

LESEBUCH DER SOZIALEN DEMOKRATIE 5

Christian Henkes u. a.

Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie



AKADEMIE
FÜR SOZIALE
DEMOKRATIE

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

ISBN 978-3-86872-606-0



Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Politische Akademie
Bonn, Februar 2011

Redaktion: Jochen Dahm, Christian Henkes, Christian Krell

Kontakt: christian.krell@fes.de / jochen.dahm@fes.de

Druck: Druckerei Brandt GmbH, Bonn

Layout und Satz: DIE.PROJEKTOREN, Berlin

Titelfoto: Frédéric Cilon, PhotoAlto; Dream-Emotion, Fotolia.com

Für die inhaltlichen Aussagen dieser Veröffentlichung tragen die Autorinnen und Autoren der einzelnen Abschnitte die Verantwortung. Die geäußerten Meinungen müssen nicht in allen Teilen der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung entsprechen.

LESEBUCH DER SOZIALEN DEMOKRATIE 5

Christian Henkes u. a.

Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie

INHALT

Vorwort	4
1. Einleitung	6
2. Kulturelle Heterogenität als Herausforderung für die Soziale Demokratie	9
3. Integration: Theorien und Begriffe	19
3.1. Überlegungen aus der Migrationsforschung	20
3.2. Parallelgesellschaft, ethnische Kolonie, Multikulturalismus – was ist das?	30
3.3. Integration – eine Definition	36
4. Soziale Demokratie und kultureller Pluralismus	38
4.1. Drei Ebenen politischer Kultur	39
4.2. Zwei Leitgedanken Sozialer Demokratie: Anerkennung und Teilhabe	42
4.3. Normative Konzepte zum Umgang mit kultureller Identität	45
5. Instrumente der Integrationspolitik	53
5.1. Die legal-politische Dimension	56
5.2. Die sozioökonomische Dimension	68
5.3. Die kulturell-religiöse Dimension	80
6. Einwanderung	89
7. Nationale Modelle der Bürgerschaft: Länderbeispiele	105
7.1. Deutschland	108
7.2. Frankreich	117

7.3. Die Niederlande	121
7.4. Großbritannien	125
7.5. Schweden	127
7.6. Zusammenfassung	130
8. Programmatische Positionen der Parteien im Vergleich	131
8.1. „Deutschland ist ein Integrationsland“ – die integrationspolitischen Positionen der CDU	132
8.2. „Weltoffen, aber nicht multikulturell“ – die integrationspolitischen Positionen der CSU	135
8.3. Deutschland braucht Einwanderung – Einwanderung braucht Integration – die integrationspolitischen Positionen der SPD	137
8.4. Zukunftsorientierte Integration – die integrationspolitischen Positionen der FDP	140
8.5. Multikulturelle Demokratie – integrationspolitische Positionen von Bündnis 90/Die Grünen	142
8.6. Gleiche Rechte für alle – die integrationspolitischen Positionen der Partei „Die Linke“	145
8.7. Zusammenfassung	146
9. Die Debatte annehmen	148
Bibliografie	154
Zu den Autorinnen und Autoren	160
20 wichtige Stichworte	161

VORWORT

Integration ist ein Thema, das die Menschen schon immer beschäftigt hat. Das folgende Zitat stammt aus einer Comicgeschichte.

„Du kennst mich doch, ich habe nichts gegen Fremde. Einige meiner besten Freunde sind Fremde. Aber diese Fremden da sind nicht von hier!“
(Methusalix in „Das Geschenk Cäsars“, Asterix-Band 21, 1974 [2000]: 16)

Die Helden Asterix und Obelix und der zitierte Dorfgreis Methusalix leben im Jahr 50 vor Christus. Aber auch in dieser Zeit, lange bevor das oft bemühte christliche Abendland überhaupt gedacht werden konnte, verbanden sich mit kultureller Vielfalt Chancen und Herausforderungen.

Die, die kommen, die, die bleiben, und diejenigen, die schon dort sind, mussten und müssen ihren Umgang miteinander finden. Es gilt, den Weg zu bestimmen, auf dem gegenseitige Vorbehalte, Ängste und Erwartungen ernst und angenommen werden können. Das tägliche und gesellschaftliche Miteinander muss ausgehandelt und gestaltet werden.

Welcher Kompass ergibt sich für dieses Miteinander aus den Grundwerten der Sozialen Demokratie? Wie wirken Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität im Themenfeld „Integration und Zuwanderung“? Wie können politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Grundrechte für alle gesichert und durchgesetzt werden? Das sind die Fragen, die im Mittelpunkt dieses Lesebuches *Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie* stehen.

Die Auseinandersetzung über Integration und Zuwanderung ist eine der zentralen Debatten unserer Zeit. Wir möchten mit diesem Band eine Handreichung bieten, in dieser Debatte den eigenen Standpunkt zu finden und zu klären. Dieses Lesebuch gibt keine vorgefertigten und abgeschlossenen Antworten. Es ist eine Einladung: zum Lesen und Weiterdenken. Soziale Demokratie lebt von der lebendigen Debatte über die richtigen Antworten auf der Höhe der Zeit.

Dieser Band ist der fünfte in der Reihe der Lesebücher der Sozialen Demokratie. Der erste Band der Reihe beschäftigt sich mit den *Grundlagen der Sozialen Demokratie*. Dort werden die Grundwerte der Sozialen Demokratie erläutert, die Gesellschaftsmodelle der Liberalen, der Konservativen und der Sozialen Demokratie verglichen und die Unterschiede zwischen libertärer Demokratie und der Sozialen Demokratie dargestellt.

Wirtschaft, Sozialstaat und *Europa* sind die Themen der weiteren Bände der Lesebücher. Diese Bände der Reihe liegen inzwischen in Buchform, digital und teilweise auch als Hörbücher vor. Mit ihrem Anspruch, grundlegende Zusammenhänge fundiert, klar und verständlich zu erläutern, haben sich die Lesebücher der Sozialen Demokratie als wichtige Ratgeber für die politische Praxis etabliert.

Herzlich danken möchten wir an dieser Stelle Christian Henkes. Christian hat als Hauptautor des Buches einen Großteil der Arbeit geschultert. Unser Dank gilt zudem Günther Schultze für sein Kapitel zur Zuwanderung und ihm und Thomas Meyer für ihren Rat bei der Konzeption des Buches. Für ihre Beiträge bedanken möchten wir uns auch bei Lale Akgün, Alexander Pfeiffer und bei ihnen und allen Beteiligten für die hervorragende Zusammenarbeit. Ohne ihren Beitrag wäre das Lesebuch nicht gelungen; etwaige Unzulänglichkeiten gehen zu unseren Lasten.

Das Symbol der Akademie für Soziale Demokratie ist ein Kompass. Mit den Angeboten der Akademie möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Rahmen bieten, um Standpunkte und Orientierungen zu klären. Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Angebote nutzen, um Ihren politischen Weg zu bestimmen. Soziale Demokratie lebt davon, dass Bürgerinnen und Bürger sich immer wieder mit ihr auseinandersetzen und sich für sie engagieren.



Dr. Christian Krell
Leiter
Akademie für Soziale Demokratie



Jochen Dahm
Projektleiter
Lesebücher der Sozialen Demokratie

Bonn, Februar 2011

1. EINLEITUNG

„Wir brauchen einen breiten Konsens über Integration und Zuwanderung. Darum bitte ich alle, die in unserer Gesellschaft Auftrag und Stimme haben: Streiten Sie über den besten Weg zu diesem Ziel. Aber so, dass weder Angst geschürt noch Illusionen geweckt werden.“ (Johannes Rau 2000)

*Johannes Rau:
„ohne Angst und
ohne Träumereien“*

Dieser Wunsch von Johannes Rau ist heute aktueller denn je. Eine Debatte über Integration und Zuwanderung ist notwendig. Sie muss konstruktiv geführt werden. Es gilt, nichts zu beschönigen, aber auch nicht zu dramatisieren, sondern gemeinsam zu gestalten. „Ohne Angst und ohne Träumereien“ – so hat Johannes Rau es selbst ausgedrückt.

*Der Kompass:
Teilhabe und
Anerkennung*

Die Soziale Demokratie ist für diese Debatte mit Blick auf ihre Grundwerte gerüstet: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität – aus den Grundwerten ergibt sich für den Umgang mit kultureller Vielfalt ein klarer Kompass: Anerkennung und Teilhabe für alle, das gilt es zu sichern.

Teilhabe bedeutet, dass allen Menschen die Möglichkeiten und Chancen ihrer Gesellschaft tatsächlich offenstehen. Anerkennung bedeutet, dass Menschen in einem religiös und kulturell vielfältigen Gemeinwesen als Gleiche akzeptiert und behandelt werden. Fundament des Zusammenlebens ist das Grundgesetz. Es setzt Grenzen und bietet Raum für kulturelle Vielfalt.

Dieses Lesebuch ist ein Angebot, sich mit den Fragen rund um Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie zu beschäftigen. Ein Angebot, den eigenen Standpunkt zu finden, und eine Hilfe, ihn in der Debatte zu vertreten.

Das Lesebuch bietet vielfältige Zugänge zum Themenfeld: Überlegungen aus der Integrationsforschung, Beispiele für gelungene Integrationspraxis und -instrumente, den Blick über die nationalen Grenzen, aber auch in die Programme der Parteien.

*Kapitel 2: Vielfalt als
Herausforderung?*

In Kapitel 2 wird zunächst erläutert, welche Herausforderungen kulturelle Vielfalt für Soziale Demokratie bedeutet. Dabei werden auch die Begriffe „Nation“, „Ethnie“ und „Kultur“ näher bestimmt.

Kapitel 3 beschreibt verschiedene Überlegungen aus der Integrationsforschung. In diesem Rahmen wird auch die Frage beantwortet, was unter Multikulturalismus, Parallelgesellschaft und ethnischer Kolonie zu verstehen ist.

Kapitel 3: Integrationsforschung

Kapitel 4 erläutert den normativen Rahmen Sozialer Demokratie im Themenfeld „Integration und Zuwanderung“. Es klärt, auf welcher Ebene gestaltet werden soll, und beschreibt die Bedeutung von Teilhabe und Anerkennung.

Kapitel 4: der normative Rahmen

Kapitel 5 beschäftigt sich mit konkreten integrationspolitischen Instrumenten in drei Dimensionen: einer legal-politischen, einer sozioökonomischen und einer kulturell-religiösen.

Kapitel 5: Instrumente

Kapitel 6 beschreibt die Herausforderungen und Konzepte im Bereich Zuwanderung. Es erläutert u. a. das Konzept eines Punktesystems zur Steuerung von Zuwanderung.

Kapitel 6: Zuwanderung

Kapitel 7 wirft einen Blick auf die Integrationspraxis in verschiedenen europäischen Ländern: Deutschland, Österreich, Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden.

Kapitel 7: Ländervergleich

In Kapitel 8 werden schließlich die Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien zum Themenfeld „Integration und Zuwanderung“ dargestellt und miteinander verglichen.

Kapitel 8: die Positionen der Parteien

Das Buch schließt in Kapitel 9 mit einem Überblick zu den öffentlichen Debatten über Integration und Zuwanderung.

Kapitel 9: Die Debatte annehmen!

Dieses Lesebuch ist wie beschrieben ein Angebot, den eigenen Standpunkt zu bestimmen. Das bedeutet aber nicht, dass es nicht auch von einer Überzeugung getragen ist. Sie basiert auf den Grundwerten der Sozialen Demokratie. Sie fußt in besonderer Weise auf dem Verständnis Sozialer Demokratie von Freiheit als gleicher Freiheit. Sie ist in diesem Sinne, im wirklichen Sinne liberal. Zusammenfassen lässt sich diese Überzeugung wiederum in einem Zitat von Johannes Rau:

„Es kommt nicht auf die Herkunft des Einzelnen an, sondern darauf, dass wir gemeinsam die Zukunft gewinnen.“ (Johannes Rau 2000)

Zum Weiterlesen:
Wolfgang Gröf und Sabine Kneib (Hg.) (2010), Johannes Rau. Ein Politikerleben in Reden, Briefen, Bildern, Verlag, J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Wer ist eigentlich gemeint? In der Integrationspolitik gibt es verschiedene Begriffe, die verschiedene Zielgruppen beschreiben. Formal ist ein **Ausländer**¹ jeder, der nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzt, in dem er sich aufhält. Je länger jemand hier lebt, desto weniger passend ist diese Abgrenzung im Hinblick auf Integrationsfragen. Wird der Begriff auch für Personen benutzt, die selbst hier aufgewachsen sind und möglicherweise gar die Staatsbürgerschaft haben, ist er erkennbar unzutreffend.² Nichtsdestotrotz sind in vielen Statistiken in Deutschland nur Zahlen zum Merkmal Staatsangehörigkeit verfügbar.³

Mit dem Begriff „**Neubürger**“ wird auf einen Wechsel der Staatsbürgerschaft Bezug genommen. Er versucht der Tatsache gerecht zu werden, dass eine Person die jeweilige Staatsbürgerschaft beispielsweise nicht von Geburt an, sondern erst einige Zeit nach der Einwanderung erlangt hat.

Die Begriffe „**Einwanderer**“ oder „**Zuwanderer**“ vermeiden den Rückgriff auf den Staatsbürgerstatus. Im Zentrum dieser Bezeichnung steht die erfolgte Einwanderung der Betroffenen. Um eine Zielgruppe für Integrationspolitik zu bestimmen, ist der Begriff streng genommen nicht ideal, da Integrationspolitik sich auch an Personen richtet, die selbst nicht eingewandert sind.⁴ Der auf dem lateinischen „migrare“ („wandern“) basierende Begriff „**Migrant**“ meint im Grunde inhaltlich nichts anderes als Ein- oder Zuwanderer.

In der deutschen Statistik wurde im Mikrozensus 2005 erstmals der etwas sperrige Begriff „**Mensch mit Migrationshintergrund**“ verwendet. Als Personen mit Migrationshintergrund definiert werden „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt 2010: 6). Diese Bezeichnung ist die präziseste. Die Staatsangehörigkeit selbst ist nicht mehr das alleinige Kriterium und – das ist besonders wichtig – die eigene Migrationserfahrung, also die Einreise, ist kein Kriterium mehr.

Diese Klärung ist nicht nur eine intellektuelle Spielerei. Abgesehen von der Tatsache, dass Wörter durchaus Wertungen enthalten, ist dies vor allem aus einer vergleichenden Perspektive (z. B. beim Vergleich zwischen europäischen Ländern) von Bedeutung. Besonders in Statistiken muss man darauf achten, welche Gruppen von Personen jeweils eigentlich gemeint sind. Möglicherweise werden ansonsten ganz unterschiedliche Personengruppen miteinander verglichen. So hat Frankreich in keiner Statistik ein Merkmal ethnischer Natur, Deutschland operiert mit dem „Migrationshintergrund“ sowie mit „Ausländern“ und Großbritannien mit ethnischen Gruppen, die aber unabhängig von der Generationenfrage gelten.

- 1 Der Text enthält weitgehend männliche und weibliche Formen. An den Stellen, wo aus sprachlichen Gründen darauf verzichtet wurde, sind trotzdem beide Geschlechter gemeint.
- 2 Der gerade in Deutschland nicht selten verwendete Begriff „ausländischer Mitbürger“ ist ein Widerspruch in sich. Per Definition ist ein Ausländer derjenige, der den Bürgerstatus des jeweiligen Gemeinwesens eben gerade nicht hat.
- 3 Das Hauptproblem in Deutschland ist, dass gerade die Bildungsstatistik noch vielfach mit dem Begriff „Ausländer“ operiert. In einigen Bundesländern ist mittlerweile das Kürzel NDH („nicht deutscher Herkunftssprache“) gebräuchlich, um einen wesentlichen Aspekt für unterschiedlichen Bildungserfolg herauszuarbeiten. Dieses NDH ist aber wiederum nicht deckungsgleich mit dem „Menschen mit Migrationshintergrund“.
- 4 Es lässt sich mitunter ein leichter Bedeutungsunterschied zwischen Einwanderung und Zuwanderung feststellen. Bei Einwanderung wird manchmal ein staatlich geregelter Zuzug mitgedacht, wohingegen Zuwanderung ein in irgendeiner Form unregelmäßiges Element meint. In diesem Lesebuch werden die Begriffe, soweit nicht anderes angegeben ist, bedeutungsgleich verwendet.

2. KULTURELLE HETEROGENITÄT ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SOZIALE DEMOKRATIE

In diesem Kapitel

- wird verdeutlicht, dass Einwanderung keine neue Erfahrung, sondern ein ständiger Prozess ist;
- werden die Herausforderungen, die sich aus dieser Entwicklung ergeben, benannt;
- werden zwei unterschiedliche Verständnisse des Begriffs „Nation“ erklärt;
- werden die Begriffe „Ethnie“, „Kultur“ und „kulturelle Heterogenität“ besprochen und definiert.

Der Rhein, die Völkermühle

Aus „Des Teufels General“ von Carl Zuckmayer⁵

„Vom Rhein – noch dazu. Vom Rhein. Von der großen Völkermühle. Von der Kelter Europas! *Ruhiger*. Und jetzt stellen Sie sich doch mal Ihre Ahnenreihe vor – seit Christi Geburt. Da war ein römischer Feldhauptmann, ein schwarzer Kerl, braun wie ne reife Olive, der hat einem blonden Mädchen Latein beigebracht. Und dann kam ein jüdischer Gewürzhändler in die Familie, das war ein ernster Mensch, der ist noch vor der Heirat Christ geworden und hat die katholische Haustradition begründet. – Und dann kam ein griechischer Arzt dazu, oder ein keltischer Legionär, ein Graubündner Landsknecht, ein schwedischer Reiter, ein Soldat Napoleons, ein desertierter Kosak, ein Schwarzwälder Flözer, ein wandernder Müllerbursch vom Elsaß, ein dicker Schiffer aus Holland, ein Magyar, ein Pandur, ein Offizier aus Wien, ein französischer Schauspieler, ein böhmischer Musikant – das hat alles am Rhein gelebt, gerauft, gesoffen und gesungen und Kinder gezeugt – und – und der Goethe, der kam aus demselben Topf, und der Beethoven, und der Gutenberg, und der Matthias Grünewald, und – ach was, schau im Lexikon nach. Es waren die Besten, mein Lieber! Die Besten der Welt! Und warum? Weil sich die Völker dort vermischt haben. Vermischt – wie die Wasser aus Quellen und Bächen und Flüssen, damit sie zu einem großen, lebendigen Strom zusammenrinnen.“ (Zuckmayer 1974 [1945]: 65-66)

*Ein literarischer
Einstieg*

⁵ Anmerkung: General Harras antwortet in dieser Szene dem Leutnant Hartmann. Der hat zuvor seine Probleme mit dem Stammbaum seiner Familie im nationalsozialistischen Deutschland geschildert.

*Einwanderung:
keine neue
Erfahrung*

Einwanderung ist also keine neue Erfahrung. Trotzdem wurden die Gesellschaften Westeuropas von der jeweiligen Bevölkerung selbst überwiegend als ethnisch und kulturell homogen, also vergleichsweise einheitlich wahrgenommen.⁶ Im Verständnis der jeweiligen Bürger teilte die Bevölkerung sowohl eine gemeinsame Sprache als auch zusätzliche kulturelle und ethnische Eigenschaften.

Trotz aller sozialen Unterschiede ging man also davon aus, dass das jeweilige Gegenüber mit einem selbst die jeweiligen Eigenschaften – als Spanier beispielsweise die spanische Sprache und die katholische Religion – teilt, und er/sie wurde deshalb als Teil der Gruppe, als „Spanier“ betrachtet. Es bestand die Vorstellung einer irgendwie gearteten Homogenität, also Einheitlichkeit, zwischen den Bürgern.

Chancen und Herausforderungen kultureller Heterogenität

Warum ist kulturelle Heterogenität nun aus Sicht Sozialer Demokratie eine Herausforderung? Man könnte doch der Meinung sein, dass es für das Zusammenleben in einer Gesellschaft und das Wohlergehen ihrer Mitglieder nicht von Bedeutung ist, welche kulturellen Eigenschaften diese Mitglieder haben, sofern alle ein gesichertes und friedliches Leben führen können. So einfach ist es aber nicht. Mindestens vier Herausforderungen lassen sich erkennen:

(1) Mögliche gesellschaftliche Ausgrenzung

Eine Gesellschaft besteht aus vielen Teilen. Das sind gewissermaßen Teilsysteme wie das politische System, der Arbeitsmarkt, die Kultur oder die Zivilgesellschaft. In diese Teilsysteme sind die Mitglieder einer Gesellschaft in unterschiedlichem Ausmaß integriert. Kaum ein Mitglied einer Gesellschaft ist auf die gleiche Weise wie alle anderen Mitglieder in diese Teilsysteme integriert. Dies kann auf freiwilliger Entscheidung beruhen und ist dann nicht weiter tragisch. Problematisch ist allerdings eine unfreiwillige Exklusion, die so vom Betroffenen eigentlich nicht gewünscht ist.

Diese Möglichkeit besteht bei allen Gesellschaftsmitgliedern, ist allerdings bei Einwanderern wahrscheinlicher als bei Einheimischen. Eben gerade aufgrund der Einwanderung sind sie zunächst nicht in die gesellschaftlichen Systeme

⁶ Eine Ausnahme bilden multiethnische Staaten wie Belgien oder die Schweiz, aber auch Spanien aufgrund der großen Minderheiten wie Basken, Katalanen und Galiciern.

*Kulturelle
Heterogenität: vier
Herausforderungen*

*Mögliche
gesellschaftliche
Ausgrenzung*

eingebunden (z. B. Nachbarschaften, Vereine, berufliche Netzwerke). Es kann notwendig sein, bestimmte Hürden abzubauen, um Exklusion zu verringern.

(2) Mögliche Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Eine bestehende Gesellschaft kann von ihren Mitgliedern als kulturell relativ homogen wahrgenommen werden. Diese angenommene kulturell-ethnische Homogenität kann positiv zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen und damit das gegenseitige Vertrauen und soziale Kapital stärken. Mit der kulturell-ethnischen Homogenität geht häufig die Vorstellung einer gemeinsamen Identität einher, die ebenfalls den gesellschaftlichen Zusammenhalt stützt.

Eine Zunahme ethnisch-kultureller Unterschiede kann nun diese wichtige Unterfütterung, diese so genannte soziale Kohäsion⁷, beeinträchtigen, wenn sie nicht politisch begleitet wird. Hier gilt es, genau zu sein: Kulturelle Heterogenität kann (muss aber nicht) den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwächen. Es gibt aber auch vielfältige Möglichkeiten, ihn wieder zu stärken.

Andererseits kann der Zusammenhalt auch in einer Gesellschaft mit kultureller Homogenität schwach sein, z. B. bei großen sozialen Ungleichheiten. Letzteres verweist aus der Sicht Sozialer Demokratie auf zwei wichtige Stützen gesellschaftlichen Zusammenhalts: die soziale Absicherung aller und die Verhinderung der kulturellen Aufladung sozialer Probleme.

(3) Mögliche Chancenungleichheit in gewachsenen Institutionen

Historisch gegebene Homogenität kann sich auch in die historisch gewachsenen sozialen und politischen Institutionen, hier im Sinne gesellschaftlicher Regelungen, eingelagert haben. Dies kann dazu führen, dass diese Institutionen nur bestimmte kulturelle Eigenschaften anerkennen und entsprechend fördern. Für Menschen mit diesen kulturellen Eigenschaften kann es zu Vorteilen kommen, während andere, zumeist Zuwanderer, benachteiligt werden. So orientieren sich beispielsweise die Akzeptanz bestimmter religiöser Symbole im öffentlichen Raum oder der Zeitpunkt staatlicher Feiertage meist an einer „alteingesessenen“ Religion. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine solche Ungleichbehandlung zu rechtfertigen ist.

⁷ Vom lateinischen „cohaerere“ = „zusammenhängen“.

(4) Mögliche Vernachlässigung bestimmter Interessen

Kulturelle Identität kann Handlungsweisen prägen und es können sich damit auch bestimmte Interessen verbinden. Wenn Bürger mit einer anderen kulturellen Identität ausgeschlossen sind, dann werden ihre Interessen auch im politischen Raum nicht beachtet. Zum Beispiel fehlen bei politischen Entscheidungen bestimmte kulturell geprägte Sichtweisen, wenn Bürger mit einem entsprechenden Hintergrund nicht beteiligt sind. Dieser Ausschluss aus den politischen Kommunikations- und Aushandlungsprozessen ist gerade in einer Demokratie nur schwer hinzunehmen.

Eine historische Herleitung und Definition kultureller Heterogenität

Viele der Herausforderungen, die sich aus kultureller Heterogenität ergeben, hängen also mit der Vorstellung einer homogenen Gesellschaft zusammen. Woher kommen diese Vorstellungen?

Woher stammt die Vorstellung homogener Gesellschaften?

Ein Faktor: die Entstehung der Nationen

Die Idee, dass Bevölkerungen gleiche kulturelle, sprachliche und ethnische Eigenschaften miteinander teilen, ist eng mit der Ideologie des Nationalismus und der Entstehung von Nationen in früheren Jahrhunderten verknüpft. Im Nationalismus gibt es die Annahme, dass es Völker mit einer gemeinsamen Geschichte, Kultur, Sprache und sogar Abstammung gebe. Allerdings entsprach dies in den wenigsten Fällen der Realität.

Auch in den zukünftigen Nationalstaaten orientierten sich die Menschen eher an ihrem sozialen Nahbereich. Sie hatten durchaus regional unterschiedliche Sprachen bzw. Dialekte, Überlieferungen und Traditionen und auch sehr unterschiedliche politische Loyalitäten. So wäre es z. B. einem Bürger Hamburgs im 18. Jahrhundert kaum in den Sinn gekommen, sich der gleichen Gruppe bzw. Nation zugehörig zu fühlen wie ein Bewohner Oberammergau – in der Regel wären sich beide auch nie begegnet.

Innerhalb der Diskussionen in der Integrationspolitik findet in der letzten Zeit ein Perspektivenwechsel weg vom **Defizitansatz** hin zum **Potenzialansatz** statt.

Der Defizitansatz entwickelt seine Politik unter einer überwiegend problem- und belastungsorientierten Sichtweise auf Migranten. Im Vergleich zu Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft hätten diese in erster Linie Defizite, die es durch Politik zu beheben gelte.

