheit unterscheidet sich von der inzwischen oft ebenfalls schon lange einheimischen Einwandererbevölkerung durch einen gravierenden Punkt: Sie hat kein Gedächtnis für die eigenen Versäumnisse bei der Gestaltung der Einwanderung, also etwa dafür, dass es so lange nicht um eine zureichende Integrationspolitik, sondern um „Ausländerpolitik“ ging. Die Einwandererbevölkerung hingegen wurde von solchen Versäumnissen nicht selten existenziell betroffen.

Mitunter registrierte sie solche Versäumnisse erst später, zum Teil sogar erst im Dialog mit der schon im Land selbst aufgewachsenen zweiten Generation; denn einerseits zielten viele Lebenskonzepte der Pionier-Migranten nicht von Beginn an auf dauerhafte Einwanderung. Andererseits wurden solche Lebenskonzepte zum Teil auch durch die Abwehrhaltungen des Aufnahmelandes lange daran ge-

hindert, sich in Richtung auf eine dauerhafte Einwanderung hin zu verändern.

Mit Blick auf den Umgang mit der Einwanderungssituation aber gibt es in der Bundesrepublik – trotz mancher Versäumnisse – keinen Grund zu historiografischer Hysterie und keinen Anlass, beschämt von einem neuen deutschen „Sonderweg“ zu sprechen. Die Ergebnisse des Integrationsprozesses, der sich in der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren vollzogen hat, können sich vielmehr im europäischen Vergleich sehr wohl sehen lassen – auch wenn viele Deutsche dazu selbst noch immer kein Verhältnis gefunden haben.

Das kann und darf umgekehrt aber auch kein Anlass sein zu rückblickendem Schönreden der Versäumnisse, die es gab und deren Folgen wir heute als Gestaltungsaufgaben akzeptieren müssen. Anders gesagt: Wenn die Politik in Deutschland heute bereit ist, Migrations- und Integrationspolitik offen als umfassenden gesellschaftspolitischen Handlungsauftrag anzunehmen, dann ist das in mancher Hinsicht ein Akt der Schadensbegrenzung in der Folge unnötiger Versäumnisse aus der Vergangenheit.



Zu warnen ist freilich vor sehr deutschem Legalismus und Etatismus in Sachen Migrationssteuerung. Niemand sollte glauben, mit dem Zuwanderungsgesetz sei dann alles vom Tisch oder dauerhaft geregelt, als handele es sich um eine migratorische Straßenverkehrsordnung, nach deren Einführung es nur noch Verkehrssünder zu bestrafen gilt. Vieles ist nur begrenzt steuerbar, und Gesetze schaffen ohnehin nur Regelsysteme und Handlungsaufträge, die stets aufs Neue zu erfüllen sind. Wir werden noch viel Aufklärungsarbeit brauchen, um die

pragmatische Akzeptanz der Realitäten zu mehren.

Dazu gehört auch die Werbung um die Einsicht, dass Migrations-, Integrations- und Kulturpolitik miteinander verschränkte gesellschaftspolitische Schlüsselaufgaben sind. Ihre Erfüllung ist mit entscheidend für kulturelle Toleranz und sozialen Frieden in der Einwanderungsgesellschaft. Die dazu nötigen Integrationshilfen sind teuer und doch zugleich immer sozial „rentable“ Zukunftsinvestitionen; denn die sozialen Folgekosten der Nichtintegration sind allemal höher als rechtzeitig angebotene Integrationshilfen.

Es kann sich dabei ohnehin immer nur um Integrationsangebote handeln, nicht um Integrationspolitik im Passiv: Zuwanderer werden nicht integriert. Sie integrieren sich selber – oder eben nicht. Was sie brauchen, sind Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Integrationsangebote. Darüber hinaus ist Einwanderung lebensgeschichtlich immer ein spannungsreiches und auch riskantes Geschäft, bei dem es allumfassende und zukunftsichernde Lebenshilfe nicht gibt.

Der erste Ausländerbeauftragte der Bundesrepublik, der vormalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn (SPD), hatte 1979 gewarnt: Was man heute nicht in die Integration investiere, müsse man später für Resozialisierung und Polizei bezahlen. Dass es nicht so kam und die Einwanderer von damals heute ein stabiler Bestandteil dieser Gesellschaft geworden sind, ist weniger den deutschen Integrationshilfen als der Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevölkerung zu verdanken.



Das am 7. November im Kabinett beschlossene Zuwanderungsgesetz ist ein pragmatischer Kompromiss, der etwa in der Mitte liegt zwischen den Forderungskatalogen

gen der von Otto Schily einberufenen Unabhängigen Kommission Zuwanderung unter Rita Süßmuth und der von der CDU eingesetzten Zuwanderungskommission unter dem saarländischen Ministerpräsidenten Müller. Die „Süßmuth-Kommission“ und die „Müller-Kommission“, die sich gelegentlich auch in diskreten Runden begegneten, hatten ohnehin viel mehr Gemeinsames als Trennendes in der Einschätzung der anstehenden Handlungsaufgaben.