Der Potenzialansatz (auch Ressourcenansatz) sieht bei Migranten spezifische Potenziale und Ressourcen, die als Gewinn und Chance für die Gesellschaft betrachtet werden. Entsprechend werden die Politikinstrumente ausgerichtet und die Betroffenen behandelt. Dies schließt Konflikte und Problemlagen aber nicht aus.
(Zusammengefasst aus: Gesemann/Roth 2009: 23 f.)

Deshalb spricht Benedict Anderson (1996) davon, dass es für die Bildung einer Nation unabdingbar sei, dass Bevölkerungsgruppen und Menschen, die die anderen Mitglieder der Gruppe niemals persönlich kennen lernen können, die Vorstellung entwickeln müssen, mit genau diesen Menschen eine starke Gemeinsamkeit zu besitzen. Diese Gemeinschaft wird für den Einzelnen nie als Ganzes erlebbar. Sie existiert nur in der eigenen Überzeugung. Entsprechend nennt Anderson sie auch „vorgestellte“ Gemeinschaften („imagined communities“).

*Benedict Anderson:
„die vorgestellte
Gemeinschaft“*

Diese Nationenbildung (englisch „nation-building“) profitierte zwar von objektiven Bedingungen wie einer gleichen Sprache. Sie war aber im Wesentlichen ein politisches Projekt von Eliten. Die Vorstellung der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Volk wurde im Anschluss an die Französische Revolution in vielen europäischen Ländern mit Hilfe von Literatur, Kultur, Kunst, politischen Strategien und durch verbesserte Mittel der Kommunikation befördert. Sie wurde aber auch mit Hilfe von Kriegen geschaffen.

*Nationen: ein
Elitenprojekt*

Aber auch schon im 19. Jahrhundert gab es sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, was für Eigenschaften es denn genau sind, die die Gemeinsamkeit als Volk bzw. Nation darstellen und die Grundlagen des eigenen Staates bilden. Es gibt dabei zwei Idealtypen. Emerich Francis hat den Unterschied zwischen beiden prägnant zusammengefasst als den Unterschied zwischen Volk als Demos und Volk als Ethnos, also den Unterschied zwischen einer politischen Nation und einer ethnischen Nation (Francis 1965).

Die **politische Nation** macht eben der politische Wille aus. Menschen, die sich als Bürger begreifen, entschließen sich, gemeinsame Institutionen aufzubauen, Werte zu teilen und vor allem die Herrschaft über sich selbst gemeinsam auszuüben. Demokratie ist fast zwangsläufig Bestandteil eines solchen Volksbegriffs. Das republikanische Frankreich war nach der Revolution ein Paradebeispiel einer solchen politischen Nation – wer den Zielen der Revolution zustimmte, war Franzose.

Die politische Nation

Im Selbstbild einer **ethnischen Nation** steht der politische Wille der Bevölkerung bei der Definition dessen, was eine Nation ausmacht, weit im Hintergrund. Unabhängig davon, ob gemeinsame staatliche Institutionen gebildet wurden, gebe es objektive Elemente, die ein Volk (und damit eine Nation) ausmachten. In erster Linie seien dies Kultur, Sprache und gemeinsame ethnische Abstammung. Ob es den Angehörigen bewusst sei oder nicht, machten diese Eigenschaften ein Volk aus.

Die ethnische Nation

*Soziale Demokratie:
Ideal der politischen
Nation*

Es handelt sich bei beiden um theoretisch gebildete Idealtypen. Soziale Demokratie orientiert sich mit ihrem Anspruch umfassender Grundrechte am Ideal der politischen Nation. Nun muss aber kritisch angemerkt werden, dass die in der Theorie so frei von ethnischen Hintergründen daherkommende „politische Nation“ in der realen Geschichte trotz allem mit ethnischen und kulturellen Gegebenheiten verbunden war.

*USA und Frank-
reich: Idealtypen mit
Schattenseiten*

Ein Beispiel hierfür ist das klassische Einwanderungsland USA: Das Bekenntnis zur Verfassung war das, was die Bürger ausmachte und diese zu einer Gemeinschaft verband. Nichtsdestotrotz gab es aber die „ethnische Kerngruppe“ der WASPs (White Anglo-Saxon Protestants), also der weißen Protestanten angelsächsischer Herkunft. Inwieweit andere Gruppen, im 19. Jahrhundert vor allem irische, deutsche bzw. katholische Einwanderer, „gute Bürger“ der USA sein konnten (gar nicht zu reden von der schwarzen Bevölkerungsgruppe), war immer wieder Gegenstand heftigster politischer Debatten und politischer Gegenbewegungen.

In Bezug auf das oben genannte Frankreich sollte nicht vergessen werden, dass sich große Teile der Bevölkerung zur Zeit der Revolution in Frankreich durchaus nicht als Franzosen definierten. Die Revolutionsregierung musste ihre Ziele – besonders die Ideen der Gleichheit und der einen Nation – im Inneren besonders in der Bretagne und der Vendée mit massiver Gewalt durchsetzen (vgl. allgemein: Schulin 2004: 229).

*Vorstellung: Nation
gleicher Bürger*

In den meisten westeuropäischen Demokratien hat sich die Vorstellung von einer Nation gleicher Bürger entwickelt, die sowohl Aspekte einer ethnischen Nation als auch einer politischen Nation beinhaltet.

*Heterogenität
kommt ins Spiel*

An diesem Punkt kommen nun Zuwanderung und kulturelle Heterogenität ins Spiel. Das vorherrschende Bild der Bevölkerung von der eigenen Nation und die Annahme kultureller, ethnischer und sprachlicher Homogenität werden durch Zuwanderung zumindest in Frage gestellt. Das hat wiederum Auswirkungen auf die verfolgte Politik bei der Integration von Zuwanderern. Eine Nation muss sich gewissermaßen wieder selbst über die eigene Identität verständigen.

Diese Verständigung über den Umgang mit ethnischer, religiöser und kultureller Identität, die in den Einwanderungsländern im Grunde seit ihrer Gründung vonstattenging, wurde nach 1945 (teilweise bereits früher) für die westeuropäischen Staaten erneut notwendig. Zwei Entwicklungen waren dafür verantwortlich:

- Staaten wie Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Belgien hatten zum damaligen Zeitpunkt noch Kolonien, aus denen es mittlerweile auch eine nicht unbeträchtliche Rückwanderung in die „Mutterländer“ gab. Während es im 19. Jahrhundert im Zeitalter des Kolonialismus unhinterfragt war, dass die Einwohner von Kolonien keineswegs auf dieselbe Stufe zu stellen seien wie die Bürger des Mutterlandes, ließ sich eine solche Haltung in Demokratien bei dauerhaftem Aufenthalt der Zuwanderer nicht aufrechterhalten.
- In westeuropäischen Staaten kam es im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs der 1950er Jahre zu Verträgen mit vielen Staaten aus Südeuropa (sowie der Türkei) und Nordafrika, durch die die Entsendung so genannter Gastarbeiter zu einer Veränderung der ethnischen und kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung – gerade in den Städten – führte. Die Vorstellung, dass es sich dabei um temporäre Arbeitsaufenthalte handele, war weit verbreitet – auch bei den Zuwanderern selbst. Als sich dies recht bald als Trugschluss erwies und die Zuwanderer begannen, ihre Familien nachzuholen, gerieten die Fragen der Integration und des Umgangs mit der kulturellen Heterogenität in den Fokus.

Begriffsklärung: kulturelle Heterogenität, Ethnie, Kultur

Was ist nun eigentlich „kulturelle Heterogenität“ oder „kultureller Pluralismus“? Der Begriff teilt seine Unbestimmbarkeit mit anderen Begriffen. „Kulturelle Heterogenität“ fällt in ein „Begriffs-Netz“ (von Bredow 1995: 355), das sich aus Begriffen wie Nation, Ethnie, Volk, kollektive Identität, Volksgruppe zusammensetzt – „und was es an weiteren Aufteilungen geben mag. Es ist zwar kaum zu bestreiten, dass es sich dabei um unterscheidbare Aspekte von gesellschaftlichen Wirklichkeiten handelt. Aber je genauer diese abgebildet werden, desto schwächer fällt auch die Analyse aus“ (Hoffmann 1996: 150).

Ab 1945: Westeuropa wird kulturell heterogener

Einfluss der Kolonien

Die Anwerbung von „Gastarbeitern“

Ein „Begriffs-Netz“ mit vielen Unbekannten

Begriff „Ethnie“

Nähern wir uns der Definition kultureller Heterogenität zunächst über den Begriff der Ethnizität.⁸ Friedrich Heckmann (1992: 30) versteht unter Ethnizität eine soziale Tatsache. Sie beschreibe Gruppen, die kulturelle Gemeinsamkeiten besitzen, geschichtliche und aktuelle Erfahrungen miteinander teilen, Vorstellungen über eine gemeinsame Herkunft haben und auf dieser Basis ein bestimmtes Identitäts- und Solidarbewusstsein ausbilden.

Veit Bader (1995: 82) schließt daran an und nennt folgende Eigenschaften ethnischer Gruppen oder Gemeinschaften:

- ein sie unterscheidender Name
- ein Mythos gemeinsamer Ursprünge und Abstammung
- historische Erinnerungen
- ein historisches Gebiet oder Heimatland oder die Verbindung hierzu
- ein oder mehrere Momente einer gemeinsamen Kultur (Sprache, Bräuche, Religion)
- Solidarität und Identität

Name	Mythos	Historische Erinnerung	Historisches Gebiet	Gemeinsame Kultur
Katalanen	Eine vom restlichen Spanien zu unterscheidende Entwicklung seit der Errichtung der Spanischen Mark durch Karl den Großen	Erinnerung an die eigenständigen politischen Institutionen im Mittelalter (der Tag der Kapitulation gegenüber Philipp V. und der Aufhebung der Selbstverwaltung 1714 ist heute „Nationalfeiertag“)	Katalonien	Eine eigenständige Kultur, vor allem aber eine eigene Sprache

Abb. 1: Die Katalanen, ein Beispiel für eine ethnische Gruppe

Es gibt oft ein Unbehagen, sich Begriffen wie z. B. der Ethnizität zu bedienen. Dies hat seinen Grund nicht zuletzt darin, dass der Begriff der Ethnie schnell mit dem der Rasse zusammengeworfen wird. Der Rassenbegriff wird in pseudowis-

⁸ Häufig werden neben Ethnizität auch die Begriffe „Ethnie“ oder „ethnische Identität“ verwendet. Alle drei meinen den gleichen Sachverhalt. Ethnizität bezieht sich auf den Fakt an sich, Ethnie meint eher die betreffende Gruppe und ethnische Identität beschreibt eben das, was diese Gruppe teilt.

Zum Weiterlesen:

Dieter Filsinger (2010), *Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft: eine kritische Analyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), WISO Diskurs, Bonn.

senschaftlichen biologistisch-genetischen „Theorien“ oft mit bestimmten Wertigkeiten verbunden und eine Rasse wird als etwas Unwandelbares angesehen.

In der oben genannten Definition von Ethnizität ist aber gerade dies nicht der Fall. Ethnizität hängt wesentlich von der Selbsteinschätzung der Betroffenen ab und ebenso von der Fremdeinschätzung durch Andere.

„Ethnische Identität ist das **Gefühl und Bewusstsein** [Hervorhebung CH] der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe oder Gemeinschaft. Ohne ein Minimum an kollektiver ethnischer Identität gibt es keine ethnische Gemeinschaft. [...] In diesem Sinne ‚konstituiert‘ ethnische Identität ethnische Gemeinschaft“ (Bader 1995: 98).

Es kommt also auf ein subjektives Kriterium an. Eine ethnische Gruppe wird erst dann zur ethnischen Gruppe, wenn sich die Individuen selbst als eigenständige Gruppe wahrnehmen (Selbsteinschätzung) und auch von außen als solche wahrgenommen werden (Fremdeinschätzung). Erst dadurch „entsteht“ eine Ethnie.

Objektive Kriterien wie z. B. Sprache spielen insofern eine Rolle, als es einer Gruppe ohne ein eigenständiges Merkmal schwerfallen wird, sich als eigenständige Gruppe zu sehen. Erst durch die Existenz eines solchen Merkmals können sich die Individuen ihrer Zusammengehörigkeit bewusst werden.

Begriff „Kultur“

Der Begriff der Kultur ist ähnlich schwer zu bestimmen wie der Begriff der Ethnizität. In diesem Lesebuch kann keine umfassende Auseinandersetzung mit dem Kulturbegriff geleistet werden.

Einige Anmerkungen von Dieter Filsinger (2008: 9) dienen als Ansatzpunkt:
„Kultur ist als Symbolsystem einer Gesellschaft zu verstehen. Auf der Ebene der Gesellschaft ist dieses in Institutionen eingelassen, welche die grundlegenden Werte, Normen, Verfahrens- und Verhaltensregeln des Zusammenlebens beinhalten. Diese wiederum sind Teil eines ‚Wissensvorrates‘ (Habermas), mit Hilfe dessen sich die Gesellschaftsmitglieder mit Deutungen versorgen und Probleme bewältigen (Hoffmann-Nowotny 1996). Kultur gibt der Person Orientierung und vermittelt Identität. Gemeinsamkeit der Kultur, ein gemeinsamer ‚Wissensvorrat‘ erlaubt gelingende Kommunikation, Verständigung und schafft ein Bewusstsein

von Gemeinsamkeit (ebenda). Vor dem Hintergrund unterschiedlicher kultureller Welten [...] stellt sich die Aufgabe, Gemeinsamkeiten in den ‚Wissensvorräten‘ zu identifizieren und herauszustellen bzw. einen interkulturellen Austausch zwischen Identitäten zu ermöglichen, der aber nur unter gerechten gesellschaftlichen Verhältnissen gelingen kann (vgl. Hamburger 2000).“

Kultur ist also ein sehr weiter Begriff. Dies spiegelt sich sowohl in einer materiellen als auch in einer symbolischen Kultur wider. Der Soziologe Veit Bader (1995: 95 ff.) versteht unter materieller Kultur nicht nur materialisierte Kultur (z. B. in Form von Gebäuden), sondern auch Gewohnheiten, Praktiken, Tugenden und Lebensweisen. Diese können sich vielfältig äußern, so in Architektur, Freizeitverhalten, Kunst oder Familienbeziehungen, um nur einige zu nennen. Daneben tritt die symbolische Kultur, das sind Sprache, kognitive Deutungsmuster, Weltbilder, Mythen, Erinnerungen, Symbole und Regeln (Prinzipien, Werte, Normen und Institutionen).

Zwar lässt sich sagen, dass in einer modernen Gesellschaft niemals alle Menschen dieselbe Kultur im oben verstandenen Sinne teilen, denn dafür sind diese Gesellschaften zu pluralistisch und ausdifferenziert. In diesem Sinne sind alle modernen Gesellschaften kulturell heterogen – das macht sie sogar aus.

Jedoch wird davon ausgegangen, dass die Mitglieder ethnischer Gemeinschaften hinreichend viele der oben genannten Aspekte von Kultur miteinander teilen, so dass sie glauben, ein Kollektiv zu sein, welches trotz aller Differenzen eine gemeinsame Kultur teilt.

Unter dieser Annahme wird auch ersichtlich, was unter kultureller Heterogenität einer Gesellschaft oder einer Nation zu verstehen ist. Eine kulturell heterogene Gesellschaft ist eine Gesellschaft, deren Mitglieder in ihrer Wahrnehmung eben-diese Formen der Kultur nicht mehr in Gänze teilen.

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Einwanderung ist historisch kein neues Phänomen.
- Mit Einwanderung verbinden sich vier politische Herausforderungen.
- Es gilt, gesellschaftlichen Zusammenhalt, Chancengleichheit und politische Teilhabe für alle zu gewährleisten und gesellschaftliche Ausgrenzung zu verhindern.
- Soziale Demokratie orientiert sich am Ideal einer politischen Nation, nicht an ethnischen Gegebenheiten.

3. INTEGRATION: THEORIEN UND BEGRIFFE

In diesem Kapitel

- wird klargestellt, dass Integration sich nicht nur auf neue Bevölkerungsgruppen bezieht;
- werden einige Integrationstheorien und die in ihnen verwendete Bedeutung des Begriffs „Assimilation“ erläutert;
- werden die Begriffe „Parallelgesellschaft“, „ethnische Kolonie“ und „Multikulturalismus“ diskutiert;
- wird eine Definition des Begriffs „Integration“ vorgeschlagen.

In allen europäischen Ländern flammen immer wieder Integrationsdebatten auf. Stichworte sind etwa „Kopftuchstreit“, „Ausländerkriminalität“ oder „Parallelgesellschaften“. Die Debatten leiden darunter, dass die Diskussionsteilnehmer häufig sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was unter Integration eigentlich zu verstehen sei. Dies ist aber nicht nur ein Merkmal der öffentlichen Debatte. Auch in wissenschaftlichen Texten und Untersuchungen werden von Autoren immer wieder neue Definitionen verwendet.

Bevor in diesem Kapitel einige dieser Überlegungen aus der Forschung vorgestellt werden, sollten zwei Punkte klargestellt werden:

- Integration muss sich nicht ausschließlich auf neue Bevölkerungsgruppen beziehen. Eine Gesellschaft kann dann als integriert gelten, wenn keine – durch irgendein Merkmal zu definierende – Gruppe von wesentlichen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen ist. Integration ist ein grundsätzliches Erfordernis für eine Gesellschaft, um den Zusammenhalt zu gewährleisten.
- Moderne Gesellschaften sind funktional sehr differenziert, besitzen also viele Teilsysteme, die sie ausmachen und die mitunter nach völlig unterschiedlichen Logiken funktionieren. Aus diesem Grund ist es angebracht, auch von einem differenzierten Integrationsbegriff auszugehen, der jeweils unterschiedliche gesellschaftliche Teilsysteme in den Blick nimmt.

*Was ist eigentlich
Integration?*

*Zwei Vorbe-
merkungen*

Weil Einwanderer aufgrund des „späteren“ Beitritts zu einer bereits bestehenden Aufnahmegesellschaft zunächst nicht integriert sind, fällt die Nichtintegration hier besonders auf und erstreckt sich möglicherweise über weit mehr Felder. Gegenstand der Forschung waren die Prozesse, die nun bei der Eingliederung stattfinden können.

3.1. Überlegungen aus der Migrationsforschung

Besonders Sozialwissenschaftler haben sich mit der Frage der Integration von Einwanderern in der Gesellschaft beschäftigt. Es verwundert nicht, dass die ersten empirischen Untersuchungen und Theorien in den Vereinigten Staaten von Amerika entstanden, die sich als Einwanderungsland begreifen.

Im Mittelpunkt dieser Überlegungen standen

- zum einen die individuellen Anpassungsprozesse der Migranten,
- zum anderen die Interaktionen zwischen den Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft und den Einwanderern
- und schließlich der Einfluss der Institutionen der Aufnahmegesellschaft auf die Integrationsprozesse.

Aus dieser Vielzahl von Studien wird zunächst ein Modell vorgestellt, das verschiedene Integrationsphasen als einen zeitlichen Ablauf beschreibt. Es folgt ein Ansatz, der verschiedene Integrationsdimensionen, also Bereiche der Integration, unterscheidet und diese nebeneinanderstellt. Schließlich werden mit dem dritten Modell die Umgebungsbedingungen der Integration in den Blick genommen.

Bei der Vorstellung der Theorien wird die ihnen eigene Begriffswahl beibehalten. Dies betrifft vor allem den Begriff der Assimilation – zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Autoren ihn häufig nicht in der Alltagsbedeutung verwenden.

*Einwanderungsland
USA: Vorreiter in der
Theorieentwicklung*

Drei Ansätze

*Variierende Begriffs-
bedeutungen*

Achtung! „Assimilation“ wird wissenschaftlich neutral benutzt.

Assimilation

In den Migrationstheorien wurde unter diesem Begriff die umfassende Angleichung eines Individuums an eine Gruppe verstanden, wobei dann von den sich assimilierenden Individuen wesentliche Eigenschaften und Verhaltensweisen der Gruppe übernommen werden. Der Begriff wird häufig wertneutral zur Beschreibung eines solchen Prozesses verwendet. Assimilation wird auch beschrieben als die umfassende individuelle Eingliederung des Zuwanderers in die Aufnahmegesellschaft. Bezugspunkt für die Assimilation ist eine zu identifizierende Kerngruppe.

Im Gegensatz zum Gebrauch des Begriffs in der Öffentlichkeit sind damit weder ein Zwang seitens der Mehrheitsgesellschaft noch ein von bestimmten politischen Akteuren als normativ wünschenswerter Zustand gemeint. Gerade im politischen Raum wird mit dem Begriff der Assimilation meist die völlige Identifikation der Angehörigen von Minderheiten mit der Kultur der dominanten Mehrheit verstanden (siehe Han 2000: 287). Der Begriff der Assimilation umfasst in diesem Sinne dann auch sehr weit ins Private reichende Verhaltensweisen. Die Zuwanderer werden in diesem Sinne von ihren Herkunftsländern entfremdet und von der dominanten Kultur aufgesogen, so dass die Unterschiede der Minderheitenkultur zur letzteren gänzlich verwischt werden (ebenda).

Eben wegen dieses Verständnisses von Assimilation im öffentlichen Diskurs sollte mit dem Begriff aber – abgesehen von der Darstellung einer wissenschaftlichen Theorie – umsichtig umgegangen werden.

Integrationstheorie von Robert E. Park

Auf der Basis der Beobachtung der Einwanderung und Stadtentwicklung von Chicago in den 1920er Jahren haben der Forscher Robert E. Park und seine Mitarbeiter die Theorie des „race relation cycle“ entwickelt (Park 1950).⁹

Sie gehen davon aus, dass immer dann, wenn zwei oder mehrere ethnische Gruppen durch Migration zusammenkommen, folgende fünf Phasen der Interaktion zwischen den Gruppen stattfinden:

1. „Contact“-Phase (Kontakt): Im Regelfall versuchen ethnische Gruppen, friedliche und klärende Kontakte untereinander aufzunehmen.
2. „Competition“-Phase (Wettbewerb): Die Gruppen treten in einen Wettbewerb um knappe Ressourcen wie Arbeitsplätze oder Wohnungen.
3. „Conflict“-Phase (Konflikt): Die Folge des Wettbewerbs ist eine Phase, in der es zwischen den Gruppen zu Diskriminierungen und Auseinandersetzungen kommt.

⁹ „Race relation cycle“ lässt sich etwa als „Zyklus der Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen“ übersetzen.

Robert E. Park: der „race relation cycle“

4. „Accommodation“-Phase (Einigung): Mit der Zeit bildet sich dann zwischen den Gruppen ein Modus Vivendi, eine Form des Umgangs miteinander, heraus. Dieser kann darin bestehen, dass sich einzelne Gruppen berufliche Nischen suchen, sich in gesonderte Gebiete zurückziehen oder sich mit ihrem jeweiligen Status begnügen.
5. „Assimilation“-Phase (Assimilation): Durch Vermischungen verschwinden die ethnischen Unterschiede und es entsteht eine völlige neue Gesamtgruppe.

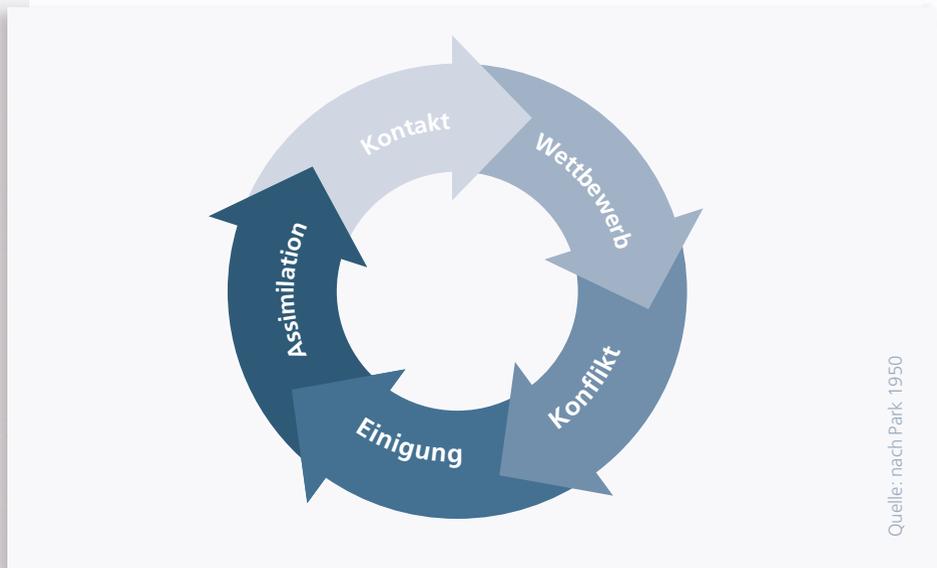


Abb. 2: Fünf Phasen beim Aufeinandertreffen verschiedener ethnischer Gruppen nach Park

Dieses Modell hat der Migrationsforschung wertvolle Impulse geliefert. Es blieb allerdings nicht von Kritik verschont. Besonders die Annahme des gradlinigen, vollständigen Verlaufs dieses Prozesses stieß auf Kritik. Möglichkeiten des Stillstands oder des Rückschritts der Assimilation sind so nicht in der Theorie vorgesehen. In der Realität kann zudem nicht selten beobachtet werden, dass es nicht zu einer Assimilation zwischen den Gruppen kommt, sondern zu dauerhaftem Konflikt, Unterdrückung oder im Extremfall gar zur physischen Vernichtung einer Gruppe.¹⁰

¹⁰ Weitere Theorievorschläge kamen von Taft (1953), Eisenstadt (1954) und Gordon (1964), die von den Forschern Alba und Nee als der „Kanon“ der Migrationsforschung bezeichnet wurden (Alba/Nee 1997).

Integrationstheorie von Milton Gordon

Milton Gordon legte in seiner Untersuchung „Assimilation in American Life“ eine weitere Integrationstheorie vor (Gordon 1964). Er geht nicht von aufeinander aufbauenden Phasen der Assimilation aus, sondern unterscheidet die Eingliederung in unterschiedliche Teilprozesse, und zwar in:

- kulturelle Assimilation (Änderung der kulturellen Verhaltensweisen)
- strukturelle Assimilation (umfassende Beteiligung an Primärgruppen-Beziehungen)¹¹
- identifikatorische Assimilation (Entwicklung des Gefühls der nationalen Zugehörigkeit)
- zivile („civic“) Assimilation (Abwesenheit von Wert- und Machtkonflikten)
- „maritale“ Assimilation (vermehrte Heirat zwischen Personen verschiedener Ethnien)
- einstellungsbedingte („attitude receptional“) Assimilation (Einstellungsveränderungen)
- verhaltensbedingte („behavior receptional“) Assimilation (Verhaltensveränderungen)



Abb. 3: Teilprozesse der Assimilation nach Gordon

¹¹ Das meint zum einen die Beteiligung der einzelnen Individuen an Cliquen, Nachbarschaften und Vereinen der Aufnahmegesellschaft. Dazu zählen aber auch die grundlegenden Institutionen der Aufnahmegesellschaft, so z. B. das politische System und der Arbeitsmarkt.

Mehrere Aspekte sind bei dieser Theorie von besonderer Bedeutung:

- Dadurch, dass die Assimilation in unterschiedliche Teilprozesse unterteilt wird, ist es möglich, dass es in einem Bereich zu einer Assimilation kommt, in einem anderen aber nicht. Gewissermaßen sind unterschiedliche Grade der Assimilation in den einzelnen Bereichen denkbar. Dies wurde später als „partielle oder segmentierte Assimilation“ bezeichnet.
- Gordon ging davon aus, dass es bei der zugewanderten Person auf jeden Fall zu einer kulturellen Assimilation kommt. Er unterschied aber deutlich zwischen zwei Formen kultureller Assimilation. Auf der einen Seite gebe es eine „intrinsic culture“, also eine auf Inneres bezogene Kultur, so z. B. Religion und ethische Werte. Auf der anderen Seite sah er eine „extrinsic culture“, verstanden als Äußerlichkeiten und Verhaltensweisen im Alltagsleben. Kulturelle Assimilation wird von ihm in erster Linie als Angleichung an die „äußere Kultur“ verstanden – und zu dieser komme es in unterschiedlichem Ausmaß auf jeden Fall.

Strukturelle Assimilation stellt für Gordon das Herzstück der Eingliederung von Migranten dar. Anders als kulturelle Integration würde sie aber nicht automatisch erreicht. Käme es zur strukturellen Assimilation, dann würde dies aber zwangsläufig eine kulturelle Assimilation nach sich ziehen.

Integrationstheorie von Hartmut Esser

Diese „älteren“ Ansätze der Migrationsforschung wurden im deutschen Sprachraum von Hartmut Esser (1980) aufgenommen und weiterentwickelt. Er verfolgte dabei einen handlungstheoretischen Ansatz, das heißt eine Theorie, die soziale Prozesse auf das interessengeleitete und soziale Handeln von Individuen¹² zurückführt.

Er verstand Integration als das Entstehen *eines* gemeinsamen Ganzen aus unterschiedlichen Teilen. Die dabei interessanten Prozesse werden von ihm in vier unterschiedliche Aspekte unterteilt. Im Zentrum der Betrachtungen stehen die jeweils unterschiedlichen Handlungen der Migranten. Sie müssen in der Aufnahmegesellschaft alle ihre sozialen Beziehungen neu ordnen.

Esser unterscheidet die Prozesse der Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation.

¹² In diesem Zusammenhang wird die handelnde Person oft auch als Akteur bezeichnet.

Prozess der Integration	Inhalt	Bezeichnung
Kulturation	Spracherwerb, Sprachverwendung, Alltagskompetenz	Kulturelle (kognitive) Assimilation
Platzierung	Übernahme von Rechten und Positionen in gesellschaftlichen Zusammenhängen	Strukturelle Assimilation
Interaktion	Aufnahme direkter sozialer Kontakte und Beziehungen	Soziale Assimilation
Identifikation	Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft (Loyalitäten)	Emotionale (identifikative) Assimilation

Abb. 4: Integrationsprozesse nach Esser

Um sich in der Aufnahmegesellschaft zurechtzufinden, ist die **Kulturation** besonders wichtig. Das meint zunächst den Spracherwerb und die Sprachverwendung. Sie sind für eine Kommunikation grundlegend. Nicht zu vergessen ist allerdings die so genannte Regelkompetenz im Alltag. Darunter wird verstanden, dass Zuwanderer lernen, wie in einer Gesellschaft in Alltagssituationen miteinander umgegangen wird und wie „die Dinge gehandhabt werden“.

Alltagskompetenz: In jeder Gesellschaft wird das Zusammenleben zwischen Menschen von Regeln bestimmt, wie man sich in den verschiedensten Situationen verhält. Diese sind nicht festgeschrieben, aber allen Beteiligten häufig bekannt. Sie fangen bei ganz alltäglichen Dingen an (Wie gebe ich Trinkgeld?), regeln das öffentliche Zusammenleben (An welche Stelle wende ich mich bei bestimmten Problemen?) und es gibt sie auch in Bereichen wie z. B. der Berufswelt (Wie werden geschäftliche Verhandlungen geführt?).

Besonders hinter dem Prozess der so genannten **Platzierung** oder strukturellen Assimilation verbergen sich vielfältige Einzelprozesse. Von besonderer Bedeutung sind dabei der Arbeitsmarkt und das politische System.

Der Arbeitsmarkt ist eine der zentralen „Integrationsmaschinen“ einer heutigen Gesellschaft. Über ihn werden zunächst die Ressourcen verteilt. Aber auch der Status einer Person – und damit auch das Selbstwertgefühl – wird oft über den Arbeitsmarkt zugewiesen. Unter Integrationsgesichts-

1. Kulturation

2. Platzierung

punkten ist er auch deshalb so wichtig, weil eine Arbeitsbeteiligung wiederum die kulturelle und die soziale Assimilation befördert.

Sieht man von hoch Qualifizierten ab, die gezielt für Arbeitsplätze geworben worden sind, so sind Zuwanderer aufgrund der fehlenden Regelkompetenz im Alltag oft nicht in der Lage, ihre persönlichen und beruflichen Fertigkeiten auf dem Arbeitsmarkt voll auszuschöpfen. Ein Beispiel dafür könnte etwa die Frage sein, wie in verschiedenen Ländern Bewerbungen üblicherweise gestaltet werden.

Problem: „Unterschichtung“

In einem sozial geschichteten Arbeitsmarkt kommt es häufig zum von Esser so genannten Prozess der „ethnischen Unterschichtung“ (vgl. Esser 2001). Damit ist gemeint, dass Zuwanderer berufliche Positionen einnehmen, die aufgrund ihrer geringen Qualifikationsanforderungen, ihres Prestiges oder der Schwere der Arbeit am unteren Ende der sozialen Skala angesiedelt sind.

Während ein solcher Prozess zunächst vielleicht unabwendbar ist, so können doch zwei Probleme entstehen. Einerseits können sich ethnische und soziale Problemlagen in der Wahrnehmung vermengen. Es ist dann eventuell nicht mehr ersichtlich, auf welche Ursachen ein Problem möglicherweise zurückzuführen ist. Wichtig ist andererseits in jedem Fall, dass Unterschichtung kein dauerhafter Zustand bleibt. Von besonderer Bedeutung sind also Aufstiegsmöglichkeiten sowohl für die Zuwanderer selbst als auch für ihre Kinder.

„Jeder, der es kann und will, muss aufsteigen können, auch derjenige, der zugewandert ist oder künftig zu uns kommt. Bildung und Arbeit sind die besten Mittel zur Integration, alles andere tritt dahinter zurück. Keine andere Art der Integration greift psychologisch und gesellschaftlich so tief wie Integration durch Arbeit, die Aufstiegschancen eröffnet.“

(Frank-Walter Steinmeier 2010: 114)

Neben dem Arbeitsmarkt ist das politische System für strukturelle Assimilation wichtig. Die Möglichkeit der „Übernahme von Rechten“ in diesem Bereich liegt maßgeblich in der Verantwortung der Aufnahmegesellschaft. Je nachdem, wie die Eintrittsbedingungen hier formuliert sind, kann es überhaupt zu einer strukturellen Assimilation kommen. Lässt die Aufnahmegesellschaft es überhaupt zu, dass Einwanderer Rechte und Positionen übernehmen können (wie sind z. B. die Bedingungen für die Staatsangehörigkeit, so dass man überhaupt politisch mitbestimmen kann)?

Im Bereich **sozialer Assimilation** geht es um die Aufnahme sozialer Kontakte. Zwei Aspekte stehen dabei häufig im Fokus der Debatte: zum einen die Mitgliedschaft und Aktivitäten in Vereinen und entsprechende Freundschaftsbeziehungen, zum anderen Partnerschaften und Ehen zwischen den verschiedenen Ethnien.

In der 2009 erschienenen Studie „Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland“, verfasst vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, werden die Integrationserfolge verschiedener ethnischer Gruppen verglichen. Sie ist ein gutes Beispiel für die **Tücken der Statistik**. Ein Integrationsindikator in der Studie ist der Anteil der binationalen Ehen. Die Migranten aus dem Fernen Osten schneiden beim Integrationsvergleich überraschend gut ab. Es fällt dabei auf: 31 % aller Verheirateten dieser Gruppe sind mit einem Deutschen verheiratet, darunter 81 % der Frauen. Die Studie führt aus: „Ein Grund dafür könnte sein, dass viele Migrantinnen aus fernöstlichen Ländern einwandern, weil sie einen deutschen Heiratspartner gefunden haben.“

Ob der Begriff „gefunden“ für die mitunter dahinterstehenden Marktprozesse geeignet ist und ob dann ein solcher Indikator für einen Vergleich (und eine Rangfolge zwischen Gruppen wie in der Studie) herangezogen werden sollte, kann hier in Zweifel gezogen werden.

Ein letzter Teilbereich der Assimilation ist die **identifikatorische Assimilation**. Bei diesem Prozess bauen die Zuwanderer zunehmend emotionale Bindungen zum Aufnahmeland auf und entwickeln eine Loyalität. Gerade dieser Bereich ist sicherlich am schwierigsten politisch zu steuern. Er setzt auf beiden Seiten die Bereitschaft voraus, diese Identifikation – man kann auch Loyalität sagen – überhaupt zuzulassen und sie dann beim jeweils anderen anzuerkennen.

Innerhalb der Theorie Essers wird von einer gewissen zeitlichen Abfolge ausgegangen. Am Beginn der Eingliederungsprozesse steht die kognitive Assimilation, der dann die strukturelle und die soziale Assimilation folgen,

wobei in der Regel die strukturelle der sozialen Assimilation vorangeht. Die identifikative Assimilation stellt das Endstadium des gesamten Prozesses dar. Diese Abfolge ist aber nicht zwangsläufig. Assimilation kann auch nur in Teilbereichen oder teilweise stattfinden. Dies hat zwei Gründe:

Zum einen hängt die Bereitschaft des Einzelnen, diese Prozesse tatsächlich voranzutreiben, von vier Faktoren ab:

- der Frage, ob es Anreize gibt, das Ziel zu erreichen (Motivation)
- dem Wissen darüber, durch eine bestimmte Handlung das Ziel auch wirklich zu erreichen (Kognition)
- dem Vertrauen, das Ziel durch eigenes Handeln auch erreichen zu können (Attribuierung)

- der Einschätzung, welche Kosten, welcher Aufwand und welche weiteren Folgen mit den Handlungen verbunden sind (Widerstand)

Zum anderen kommt auch die Aufnahmegesellschaft ins Spiel, denn diese stellt erst die Möglichkeiten bereit, dass diese Prozesse erfolgreich verlaufen können. Es kommt eben nicht nur auf den Akteur selbst an, sondern auch auf die Opportunitätsstruktur der Gesellschaft, also auf die Frage der

- Opportunitäten, also positiven Faktoren, die einen Assimilationsprozess ermöglichen;
- Barrieren, also negativen Faktoren, die einen Assimilationsprozess verhindern;
- Alternativen, über die der Zuwanderer verfügt, um sein Leben zu gestalten, ohne sich zu assimilieren.

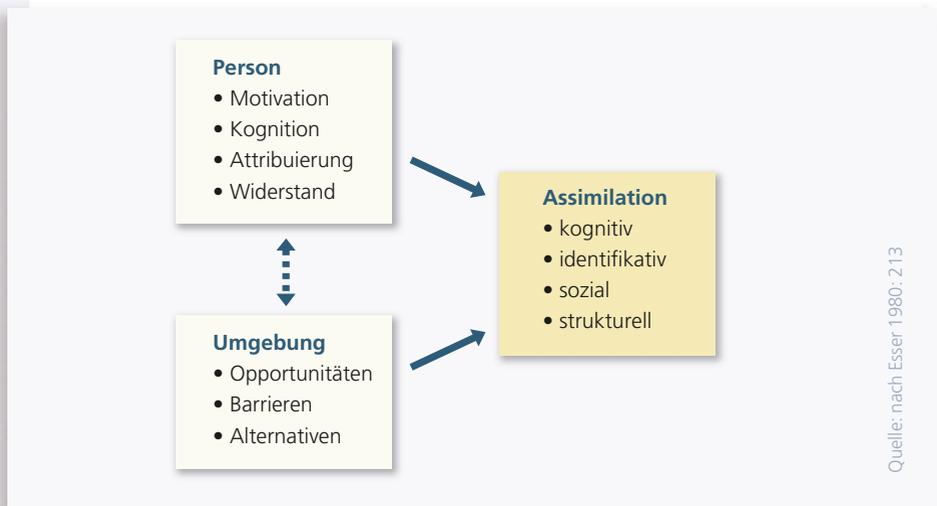


Abb. 5: Grundmodell der Assimilation nach Esser¹³

In der Abbildung 5 wird auch angedeutet, dass die Ausgestaltung der Opportunitäten, also der positiven Faktoren und Barrieren, Motivation und Widerstand der zugewanderten Person beeinflussen. Hier kommt Politik ins Spiel.

Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten kann es in jedem der vier oben genannten Integrationsprozesse zu vier sehr unterschiedlichen Integrationszuständen kommen. Diese individuellen Integrationsmuster unterscheiden sich danach, woran sich die betroffene Person orientiert (bzw. orientieren kann).

¹³ Zu den Begrifflichkeiten siehe auch S. 27.

- Zum einen kann sich der Zuwanderer an der Aufnahmegesellschaft orientieren und die entsprechenden Assimilationen durchlaufen.
- Zum anderen kann sich der Zuwanderer weiterhin an seiner Herkunftsgesellschaft orientieren bzw. an seiner Herkunftsgruppe.

		Orientierung an der Herkunftsgruppe	
		Ja	Nein
Orientierung an der Zuwanderungsgesellschaft	Ja	Doppelte Orientierung	Assimilation
	Nein	Vollständige Separation	Marginalisierung

Abb. 6: Vier mögliche individuelle Integrationsmuster nach Esser

In jedem der oben genannten vier Prozesse sind diese vier Ausrichtungen denkbar. Als Beispiel sollen sie für den Bereich der kulturellen (kognitiven) Assimilation im Folgenden kurz beschrieben werden:

- Assimilation: Die Person gleicht sich bis zur Unkenntlichkeit an die Mehrheitsgruppe an (Homogenisierung), kulturelle Differenzen verschwinden und ethnische Gruppen lösen sich als Kollektive auf. Wenn dies auf verschiedenen Feldern in unterschiedlichem Ausmaß geschieht, kann von einer „partiellen Assimilation“ gesprochen werden.
- Doppelte Orientierung: Der Einwanderer hält die Gruppenbezüge aufrecht und wünscht sich gleichzeitig eine Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft. Zuwanderer haben das Selbstverständnis als Teil der Aufnahmegesellschaft.
- Separation: Die Person weist Assimilationsforderungen zurück. Komplette äußerst selten, aber als partielle Separation anzutreffen. Strategie von Gruppen.
- Marginalisierung: Die betroffenen Individuen orientieren sich weder an der eigenen Gruppe noch an der Mehrheitsgruppe.

3.2. Parallelgesellschaft, ethnische Kolonie, Multikulturalismus – was ist das?

Sorge: Absonderung

Gerade in Bezug auf islamische Religionsgemeinschaften wird häufig die Befürchtung geäußert, sie würden sich von der Gesellschaft absondern. Die Sorge ist, dass eine anerkennende Religionspolitik ein solches Nebeneinander unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen befördern würde.

Abwegig ist das nicht, denn Religionsgemeinschaften sind natürlich nicht nur „Integrationsagenturen“, sondern eben auch „Identitätswächter“, die die eigene religiöse Weltanschauung gegenüber anderen schärfen wollen (vgl. Kandel 2004). Derartige Befürchtungen gipfeln häufig im Begriff der so genannten Parallelgesellschaft. Die Sorge lautet insbesondere, die Wert- und Rechtsgrundlagen der Gesamtgesellschaft würden nicht mehr beachtet.

Wäre das der Fall, würde dies den gesellschaftlichen Zusammenhalt beeinträchtigen und damit auch die demokratische Ordnung. Auch aus Sicht der Sozialen Demokratie ist es notwendig, Stellung zu beziehen.

Thomas Meyer: Vorschlag für eine Definition

Ein erster Schritt hierzu ist es, sich überhaupt auf eine Begriffsdefinition zu verständigen. Ein Vorschlag von Thomas Meyer lautet, eine Parallelgesellschaft anhand von sechs Kriterien zu definieren (vgl.: Meyer 2002a). Demzufolge lässt sich eine **Parallelgesellschaft** folgendermaßen charakterisieren:

- Sie ist sozial homogen oder heterogen, das heißt, sie kann aus Personen bestehen, die alle den gleichen sozialen Status innehaben oder sich über alle sozialen Schichten verteilen.
- Sie ist aber ethnokulturell bzw. kulturell-religiös homogen, das heißt, die Personen teilen eine ethnische oder religiöse Identität, denn das ist es, was sie über alle sozialen Unterschiede hinweg verbindet.
- Sie hält nahezu vollständige lebensweltliche, zivilgesellschaftliche und ökonomische Möglichkeiten der Segregation bereit, das heißt, für alle Bereiche des menschlichen Lebens und Kooperationen besteht zumindest die Möglichkeit – und wird auch in weiten Teilen genutzt –, nicht auf Institutionen (und Märkte) der umgebenden Gesellschaft zurückzugreifen.

- Sie führt zu einer nahezu kompletten Verdopplung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen; im Grunde werden alle Institutionen der Gesamtgesellschaft nachgebildet,
- Ihre Segregation ist freiwillig, das heißt, die Mitglieder entscheiden sich freiwillig für diese Form des Zusammenlebens und werden nicht durch Barrieren der Aufnahmegesellschaft dazu gezwungen (das wäre ein Ghetto).¹⁴
- Sie ist gekennzeichnet durch siedlungsräumliche Segregation (bzw. durch eine sozial-interaktive Segregation, sofern die anderen Merkmale erfüllt sind). Damit ist gemeint, dass es klar abgegrenzte Wohnbereiche geben muss oder zumindest jeglicher Kontakt zwischen Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft und den Gruppenmitgliedern in ihrem direkten Lebensumfeld fehlen muss.

Dies ist eine sehr hochgesteckte Definition und die Kriterien sind sehr anspruchsvoll. Nach dieser Definition dürfte es nur sehr selten eine Gemeinschaft geben, die tatsächlich eine voll entwickelte Parallelgesellschaft ausbilden kann.

Ein schwierig zu erreichendes Kriterium ist etwa das an vierter Stelle genannte. Eine voll ausgebildete Parallelgesellschaft wäre nur dann gegeben, wenn es auch zur Verdopplung und Ausbildung eines formal abgegrenzten Rechtssystems (inklusive Rechtsprechung und Sanktionsmöglichkeiten) kommen würde. Dies ist in einem modernen Rechtsstaat kaum möglich.

Thomas Meyer schlägt deshalb vor, sich von einer **formalen** Sichtweise zu lösen. Von einem **faktisch** eigenständigen Rechtssystem könne auch dann gesprochen werden, wenn es einen erheblichen sozialen Druck innerhalb der Gruppe gibt, sich den hergebrachten Normen der eigenen Gruppe unter Verzicht auf wesentliche verbrieftete Rechte der Aufnahmegesellschaft zu unterwerfen, und die Gruppe zumindest ein informelles System der Streitschlichtung und Rechtsprechung ausbildet (Meyer 2002a: 2 f.).

Kann man auf Grundlage dieser Kriterien in Deutschland von Parallelgesellschaften sprechen? Die Frage eines möglicherweise in kleinen Gruppen existierenden eigenständigen Rechtssystems lässt sich noch nicht abschließend klären. Es feh-

¹⁴ Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass bei einer Ghettobildung sowohl freiwillige Verhaltensweisen als auch Barrieren der umliegenden Gesellschaft eine Rolle spielen können.

Kritisch: das abgegrenzte Rechtssystem

Unterscheidung: formale und faktische Situation

len dazu umfassende Untersuchungen und die bestehenden Indizien lassen es nicht zu, ein abschließendes Urteil zu treffen.¹⁵

Greifen wir einen anderen Aspekt heraus: die räumlich abgegrenzte Siedlung (Punkt 6). Bei der Siedlungsstruktur stellt sich die Frage: Ist schon ein türkisch geprägter Straßenzug eine Parallelgesellschaft? Wohl kaum.

*Forschung: keine
sehr hohe Ballung*

In einer empirischen Untersuchung haben die beiden Forscherinnen Karen Schönwälder und Janina Söhn (2007) untersucht, ob es wirklich eine verstärkte Segregation in größeren Städten in Deutschland gibt, das heißt ob es ethnische Konzentration in bestimmten Wohngebieten gibt. Dazu verwenden sie sowohl kommunale Datensätze als auch den Datensatz der Innerstädtischen Raumbewachung (IRB). Entscheidend ist, dass sie nicht eine Kategorie „Ausländer“ betrachten, sondern versuchen, Siedlungsschwerpunkte für einzelne Nationalitätengruppen zu berechnen.

Sie nehmen einen Anteil von 10 % einer Nationalitätengruppe in einer Gebiets-einheit (ca. 8.800 Personen) an, um von einer ethnischen Kategorie zu sprechen. In der angelsächsischen Forschung wird häufig ein Anteil von 30 % oder noch höher angesetzt, um eine „ethnic neighborhood“ zu identifizieren, aber dann gäbe es überhaupt keine ethnischen Konzentrationen in Deutschland – was bereits eine Aussage darstellt.

Das zentrale Ergebnis ist, dass es in Deutschland wenige ethnisch konzentrierte Stadtgebiete gibt, sondern vielmehr multiethnische Viertel, also Migrantenviertel, in denen auch nur äußerst selten die „Ausländer“ die Mehrheit stellen. „In den von uns ausgewerteten Daten der IRB befindet sich keine einzige Gebiets-einheit, in der eine einzige Nationalitätengruppe die Mehrheit der Bevölkerung stellt. 20 % oder mehr (maximal 38 %) der Bevölkerung machte eine einzelne Nationalitätengruppe, meist die türkischen Staatsangehörigen, in nur 15 Gebiets-einheiten aus“ (ebenda: 18).

*Unterscheidung:
Parallelgesellschaft
und ethnische
Kolonie*

Auch wenn es Überlappungen gibt, ist es äußerst wichtig, eine tatsächlich ausgebildete Parallelgesellschaft von einer – in Einwanderungsprozessen sich immer wieder bildenden – so genannten **ethnischen Kolonie** zu unterscheiden.

¹⁵ Siehe zu den Schwierigkeiten, zu diesem Thema zu recherchieren, den Artikel „Richter ohne Auftrag“ von Johannes Boie in der Süddeutschen Zeitung Nr. 174 vom 31. Juli / 1. August 2010, S. 14.

Unter einer ethnischen Kolonie werden die spezifischen Wohn-, Freizeit- und Kommunikationszusammenhänge von Migranten in einem Einwanderungsland verstanden (vgl. Ceylan 2006: 45 ff.). Friedrich Heckmann (1998) sieht drei Strukturelemente als definierend an:

- ausgedehnte Verwandtschaftssysteme zwischen den Migranten, die im Wesentlichen durch Kettenmigration¹⁶ entstanden sind
- ein entlang der ethnischen Differenz ausgerichtetes Vereinswesen, das grundlegende Bedürfnisse nach Orientierung und Existenzsicherung in der neuen Umgebung befriedigt
- eine ethnische Ökonomie, welche spezifische Konsumbedürfnisse der Neueinwanderer befriedigt und eine Nischenökonomie darstellt, die Arbeitsmöglichkeiten neben dem nationalen Arbeitsmarkt bietet

Es ist unverkennbar, dass es Anknüpfungspunkte zwischen den Kriterien einer Parallelgesellschaft und denen einer ethnischen Kolonie gibt.

Für Zuwanderer können ethnische Kolonien die Funktionen der Starthilfe bei der Neuankunft erfüllen. Sie helfen bei der Persönlichkeitsstabilisierung, bieten Möglichkeiten der Selbsthilfe innerhalb der Gruppe und in ihnen entstehen die Zusammenschlüsse der Interessenvertretung. Sie üben allerdings auch eine gewisse soziale Kontrolle über die Mitglieder aus.

Innerhalb der Forschung wird über die Wirkung von ethnischen Kolonien für die individuelle Integration gestritten. So postuliert Elwert (1984), dass eine stärkere Integration in ethnische Kolonien unter bestimmten Bedingungen ein positiver Faktor für die Integration in die Aufnahmegesellschaft sein kann. Versteht man unter Integration die Teilhabe an gesellschaftlichen Gütern, so vermittelt eine ethnische Kolonie eine so genannte **Binnenintegration**, das heißt, der Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wird vermittelt über soziale Beziehungen der eigenen Subkultur.

Die Leistungen einer Binnenintegration liegen in

1. der Stärkung des Selbstbewusstseins des einzelnen Migranten,
2. der Vermittlung von Alltagswissen in der neuen Gesellschaft und
3. der Konstituierung als Interessengruppe.

¹⁶ Der Begriff Kettenmigration meint, dass eine erfolgreiche Einwanderung oft Migration aus dem geographischen und familiären Umfeld des Einwanderers nach sich zieht.

Frage: Beitrag der Kolonie zur Integration?

Leistung: Binnenintegration

Dies kann allerdings nur dann gewährleistet werden, wenn drei einschränkende Bedingungen erfüllt sind. Erstens müssen gewaltfreie Räume garantiert werden. Zweitens dürfen sich innerhalb einer ethnischen Kolonie keine „Isolate“ bilden. Darunter werden Teilgruppen innerhalb der ethnischen Minderheit verstanden, die von jedem Kontakt mit der Aufnahmegesellschaft ausgeschlossen sind. Drittens muss eine ethnische Kolonie ein lernfähiges System bleiben, darf sich also Einflüssen von außen nicht völlig verschließen. Eine Untersuchung von Salantin (2004) zeigt den positiven Einfluss der Teilnahme an eigenethnischen Strukturen. Es kommt sogar zu einer Verstärkung: Mit zunehmender Partizipation an der ethnischen Kolonie steigt auch die Partizipation an der Mehrheitsgesellschaft.¹⁷

Dies würde gegen eine isolierende Wirkung der ethnischen Koloniebildung – und damit deren Organisationen – sprechen. Dem lässt sich insofern widersprechen (z. B. Esser 1986), als verfestigte ethnische Kolonien in erster Linie Marginalisierungsfallen für Zuwanderer darstellen, da kaum Anreize und Möglichkeiten zum Erwerb von kulturellem und sozialem Kapital existieren, die für den Aufstieg in der Aufnahmegesellschaft relevant sind.