Zuletzt hat es im Regierungsin-ternen Ringen um den Kabinettsentwurf noch Zugeständnisse des großen an den kleinen Koalitionspartner gegeben: vor allem die Anhebung der Altersgrenze für den Familiennachzug von 12 auf 14 Jahre, die Berücksichtigung auch von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Grund für „kleines Asyl“ und mehr Sicherheit für die vielen aufenthaltsrechtlichen Illegalen bei der Überleitung aus der bloßen Duldung zur befristeten Aufenthaltserlaubnis. Im langen migrationspolitischen Vorwahlkampf sind diese letzten Zugeständnisse so stark in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt, dass die grundlegenden Leistungen des neuen Regelwerks für Migration und Integration mitunter aus dem Blick geraten – von den gravierenden Vereinfachungen in den Statusfragen über die Verschlinkung der Migrationsverwaltung im Behördensystem bis hin zu der nicht mehr nur politischen, sondern nun auch gesetzlichen Akzeptanz von Integration als einem Zentralthema der Gesellschaftspolitik.

Außerdem waren die Zugeständnisse kurz vor der Kabinettsentscheidung durchaus nicht nur Konzessionen an den „grünen“ Koalitionspartner, sondern indirekt auch an die europäische Ebene, auf der man in dieser Hinsicht durchaus offener ist als auf

nationaler Ebene in Deutschland. Wenn der Amsterdamer Vertrag eingehalten wird und es in wenigen Jahren zu einem europäischen Migrationsrecht kommt, wird sich in Deutschland ohnehin einiges ändern müssen. Es kann aber auch anders kommen, dann nämlich, wenn das Vordringen von sicherheitspolitischen Aspekten zu einer allgemeinen Deliberalisierung und defensiven Re-Nationalisierung in der Migrationspolitik in Europa führt. In diese Richtung deuten „Schill-Partei“ in Hamburg und vielleicht bald bundesweit oder auch die Haider-Imitatoren in Dänemark.

Die Lage ist widersprüchlich: Auf der einen Seite hat es bei den Sicherheitspakten Auslagerungen von schwer wiegenden, zuletzt noch abgemilderten Entscheidungen aus dem Migrationsbereich in den Anti-Terrorbereich gegeben. Folgeschwere Einschränkungen wurden dabei durch rot-grüne Unterschriften nicht charmanter. Auf der anderen Seite ist ein modernes und vergleichsweise liberales Zuwanderungs- und Integrationsgesetz entstanden. Sollten nun aber nur die Sicherheitsgesetze durchgehen, die Migrations- und Integrationsreform hingegen scheitern, dann wäre die Lage deutlich schlechter als zuvor.

Es geht nicht um eine falsche Konkurrenz von Sicherheits- und Integrationspolitik. Es geht im Blick auf die vieldiskutierte Verhältnismäßigkeit der Mittel auch darum, unerwünschte Folgen der Sicherheitspolitik für Integration und Zuwanderung im Auge zu behalten: Sicherheitspolitik für die Einheimischen kann als Verunsicherung für die Zugewanderten wirken, auch für solche, die sich längst als Einheimische fühlen. Notwendig sind deshalb vertrauensbildende Maßnahmen unter dem Leitgedanken: „Ihr bleibt willkommen und seid nicht gemeint!“

Auch bei der Zuwanderung kann es Gefühle geben, unerwünscht zu sein oder aber aufgrund von Herkunft, Glaubensbekenntnis oder ethnischer Zugehörigkeit verdächtigt zu werden. Das kann die Zuwanderungsbereitschaft beeinträchtigen – nicht nur bei denen, die uns brauchen (zum Beispiel Flüchtlinge), sondern auch bei denen, die wir brauchen (zum Beispiel qualifizierte Wirtschaftswanderer).

☆

Beachtet werden muss, dass es bei den Einwanderern kollektive Identitäten und Solidaritäten gibt, die sich durch aggressiven Druck von außen zu inneren Abwehrfronten verdichten können. Wenn sich etwa Muslime als Muslime verdächtigt fühlen, dann ist das ein Alarmzeichen. Es muss deshalb zum Beispiel sorgfältig erklärt werden, was es mit der Aufnahme der muslimischen Religionszugehörigkeit in die Rasterfahrung auf sich hat.

Es kommt in einem Einwanderungsland eben nicht nur darauf an, was die Aufnahmegesellschaft meint und intendiert. Es muss immer auch darum gehen, was die Zuwandererbevölkerung oder die potentiellen Zuwanderer darunter verstehen. Notwendig ist deshalb auch die intensive Werbung um Vertrauen in die rechtliche Sicherheit, in die kulturelle und persönliche Freiheit in diesem Staat. Aber dazu müssen wir lernen, das eigene Land nicht nur mit den eigenen Augen zu sehen, sondern auch mit den Augen der zugewanderten Anderen, die zwar meist längst keine „Fremden“ mehr sind, aber durch innere Entfremdungsprozesse wieder dazu gemacht werden können.

Der Migrationsexperte Prof. Dr. Klaus J. Bade lehrt Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück und ist Vize-Vorsitzender des bundesweiten Rates für Migration.