Für eine positive Wirkung einer ethnischen Kolonie ist es also von besonderer Bedeutung, dass es in ihr einen ständigen Prozess der Mobilität gibt (vor allem andauernde Zuwanderung), denn nur dann kann es zum Prozess des Aufstiegs in die Aufnahmegesellschaft kommen (so z. B. Heckmann 1998). Eine Verfestigung der ethnischen Gruppenbildung und eine Schließung – das heißt weder Zu- noch Abwanderung – der ethnischen Kolonie bringen zwar Stabilität, tragen aber möglicherweise nicht mehr zur Binnenintegration bei.

Ein schillernder Begriff: Multikulturalismus

Im Bereich der Integration von Zuwanderern ist wohl kaum ein Begriff so sehr von den unterschiedlichsten Bedeutungen besetzt wie der des Multikulturalismus. Von Gegnern einer Politik, welche die ethnische oder kulturelle Differenz beachtet, wird mit Verweis auf tatsächliche (oder vermeintliche) Integrationsprobleme immer wieder behauptet, „Multikulti ist gescheitert“.

¹⁷ Allerdings verhält sich eine kleine Teilmenge entsprechend der Annahme, dass es zu einem Rückzug aus der Gesamtgesellschaft kommt. Dies würde dafür sprechen, dass die Annahme der Abschottung zumindest für bestimmte kleinere Gruppen gilt.

Was solche Angriffe erleichtert, sind nicht zuletzt die mehrdeutigen und unklaren Verwendungen des Begriffs. Folgende Bedeutungen lassen sich erkennen (vgl. Mintzel 1997: 57 ff.):

- Der Begriff „Multikulturalismus“ beschreibt zunächst – genau wie kultureller Pluralismus – wertneutral einen **gesellschaftlichen Fakt**. Moderne Gesellschaften setzen sich aufgrund von Zu- und Abwanderung aus Individuen zusammen, die keine ethnischen oder kulturellen Eigenschaften miteinander teilen. Wird der Begriff so verwendet, dann ruft er meistens keinen Widerspruch hervor.
- Multikulturalismus kann aber auch als **pädagogisches Programm** verstanden werden. In dieser Variante will der Multikulturalismus die Menschen dazu erziehen, den oben genannten gesellschaftlichen Fakt zu akzeptieren, zu tolerieren und wenn möglich als Bereicherung zu erleben. Zentrale Begriffe sind hierbei interkulturelles Lernen und Antidiskriminierung und das Ziel ist die Integration der Minderheiten zu einem neuen Miteinander.
- Was meistens die Kritik auf sich zieht, ist die dritte Bedeutung: Multikulturalismus als **politisches Programm**. Darunter wird meistens eine Politik verstanden, welche die kulturellen und ethnischen Differenzen der Bürger zur Kenntnis nimmt, diese als relevant anerkennt und die Politik so ausrichtet, dass die Bürger ihre kulturelle Individualität entfalten können.

Die Hauptkritik an der letztgenannten Bedeutung von Multikulturalismus ist, dass durch so eine Politik der Zusammenhalt einer Gesellschaft gefährdet sei, mitunter grundrechtswidrige Praktiken geduldet würden und ein gemeinschaftliches Miteinander eben gerade verhindert würde.

Eine multikulturelle Politik kann sich diese Kritik zuziehen, weil häufig alles, was in irgendeiner Form auf die kulturelle Differenz der Bürger eingeht, darunter verstanden werden kann. In Kapitel 4 wird deutlich werden, welche sehr unterschiedlichen Formen einer Politik der kulturellen Anerkennung existieren.

Eine richtig verstandene multikulturelle Politik ist zu unterscheiden von einer Politik, die präziser mit dem Begriff „ethnische Trennung“ zu versehen ist. Das wichtige Unterscheidungsmerkmal ist hier „Teilhabe“. Multikulturalismus bedeutet eben nicht, dass die unterschiedlichen Gruppen ohne Beziehungen nebeneinander herleben. Vielmehr muss es gerade darum gehen, diese Trennungen zu verhindern und gleichzeitig das Leben der eigenen Kultur in der Gesamtgesellschaft zu ermöglichen.

Jedes Instrument innerhalb einer solchen Politik muss daran gemessen werden, ob es die Teilhabe der Migranten an der Gesamtgesellschaft fördert und ermöglicht, ohne dass diese ihre kulturelle Identität verleugnen müssen. Dies wäre die Verknüpfung von Teilhabe und Anerkennung und ein richtig verstandener Multikulturalismus.

3.3. Integration – eine Definition

Was die Integration von einer alltagsweltlich verstandenen Assimilation unterscheidet, ist die Bereitschaft, trotz ablaufender Eingliederungsprozesse die jeweilige kulturelle Identität des Zuwanderers in Teilbereichen und im privaten und öffentlichen Raum anzuerkennen und entsprechende Differenz zuzulassen. Entscheidendes Element ist es also zu akzeptieren, dass Zuwanderer ihre individuelle kulturelle Identität beibehalten. In der folgenden Definition, die als Leitdefinition für das Lesebuch gelten soll, kommt dies zum Ausdruck.

Was ist Integration?

„Bei ‚Integration‘ geht es zum einen um die (individuelle und kollektive) Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft. Diese Eingliederung kann als Prozess und als (angestrebter) Zustand betrachtet werden. ‚Integration‘ zielt im Kern auf die Herstellung einer Situation, in der die Immigranten zum einen eine Position einnehmen, die unter bestimmten vergleichbaren Gesichtspunkten den Positionen ähnlich ist, die vergleichbare einheimische Gruppen in bestimmten Lebensbereichen einnehmen, und in der sie zum anderen über Möglichkeiten verfügen, relevante Bestandteile ‚ihrer‘ Kulturen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln. ‚Integration‘ bezieht sich darüber hinaus auf den Prozess und das Ziel der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Zusammenhalts der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen“ (Schulte 2002: 7).

Dass Integration ein ursozialdemokratisches Thema ist, betont Klaus Wowereit:

„Als Sozialdemokratische Partei Deutschlands kümmern wir uns seit jeher um soziale Integrationsaspekte. Unser Ursprung ist die Arbeiterbewegung. Wir sind aus den so genannten Arbeiterbildungsvereinen als Partei hervorgegangen. Das war 1863. [...] Auch heute haben wir Bevölkerungsgruppen, für die der soziale Aufstieg schwierig ist. Hier setzt sozialdemokratische Integrationspolitik an. Das gilt für Kinder mit Migrationshintergrund ebenso wie für Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund.“ (Klaus Wowereit 2010)

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Assimilation ist ein im politischen Raum negativ besetzter Begriff, der wissenschaftlich oft wertneutral benutzt wird.
- Betrachtet man den Prozess der Assimilation in zeitlicher Abfolge, dann ist es wichtig zu verstehen, dass Konfliktphasen nicht unüblich sind.
- Betrachtet man den Prozess der Assimilation in Hinblick auf verschiedene Bereiche, dann ist es wichtig zu wissen, dass Assimilationen mitunter nur teilweise und in Teilbereichen erfolgen.
- Bei der Frage einer Parallelgesellschaft kommt es auf die Definition des Begriffs an. Entsprechend der hier verwendeten kann in Deutschland nicht von Parallelgesellschaften, wohl aber von ethnischen Kolonien gesprochen werden.
- Richtig verstandener Multikulturalismus bedeutet nicht eine Trennung der Gruppen aufgrund der Kulturen, sondern ein Zusammenleben, bei dem alle ihre kulturelle Identität leben und einbringen können.
- Integration ist die Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft. Sie sollen in allen Lebensbereichen gleichgestellt werden und die Möglichkeit haben, Bestandteile „ihrer“ kulturellen Identität beizubehalten.

4. SOZIALE DEMOKRATIE UND KULTURELLER PLURALISMUS

In diesem Kapitel

- wird ein Drei-Ebenen-Modell politischer Kultur diskutiert;
- werden zwei Leitgedanken Sozialer Demokratie in der Integrationspolitik – Anerkennung und Teilhabe – vorgestellt;
- werden normative Positionen zu Minderheitenrechten aus der politischen Philosophie erläutert;
- wird die Handlungsverpflichtung des Staates beim Umgang mit kultureller Heterogenität betont.

Die in Kapitel 2 besprochenen Chancen und Herausforderungen, die in einer Gesellschaft aufgrund des zunehmenden kulturellen Pluralismus entstehen, müssen auch von der Politik ernst genommen werden. Es ist wichtig zu klären, welche Bestandteile von Kultur überhaupt Gegenstand politischen Handelns sein können.

*Der Gedankengang
des Kapitels*

Um die normative Verortung der Sozialen Demokratie in Fragen des kulturellen Pluralismus vornehmen zu können, werden in diesem Kapitel drei Aspekte diskutiert:

- Erstens werden unterschiedliche Ebenen von Kultur identifiziert, um dann diejenige Ebene festzulegen, auf die sich Politik beziehen kann.
- Zweitens werden zwei Leitgedanken für die Integrationspolitik aus der Sicht Sozialer Demokratie vorgestellt, die sich aus den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität ableiten lassen.
- Drittens werden vier normative Positionen aus der Philosophie benannt, die sich unterschiedlich gut mit der Sicht der Sozialen Demokratie vereinbaren lassen.

4.1. Drei Ebenen politischer Kultur

Thomas Meyer hat für den Umgang mit kulturellem Pluralismus ein hilfreiches Modell entwickelt.¹⁸ Er unterscheidet drei Ebenen zeitgenössischer Kultur. Anhand dieser Unterscheidung soll festgelegt werden, inwiefern eine rechtsstaatliche Demokratie in die Kultur eingreifen kann.

Nach diesem Modell bestehen Kulturen aus Festlegungen, Normen, Werten, Gewohnheiten und Überzeugungen, die sich auf drei deutlich zu unterscheidenden Ebenen bewegen. Diese Ebenen stehen zwar in Wechselwirkung zueinander, besitzen aber trotzdem ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit.

Zu unterscheiden sind:

1. Die Ebene der metaphysischen Sinngebungen und Heilserwartungen („ways of believing“). Bei diesen Orientierungen handelt es sich um das, was im Kern aller Weltanschauungen und Religionen steht, nämlich ein Angebot an Wegen für individuelle und kollektive Lebens- und Heilsgewissheiten.
2. Die Ebene der individuellen und kollektiven Lebensführung, also der Lebensweisen und der Alltagskultur („ways of life“). Dabei handelt es sich insbesondere um Praktiken, Gewohnheiten, Ethiken der Lebensweise, Rituale, Umgangsformen, Lebensästhetiken, Essgewohnheiten und vieles andere mehr, überwiegend um Orientierungen der praktischen Lebensführung und deren expressive Symbole, also all das, was in aller Regel zuerst an einer anderen Kultur ins Auge sticht und häufig besonders nachhaltig die Gewohnheiten der Menschen prägt, die mit den entsprechenden Praktiken und Routinen aufgewachsen sind.
3. Die Ebene der Grundwerte und Grundrechte des Zusammenlebens verschiedenartiger Menschen in derselben Gesellschaft und demselben politischen Gemeinwesen („ways of living together“). Grundwerte sind normative Orientierungen. Die Soziale Demokratie geht von den drei Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität aus, die sich gegenseitig bedingen, stützen und begrenzen.¹⁹ Damit sie in einer Gesellschaft wirksam werden und aus ihnen konkrete und präzise Forderungen abgeleitet werden können, müssen sich die Grundwerte in Grundrechten niederschlagen. In zwei UN-Pakten von

*Thomas Meyer: drei
Ebenen der Kultur*

„ways of believing“

„ways of life“

*„ways of living
together“*

¹⁸ Der folgende Abschnitt basiert weitgehend auf einem Aufsatz, der bei der OnlineAkademie der FES erschienen ist (Meyer 2002b), und fasst dessen Aussagen zusammen.

¹⁹ Innerhalb der westlichen Staaten bekennen sich alle wesentlichen politischen Strömungen zu diesen Grundwerten, wobei die jeweilige Gewichtung allerdings sehr unterschiedlich ist. In den Lesebüchern „Grundlagen der Sozialen Demokratie“ (S. 9–59) und „Wirtschaft und Soziale Demokratie“ (S. 53–61) werden die Grundwerte ausführlich diskutiert und auch in Bezug zu Grundrechten gesetzt.

1966 sind verschiedene bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte niedergelegt worden. Auf diese Pakte bezieht sich u. a. auch die *Theorie der Sozialen Demokratie* (vgl. Meyer 2005a).

Aus Sicht Sozialer Demokratie, bei der die Rechte und die Freiheit der Individuen im Mittelpunkt stehen, müssen diese drei Ebenen auf eine ganz bestimmte Weise organisiert werden.

Anspruch der Sozialen Demokratie: so viel Freiheit wie möglich

Kurz gefasst lautet der Anspruch an die Soziale Demokratie, dass die Grundwerte des Zusammenlebens (Ebene 3) so gestaltet sein müssen, dass es den Menschen möglich ist, möglichst viele Aspekte der individuellen und kollektiven Lebensführung (Ebene 2) und der metaphysischen Sinngebungen und Heilserwartungen (Ebene 1) frei zu gestalten.

Dies verweist sehr direkt auf die Grundlagen der Sozialen Demokratie: Nur wenn alle Individuen die Möglichkeiten der freien Gestaltung ihrer Überzeugungen und Lebensweisen auch tatsächlich wahrnehmen können, handelt es sich aus Perspektive der Sozialen Demokratie um eine „angemessene“ Gestaltung der Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenlebens (Ebene 3).

In einer freiheitlichen und Sozialen Demokratie kann prinzipiell nur diese Ebene legitim gestaltet werden – mit der Zielsetzung des größten Möglichkeitsraums auf den beiden anderen Ebenen.



Quelle: nach Meyer 2002b

Abb. 7: Drei Ebenen politischer Kultur nach Thomas Meyer

Hier gibt es aber nun eine ganz wichtige Einschränkung, die besonders im Bereich der Integration und des Umgangs mit kultureller Heterogenität von Bedeutung ist: Der vorige Absatz darf nicht so gelesen werden, dass im Bereich der Sinndeutungen und der Lebensweisen ein „anything goes“, ein kompletter Freifahrtschein, denkbar ist.

Aus Sicht der Sozialen Demokratie sind die Grundrechte, die sich aus den Grundwerten ergeben, nicht verhandelbar. Vielmehr sind diese Grundrechte der Individuen und der Rechtsstaat in einer Demokratie unhintergehbare Bestandteile des Zusammenlebens.

„Wer zu uns nach Deutschland kommt, der muss die demokratisch festgelegten Regeln akzeptieren. Sie sind Grundlage unseres Zusammenlebens. Diese Regeln sind auf Integration angelegt und nicht auf Ausgrenzung. Sie bieten genügend Raum für kulturelle Vielfalt. Sie sichern die Freiheit des Glaubens und die Rechte von Minderheiten. Diese Regeln setzen aber auch Grenzen, die niemand unter Hinweis auf seine Herkunft oder seine religiöse Überzeugung außer Kraft setzen darf.“
(Johannes Rau 2000)

Das bedeutet, dass die Regelungen auf der Ebene 3 sowohl Sinngebungen und Heilserwartungen als auch individuelle und kollektive Lebensführungen, die diese Grundrechte anderer beeinträchtigen, nicht ermöglichen dürfen. Sie sind gegebenenfalls zu verbieten. Damit ist benannt, auf welcher Ebene eine Integrationspolitik zum Umgang mit kultureller Heterogenität ansetzen muss.



Quelle: nach Meyer 2002b

Abb. 8: Drei Ebenen politischer Kultur und deren Gestaltungsprinzipien

4.2. Zwei Leitgedanken Sozialer Demokratie: Anerkennung und Teilhabe

Eine Integrationspolitik der Sozialen Demokratie muss sich an ihren Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität orientieren.²⁰ Auch in einer kulturell pluralen Gesellschaft sind die Grundwerte, konkretisiert in den Grundrechten, für die Integrationspolitik leitend.

Aus ihnen lassen sich zwei zentrale Zielsetzungen ableiten: Teilhabe und Anerkennung.

Teilhabe

Es ist das Ziel der Sozialen Demokratie, allen Mitgliedern einer Gesellschaft die gleichen Chancen der Teilhabe an allen materiellen wie immateriellen Ressourcen dieser Gesellschaft zu eröffnen – und dies meint eine tatsächliche und nicht nur versprochene Chancengerechtigkeit.²¹ Gleiche Chancen der Teilhabe an allen gesellschaftlichen Gütern, Möglichkeiten und Ressourcen machen im Sinne der Sozialen Demokratie den Bürger aus.

Teilhabe als Zielvorstellung ist also auf die Herstellung von Lebenschancengleichheit ausgerichtet. In dieser Gleichheitsvorstellung unterscheidet sich die Sozialdemokratie deutlich von libertären²² Demokratievorstellungen.

Ein solches Verständnis des Bürgers geht auf Überlegungen des Soziologen Thomas H. Marshall zurück.

Marshall machte sich Gedanken darüber, wann ein Mitglied einer

Gesellschaft voll in diese Gesellschaft – er nannte es Nation – integriert sei. 1949 legte er diese Überlegungen in seinem Vortrag „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“ (Marshall 1992 [1949]) dar.

Thomas H. Marshall (1893–1981) war ein britischer Soziologe. In seiner Veröffentlichung *Staatsbürgerrechte und soziale Klassen* thematisierte er das Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus und entwickelte das Konzept von Staatsbürgern mit gleichen zivilen, politischen und sozialen Rechten. Er gilt als einer der wichtigsten Theoretiker Sozialer Demokratie.

Zum Weiterlesen:

Lesebuch 1:
Grundlagen
der Sozialen
Demokratie (2009),
Kapitel 4.

20 Was das im Einzelnen konkret bedeutet, kann im ersten Lesebuch der Sozialen Demokratie „Grundlagen der Sozialen Demokratie“ nachgeschaut werden.

21 Diese Konzeption der sozialen Gerechtigkeit ist deutlich weiter gehend als ein liberales Verständnis von (Start-)Chancengleichheit. Ein angemessener Begriff dafür ist „Lebenschancengleichheit“ (vgl. Merkel u. a. 2006: 382 ff.). Hierin kommt zum Ausdruck, dass allen Bürgern im Lebensverlauf immer wieder gleiche Möglichkeiten eröffnet werden müssen.

22 Vgl. zum Begriff „libertär“ Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Kapitel 4.2.

Für Marshall zeigt sich das Bürgersein in den Rechten, die ein Individuum auf bestimmte Dinge hat. Er beschrieb, dass in der historischen Entwicklung Großbritanniens der Bürgerstatus durch immer weiter gehende Rechte gekennzeichnet war.

Dies waren zunächst nur die bürgerlichen Freiheitsrechte. Sie schützten die Bürger vor unzulässigen Eingriffen des Staates. Im Lauf der Demokratisierung im 19. Jahrhundert traten politische Beteiligungsrechte hinzu. Sie verknüpften die Legitimität staatlicher Autorität mit dem Volkswillen.

Marshall sah nun eine dritte Rechtsgruppe, die den Bürgerstatus ergänzt – die der sozialen Rechte. Erst wenn alle Bürger bei wichtigen Lebensrisiken einen Rechtsanspruch auf eine soziale Absicherung durch den Staat haben, können sie in vollem Umfang an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens gleichberechtigt partizipieren.

Für ihn waren diese Rechte das zentrale Element, um die Arbeiterklasse Großbritanniens in die gemeinsame Nation zu integrieren. Entscheidend sind hier zwei Dinge:

- Erstens ging er von Rechtstiteln aus, das heißt von beurkundeten Rechtsansprüchen, die dem Bürger aufgrund des Bürgerstatus zukommen. Keineswegs handele es sich um „Gnadenakte“ des Staates bzw. der Obrigkeit.
- Zweitens handele es sich bei sozialen Rechten um Rechte auf Ressourcen, die weit außerhalb einer eng definierten politischen Sphäre angesiedelt seien.

Das Ziel und die Möglichkeit der Teilhabe für alle Gesellschaftsmitglieder gelten selbstverständlich auch für Zugewanderte und Bürger, die sich kulturell, ethnisch oder sprachlich von der Mehrheit unterscheiden, insofern müsste es gar nicht mehr extra formuliert werden. Zwei Gründe kann es geben, es trotzdem noch mal zu betonen:

- Zuwanderer treten einer bereits bestehenden Gesellschaft bei und haben häufig einen beträchtlichen Teil ihres Lebens in anderen Gesellschaften verbracht. Sie haben Hürden in Form von sprachlichen Defiziten oder fehlenden Fertigkeiten zu überwinden. Die sonst allen offenstehenden Möglichkeiten müssen für diese Personengruppe vielleicht politisch erst noch eröffnet werden.
- Dasselbe gilt für Personen, die nicht selbst zugewandert sind, aber einen kulturellen, ethnischen oder sprachlichen Migrationshintergrund haben.

Bürgerliche, politische und ...

... soziale Rechte

Die besondere Situation Zugewanderter

Sehr häufig sind die Institutionen der Aufnahmegesellschaft geprägt von ebensolchen Eigenschaften der Mitglieder der Mehrheitsgruppe und es fällt Angehörigen von Minderheitskulturen schwerer, sich der entsprechenden Möglichkeiten zu bedienen.

Letzteres bedeutet zunächst nur, dass es unbewusst zu einer entsprechenden Benachteiligung kommen kann. Allerdings ist auch eine weitere Variante denkbar, denn natürlich kann es zu Diskriminierungen aufgrund ebendieser Differenz kommen, die sowohl von öffentlichen Institutionen ausgehen als auch von Mehrheitsangehörigen selbst. In allen drei Fällen muss gehandelt werden:

„Problemlagen und Defizite klar zu benennen, Erwartungshaltungen der Gemeinschaft nachdrücklich einzufordern, die Regeln des Zusammenlebens konsequent durchzusetzen, das ist das eine. Die fördernden Grundlagen und Hilfen zu schaffen ist das andere. Integration ist nun einmal harte Arbeit für alle Beteiligten.“
(Heinz Buschkowsky 2010: 9)

Anerkennung

Anerkennung meint im Grunde, dass sich in einem Gemeinwesen die Mitglieder untereinander als Gleiche anerkennen. Dasselbe gilt für den Staat, der alle seine Bürger gleich anerkennen muss.

In integrationspolitischen Debatten taucht der Begriff „Anerkennung“ mitunter auch in Zusammenhang mit der Akzeptanz der Rechtsordnung der Aufnahmegesellschaft durch die Zuwanderer auf. Dass eine solche Akzeptanz grundlegend ist, wurde oben bereits erläutert. Hier bezieht sich der Begriff „Anerkennung“ auf die Anerkennung der kulturellen Identität der Zuwanderer durch die Mitglieder und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft.

In einer kulturell und ethnisch heterogenen Gesellschaft hat ein Leitgedanke „Anerkennung“ weitgehende Implikationen, denn deren Kennzeichen ist es ja gerade, dass die Bürger in ihrer Identität eben nicht gleich sind.

Man kann davon ausgehen, dass die eigene Identität sich auch aus ethnischen, sprachlichen und kulturellen Eigenschaften ergibt und diese Identität für das eigene Selbstwertgefühl von erheblicher Bedeutung ist. Dann ist eine Missach-

tung dieser Identität für das Individuum eine Kränkung und eine Einschränkung bei der Entfaltung der eigenen Persönlichkeit. Besonders belastend für die Individuen ist es, wenn staatliche und öffentliche Institutionen diese Identitäten nicht anerkennen bzw. sie ungleich behandeln.

Ein freiheitlicher Staat muss seine Bürger – und damit deren Identitäten – aber als Gleiche anerkennen und auch entsprechend behandeln; Anerkennung ist daher ein Leitgedanke gerade der Sozialen Demokratie.

4.3. Normative Konzepte zum Umgang mit kultureller Identität

Mitunter wird diskutiert, dass die klassische Trias der Bürgerrechte von Marshall um eine vierte Rechtskategorie ergänzt werden muss – die der kulturellen Rechte.

„[Die] Theoretiker, die als Begründer der wissenschaftlichen Theorie der Sozialen Demokratie gelten können, wie Hermann Heller und Thomas H. Marshall, haben den Forderungen nach kultureller Selbstbestimmung innerhalb demokratischer Nationalstaaten kaum Beachtung geschenkt. [...] Das liegt vor allem daran, dass sie diese in einer Zeit erarbeitet haben, in der die Forderung nach kultureller Anerkennung [...] noch nicht auf der Tagesordnung stand. Eine aktuelle Theorie der Sozialen Demokratie muss sich dem Problem der Anerkennung kultureller Unterschiede im Lichte der Bedingungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts zuwenden und für sie Lösungen erarbeiten“ (Meyer 2005a: 479–480).

Innerhalb des in Kapitel 2 entwickelten Verständnisses von Integration wird selbstverständlich davon ausgegangen, dass Zuwanderer im privaten Bereich weiterhin ihre kulturellen Eigenschaften behalten können und kulturelle Verhaltensweisen auch in diesem Bereich weiter leben können. Jede andere Annahme wäre mit einer freiheitlichen Gesellschaft auch nicht zu vereinbaren.

Kulturelle Bekundungen und Verhaltensweisen haben häufig auch einen öffentlichen Charakter. Demnach steht gerade der Umgang damit im öffentlichen Raum zur Debatte. Welcher Umgang kann als legitim angesehen werden? Gerade mit

*Ergänzung:
kulturelle Rechte*

*Kultur und
öffentlicher Raum*

dieser Frage der Integration und der auch öffentlichen Behandlung kultureller Heterogenität haben sich nicht vorrangig empirische Sozialforscher, sondern politische Moralphilosophen beschäftigt.

Wenn in einer Gesellschaft nämlich ein Zustand kultureller Heterogenität existiert, dann stellt sich auch aus theoretischer Gerechtigkeitsperspektive die Frage, wie mit diesen unterschiedlichen kulturellen Identitäten gerade auch im öffentlichen Raum und durch staatliche Institutionen gerecht und fair umgegangen werden soll.

Die Mehrheitsbevölkerung kann über die politischen Verfahren in der Regel sicherstellen, dass ihre Identität und die ihnen wichtigen Ausdrucksformen dieser Identität von den öffentlichen und staatlichen Institutionen und Regelungen nicht beeinträchtigt werden. Aber wie sieht es in Bezug auf kulturelle Minderheiten aus?

Unter dem Begriff „**Kommunitarismus**“ wird in der politischen Philosophie eine Strömung verstanden, die als Reaktion auf die Position des Liberalismus entwickelt wurde. Der Liberalismus wurde exemplarisch von John Rawls in seiner *Theorie der Gerechtigkeit* entfaltet.²³ Rawls entwickelte seine Theorie und seine Gerechtigkeitsgrundsätze als rein vom Individuum her begründet. Die Gerechtigkeitsgrundsätze sind völlig losgelöst von tatsächlichen historischen oder gesellschaftlichen Zuständen. Dies haben andere Autoren kritisiert und auf die Bedeutung von Kollektiven und gesellschaftlichen Zusammenhängen verwiesen. Dies müsste bei der Ableitung von Grundsätzen (und damit Rechten von Individuen) berücksichtigt werden. Der Begriff „Kommunitarismus“ als Bezeichnung für diese philosophische Strömung und ihre Vertreter ergibt sich damit aus der moralischen Bedeutung, die Vertreter dieser Position der Gemeinschaft (bzw. Gruppen) in Bezug auf die Individuen einräumen.

Innerhalb der politischen Philosophie findet seit ca. zwei Jahrzehnten eine lebhafte Debatte über den Stellenwert statt, den kulturelle Differenz gerade für eine rechtsstaatliche Demokratie hat (vgl. Kymlicka 2001: 17 ff.). Entwickelt hat sich diese Debatte aus dem angelsächsischen Liberalismus-Kommunitarismus-Streit (als Überblick: Honneth 1993).

Im Anschluss an die von John Rawls dargelegte „Theorie der Gerechtigkeit“ (1998 [1971]) entzündete sich dieser Streit an der Frage, ob neben den liberalen Prozeduren (wie z. B. demokratischen Wahlen oder poli-

Der Liberalismus-Kommunitarismus-Streit

Was ist für Zusammenhalt nötig?

23 Liberalismus wird hier als moralphilosophisches Konzept verwendet und dient ausdrücklich nicht zur Bezeichnung politischer Ideologien oder Parteien. So hat z. B. sozialdemokratische Programmatik viele Schnittmengen mit dem genannten moralphilosophischen Liberalismus.

tischen und bürgerlichen Rechten) weitere ethische Normen und Werte für eine liberale Gesellschaft und ihren politischen Zusammenhalt notwendig seien. Eine Förderung solcher gemeinschaftsstiftender Werte hielten die so genannten Kommunitaristen für moralisch legitim.

Recht bald gerieten zwei Fragestellungen in den Fokus: Erstens wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht auch gemeinsame kulturelle Eigenschaften zum Zusammenhalt einer Gesellschaft beitragen können und wie diese möglicherweise moralisch legitim zu fördern seien. Zweitens ging es um die Bedeutung kultureller Differenz als Kriterium für Gerechtigkeitstheorien und die jeweiligen Umverteilungsmechanismen.

Gerechtigkeitstheorien beinhalten in der Regel Kriterien für moralisch gebotene Umverteilungen. Auch wenn sich diese meist auf sozioökonomische Bedingungen beziehen (vgl. Kymlicka 1997), ergab sich die Frage, ob sich diese Regeln auch auf ethnische oder kulturelle Differenz anwenden ließen (vgl. Fraser/Honneth 2003).

Sind ethnische Eigenschaften tatsächlich verantwortlich für eine sozioökonomische Schlechterstellung, so ist dies denkbar. Allerdings ist es selbst bei sozioökonomischer Gleichheit denkbar, dass die gesellschaftlichen Strukturen unterschiedliche Chancen und Möglichkeiten zur Teilhabe für Bürger unterschiedlicher kultureller Identität eröffnen, das heißt besonders Mehrheitsangehörige bevorzugen.

Vier normative Ansätze

Es stellt sich also das Problem, ob und wie die unterschiedlichen kulturellen Eigenschaften öffentlich gleichbehandelt werden können. Hinsichtlich dieser Frage lassen sich vier unterschiedliche normative Positionen für den Umgang mit der kulturellen Identität der Individuen bzw. Bürger erkennen. Zwei lassen sich dem kommunitaristischen, zwei dem liberalen Ansatz zuordnen.

(1) Kommunitaristen, die der Gemeinschaft der Nation eine besondere Bedeutung zumessen, weil dadurch die Identität der Bürger maßgeblich gefestigt wird und die notwendigen gemeinschaftlichen Solidaritätsressourcen erzeugt werden, stehen einer öffentlichen Anerkennung anderer Gruppenidentitäten als der der nationalen Mehrheitsgruppe kritisch gegenüber (vgl. MacIntyre 1995).

Was ist gerecht?

*Vier normative
Ansätze*

*1. Kommunitarismus
(Nation)*

Dies spalte nur die Nation und steigere die Loyalitätskonflikte. Ziel dürfe nicht die Anerkennung von Differenz, sondern müsse die Assimilation auf Grundlage einer gemeinsamen nationalen Kultur sein.

2. Kommunitarismus (Gruppe)

(2) Dem stehen kommunitaristische Ansätze gegenüber, die es aufgrund der zentralen Bedeutung der kulturellen Gruppenzugehörigkeit für die Identität des Einzelnen für moralisch geboten halten, dass diese auch im öffentlichen Raum anerkannt werden. Gruppen werden eigenständige moralische Rechte zugestanden, diese treten gewissermaßen neben die Rechte von Individuen (vgl. Van Dyke 1982; Taylor 1997 [1992]). Aufgrund dieser Bedeutung von Gruppen sei es auch hinzunehmen, dass es zu einem pluralistischen Nebeneinander ohne größeren Kontakt zwischen ethnischen Gruppen in einer Gesellschaft kommt. Problematisch ist bei diesem Ansatz vor allem die Idee, Rechte von Individuen möglicherweise zum Wohle der Gruppe einzuschränken.²⁴

3. Universalistischer Liberalismus

(3) Besonders dagegen positioniert sich eine strikt liberale Sichtweise (z. B. Barry 2001). Zwar wird zugestanden, dass ethnische und religiöse Eigenschaften durchaus eine Bedeutung für die individuelle Identität haben, diese dürften aber für die Beachtung als Gleiche keine Rolle spielen. Kollektive hätten keinen moralischen Anspruch auf entsprechende Rechte, die Individuen müssten vielmehr nur universalistisch als Bürger anerkannt werden. Ähnlich wie die staatsrechtliche Trennung von Religion und Politik sollen auch ethnische, kulturelle und religiöse Differenzen der Individuen keine Rolle mehr für die politische Sphäre spielen. Der Staat und seine Institutionen sollen dem Individuum neutral – universalistisch – gegenüberstehen. Von Bedeutung sei demnach nur eine faktische Umsetzung von Chancengleichheit.

4. Kulturell sensitiver Liberalismus

(4) Ein kulturell sensitiver Liberalismus hält eine solche Begründung aus Gerechtigkeitstheoretischen Gründen nicht für ausreichend, besonders bezweifelt er die faktische Möglichkeit einer kulturell neutralen Strukturierung des öffentlichen Raums. Ausgehend vom grundlegenden moralischen Recht, als Gleiche (Dworkin 1990: 370 ff.) behandelt zu werden, hat besonders Will Kymlicka eine Theorie multikultureller Rechte entwickelt, die auch die kulturellen Mitgliedschaften der Bürger gleichbehandelt (vgl. Kymlicka 1995). In einer historisch

²⁴ Besonders Autoren, die sich mit der Rolle von Frauen innerhalb kultureller Gruppen beschäftigen, thematisieren diese Problematik (siehe z. B. Okin 1999; Shachar 2001).

durch eine bestimmte Kultur geprägten Gesellschaft kann es notwendig sein, Angehörigen kultureller Minderheiten bestimmte Rechte zu geben, die für die Mehrheitsangehörigen so nicht notwendig sind – erst dann sei Gleichberechtigung gegeben. Zentral ist hierbei, dass den Individuen – und nicht Kollektiven – diese Rechte zustehen und sie nicht dazu dienen, die Grundrechte einzelner Mitglieder der Gruppe einzuschränken. Dies unterscheidet diesen Ansatz von kommunitaristischen Vorstellungen.

	Grundidee	Rechte für kulturelle Minderheiten	Beispiele aus verschiedenen Staaten
Kommunitarismus (Nation)	Besondere Bedeutung der Nation, Ziel ist die Assimilation in die nationale Kultur.	Keine Minderheitenrechte	Behandlung der polnischstämmigen Bürger im deutschen Kaiserreich
Kommunitarismus (Gruppen)	Besondere Bedeutung kultureller Gruppenzugehörigkeit	Minderheitenrechte auf Gruppenebene, im Gegenzug aber möglicherweise Einschränkung individueller Rechte	Politik der Franzöisierung im französischsprachigen Teil Kanadas
Universalistischer Liberalismus	Bürger sind moralisch Gleiche.	Neutraler Staat gewährt keine besonderen Minderheitenrechte.	Politik Frankreichs gegenüber Minderheiten (s. Kapitel 7)
Kulturell sensitiver Liberalismus	Neutraler Staat nicht möglich Nur ausgleichende Förderung ermöglicht Gleichberechtigung.	Minderheitenrechte auf individueller Ebene	Religiös bedingte Ausnahmen von der Kleiderordnung im öffentlichen Dienst in Großbritannien (s. Kapitel 7)

Abb. 9: Normative Ansätze der Behandlung kultureller Minderheiten

Es handelt sich um normative Ansätze, die sich aus bestimmten philosophischen Grundannahmen ergeben. In verschiedenen europäischen und außereuropäischen Staaten lassen sich dafür aber konkrete Beispiele finden.

Teilweise lassen sich auch politische Strömungen diesen normativen Ansätzen zuordnen. Es ist zwar so, dass sich in den unterschiedlichsten Ländern ganz

Zuordnung zu politischen Strömungen

verschiedene politische Strömungen oder Parteien auf jeweils unterschiedliche Ansätze berufen. Aber trotzdem kann man Schwerpunkte ausmachen:

- Konservative Strömungen und Parteien vertreten häufig eher einen auf die Nation bezogenen Kommunitarismus.
- Regionale Parteien orientieren sich fast immer an einem auf eine Minderheitengruppe bezogenen Kommunitarismus. Hier spielen dann häufig ideologische Unterschiede zwischen linken und rechten Parteien eine untergeordnete Rolle.
- Liberale, sozialdemokratische, grüne und sozialistische Strömungen vertreten meistens einen universalistischen oder kulturell sensitiven Liberalismus. Wo der Schwerpunkt liegt, ist häufig von ganz unterschiedlichen, länderspezifischen Faktoren abhängig. Es lässt sich aber bei aller Vorsicht sagen, dass liberale und sozialistische Parteien eher einem universalistischen Standpunkt zuneigen, sozialdemokratische und vor allem grüne Parteien eher einem kulturell sensitiven Standpunkt.

Zum Weiterlesen:

Will Kymlicka (1995),
*The Multicultural
Citizenship. A Liberal
Theory of Minority
Rights*, Oxford.

Susanne
Boshammer (2003),
*Gruppen, Recht,
Gerechtigkeit:
Die moralische
Begründung
der Rechte von
Minderheiten*,
Berlin.

Charles Taylor
(1997), *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt am Main.

Einordnung aus Sicht der Sozialen Demokratie

Es stellt sich die Frage, welchem dieser normativen Konzepte die Soziale Demokratie nahesteht. Ausgehend von den Grundsätzen der Sozialen Demokratie – besonders der gleichen Freiheit für jeden – kann eine legitime Position nur zwischen den beiden letztgenannten normativen Ansätzen (universalistischer oder kulturalistischer Liberalismus) zu verorten sein. Nur diese beiden Positionen erfüllen die Anforderungen der Gleichheit und sind zudem geeignet, nicht eine Zersplitterung der Gesamtgesellschaft zu befördern. Die offene Frage bleibt allerdings, ob beide Ansätze gleichermaßen geeignet sind, sowohl gleiche Teilhabe als auch eine gleiche Anerkennung aller Bürger zu gewährleisten. Um diese Frage entscheiden zu können, ist die Einschätzung hinsichtlich der möglichen Neutralität des öffentlichen Raums und seiner Institutionen zentral.

In diesem Lesebuch wird die Position vertreten, dass eine solche Neutralität unwahrscheinlich ist. Zwar sollte sie so weit wie möglich hergestellt werden, aber selbst dann dürfte eine spezifische Politik notwendig sein, um den kulturell differenten Bürgern die gleichen Möglichkeiten der Teilhabe an allen Aspekten gesellschaftlichen Lebens zu geben. Zudem ist es angesichts der Bedeutung kultureller Eigenschaften für die individuelle Identität ungerecht, den Ausdruck dieser kulturellen Eigenschaften im öffentlichen Raum nicht anzuerkennen und damit möglicherweise alle Bürger nicht gerecht zu behandeln.

Diese Überlegungen aus der normativen Philosophie haben ihre Bedeutung nicht nur für eine theoretische Gerechtigkeitskonzeption. Vielmehr finden sich zentrale Aspekte der verschiedenen Ansätze auch in den tatsächlichen Bürgerchafts- und Integrationsregelungen der Nationalstaaten. In Kapitel 7 werden einige dieser nationalen Modelle vorgestellt.

Handlungsverpflichtung des Staates

Erst wenn es nennenswerte Minderheiten – oder eine nennenswerte Zahl von Zuwanderern – gibt, wird deutlich, dass die öffentlichen (aber auch die privaten) Institutionen einer Aufnahmegesellschaft den entsprechenden Identitäten häufig nicht neutral gegenüberstehen. Dies kann dazu führen, dass weder die unterschiedlichen Identitäten der Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen anerkannt werden noch allen Betroffenen die denkbaren Teilhabechancen ermöglicht werden. Sofern dem so ist, ergeben sich aus den beiden Leitgedanken Sozialer Demokratie, Anerkennung und Teilhabe, Handlungsverpflichtungen des Staates.

Der Staat muss eingreifen, wenn signifikanten Bevölkerungsgruppen Anerkennung und gesellschaftliche Teilhabe auf Dauer unmöglich sind, insbesondere dann, wenn die Betroffenen unverschuldet in diese Situation geraten sind. Staat und Politik können die Fragen von Anerkennung und Teilhabe nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen. Diese Handlungsverpflichtung des Staates besteht allerdings nicht nur in Bezug auf Zuwanderer, sondern im Hinblick auf alle Gesellschaftsmitglieder.

Da bei Einwanderern noch zusätzliche Integrationsprozesse, nämlich die zur Eingliederung in die Gesamtgesellschaft, vorstattengehen, gilt diese Handlungsverpflichtung verstärkt bei ihnen. Was dies für Integrationsprozesse sind, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

*Was bedeutet das
für den Staat?*



Abb. 10: Der Gedankengang von Grundwerten zu Anerkennung und Teilhabe sowie spezifischer Integrationspolitik

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Es gilt, drei kulturelle Ebenen zu unterscheiden: metaphysische Sinngebungen und Heilserwartungen, individuelle und kollektive Lebensführung und die Grundwerte und Grundrechte des Zusammenlebens. Ziel muss es sein, die dritte Ebene so zu gestalten, dass auf den ersten beiden Ebenen größtmögliche Freiheit erreicht wird. Grenze dieser Freiheit sind jeweils die Grundrechte anderer.
- Zentrale Leitgedanken der Integrationspolitik der Sozialen Demokratie sind Teilhabe und Anerkennung.
- Das normative Konzept der Sozialen Demokratie zum Umgang mit kulturellen Minderheiten ist in Abgrenzung zum Kommunitarismus liberal.
- Ob es universalistisch ausgerichtet ist, das heißt alle Bürger gleichbehandelt, oder kulturell sensibel und somit auf individueller Ebene bestimmte Minderheitenrechte vorsieht, entscheidet sich an der Frage, ob man einen kulturell neutralen Staat für möglich oder unrealistisch hält.

5. INSTRUMENTE DER INTEGRATIONSPOLITIK

In diesem Kapitel

- wird der Unterschied zwischen spezifischer und unspezifischer Integrationspolitik erläutert;
- werden drei Integrationsdimensionen vorgestellt, die zur Systematisierung der staatlichen Politik hilfreich sind;
- werden unterschiedliche Politikinstrumente zur Förderung der Integration vorgestellt.

Für die Teilhabe und die Anerkennung von Einwanderern und damit ihre Integration können also bestimmte politische Instrumente notwendig sein.

Wie können diese Instrumente aussehen? Eine wichtige Unterscheidung: Der Begriff „Integrationspolitik“ wird im öffentlichen Diskurs meist mit Bezug auf Einwanderer benutzt. Aber es gibt auch andere Gruppen von Bürgern, die auf verschiedene Art und Weise gesellschaftlich ausgegrenzt sind. Tritt die Politik dieser Ausgrenzung entgegen, ist dies ebenfalls eine Form von „Integrationspolitik“, aber mit allgemeinem Anspruch.

Um beides zu unterscheiden, bietet sich die Einteilung in spezifische und unspezifische Integrationspolitik an. Von einer **spezifischen** Integrationspolitik ist die Rede, wenn sich Politikinstrumente ausschließlich (das heißt spezifisch) auf die eingewanderte Bevölkerung beziehen. Davon zu unterscheiden ist eine unspezifische Integrationspolitik. Sie richtet sich zunächst an alle Bürger. Natürlich trägt auch eine **unspezifische** Integrationspolitik zur besseren Integration von Neubürgern bei.

Ein Beispiel: Würde die im internationalen Vergleich eigentümliche Mehrgliedrigkeit des deutschen Bildungssystems aufgehoben, würden die Gesellschaft und der gesellschaftliche Zusammenhalt davon insgesamt profitieren. Verschiedene Gruppen würden besser in die Gesellschaft integriert werden: Menschen aus bildungsfernen Schichten, Menschen mit Behinderungen, die derzeit in Sonderschulen ausgesondert sind, aber eben auch Menschen mit Migrationshintergrund oder eigener Migrationsgeschichte. Je weniger Hürden im Bildungssystem, desto besser für alle.

*Integrationspolitik:
verschiedene
Zielgruppen*

*Unterscheidung:
spezifische und
unspezifische Integ-
rationspolitik*

*Ein Beispiel: das
Schulsystem*

Gleiches gilt etwa für den Arbeitsmarkt. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Integration von Einwanderern nur ein Teilaspekt gesellschaftlicher Integration ist.

Inhalt dieses Kapitels sind verschiedene Instrumente spezifischer Integrationspolitik. Wie kann man die verschiedenen Instrumente einer spezifischen Integrationspolitik systematisch ordnen? Indem man sich vergegenwärtigt, welcher Herausforderung sie jeweils begegnen sollen.

*Drei Dimensionen
der Integrations-
politik*

So unterscheiden Forscher wie Han Entzinger (2000) oder Rinus Penninx (2005) jeweils drei unterschiedliche gesellschaftliche Dimensionen, in denen die Politikinstrumente zur Integration beitragen sollen.

Diese drei – für die Integration relevanten – gesellschaftlichen Teildimensionen sind:²⁵

- eine legal-politische Dimension
- eine sozioökonomische Dimension
- eine kulturell-religiöse Dimension

Man kann auch von Integrationsinstrumenten bezogen auf den Staat, den Markt und die Nation sprechen. Hierbei handelt es sich um drei zentrale Ordnungsprinzipien moderner Gesellschaften.

legal-politisch

- Die legal-politische Dimension: Die Politikinstrumente in der legal-politischen Dimension sind darauf gerichtet, Zuwanderer in den Staat zu integrieren. Damit sind zum einen die Rechte gemeint, die mit dem Staatsbürgerstatus einhergehen, zum anderen die Prozesse und Institutionen, die für die politische Willensbildung, Interessenvertretung und dann für rechtsverbindliche Entscheidungen relevant sind.

sozioökonomisch

- Die sozioökonomische Dimension: In der sozioökonomischen Dimension sind alle Politikinstrumente zusammengefasst, die dafür sorgen, dass Zuwanderer an den Bereichen der Gesellschaft teilhaben können, so weit sie durch den Markt organisiert werden. Zu dieser Dimension können auch Instrumente gezählt werden, die der Interkulturalisierung der Verwaltung dienen.²⁶

25 Diese drei Dimensionen entsprechen wiederum drei der vier Integrationsdimensionen von Esser. Die Dimension der sozialen Primärkontakte hat keine staatliche Entsprechung.

26 Die Interkulturalisierung könnte auch als Aspekt der Anerkennung kultureller Identitäten in der kulturell-religiösen Dimension behandelt werden. Sprache hat immer einen ökonomischen und einen kulturellen Aspekt. Aufgrund der Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für den Arbeitsmarkt wird sie hier in der sozioökonomischen Dimension behandelt.

- Die kulturell-religiöse Dimension: Die kulturell-religiöse Dimension ist sicherlich am schwierigsten zu umreißen. In dieser Dimension geht es um die Integration in die Nation, also die Identifikation mit der Gemeinschaft der Bürger. Zwar lässt sich argumentieren, dass die Kategorien Staat und Nation eng miteinander verbunden sind, es macht aber trotzdem Sinn, beides zur Systematisierung zu unterscheiden (Entzinger 2000: 98). Während unter „Staat“ eher die legalen Rechtspositionen zu behandeln sind, geht es beim Begriff der „Nation“ eher um das Zusammengehörigkeitsgefühl und kulturell-religiöse Ausdrucksformen, die als Teil dieser „Gemeinschaft“ angesehen werden.

Aus der untenstehenden Tabelle gehen die im weiteren Verlauf vorgestellten Politikinstrumente hervor:

INTEGRATIONS-DIMENSION					
Legal-politisch		Sozioökonomisch		Kulturell-religiös	
INSTRUMENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Einbürgerungen, bei Zulassen mehrerer Staatsbürgerschaften • Einführung eines kommunalen Wahlrechts • Einrichtung besonderer Beratungsgremien • Vereinsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen • Antidiskriminierungspolitik • Anonymisierung von Bewerbungen • Interkulturalisierung der öffentlichen Verwaltung • Sprachförderung • Zweisprachige Angebote • Partizipative Stadtteilpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Islamischer Religionsunterricht • Umgang mit religiösen Symbolen • Einbindung religiöser Gruppen in öffentliche Institutionen • Lokales Konfliktmanagement bei Moscheebau 		

Abb. 11: Übersicht der vorgestellten integrationspolitischen Instrumente

In Kapitel 7 (Länderbeispiele) werden wir sehen, dass viele Länder diese Instrumente bereits anwenden.

Spezifische Integrationspolitik ist darauf gerichtet, Teilhabe an der Gesellschaft auch für Migranten zu gewährleisten und dabei eine mögliche Benachteiligung aufgrund einer ethnischen oder kulturellen Differenz auszugleichen. Im Folgenden werden für jede dieser Dimensionen exemplarische Politikinstrumente vorgestellt.

Zum Weiterlesen:

Dieter Filsinger (2008), *Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation*, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Bonn.

5.1. Die legal-politische Dimension

*Ordnungsprinzip:
der Staat*

Ein Ordnungsprinzip moderner Gesellschaften ist der Staat. Es ist davon auszugehen, dass Zuwanderer in der Demokratie zunächst von den politischen Entscheidungsprozessen und zum Teil auch von den vorgelagerten Meinungsbildungsprozessen ausgeschlossen sind.

Es geht dieser Dimension in erster Linie um die Integration in das politische System. Die Teilhabe an diesem System ist stark von der Rechtsposition des Einwanderers abhängig.

Volle Bürgerrechte erwirbt man immer noch mit der Staatsbürgerschaft. Es geht in dieser Dimension also vor allem um Fragen der Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungspolitik.

Das Aufenthaltsrecht

*Vorgelagert:
Aufenthaltsrecht*

Vorgeschalet zur Frage der gesellschaftlichen Einbindung von Staatsbürgern ist die Frage eines gesicherten Aufenthaltes für Nichtstaatsbürger, also Ausländer. In fast allen europäischen Ländern gibt es die Unterscheidung zwischen einem befristeten Aufenthaltsrecht (in Deutschland: Aufenthaltserlaubnis) und einem unbefristeten Aufenthaltsrecht (in Deutschland: Niederlassungserlaubnis). Besondere Integrationsprobleme entstehen durch einen unsicheren Aufenthaltsstatus.

Die **Duldung** ist nach der Definition des deutschen Aufenthaltsrechts eine „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ von ausreisepflichtigen Ausländern (§ 60a des Aufenthaltsgesetzes). Sie stellt keinen Aufenthaltstitel, also kein Recht zum Aufenthalt dar. Die Duldung dient ausschließlich dazu, dem Ausländer zu bescheinigen, dass von einer Durchsetzung der Ausreisepflicht für den in der Duldung genannten Zeitraum abgesehen wird. Mit der Duldung ist keine Arbeitserlaubnis verbunden. Sie kann nur unter bestimmten Bedingungen erteilt werden.

Das wird exemplarisch besonders bei nur geduldeten Flüchtlingen deutlich.

Deren – teilweise sogar über Jahrzehnte – unsicherer Aufenthaltsstatus verhindert bei vielen eine umfassende Integration in die Aufnahmegesellschaft, dies besonders, wenn damit ein Arbeitsverbot einhergeht – wie dies in weiten Teilen der Fall ist.

Besondere Brisanz erhält diese Duldung dann, wenn die Gründe für die Duldung sich nicht ändern, die Duldung aber nicht in einen sicheren Aufenthaltsstatus

umgewandelt, sondern immer wieder erneuert wird – es kommt zu einer „Kettenduldung“ mit allen damit einhergehenden Einschränkungen.

Dies führt dazu, dass diese Menschen von einem wichtigen Teilbereich der Integration, dem Arbeitsmarkt, ausgeschlossen werden. Sie sind zusammen mit ihren Familien ausschließlich auf Sozialleistungen (die sich aus dem Asylbewerberleistungsgesetz ergeben) angewiesen. Dadurch wird nicht zuletzt das Selbstwertgefühl beeinträchtigt.

Besondere Dramatik erhält das Problem immer dann, wenn die Duldung nach langer Zeit dann doch aufgehoben und die Ausweisung angesetzt wird. Sie trifft dann möglicherweise auch die Kinder, die seit Jahren in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen sind.

Normativ lässt sich formulieren: Wenn es zu einer Einwanderung gekommen ist, muss es für die betroffenen Personen auf Dauer eine faire Chance auf einen legalen Aufenthaltsstatus geben. Das darf nicht an unzumutbare Bedingungen geknüpft werden.

Einbürgerungspolitik

Es wird immer wieder diskutiert, ob Einbürgerung am Anfang einer umfassenden Eingliederung in eine Gesellschaft stehen soll. Sie ermöglicht ja überhaupt erst die Wahrnehmung des vollwertigen Bürgerstatus.

Oder soll sie den Abschluss einer bereits abgeschlossenen (und bewiesenen?) Integration darstellen, gewissermaßen die Krönung eines bereits beendeten Prozesses? Je nach Position hat dies natürlich Auswirkungen auf die Kriterien bei Einbürgerungen: streng oder weniger streng?

Wahrscheinlich ist das aber eine falsche Gegenüberstellung. Die Einbürgerung ist eines von vielen Instrumenten. Sie ist sowohl Anerkennung für bereits vollzogene Integrationsleistungen als auch Anreiz und Einladung, sich noch weiter auf die Aufnahmegesellschaft einzulassen.

Studien zeigen (siehe z. B. Wunderlich 2005), dass für Migranten bei einer Einbürgerung keineswegs nur der Wunsch nach politischer Partizipation eine Rolle spielt. Es ist eine Vielzahl von Gründen: An erster Stelle steht dabei die Sicherung des rechtlichen Status – vor allem des Aufenthaltsstatus.

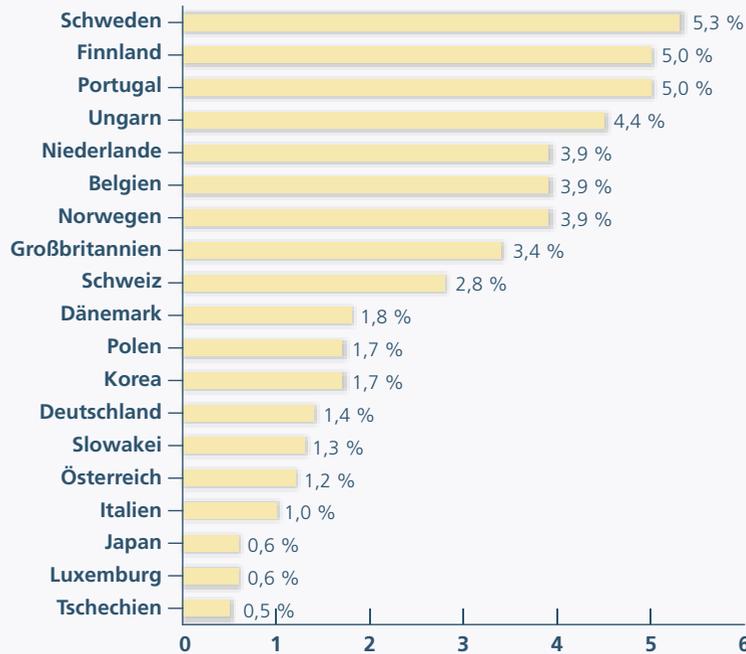
*Problem:
„Kettenduldung“*

*Eine faire Chance
geben!*

*Einbürgerung:
Abschluss oder
Anfang?*

Frage falsch gestellt!

Die Zahl der Einbürgerungen ist ein üblicher Indikator für den „Erfolg“ der Integrationspolitik. Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass sich gerade besonders gut integrierte Ausländer einbürgern lassen (Salantin/Wikening 2003). Das hat auch mit den hohen Hürden für Einbürgerungen zu tun. Statistisch führt das zu Verzerrungen, falls bei der Frage nach Integrationserfolgen nur im Hinblick auf die Nationalität unterschieden wird. Die gut integrierten Einwanderer sind nach ihrer Einbürgerung Deutsche. Nur die schlechter integrierten Einwanderer verbleiben in der Kategorie „Ausländer“. Erfolge in der Integrationspolitik werden so nicht sichtbar. Sinnvoller ist daher eine Unterscheidung nach Migrationshintergrund.



Quelle: OECD 2010

Abb. 12: Einbürgerungsraten 2008 im OECD-Vergleich

Lesebeispiel: In Schweden wurden im Jahr 2008 5,3 % aller Ausländer, die dort lebten, eingebürgert. In Deutschland wurden 2008 im Vergleich 1,4 % der dort lebenden Ausländer Deutsche.

Eine **Einbürgerungsrate** ist das Verhältnis der Zahl der Einbürgerungen zur Zahl der gesamten ausländischen Bevölkerung. Ganz korrekt müsste letztere die Zahl der **einbürgerungsberechtigten** Ausländer sein. Da diese Zahl nur schwer vergleichend zu ermitteln ist, wird die Gesamtzahl verwendet. Die Ergebnisse sind dann auch grundsätzlich vergleichbar.

Misst man die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ausländer, schneidet Deutschland eher unterdurchschnittlich ab. Dies kann viele Gründe haben: Auf der einen Seite die Motivation und Kosten-Nutzen-Überle-

gungen der Einbürgerungsberechtigten, auf der anderen die Anforderungen für eine Einbürgerung. Anforderungen gibt es in der Regel in Bezug auf:

- die erforderliche Dauer des Aufenthalts
- die vorhandenen materiellen Mittel bzw. einen Arbeitsplatz
- nachzuweisende Sprachkenntnisse
- Kenntnisse der jeweiligen Verfassungsordnung und das Bekenntnis zu ihr
- die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft

Die letzte Anforderung ist auch in Deutschland für die meisten Fälle relevant. Deutschland gehört zu einer Gruppe europäischer Staaten, die diese Forderung erheben. Sie hat einen negativen Einfluss auf die Einbürgerungsquoten der hier lebenden Ausländer (vgl. Henkes 2008: 124 ff.).

Keine Akzeptanz	Akzeptanz in Ausnahmefällen	Akzeptanz
<ul style="list-style-type: none">• Dänemark• Griechenland*• Luxemburg• Norwegen• Österreich	<ul style="list-style-type: none">• Deutschland• Niederlande• Spanien	<ul style="list-style-type: none">• Belgien• Finnland• Frankreich• Großbritannien• Irland• Italien• Portugal• Schweden• Schweiz

* Keine rechtlichen Regelungen, die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit wird aber in der Praxis verlangt.
Quelle: Bauböck/Münz/Waldrauch 2005

Abb. 13: Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung in verschiedenen Ländern

Vor allem konservative Politiker argumentieren häufig gegen eine doppelte Staatsbürgerschaft. Ihr Argument ist zumeist, dass es bei den Betroffenen zu Loyalitätskonflikten kommen könne und es außerdem wünschenswert sei, dass sich Einzubürgernde klar und eindeutig zu ihrem neuen Land bekennen – dies geschehe durch die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft. Eine Folge davon war beispielsweise die so genannte Optionspflicht.

Dabei ist die doppelte Staatsbürgerschaft in Deutschland nicht so selten, wie vielleicht angenommen wird. Sieht man von den doppelten Staatsbürgerschaften aufgrund der Geburt (binationale Ehen) ab, dann gibt es folgende Ausnahmen (§ 12 Staatsangehörigkeitsgesetz):

- Von der Forderung, die alte Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung abzugeben, wird bei allen EU-Bürgern und Bürgern aus der Schweiz abgesehen, ebenso bei anerkannten Flüchtlingen.
- Zusätzliche Einzelfallentscheidungen gibt es in den Fällen, in denen der alte Staat unverhältnismäßige Hürden (Gebühren, Dokumente) aufrichtet.
- Schließlich gibt es Staaten, die eine Entlassung aus der Staatsbürgerschaft gar nicht erlauben. Das sind vor allem viele arabische Staaten. Auch in diesen Fällen wird auf eine Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft verzichtet.

Auf Druck der FDP wurde bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 in Bezug auf die doppelte Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die so genannte **Optionspflicht** eingeführt. Spätestens mit der Vollendung des 23. Lebensjahres müssen sich diese Kinder für eine Staatsangehörigkeit entscheiden (eine Option wählen). Kinder, deren Eltern EU-Bürger sind, können beide Staatsangehörigkeiten behalten.

Diese „Ausnahmen“ führen dazu, dass in den letzten Jahren etwas über 50 % aller Einbürgerungen in Deutschland unter Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft erfolgten. Schaut man sich die tatsächliche Verteilung der Länder, aus denen die Eingebürgerten stammen, an, dann sind in erster Linie türkische Staatsbürger vom Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft betroffen.

Was diese Politik gerade in Deutschland so kritikwürdig macht und bei den Betroffenen für Unmut sorgt, ist die Tatsache, dass es Ausnahmen von dieser Regelung gibt und deshalb nicht alle Gruppen davon betroffen sind (s. o.).

„Ich denke, mit der jetzigen Regelung wird man die jungen Menschen nicht näher an Deutschland binden, eher ist das Gegenteil der Fall. Wenn sie sich, so unter Druck gesetzt, aus pragmatischen Gründen für die deutsche Staatsbürgerschaft entscheiden, werden sie es mit Abneigung tun. Besser wäre es gewesen, die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft zuzulassen.“

(Kenan Kolat 2009)

Bei der Frage, ob eine doppelte Staatsbürgerschaft ein Problem ist, wird von konservativer Seite zuweilen darauf Bezug genommen, um welche zweite Staatsbürgerschaft es sich handelt. Dem niedersächsischen Ministerpräsidenten McAllister wurden bisher beispielsweise keine Loyalitätskonflikte unterstellt.

In einer Debatte über die doppelte Staatsbürgerschaft im niedersächsischen Landtag brachten Redner der SPD, der Grünen und der Linken immer wieder die doppelte Staatsbürgerschaft des damaligen CDU-Landesvorsitzenden und heutigen Ministerpräsidenten zur Sprache. Dazu lautete die Antwort des Abgeordneten Biallas (CDU): „Herr McAllister heißt McAllister, weil er einen schottischen Vater hat. Deswegen ist er britischer Staatsbürger und deutscher Staatsbürger. Von Ihnen wird ja wohl niemand behaupten wollen, dass Herr McAllister in der Türkei geboren ist. Das ist der Unterschied zwischen Herrn McAllister und dem Sachverhalt, um den es hier geht.“²⁷

Gerade im Bereich der Einbürgerungspolitik kommt es allerdings nicht nur auf die objektiven Hürden für Einbürgerungswillige an. Die Beantragung einer neuen Staatsbürgerschaft (und gegebenenfalls die Aufgabe der alten) ist durchaus mit Emotionen verbunden. Sie sollte deshalb von staatlicher Seite auch dementsprechend gewürdigt und etwa mit Symbolen begleitet werden.

Ein solches Symbol sind die zunehmenden Einbürgerungsfeiern, wie sie in klassischen Einwanderungsländern wie den USA oder Kanada üblich sind. Eine Einbürgerungsfeier in einem würdigen Rahmen ist im Vergleich zu einer rein bürokratischen Übergabe der Dokumente ein wichtiges Symbol einer „Willkommenskultur“. Sie kann den neuen Bürgern deutlich machen, dass sie gewünscht sind.

*Konservative
Argumente:
Zweierlei Maß?*

*Einbürgerung
würdigen!*

²⁷ Niedersächsischer Landtag, Plenarprotokoll 16/27 (14. Januar 2009), S. 3213.

Einbürgerungstest

Bei einem Einbürgerungstest handelt es sich um eine Prüfung, bei der das staatsbürgerliche Wissen eines Einbürgerungswilligen im Hinblick auf die Geschichte, die Sprache, die Kultur und das Staatswesen des Landes, in dem die Einbürgerung erfolgen soll, abgefragt wird. Seit dem 1. September 2008 müssen Ausländer in Deutschland zur Einbürgerung einen bundeseinheitlichen Einbürgerungstest bestehen.

Idee: Grundkenntnisse sicherstellen

Dem war eine lange Debatte vorausgegangen. Die Frage war, wie gesichert und bewiesen werden kann, dass Einbürgerungswillige über gewisse Grundkenntnisse des politischen Systems verfügen. Eine ähnliche Debatte gab es in vielen Ländern Europas (siehe Michalowski 2006).

Erste Vorschläge für einen entsprechenden Test waren der so genannte Muslim-Test der baden-württembergischen Landesregierung und ein Vorschlag der hessischen Landesregierung.

Grundkenntnisse?

Beide zogen massive Kritik auf sich, der eine, weil er nach tiefsten Überzeugungen und Werten fragte. Er sollte zudem nur für Einbürgerungswillige aus bestimmten Ländern gelten, der andere, weil er besonders komplizierte Fragen enthielt. Das prominenteste Beispiel war dabei die Frage nach dem Motiv eines bekannten Bildes von Caspar David Friedrich. Hätten Sie die Antwort gewusst?

EINBÜRGERUNGSTEST

Hätten Sie es gewusst?

76. In welcher Stadt hat das Europäische Parlament seinen Sitz?
84. Der deutsche Maler Caspar David Friedrich malte auf einem seiner bekanntesten Bilder eine Landschaft auf der Ostseeinsel Rügen. Welches Motiv zeigt dieses Bild?
85. In Kassel findet alle fünf Jahre eine der bedeutendsten Ausstellungen moderner und zeitgenössischer Kunst statt. Welchen Namen trägt diese Ausstellung?
95. Welcher deutsche Physiker hat mit seiner Entdeckung im Jahre 1895 die medizinische Diagnose bis zum heutigen Tag revolutioniert?

Lösungen S. 63

Quelle: Hamburger Abendblatt vom 16. März 2006

Abb. 14: Vier Fragen aus dem hessischen Vorschlag eines Einbürgerungstests

Schlussendlich einigten sich die Landesinnenminister auf einen Test, der im Wesentlichen Fragen zur politischen Grundordnung enthielt.

Auch aus Sicht der Sozialen Demokratie darf ein Einbürgerungstest von potenziellen Neubürgern nichts verlangen, was nicht auch von den Eingesessenen verlangt werden kann. Da es um die Aufnahme in den politischen Bürgerverband geht, kann sich der Testinhalt auch nur auf solche staatsbürgerlichen Werte beziehen, darüber hinausgehende Fragen sind unzulässig.

So ist eine Frage wie die nach dem Motiv des bekanntesten Bildes von Caspar David Friedrich im Entwurf des hessischen Einbürgerungstests erkennbar von einem bildungsbürgerlichen Wunschbild geprägt. Salopp formuliert: Wenn mir die rechtsstaatlichen Grundsätze des Gemeinwesens bekannt sind und ich diese bejahe, dann habe ich die individuelle Freiheit, nicht wissen zu müssen, wer Caspar David Friedrich war.

Die Beachtung der Bedingung, „als Gleiche“ behandelt zu werden, verlangt zudem eine individuelle Zurechnung. Es geht also nicht, aufgrund von Vermutungen über die Einstellungen ganzer Gruppen (z. B. Muslime) nur Angehörige dieser Gruppe besonderen Anforderungen zu unterziehen. Individuen müssen einzeln und gleich „geprüft“ werden.

Einführung eines allgemeinen kommunalen Wahlrechts für Ausländer

Volle Bürgerrechte sind mit der Staatsangehörigkeit verbunden. Um trotzdem teilweise politische Teilhabe zu ermöglichen, ist ein kommunales Wahlrecht für Ausländer denkbar, wie es seit 1995 für EU-Bürger existiert.

Die Befürworter eines solchen Wahlrechts argumentieren mit dem demokratischen Grundsatz, dass über Dinge, die alle betreffen, auch alle mitbestimmen sollen. Es wird argumentiert, dass Entscheidungen auf lokaler Ebene die dort Wohnenden sofort und direkt betreffen. Es wäre auch ein wichtiges Element einer symbolischen Politik, dass auch lang ansässige Ausländer zur „Gemeinschaft“ zählen und über die Belange mitbestimmen sollten.

In bisher fünf EU-Staaten wurde neben der Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger ein solches lokales Wahlrecht, so es noch nicht bestand, auch auf

*Soziale Demokratie:
nur staatsbürgerliche Werte
abfragen*

*Idee: vor Ort
mitentscheiden*

Nicht-EU-Bürger ausgedehnt: in Irland, Schweden, Dänemark, Finnland und den Niederlanden. Dort haben Nicht-EU-Bürger das kommunale aktive und passive Wahlrecht. Hinzu kommen Belgien, Luxemburg und Ungarn, die zumindest ein aktives Wahlrecht für alle Drittstaatsangehörige haben.²⁸

Änderungen in den Landesverfassungen der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein, die 1989/90 ein solches Wahlrecht einführen wollten, wurden in einem einstimmigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig erklärt.

Zentrales Argument des Gerichts war, dass dem „Volk“ die letztgültige Entscheidungskompetenz zukommt und das Grundgesetz das Volk eindeutig als deutsche Staatsangehörige definiert. Dem Argument, dass kommunale Vertretungsorgane nicht den Parlamenten zuzuordnen sind, sondern der Verwaltung, wollte das Gericht nicht folgen. Es ist davon auszugehen, dass es in Deutschland zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer, die keine EU-Bürger sind, einer Verfassungsänderung und damit einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf.

Unabhängig von den rechtlichen Problematiken stellt sich die Frage, inwieweit die Einführung eines solchen Wahlrechts in Deutschland tatsächlich dazu beitragen könnte, die politische Partizipation von Ausländern zu verbessern.

Kommunales Wahlrecht für EU-Bürger

Kurz nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wurde der Vertrag von Maastricht beschlossen, der ein kommunales Wahlrecht für die EU-Bürger vorsah. Wie ließ sich das mit den vorigen Urteilen des Gerichts zum Wahlrecht vereinbaren?

In seinem Urteil, das den Maastricht-Vertrag mit dem Grundgesetz für vereinbar erklärte, fand das Gericht eine interessante Lösung des Problems: Es definierte nämlich die Unionsbürgerschaft als ersten Schritt auf dem Weg zu einem irgendwie gearteten europäischen Volk.

„Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existenzieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht“ (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 – Maastricht, S. 184). Dieses entstehende Volk legitimiere dann auch ein kommunales Wahlrecht für EU-Bürger.

²⁸ Neben diesen Ländern, die ein umfassendes Wahlrecht für Ausländer eingeführt haben, gibt es noch einige, die dies für bestimmte Gruppen gesetzlich verankert haben (so z. B. Großbritannien für Bürger von Commonwealth-Staaten), und solche, die dies von bilateralen Verträgen abhängig machen (z. B. Spanien).

Ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene wäre zwar eine Möglichkeit, die Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern, kann aber wohl auf Dauer eine Einbürgerung – und damit eine Beteiligung auf allen Ebenen – nicht ersetzen.

Beauftragte und Beiräte

In allen europäischen Ländern wurden auf den verschiedensten Ebenen (kommunal, regional, national) Stellen für Integrationsbeauftragte sowie Konsultationsgremien eingerichtet. Diese Integrationsbeauftragten und Beiräte sind eher ergänzende und indirekte Partizipationsinstrumente. Sie sollen für einen Übergangszeitraum die Interessen der Migranten vertreten, solange diese nicht direkt in die Politik durch Wahlrechte integriert sind.

Besonders Konsultationsorgane können dabei partizipativ wirken. Oft bestehen diese Gremien aus Vertretern wichtiger Migrantenorganisationen einerseits und Vertretern der politischen Organe andererseits. Es gibt aber auch Gremien, die nur aus Migrantenvertretern bestehen und als Lobbyorganisationen versuchen, ihre Interessen möglichst effektiv nach außen – und gegenüber den politischen Akteuren – zu vertreten. Von besonderer Bedeutung sind drei Aspekte:

1. die tatsächliche Repräsentativität dieser Gremien im Hinblick auf die vertretene Bevölkerung
2. die konkrete Ausgestaltung mit Kompetenzen über ein reines Anhörungsrecht hinaus
3. der informelle Einfluss, den nicht zuletzt die tatsächlichen Entscheidungsgremien freiwillig einräumen

Sind alle drei Kriterien erfüllt, das heißt, ist das Gremium hinreichend repräsentativ, ist es mit Kompetenzen ausgestattet und wird es von den anderen politischen Akteuren (und Institutionen) tatsächlich beteiligt, dann kann es zu einer wichtigen Beteiligungsform werden.

Das Hauptproblem dieser Beiräte bleibt jedoch bestehen: Sie haben keine Entscheidungsbefugnis und sind nur beratend tätig. Ohnehin ist ihre Durchsetzungskraft oft gering, da der Beirat eine Gruppe vertritt, die aufgrund des fehlenden Wahlrechts zumindest über Wahlen keinen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben kann. Sie wurden zusätzlich von der Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Ausländer betroffen. Diese Personengruppe kann nun direkt das entsprechende kommunale Vertretungsgremium wählen.

*Ergänzend: Beiräte
und Beauftragte*

*Drei wichtige
Aspekte*

Hinzu kommt, dass es bei Wahlen zu Ausländerbeiräten oft eine extrem schwache Wahlbeteiligung gibt.

*Weiterentwicklung:
Integrationsbeiräte*

In vielen Bundesländern wird mittlerweile versucht, dieser Bedeutungsabnahme der Ausländerbeiräte durch eine Weiterentwicklung hin zu Integrationsbeiräten entgegenzuwirken. Zwei Elemente spielen dabei in unterschiedlicher Gewichtung eine Rolle:

- Die Ausdehnung des Wahlrechts auf Aussiedler und Eingebürgerte. Es wird dabei davon ausgegangen, dass deren Problemlagen ähnlich seien und der Beirat damit zu einem Interessenvertreter für alle diese Gruppen werden könne.
- Eine Erweiterung der Mitglieder entweder durch Vertreter der kommunalen Ratsfraktionen oder in der Kommune aktive Migrantensorganisationen (was im Grunde eine Rückkehr zur alten Form der Berufung darstellt), um die Vernetzung mit anderen Organisationen zu fördern.

Förderung von Migrantenselbstorganisationen

Die Institutionen der repräsentativen Demokratie sind in der Regel auf allen Ebenen in ein Geflecht zivilgesellschaftlicher Organisationen und Verbände eingebettet. Durch sie werden politische und sonstige Interessen zum Ausdruck gebracht, organisiert und im Vorfeld von Entscheidungsprozessen an die Entscheidungsträger herangetragen.

Die Vertretung von Migranten in solchen Interessenverbänden ist gering. Auch die Präsenz von besonderen Migrantenselbstorganisationen ist oft nur schwach. Die Interessen von Migranten werden daher nicht in gleicher Weise gehört wie andere. Dies liegt nicht zuletzt oft an fehlenden Ressourcen und hinsichtlich der Interessenvertretung auch am fehlenden Know-how.

Gerade auf lokaler Ebene kann eine staatliche Förderung von Migrantenselbstorganisationen diesen „Wettbewerbsnachteil“ ausgleichen. Es geht dabei zwar auch um eine finanzielle Förderung der entsprechenden Aktivitäten (besonders der alltäglichen Arbeit), vor allem aber um eine Schulung der entsprechenden Ehrenamtlichen.

Zum Weiterlesen:

*Die Akademie
Management und
Politik (MuP) der FES
bietet vielfältige
Angebote, mit
denen Handlungs-
kompetenzen für
das professionelle
Management gesell-
schaftspolitischer
Organisation erwei-
tert und vertieft
werden können.*

► www.fes-mup.de

In **Berlin** wurde 2003 ein **Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen** eingerichtet. Er setzt sich aus Vertretern der Verwaltungen, der großen deutschen Verbände – um deren Expertise einzubinden – und Vertretern der Migrantenorganisationen zusammen. Interessant ist das Verfahren zur Bestimmung der Vertreter der Migranten.

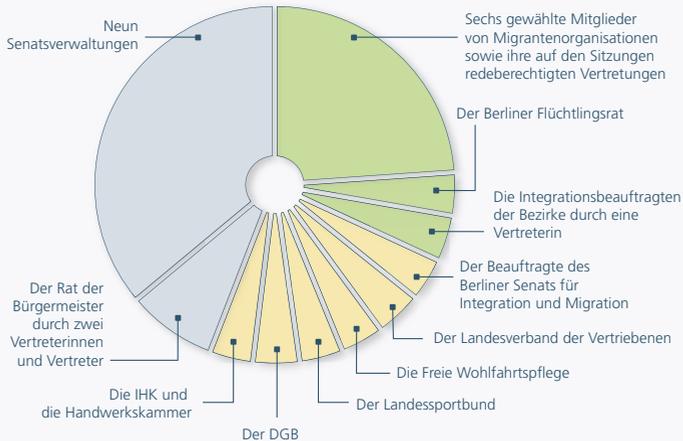


Abb. 15: Zusammensetzung des Berliner Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen

Die sechs Sitze der Migrantenorganisationen werden regional nach den Herkunftsländern quotiert, um die Dominanz einer ethnischen Gruppe zu verhindern. Dann werden die Vertreter für diese Sitze in einer Versammlung aller Migrantenvereine gewählt. Bewerber für diese Sitze müssen von mindestens drei Verbänden nominiert werden.

Dadurch ist gewährleistet, dass die Bewerber tatsächlich einen organisatorischen Rückhalt innerhalb der Migrantenvereine haben. Bemerkenswert ist, dass es gelungen ist, den Posten für die Region Türkei im abgestimmten Wechsel mit einem Türken und einem Kurden zu besetzen. Die Einbindung der Senatsverwaltungen (das heißt der Exekutive) macht die Stadtverwaltung selbst zum Teil des Rates. Damit ist sichergestellt, dass die Stadtverwaltung den Rat wahrnimmt. Aufgewertet wird das Gremium zusätzlich dadurch, dass die Verwaltung hochrangig durch die Staatssekretäre vertreten wird.

Das bedeutet für die Soziale Demokratie:

- Ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländer ist ein wichtiges Beteiligungs-instrument, das Ziel muss aber die vollständige politische Gleichstellung durch die Einbürgerung sein.
- Einbürgerungstests dürfen sich nur auf staatsbürgerliche Aspekte beziehen und keinen bildungsbürgerlichen Wissenskatalog abfragen.
- Doppelte Staatsbürgerschaften sollten grundsätzlich zugelassen werden.
- Damit ihre Interessen berücksichtigt werden können, dürfen Migranten nicht nur in Form von Beiräten in die vorgelagerten institutionellen politischen Kommunikationsstrukturen von Entscheidungsgremien eingebunden werden.

5.2. Die sozioökonomische Dimension

*Ordnungsprinzip:
Markt*

Diese Dimension fasst Politiken zur Integration in die gesellschaftlichen Teilsysteme zusammen, die in irgendeiner Form marktförmig organisiert sind bzw. für die soziale und ökonomische Position auf Märkten von Relevanz sind. Das gesellschaftliche Ordnungsprinzip, auf das sich die Integration hier bezieht, ist demnach der Markt. Von dieser Dimension werden viele Aspekte erfasst, die für die strukturelle Integration von Bedeutung sind.

*Ausschluss von Arbeit
und Bildung*

In vielen europäischen Ländern werden Migranten von den zentralen sozio-ökonomischen Verteilungsebenen (vor allem Arbeit und Bildung) ausgeschlossen oder auf diesen benachteiligt. Aus der mangelhaften Teilhabe am wirtschaftlich-sozialen Leben folgt die (im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) überdurchschnittliche Zugehörigkeit zu einer Schicht, die durch Abhängigkeit von Sozialleistungen oder Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnsektor gekennzeichnet ist.

Zusätzlich besteht die Gefahr, dass diese Zugehörigkeit von Generation zu Generation weitergegeben wird. Teilgruppen der Migranten erfahren gerade auf dem Arbeitsmarkt oft eine doppelte Diskriminierung – sowohl als Migranten wie auch als Angehörige eines bestimmten sozialen Milieus.

Für die Soziale Demokratie ist eine solche Verminderung der Chancen auf Teilhabe an der Gesellschaft aufgrund ethnischer Eigenschaften der Individuen nicht hinnehmbar. Leisten die normalen – das heißt unspezifischen – Instrumente zur Herstellung von gleichen Teilhabemöglichkeiten keine Inklusion, so ist möglicherweise eine spezifische, nur auf Migranten bezogene Politik nötig.

Arbeitsmarktpolitik

*Problem:
„Unterschichtung“*

Zentrales Element dieser Dimension ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Es ist kein außergewöhnliches Phänomen, dass sich Zuwanderer aufgrund ihrer lückenhaften Sprachkenntnisse (und anderer fehlender Fertigkeiten) zunächst auf den unteren Schichten des einheimischen Arbeitsmarkts einordnen. Das ist die „Unterschichtung“ (Esser 2001). Eine Gesellschaft kann allerdings nur dann als gerecht bezeichnet werden, wenn eine solche Positionierung nicht an deren Kinder weitergegeben wird und zusätzlich Chancen für die Zuwanderer selbst eröffnet werden. Dass dies notwendig ist, zeigt ein Blick auf die Arbeitslosen-

quoten von Migranten im Vergleich zu denjenigen der Mehrheitsbevölkerung. Damit dies nicht geschieht, sind mehrere Politikinstrumente denkbar.

Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen

Es zeigt sich, dass die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen für die angemessene Integration auf dem Arbeitsmarkt ein besonders wichtiger Punkt ist. Gerade in Deutschland scheint es auf diesem Feld größere Probleme zu geben, die zu einer Ausgrenzung vieler Zuwanderer aus dem Arbeitsmarkt führen – unabhängig von möglichen Defiziten bei der Sprachbeherrschung. Schätzungen gehen dahin, dass ca. 200.000 hoch qualifizierte Migranten in Deutschland leben, deren in der Heimat erworbene Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt werden. Dies führt dazu, dass diese Menschen ihr Potenzial auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Entfaltung bringen können, die Gesellschaft Ressourcen nicht nutzt und zusätzliche Konkurrenz um Arbeitsplätze mit niedrigeren Anforderungsprofilen entsteht.

Antidiskriminierungspolitik

Diskriminierungen von als fremd und anders empfundenen Personen gibt es in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen. Besonders auf dem Arbeitsmarkt und – zusätzlich – beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf sind aber gerade Einwanderer davon betroffen. Das beeinträchtigt nicht nur die strukturelle Integration, sondern verschenkt auf Dauer auch wirtschaftliche Potenziale.

Zur Durchsetzung einer Politik der Antidiskriminierung ist es hilfreich, wenn neben einem entsprechenden Gleichheitsgrundsatz in der jeweiligen Verfassung (was in fast jedem Staat der EU der Fall ist) auch ausformulierte Antidiskriminierungs- oder Gleichbehandlungsgesetze existieren.

Die EU-Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse) und die EU-Richtlinie 2000/78/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung) führten in den meisten Mitgliedsländern zur Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen, so auch in Deutschland. Allerdings fehlt hier im Unterschied zu Großbritannien noch das breite Fundament der dort bereits durchgesetzten finanziellen und rechtlichen Hilfen, die für Opfer von Diskriminierungen bereitgestellt werden. In Großbritannien verfügt die Commission for Equality and Human Rights (Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte/CEHR) über eine Vielzahl juristischer Mittel. Ein erster deutscher Schritt in

Problem: Abschlüsse werden nicht anerkannt

Antidiskriminierungsgesetze: positiver Einfluss der EU

diese Richtung war die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes, angesiedelt im Familienministerium.²⁹

Interkulturalisierung der öffentlichen Verwaltung

Eine besondere Rolle bei der Integration von Migranten spielt die öffentliche Verwaltung. Dies hat mehrere Gründe:

- Der Bürger muss sich im Staat – und das ist oft die Verwaltung – wiedererkennen.
- Was häufig übersehen wird, ist, dass in der modernen Gesellschaft die staatliche Verwaltung der größte Arbeitgeber ist, er also gerade für die Teilhabe am Arbeitsmarkt eine herausgehobene Bedeutung hat.

Zudem muss auch die Verwaltung selbst durch interkulturelle Kompetenz dazu befähigt werden, in einer kulturell heterogenen Gesellschaft zu agieren. Die interkulturelle Kompetenz einer Verwaltung lässt sich durch eine entsprechende Schulung des bestehenden Personals erreichen. Die beiden anderen Aspekte sind aber nur dann zu verwirklichen, wenn Migranten in den öffentlichen Dienst eintreten, dort also beschäftigt sind.

Gerade für Deutschland lässt sich festhalten, dass der öffentliche Dienst noch monokulturell geprägt ist. In fast allen Bereichen – und vor allem in höheren – sind Menschen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert.

Dies hat Auswirkungen auf die Identifikation des Bürgers mit seiner Verwaltung (erster Aspekt). Für die Identifikation und das Vertrauen in staatliches Handeln ist es nicht unerheblich, dass die Bürger Gemeinsamkeiten mit den dort tätigen Angestellten erkennen können. Ein monokultureller, nur aus Angehörigen der Mehrheitsgruppe bestehender öffentlicher Dienst kann diese Anforderungen im Hinblick auf Angehörige der Minderheiten nicht erfüllen. Eine entsprechende Veränderung kann aber nur erreicht werden, wenn auch die Möglichkeit für Einstellungen besteht.

Ein hochgradig umstrittenes Politikinstrument, das zur Steigerung der Teilhabe gerade auch in der öffentlichen Verwaltung immer wieder genannt wird, ist eine Personalquotierung über den Ausbildungsbereich hinaus.

²⁹ Vgl. Kapitel 7.1. Deutschland.

Viele Argumente und Gegenargumente, die in Bezug auf eine Frauenquote aufgeführt werden, gelten im selben Maße auch für eine so genannte Migrantenquote. Wenn man keine Quote einführen will, was angesichts des „Gleichbehandlungsgrundsatzes“ rechtlich schwierig ist, sind folgende Instrumente zur Steigerung der Beteiligung denkbar:

- Förderung der Ausbildungsquoten für Migranten im öffentlichen Dienst. Eine schlechte Beteiligung von Migranten am öffentlichen Dienst ist nicht zuletzt darin begründet, dass potenzielle Bewerber (das heißt Jugendliche) diese Beschäftigungsmöglichkeiten häufig gar nicht kennen. Entsprechende Informationskampagnen sind ein einfaches Mittel, diese Möglichkeiten bekannter zu machen. Wenn sie mit entsprechenden Bewerbungstrainings gekoppelt werden, sind sie überraschend effektiv. Dass dies erfolgreich sein kann, zeigt sich z. B. an den steigenden Ausbildungszahlen von Migranten im öffentlichen Dienst durch die Kampagne „Berlin braucht Dich“³⁰ (vgl. Beauftragter des Senats für Integration und Migration 2007).
- Kompetenzen und Sprachen als Einstellungskriterien. Auch wenn es nicht gewollt ist, Migranten schlicht aufgrund des „Migrantenseins“ bevorzugt einzustellen, so lassen sich doch entsprechende Vorerfahrungen, interkulturelle Kompetenzen und besonders Sprachkenntnisse als positive Einstellungskriterien formulieren. Diese Eigenschaften gewinnen immerhin für das Arbeiten im öffentlichen Dienst in einer kulturell heterogenen Gesellschaft an Bedeutung.

Anonymisierte Bewerbungen

Wenn man nicht die Herkunft zu einem eigenständigen Einstellungskriterium machen möchte, dann kann versucht werden, dass dieses Kriterium auf dem Arbeitsmarkt eine möglichst geringe Rolle spielt.

Denn ein Aspekt, der nicht unwesentlich zum schlechten Abschneiden der Migranten auf dem Arbeitsmarkt führt, ist in den Auswahlprozessen bei Stellenbesetzungen zu suchen. Ob bewusst oder unbewusst tendieren Personalverantwortliche zu Bewerbern aus der Mehrheitsgesellschaft. So haben neuere Untersuchungen gezeigt (Kaas/Manger 2010; Krause/Rinne/Zimmermann 2010), dass dies selbst bei Bewerbungen um Praktikumsplätze gilt: Bewerber mit deutsch klingenden Namen haben bei exakt gleichen Lebensläufen eine um 17 % bessere Chance, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, als solche mit einem türkisch klingenden Namen. Unter-

30 www.berlin-braucht-dich.de

sucht wurde in der Studie zudem ein eher höher qualifizierter Teilbereich. Migranten scheitern an dieser Hürde also oft, ehe es überhaupt zu einem persönlichen Kontakt kommt.

Um diese Mechanismen auszuhebeln, wird zunehmend an Bestimmungen zur Anonymisierung von Bewerbungen gedacht. Dabei soll weder aus dem Namen noch aus einem Bild auf einen entsprechenden Migrationshintergrund zu schließen sein.

*Unterbewusste
Diskriminierung
verhindern*

Ziel ist dabei natürlich nicht, eine Arbeitsstelle ohne persönliches Bewerbungsgespräch zu besetzen, sondern ausschließlich eine erste Hürde, die oft unbewusst aufgerichtet wird, zu beseitigen.³¹

Bildungspolitik

Der gesamte Bereich der Integrationsmaßnahmen im Bereich der Bildung wird in der sozioökonomischen Integrationsdimension verortet. Denn Bildung ist für das Erreichen von entsprechenden Positionen gerade auf dem Arbeitsmarkt und damit für den sozialen Status von erheblicher Bedeutung.

*Bildung zentral für
den sozialen Status*

Auch hier soll wieder nicht auf solche Politikinstrumente eingegangen werden, die die Teilhabemöglichkeiten aller verbessern, so auch für Migranten. Zu denken ist hier besonders an eine Politik, die die Durchlässigkeit eines Bildungssystems gerade für Heranwachsende aus unteren sozialen Schichten verbessert. Es ist unbestritten, dass – da Migranten überproportional eher schwächeren sozialen Schichten angehören – solche Strategien auch überdurchschnittlich Jugendlichen und Kindern mit Migrationshintergrund zugutekommen. Zwei Aspekte sollen genannt werden:

- frühkindliche Förderungen, gerade auch durch entsprechende staatliche Einrichtungen (Kitas, Krippen)
- ein Schulsystem, das nicht durch eine zu frühe Festlegung auf bestimmte Schulzweige einen entsprechenden Aufstieg erschwert bzw. blockiert

Was allerdings einer erfolgreichen Bildungskarriere von Personen mit Migrationshintergrund vor allem entgegensteht und nicht selten zu einem Abbruch der Schulkarriere führt, ist, dass sie die deutsche Sprache nur mangelhaft beherrschen.

³¹ Vgl. Kapitel 7.2. Frankreich.

Überdurchschnittlich oft treten diese Kinder bereits mit sprachlichen Defiziten eine Schullaufbahn an. Dies ist mitunter allein der Tatsache geschuldet, dass im Elternhaus eine andere Umgangssprache gesprochen wird. Es kann auch sein, dass die Eltern im weiteren Verlauf aufgrund eigener Sprachschwierigkeiten ihre Kinder bei den schulischen Aufgaben nicht hinreichend unterstützen können. Um die Chancen der Kinder zu gewährleisten, muss der Staat entsprechende Möglichkeiten bieten. Zwei Instrumente sind dabei denkbar:

- Zum eine intensive Sprachförderung, die bereits vor dem eigentlichen Schulantritt beginnt. Dazu ist es zunächst notwendig, entsprechende Sprachstandsmessungen flächendeckend und verpflichtend frühzeitig einsetzen zu lassen. Die Politik vieler Bundesländer geht in diese Richtung.
- Zum anderen die Einbindung der Eltern in die schulische Karriere des Kindes. Damit dies gelingt, ist nicht zuletzt eine interkulturelle Kompetenz der Lehrer vonnöten, in der richtigen Weise auf die Eltern zugehen zu können. Nicht zuletzt kann damit auch eine Sprachförderung für die Eltern selbst verbunden werden.

Während die Sprachförderung in der Mehrheitssprache erkennbar der Erweiterung der Teilhabemöglichkeiten in der Aufnahmegesellschaft dient, ist dies bei der Förderung der Sprachbeherrschung in der Herkunftssprache nicht sofort erkennbar.

Zwei Kritikpunkte werden gegen einen muttersprachlichen Unterricht häufig vorgebracht:

- Er diene eben nicht der Integration, vor allem da er die Kinder auf eine Sprache festlege, die in der Aufnahmegesellschaft nicht gesprochen wird. Im Grunde würden damit Chancen in der Aufnahmegesellschaft verbaut.
- Beim Versuch, zwei Sprachen gleichermaßen zu erlernen und zu beherrschen, könne es passieren, dass beide Sprachen nur unzureichend beherrscht werden. Das würde die Bildungschancen der Betroffenen erst recht einschränken.

Besonders beim zweiten Kritikpunkt ist innerhalb der Forschung zumindest umstritten, ob dies auf einen zweisprachigen Unterricht zutrifft oder nicht (vgl. Esser 2006).

Im politischen Diskurs wird die Finanzierung dieses Unterrichts immer wieder mit der Finanzierung von Förderungen in der Mehrheitssprache gegengerechnet.

Zum Weiterlesen:
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2010a), „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“, Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, WISO Diskurs, Bonn.

Dies wird durch die historische Tatsache erleichtert, dass muttersprachlicher Unterricht nicht selten mit der Begründung eingerichtet wurde, die Kinder von „Gastarbeitern“ müssten in der Lage sein, sich bei der Rückkehr in die Herkunftsländer zurechtzufinden.

*Sprache:
Teil der Identität*

Sprache hat aber nicht nur eine funktionelle Seite, das heißt die Funktion, Kommunikation und Teilhabe zu ermöglichen, sondern auch einen kulturellen Aspekt und ist damit relevant für die jeweilige Identität. Damit wäre ein staatliches Angebot entsprechender Sprachen auch eine Anerkennung des in einer Gesellschaft herrschenden sprachlichen Pluralismus.

Es lässt sich mit folgender Begründung aber auch auf der rein materiellen Ebene argumentieren: Durch die Möglichkeit für Migranten, sich beide Sprachen anzueignen, steigen ihre Teilhabemöglichkeiten gerade auf dem Arbeitsmarkt. Sie erwerben zusätzliche Kompetenzen und können ihr Potenzial besser in sozialen Status umsetzen.

„In 20, 30 Jahren werden wir in Berlin keine einzige Schule haben, bei der der Anteil der Schüler mit Migrationsgeschichte unter 50 Prozent ist. Wir müssen die Mehrsprachigkeit als Chance aufgreifen.“

(Kenan Kolat, zitiert nach Franz Solms-Laubach 2009)

*Französisch,
Spanisch ... Türkisch?*

Mittlerweile gibt es in den europäischen Bildungssystemen die klare Politik, dass Kinder möglichst früh eine zweite Fremdsprache lernen sollen. Kein politischer Akteur würde dagegen sein, dass bereits in der Grundschule (oder gar im Kindergarten) Englisch oder Französisch unterrichtet werden sollte. Alle Argumente, die für den Erwerb einer Fremdsprache wie Französisch oder Spanisch sprechen, lassen sich vollständig auch auf den Erwerb beispielsweise der türkischen Sprache anwenden. Englisch hat dabei noch einen anderen Stellenwert.

Insofern stellt die schulische Förderung der Muttersprache sowohl ein Instrument der Teilhabe als auch der Anerkennung dar.

Der Begriff **„Diversity-Management“** bedeutet übersetzt „Management der Vielfalt“. Diversity-Management gilt als ein modernes Personalkonzept, bei dem Unternehmen versuchen, die Potenziale ihrer Mitarbeiter bestmöglich zu fördern und zu nutzen.³²

Verschiedene Lebenslagen sollen dabei bewusst gewürdigt und berücksichtigt werden. Diese Idee hat ihre Wurzeln in der Bürgerrechtsbewegung der USA in den 1940er bis 1960er Jahren. Als bestimmende Merkmale der verschiedenen Lebenslagen gelten auf einer ersten Ebene Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, körperliche oder geistige Verfassung, sexuelle Orientierung und religiöse Zugehörigkeit. Auf einer zweiten Ebene können auch Einkommen, beruflicher Werdegang, geografischer Standort, Familienstatus, Elternschaft und Ausbildung bzw. Bildungsstand Berücksichtigung finden.

Unternehmen, die Diversity-Management einführen, versprechen sich davon in der Regel ökonomische Vorteile: etwa die Erschließung bestimmter Märkte, eine Verbesserung der Kundenbeziehungen zu bestimmten Zielgruppen, höhere Motivation der Mitarbeiter und innovativere und effizientere Arbeitsergebnisse. Instrumente eines Diversity-Managements könnten beispielsweise verschiedene Trainingsangebote, der Aufbau von Wissensdatenbanken oder Diversity-Netzwerken und Mentorenprogramme sein.

Kritiker des Diversity-Managements befürchten, dass mit dem Ansatz, individuelle Potenziale zu fördern, strukturelle Ausgrenzungsprozesse aus dem Fokus geraten. Diskutiert wird zudem die Frage, ob alle oben genannten Lebenslagen gleichwertig zu behandeln sind oder beispielsweise das Geschlecht besonders prägend ist. Besonders in der Kritik steht der Ansatz dann, wenn er dazu missbraucht wird, klassische Instrumente der Gleichstellung der Geschlechter zu umgehen.

Das Konzept **„Cultural Mainstreaming“** ist dagegen angelehnt an das Konzept des Gender Mainstreaming. Mainstreaming für Einwanderer ist ein Instrument, mit dem die Ziele der gleichberechtigten Teilhabe und der Verwirklichung von Chancengleichheit für Einwanderinnen und Einwanderer und ihre Kinder in allen Lebensbereichen und in allen Politikfeldern verfolgt werden. Das Besondere ist, dass Mainstreaming-Prozesse die gesamte Organisation/ein gesamtes Politikfeld und nicht nur einzelne Themen und Bereiche in den Blick nehmen. Beispielsweise wird nicht nur danach gefragt, wie die Kulturarbeit von Migrantenorganisationen gefördert werden kann, sondern auch, wie städtische Theater, Orchester und Bibliotheken Menschen mit Migrationshintergrund ansprechen können (vgl. Schultze 2010).

Stadtteilpolitik

Im Rahmen der Integrationsdebatte werden immer wieder Probleme gerade auf lokaler Ebene diskutiert. Ausgangspunkt ist häufig die Wahrnehmung, dass es in bestimmten Wohngebieten zu einer Exklusion der Bevölkerung vom Rest der

³² Vgl. weiterführend Lange 2007.

Stadt komme. Damit ist gemeint, dass sich in bestimmten Vierteln einer Stadt, die überproportional von Migranten bewohnt werden, soziale und urbane Probleme häufen. Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von sozialen Transfers, Abkopplung von der städtischen Öffentlichkeit und städtebauliche Probleme können dann ganz besonders Migranten treffen und das direkte Lebensumfeld beeinträchtigen.

Dies ist ein klassischer Fall, in dem soziale Probleme durch eine „ethnische Wahrnehmung“ überlagert werden, das heißt, dass gesellschaftliche Exklusionsercheinungen, die sozioökonomische Ursachen haben, auf die ethnische bzw. kulturelle Zusammensetzung der entsprechenden Bevölkerung zurückgeführt werden. Um das Problem zu lösen, gibt es die Maßnahmen einer so genannten Stadtteilpolitik.

Kommunale Integrationspolitik³³ von Lale Akgün

Viele Großstädte verfügen über ein solides integrationspolitisches Netzwerk mit städtischen Dienststellen, dem Integrationsrat und einer lebendigen Vielfalt an interkulturellen Zentren verschiedenster Träger und Migrantenselbsthilfeorganisationen. Hierauf aufbauend, müssen von einer breiten politischen Mehrheit getragene Instrumente und Maßnahmen für eine erfolgreiche Integrationspolitik geschaffen bzw. weiterentwickelt werden.

Grundsätzlich sind drei Prämissen konstitutiv für eine fortschrittliche Integrationspolitik in der sozialen Stadt:

1. Keine ethnische Deutung von sozialen Problemen, sondern Akzeptanz der sozialen Lebenslagen

Die Ursachen der Probleme in bestimmten Quartieren der Städte sind nicht durch die Herkunft ihrer Bewohner bedingt, sondern durch deren soziale Situation. Gerade in solchen Stadtteilen müssen die gemeinsamen sozialen Klassen und Lebenslagen in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Das ist Voraussetzung dafür, ethnisierende Desintegrationsprozesse zu stoppen und Teilhabe und kollektives politisches Handeln zu ermöglichen.

³³ Zuerst veröffentlicht in der Publikation: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) 2007: „Auf Augenhöhe“ – Integration zum kommunalen Thema machen, Texte der Kommunalakademie, Band 1, Bonn, S. 41.

2. Die Stadtteile als Lebensmittelpunkte der Menschen anerkennen und fördern

Eine fortschrittliche Integrationspolitik in der sozialen Stadt muss sich daran messen lassen, welche Wichtigkeit sie auch benachteiligten Stadtteilen beimisst und was sie bereit ist, in ihre benachteiligten Stadtteile zu investieren.

3. Die Erkenntnis, dass in diesen Stadtteilen das Potenzial auch für die Identifikation mit den Stadtteilen liegt

Gesellschaftliche Verantwortung für den Stadtteil wird immer dann übernommen, wenn Menschen sich mit ihrem Lebensumfeld identifizieren. Ziel muss es sein, dass die Menschen in ihren Stadtteilen wohnen bleiben – auch wenn sie sich etwas „Besseres“ leisten könnten. Damit beginnt der soziale Aufstieg des Stadtteils.

Welche zentralen Strategien sind dabei von Bedeutung?

Prävention, das heißt, gesellschaftliche und soziale Probleme im Stadtteil müssen rechtzeitig erkannt, diagnostiziert und unter Einbeziehung der Lebensräume analysiert werden.

Partizipation, das heißt, alle Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils müssen die Möglichkeit erhalten, Mitspracherecht bei der Gestaltung ihres Stadtteils zu bekommen. Lösungsstrategien müssen gemeinsam formuliert werden.

Integration, das heißt, alle Bürger müssen Verantwortung übernehmen für ihren Stadtteil, es muss ein selbstverständlicher Umgang miteinander entstehen, aus „Ich“ und „Du“ muss ein „Wir“ entstehen mit der zugehörigen gemeinsamen Identität.

In dem Beitrag von Lale Akgün wird deutlich, dass es nicht nur um „klassischen“ Städtebau und Stadtplanung geht, sondern auch um Teilhabe. Im Fokus stehen Instrumente der kommunalen Politik, durch die die kulturell heterogene Bevölkerung auf Quartiersebene an der Gestaltung des direkten Lebensumfelds beteiligt werden soll. Dies geschieht vor allem im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, da hier die klassische Stadtentwicklung durch den Aspekt der Teilhabe ergänzt wird.

Zum Weiterlesen:
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2007), „Auf Augenhöhe“ – Integration zum kommunalen Thema machen, Texte der KommunalAkademie, Band 1, Bonn.

Programm „Soziale Stadt“

Das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Länder wurde im Jahr 1999 ins Leben gerufen. Sein Ziel ist es, die „Abwärtsspirale“ in benachteiligten Stadtteilen aufzuhalten und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern. Die Finanzierung des Programms erfolgt gemeinsam durch Bund, Länder und Kommunen.

Programmhintergrund

Kleinräumige Segregation führt seit den 1990er Jahren in vielen Städten zu Auf- und Abwertungen ausgewählter Wohngebiete und damit auch zur Herausbildung benachteiligter Stadtteile. Diese Stadtteile sind meist durch komplexe Problemlagen in den Bereichen Städtebau und Umwelt, infrastrukturelle Ausstattung, lokale Ökonomie, Soziales, Integration und nachbarschaftliches Zusammenleben, aber auch Imagebildung charakterisiert. Das Programm „Soziale Stadt“ reagiert darauf mit einem integrierten Ansatz der umfassenden Quartiersentwicklung.

Handlungsfelder

Es gibt ein breites Spektrum von Problemen, aber auch von Potenzialen, auf deren Basis die Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ ausgewählt und abgegrenzt worden sind. Es spiegelt sich in den Handlungsfeldern von vielfältigen Maßnahmen und Projekten wider, die zur Lösung der Probleme und Erschließung der Potenziale eingesetzt werden.

Maßnahmen und Projekte lassen sich einem Katalog von 13 inhaltlichen Handlungsfeldern zuordnen. Ihre Planung und Realisierung werden durch die eher instrumentell-strategischen Handlungsfelder (integrierte Entwicklungs- bzw. Handlungskonzepte, Ressourcenbündelung, Quartiersmanagement, Aktivierung und Beteiligung, Evaluierung und Monitoring) gestützt. (Text leicht verändert aus: <http://www.sozialestadt.de/programm>, abgerufen am 2. Oktober 2010)

Zum Weiterlesen:

René Bormann u. a. (2010), Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen, WISO Diskurs, Bonn.

Ziel einer Politik der Gestaltung des sozialen Nahraums wie z. B. des Programms „Soziale Stadt“ ist zunächst die Verbesserung der sozioökonomischen Lage. Es gilt aber immer, auch die Bewohner einzubeziehen und damit zu aktivieren – ihr Potenzial und ihre Ressourcen sind für das Gelingen wichtig.

Ein Programmelement einer teilhabeorientierten Stadtentwicklung ist das Quartiersmanagement. In ihm versucht ein so genannter Quartiersmanager, unter Einbeziehung möglichst vieler Akteure aus der Verwaltung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, die Bewohner zu befähigen, sich für ihr Viertel zu engagieren.

Aktivierende Stadtteilarbeit wie das Quartiersmanagement ist zwar allein nicht in der Lage, sozioökonomische Indikatoren in einer Stadt maßgeblich zu verbessern. Insofern ist nicht zu erwarten, dass sich z. B. die Arbeitslosenquote eines

Viertels maßgeblich verringert. Was allerdings möglich scheint, ist die Anbindung von durch Armut oder Arbeitslosigkeit gefährdeten Gruppen und bisher ausgeschlossenen Organisationen an die gesamtstädtischen Kommunikationsprozesse. Ihre Exklusion kann so zumindest gedämpft werden.

Wichtige Ziele der „Sozialen Stadt“ und des Quartiersmanagements sind die Aktivierung und **Beteiligung der Bewohner**. Hierzu wurden in vielen Quartiersmanagement-Gebieten Gremien eingesetzt, deren jeweilige Bezeichnung variiert. Hier ein Beispiel aus Berlin:

Anfänglich waren Aktionsfondsjurys dafür zuständig, bestimmte Kleinprojekte unbürokratisch mit finanziellen Mitteln auszustatten. Ab 2000 wurde ein Quartiersbeirat eingesetzt, der mit deutlich mehr Mitteln ausgestattet war (500.000 Euro pro Quartier und Jahr). Besetzt wurde dieser Beirat im Wesentlichen per Losverfahren. Die eigenständige Verfügung über diese Finanzmittel hat deutlich dazu beigetragen, dass die Betroffenen sich engagiert einbrachten und über normales ehrenamtliches Engagement hinausgingen. Es ist zusätzlich gelungen, den Anteil der Personen mit Migrationshintergrund in diesen Gremien bei 24 % bis 33 % zu verfestigen. Dies ist zwar im Vergleich zum Anteil an der Bevölkerung in diesen Quartieren unterdurchschnittlich, stellt aber dennoch eine Verbesserung der öffentlichen Teilhabe auf Quartiersebene dar (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004: 17 ff.).

„Die Sozialdemokratie hat ihren Ursprung in den Arbeiterquartieren, in den Städten. Die Lebenssituation konkret zu verbessern, Bildungschancen zu eröffnen und jedem ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, sind noch heute Aufgaben in unseren Städten, denen wir Sozialdemokraten uns stellen. Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind die Bausteine der sozialen Stadt.“

(Frank Baranowski 2007: 286)

Das bedeutet für die Soziale Demokratie:

- Es gilt, eine Balance zwischen universalistischer Teilhabe für alle Bürger und der Beseitigung spezifischer Hürden für Migranten zu finden.
- Sowohl eine Sprachförderung in der Sprache der Aufnahmegesellschaft als auch die Wertschätzung der Zweisprachigkeit müssen gewährleistet sein.
- Mit einer geeigneten Antidiskriminierungspolitik müssen gleiche Teilhabechancen am Arbeitsmarkt gewährleistet werden.
- Eine besondere Bedeutung kommt der Interkulturalisierung der öffentlichen Verwaltung zu.
- Eine umfassende Stadtteilpolitik kann direkte Beteiligung vor Ort ermöglichen.

5.3. Die kulturell-religiöse Dimension

*Integration in die
„Nation“*

In dieser Dimension geht es um die Integration in die Nation, also die Identifikation mit der Gemeinschaft der Bürger. Zwar lässt sich argumentieren, dass die Kategorien Staat und Nation eng miteinander verbunden sind, nichtsdestotrotz lassen sie sich analytisch trennen (Entzinger 2000: 98). Als Nation kann ein Kollektiv von Personen gelten, die das Gefühl ebendieser Kollektivität verbindet. Dieses Gemeinschaftsgefühl speist sich auch aus Aspekten wie einer gemeinsamen Sprache, einer gemeinsamen Religion, einer Kultur oder dem Mythos einer gemeinsamen Abstammung. Im Rahmen bestimmter kultureller Ausdrucksformen wird es auch im öffentlichen Raum sichtbar.

*Welche Anerken-
nung ist nötig?*

Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass es in einer rechtsstaatlichen Demokratie unter den Bedingungen kultureller Vielfalt kaum möglich ist, die Bürger auf eine kulturelle Lebensweise zu verpflichten. Die Ausnahme ist die Verpflichtung auf Verfassung und Grundrechte – also die politische Identifikation. Nichtsdestotrotz wird die Frage immer relevanter, inwieweit eine öffentliche Anerkennung zumindest der religiösen Identität aller Bürger vonnöten ist. Durch eine solche Anerkennung werden die unterschiedlichen religiösen Erscheinungsformen zu einem legitimen Ausdruck innerhalb der jeweiligen Nation. Die entsprechenden kulturellen, sprachlichen und religiösen Identitäten werden als Teil des Selbstbilds der Aufnahmenation akzeptiert.

Generell lässt sich eine Bedeutungszunahme der Religion bei gleichzeitigem Zurückdrängen der Religion aus dem öffentlichen Raum (Säkularisierung) beobachten (vgl. Schieder 2001: 22 ff.; Meyer 2005b).

Religionen als umfassende Sinn- und Weltdeutungssysteme vermitteln Werte, die kompatibel oder nicht kompatibel zu den Grundwerten einer Demokratie sein können und mit denen zumindest ein *Modus Vivendi*, eine Form des Umgangs, gefunden werden muss.

Es muss nicht so weit gegangen werden, dass unterstellt wird, die Demokratie würde von Voraussetzungen leben, die nicht sie selbst, sondern z. B. Religionen garantieren würden (vgl. Böckenförde 2006: 112 f.), allerdings können die von den Religionen vermittelten Wertdeutungssysteme demokratische Einstellungen stützen oder behindern.³⁴

³⁴ So stellt sich auch Habermas bei seinen Überlegungen zur Bedeutung der Religion die Frage, inwieweit der demokratische Rechtsstaat seine normativen Bestandsvoraussetzungen aus kollektiv vorhandenen Ressourcen bezieht, die ihm vorgelagert sind (Habermas 2005: 106 ff.).

Die aktive und passive Religionsfreiheit ist in Demokratien als Grundrecht verankert und es ist Aufgabe des Rechtsstaats, dieses Grundrecht zu sichern (vgl. Bielefeldt 2003).

Allerdings kann es aufgrund der kulturellen Nichtneutralität staatlicher Strukturen und historischer Entwicklungen dazu kommen, dass Bürger mit angestammter Religion nicht zu rechtfertigende Vorteile beim Ausüben dieses Grundrechts genießen.

Gerade im europäischen Kontext werden trotz einer allgemeinen „Nichtidentifikation“ des Staates mit Religionen bestimmten Religionen Rechte eingeräumt, die es ihnen ermöglichen, ihre religiösen Vorstellungen kollektiv auszudrücken, z. B. in Form von religiösen Feiern (vgl. Campenhausen/de Wall 2006: 338 ff.).

Da sich das Beziehungsgeflecht zwischen öffentlichen Organen und religiösen Akteuren in jedem Land über eine lange Zeit entwickelt hat, sind neue Religionen zunächst nicht Teil davon.

Der Staat hat entsprechende Strukturen vor der Folie der bekannten Religionen entwickelt und vorrangig deren Interessen berücksichtigt. Dadurch kam es zu einer auch religiösen Prägung der eigentlich neutralen öffentlichen Institutionen³⁵ und diese treten den Bürgern mit unterschiedlichen religiösen Mitgliedschaften nicht mehr neutral gegenüber.

Angesichts der faktischen Verteilung der Religionszugehörigkeiten der Zuwanderer in Westeuropa betrifft dies in erster Linie die Einbindung des Islam in die bestehenden Staat-Religion-Beziehungen (vgl. Shadid/Koningsveld 2002; Göle 2004; Modood/Kastoryano 2006; Parekh 2006). Drei Anforderungen können an den Staat hinsichtlich der Behandlung der Religionen unter der Prämisse der Gleichbehandlung gestellt werden:

- Die neuen Bürger müssen ebenso in ihrer religiösen Identität anerkannt und behandelt werden wie Bürger aus angestammten Religionsgemeinschaften.³⁶ Sowohl die Ausübung der Religion als auch eine Gleichbehandlung der religiösen Ausdrucksformen – so z. B. bei der Akzeptanz des freiwillig getragenen Kopftuchs (siehe z. B. Henkes/Kneip 2009) – müssen gewährleistet sein.

³⁵ Ein Beispiel sind staatlich festgelegte Feiertage, die zu großen Teilen mit denen der alteingewanderten Religionen übereinstimmen.

³⁶ Hierbei – wie überhaupt bei kulturellen Praktiken – muss es sich um solche handeln, die die allgemeinen Grundrechte achten. Religionen, die als Teil ihrer Praktiken die Grundrechte Dritter einschränken, müssen nicht anerkannt werden.

- Besteht ein bestimmtes Staat-Religion-Verhältnis, so müssen unter dem Gleichheitsgebot neue Religionen gleichgestellt werden, sofern sie sich im Rahmen der Grundrechte bewegen (vgl. Rawls 1998: 266 ff.).
- Religionen, die umfassende Lebensentwürfe anbieten bzw. fordern, können Abschottungstendenzen innerhalb der betroffenen Gruppe fördern. Staatliche Politik darf dergleichen zumindest nicht durch die eigene Politik unterstützen, sondern muss darauf gerichtet sein, die neuen Religionen in die demokratisch strukturierte Öffentlichkeit einzubinden.

Die Forderung nach gleicher Anerkennung der religiösen Identität weist also alle Überlegungen, die Religionen aufgrund einer vermuteten Nähe oder einer historischen Vertrautheit ungleich behandeln wollen, zurück – sofern sich die fraglichen Religionen auf der Grundlage der Verfassung und der Anerkennung der Grundrechte bewegen.

Für eine spezifische Integrationspolitik in Bezug auf fremde Religionen – und dies meint bezogen auf Deutschland in erster Linie den Islam – stellen sich vier Herausforderungen, auf die sich dann bestimmte Politikinstrumente beziehen.

1. Es muss ein Modus Vivendi auf nationaler Ebene für den Umgang im öffentlichen Raum (und in staatlichen Institutionen) mit individuellen religiösen Symbolen gefunden werden.
2. Die Form des Religionsunterrichts in staatlichen Schulen, die sich historisch herausgebildet hat, sollte in geeigneter Form auch auf den Islam ausgedehnt werden, um eine Gleichstellung mit alteingesessenen Religionen zu ermöglichen.
3. Um insbesondere Letzteres organisatorisch und institutionell zu ermöglichen, ist ein Ansprechpartner für die staatlichen Stellen notwendig, wobei die innerislamischen Strukturen Berücksichtigung finden müssen.
4. Auf lokaler Ebene müssen der Umgang mit dem Bau von Moscheen und mögliche Konflikte in diesem Zusammenhang geregelt werden. Besonders Akzeptanzprobleme der Anwohner und unklare Finanzierungsstrukturen führen oft zu Problemen.

Zu 1 (Umgang mit religiösen Symbolen): Die Kopftuchdebatte in Deutschland zeigt exemplarisch, warum es notwendig ist, dass sich eine Gesellschaft darüber verständigt, wie mit kulturell oder religiös begründeten Handlungsweisen und Symbolen im öffentlichen Raum (und besonders bei Angestellten in der öffent-

Zum Weiterlesen:

*Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2010b),
Religiöser Pluralismus und Toleranz,
Policy-Paper Nr. 38
der Abteilung Politische Akademie,
Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, Berlin.*

*Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009),
Migration – Religion – Integration,
Policy-Paper Nr. 30
der Abteilung Politische Akademie,
Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, Berlin.*

lichen Verwaltung) umgegangen werden soll. Konkreter Anlass war die Frage, ob eine Lehrerin im Unterricht ein Kopftuch tragen darf oder ob dadurch die Neutralität der Schule als staatlicher Institution beeinträchtigt wäre.

In der Diskussion müssen aus Sicht der Sozialen Demokratie die Leitgedanken der Teilhabe und Anerkennung die Richtschnur sein. Was aber auf jeden Fall nicht akzeptabel ist, ist eine Ungleichbehandlung von Symbolen der Mehrheit und denen der Minderheit, sofern keine Grundrechte Dritter von Letzteren betroffen werden. Das spiegelte sich auch in den Gerichtsentscheidungen zu den entsprechenden Ländergesetzen wider (allgemein zum Thema: Henkes/Kneip 2009).

Nach dem „Kopftuchurteil“ des Bundesverfassungsgerichts 2003 (BVerfGE 108, 282) verfuhr die Landtage auf unterschiedliche Weise:

- Es gab Bundesländer, die kein Gesetz verabschiedeten und damit religiöse Symbole weiterhin erlauben und die Frage der Beschäftigung einer solchen Lehrerin im Disziplinarrecht belassen.
- Es gab Bundesländer, die alle (demonstrativen) religiösen Zeichen bei ihrem Lehrpersonal per Gesetz untersagten.
- Schließlich gab es Bundesländer, die religiöse Symbole beim Lehrpersonal zwar untersagten, in den Gesetzen aber formulierten, dass eine Darstellung christlicher und abendländischer Werte und Traditionen zulässig sei. Durch diese Formulierung sollte zwar das Kopftuch verboten werden, die Absicht war aber, christliche Symbole zu ermöglichen.

Gegen diese zuletzt genannte Regelung gab es einige Klagen. In ersten Gerichtsurteilen legten die befassen Gerichte die Gesetze dergestalt verfassungskonform aus, dass christliche Werte und Traditionen im Unterricht zwar dargestellt und als Lehrstoff behandelt werden können. Ein Bekenntnis seitens der Lehrkraft durch ein entsprechendes Zeichen sei aber im Sinne der Gleichbehandlung der Religionen unzulässig – egal, was die Absichten der Landesgesetzgeber gewesen sein mögen.

Soziale Demokratie: keine Ungleichbehandlung

Das „Kopftuchurteil“ 2003

„Der Stoff, aus dem Konflikte sind“ (Berghahn/Rostock 2009)

Kaum ein Kleidungsstück verursacht so viel Diskussion wie das **Kopftuch**, das von Muslimas getragen wird. Problematisch sind nämlich die unterschiedlichen Bedeutungen, die damit verbunden sind. Idealtypisch gibt es zwei Positionen:

Eine Position sieht das Kopftuch als ein religiöses Symbol an. Es wird von Frauen getragen, die damit ihre persönliche Religiosität zum Ausdruck bringen. In einer (nicht repräsentativen) Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung (Jessen/Wilamowitz-Moellendorf 2006) erklärten 97 % der befragten Kopftuchträgerinnen, dass sie das Tragen eines Kopftuchs als religiöse Pflicht ansähen und sie dies freiwillig täten. Dann wäre das Kopftuch durch das Recht auf Religionsfreiheit gedeckt.

Eine andere Position sieht im Kopftuch das Symbol eines kämpferischen Islamismus. Durch das Kopftuch würden das Überlegenheitsgefühl der islamischen Religion und die Minderwertigkeit der Frau zum Ausdruck gebracht. Häufig gehe es mit Zwang und Unterordnung einher. Ein solches politisches Symbol wäre durch das Recht auf Religionsfreiheit nicht gedeckt.

Was meinen Sie? Die Entscheidung für eine Position ist vielleicht auch deshalb so schwierig, weil das Kopftuch von unterschiedlichen Personen aus unterschiedlichen Gründen getragen werden kann. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage offengelassen. Wenn dem so ist, dann sollte man sich an die Aussage des Philosophen Otfried Höffe halten: „Eine Missbrauchsgefahr verlangt ‚nur‘ Vorkehrungen gegen den Missbrauch und nicht die Abschaffung des berechtigten Gebrauchs“ (Höffe 1999: 389).

Zu 2 (islamischer Religionsunterricht): Viele politische Akteure bekennen sich zum Ziel eines islamischen Religionsunterrichts. Es gibt auch Vorschläge, sich laizistisch organisierte Länder wie Frankreich oder die Türkei zum Vorbild zu nehmen. Das würde eine Trennung von Religion und Staat und eine Abschaffung von Religionsunterricht in der Schule bedeuten. Allerdings verankert Art. 7 Abs. 3 des Grundgesetzes das Recht der Religionsgemeinschaften auf einen bekenntnisorientierten Religionsunterricht in den deutschen Bundesländern mit Ausnahme

von Berlin, Bremen und Brandenburg. Unter der Annahme, dass dieser Artikel in nächster Zukunft nicht geändert werden wird, sind laizistische Vorschläge für eine realpolitische Debatte nicht hilfreich.

Unter Integrationsgesichtspunkten wäre es zudem zu begrüßen, wenn ein islamischer Unterricht in den Schulen eingeführt würde. Die Eltern müssten dem Wunsch, ihre Kinder religiös unterweisen zu lassen, sonst an anderer Stelle nachkommen. Ob es für die Integration in Deutschland förderlich wäre, wenn dabei Lehrer aus dem Ausland eingesetzt werden, kann zumindest bezweifelt werden.

Der Einrichtung eines solchen Unterrichts für den Islam stehen zwei Probleme entgegen:

- Es gibt im Grunde im Islam keine eine Organisation bzw. Struktur, die letztinstanzlich Lehrinhalte festlegen kann.
- Während in den theologischen Fakultäten für die christlichen Kirchen entsprechende Lehrer ausgebildet werden, fehlen entsprechende Ausbildungsgänge für den Islam.³⁷

Gerne wird zusätzlich das Argument vorgebracht, dass der Islam aufgrund seiner Aufspaltung in verschiedene Richtungen keine gemeinsamen Lehrinhalte festlegen könnte und es dann auf einen rein sunnitisch geprägten Unterricht zulasten der anderen Strömungen hinausliefe.

Dieses Argument ist nicht sehr stichhaltig, denn es gilt auch für das Christentum und der Unterricht wird selbstverständlich in der jeweiligen Bekenntnisform (also beispielsweise katholisch und evangelisch) gegeben. Warum dies nicht für den Islam denkbar ist, erscheint unklar.

Die oben genannten zwei Probleme führen bislang dazu, dass es bis auf eine Ausnahme (Berlin) keinen bekenntnisorientierten Islamunterricht gibt. Es gibt allerdings in verschiedenen Bundesländern (vor allem Bayern und Nordrhein-Westfalen) Modellversuche in Kooperation mit örtlichen Vereinen und Zusammenschlüssen. Fast in allen Fällen handelt es sich dabei aber um eine religionskundliche Unterweisung, was inhaltlich etwas anderes ist.³⁸

37 Ende 2010 sind zumindest die ersten Universitäten benannt worden, an denen solche Studiengänge eingerichtet werden sollen.

38 Bei Religionskunde handelt es sich um einen wertneutralen Unterricht, der Informationen über eine oder mehrere Religionen vermittelt. Religionsunterricht ist dagegen ein bekenntnisorientierter Unterricht, bei dem die Religionen selbst ihre Überzeugungen vermitteln wollen.

3) Ansprechpartner für den Staat

Zu 3 (Ansprechpartner für den Staat): Die Herausforderung, die sich aus der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts ergibt, verweist auf die Schwierigkeit, einen Gesprächspartner für den Staat – auf allen Ebenen – zu finden. In der Regel existieren zwischen den schon etablierten Religionsgemeinschaften und den staatlichen Stellen Kommunikationsstrukturen, die es auf institutionelle Weise ermöglichen, dass die Religionsgemeinschaften ihre Interessen an den Staat herantragen und der Staat gleichzeitig einen verpflichtungsfähigen Ansprechpartner besitzt.

Die augenblicklich existierenden Dachverbände auf muslimischer Seite sind ebendas: Dachverbände. Sie sind oft nicht in der Lage, Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen werden, gegenüber allen Moscheevereinen, die ihre Mitglieder sind, durchzusetzen.³⁹

4) Moscheebau

Zu 4 (Moscheebau): Es hat seit Beginn der Einwanderung von Muslimen Moscheen in Deutschland gegeben. Solange diese aber unauffällig im sprichwörtlichen Hinterhof angesiedelt und als solche nicht erkennbar waren, hat es kaum Auseinandersetzungen gegeben.

Mit der wachsenden sozialen Verankerung der muslimischen Bevölkerung in Deutschland und ihrem sozialen und ökonomischen Aufstieg ändert sich dies. Immer häufiger möchten Moscheevereine eine eher repräsentative Moschee bauen und damit auch ihren Platz in der deutschen Gesellschaft sichtbar machen. Damit geraten die Selbstbilder der Mehrheit in Bewegung und fast in allen Fällen führt das Bauvorhaben einer Moschee zu lokalen Konflikten – der Bau von Moscheen ist ein hochbrisanter, symbolischer Anerkennungskonflikt.

In Zusammenhang mit Moscheebauten entstehen immer wieder Nachbarschaftskonflikte und politische Debatten. Mitunter wird z. B. die Befürchtung geäußert, mit neuen Moscheen die Entwicklung von Parallelgesellschaften zu befördern oder gar islamistischen Gruppierungen Raum zu geben. Verfassungsrechtlich ist die Situation eindeutig: zugunsten des Moscheebaus.

39 Die bestehenden islamischen Dachverbände sind zwar augenblicklich die einzigen organisierten Ansprechpartner für den Staat, werden aber auch kritisch gesehen. Zum einen wird ihnen oft vorgeworfen, eine sehr traditionalistische Sichtweise des Islam zu vertreten und dass sich nur eine Minderheit der Muslime von ihnen vertreten fühle. Zum anderen ist einer der Verbände, die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB), eine Ausgründung der türkischen Religionsbehörde und von dieser finanziell abhängig und ihr gegenüber weisungsgebunden.

Der Politologe Claus Leggewie hat verschiedene Moscheebaukonflikte untersucht (Beinhauer-Köhler/Leggewie 2009: 117 ff.). Ohne auf alle einzelnen Faktoren eingehen zu können, die bei einem solchen Konflikt befriedend wirken können, lässt sich doch folgender Punkt herausstellen:

Es muss darum gehen, einen „unteilbaren Konflikt“ – also Bau oder Nichtbau – in einen „teilbaren Konflikt“ umzudeuten. Das heißt, der Konflikt muss so gesteuert werden, dass ein Mehr-oder-weniger an Dezibel, Raum, Fläche, Höhe oder Repräsentativität möglich und ein Kompromiss erreichbar ist. Es darf am Ende nicht „um alles“ gehen (ebenda: 123 f.). Der Architektur kommt dabei eine große Bedeutung zu.

Alle beteiligten Akteure sind gefordert. Notwendig ist ein öffentlicher und langer Dialog. Leggewie sieht folgende Akteure und ihre jeweiligen Konstellationen in diesen Konflikten:

- A) Die Moscheevereine, wobei hinter den lokalen Vereinen oft einer der großen muslimischen Dachverbände steht.
- B) Die anderen religiösen Gemeinschaften, das meint meist die beiden christlichen Kirchen. Häufig sind deren Sprecher prinzipielle Befürworter eines Baus und Moderatoren zukünftiger Konflikte.
- C) Die Stadtverwaltungen: Sie haben als Genehmigungs- und Servicebehörden oft einen erheblichen Handlungsspielraum. Sobald ein möglicher Konflikt auf eine politische Ebene geraten ist, kommt eine gewisse politische Weisungsabhängigkeit ins Spiel.
- D) Parteien und Volksvertreter: Besonders die Haltung der politischen Führungspersonen ist für den Verlauf eines Konflikts von besonderer Bedeutung.
- E) Wie ein Konflikt verläuft, hängt nicht zuletzt von der Behandlung in den lokalen Medien ab.

Es ergeben sich nun unterschiedliche Akteurkonstellationen. „Moscheekonflikte lassen sich am leichtesten schlichten, wenn Moscheevereine, christliche Kirchen, Stadtverwaltungen und Parteien zusammenwirken, also an einem Strang ziehen, ohne dass dies ‚unten‘ als geschlossenes und arrogantes Elitenkartell wahrgenommen wird“ (ebenda: 179). Wenn das Zusammenwirken zwischen Moscheevereinen, christlichen Kirchen, Stadtverwaltungen, Parteien und zusätzlich den Medien von den Bürgern allerdings als geschlossenes Kartell wahrgenommen wird, dann wirkt das fast immer eskalierend und konfliktverschärfend.

*Kompromisse:
Konflikte „teilbar“
machen*

*Akteure und
Konstellationen*

In dem oben genannten Buch geben Beinhauer-Köhler und Leggewie auch sehr detaillierte Handlungsempfehlungen zum Prozess des Moscheebaus (Beinhauer-Köhler/Leggewie 2009: 202 ff.).

„Ein verlässliches, selbstbewusstes und gleichzeitig reflektiertes Nationalgefühl entsteht in starken Individuen. Deshalb wollen wir, dass sich diejenigen, die an unserem Grundkonsens mitarbeiten, in Deutschland zu Hause fühlen können, auch mit ihrem religiösen Bekenntnis und mit Gotteshäusern – selbst wenn diese ein Minarett statt eines Kirchturmes haben. Das verstehen übrigens gerade jene gut, die ihrerseits gläubig sind, die nicht den ansonsten indifferent betrachteten Glauben nur instrumentalisieren wollen, um Fremde draußenzuhalten.“
(Gesine Schwan 2010: 125–126)

Das bedeutet für die Soziale Demokratie:

- Zentraler Bezugspunkt der Politikinstrumente in dieser Dimension ist der durch das Grundgesetz eröffnete Handlungsraum der aktiven und passiven Religionsfreiheit.
- Sofern religiös bedingte Handlungsweisen auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, müssen sie gleichbehandelt werden.
- Trotz der Neutralität staatlicher Institutionen muss es institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit und des Dialogs zwischen Religionsgemeinschaften und staatlichen Stellen geben.

6. EINWANDERUNG

Von Günther Schultze

In diesem Kapitel

- wird zwischen humanitärer Zuwanderung und ökonomischer Einwanderung unterschieden;
- wird die ökonomische Notwendigkeit der Einwanderung hoch Qualifizierter belegt;
- wird schließlich mit dem Punktesystem ein Modell zur Gestaltung von ökonomischer Einwanderung vorgestellt.

Spricht man über Integration, ist damit unmittelbar eine andere, gewissermaßen vorgelagerte Frage verbunden: die der Zu- und Einwanderung.

Eine grundlegende Unterscheidung ist die zwischen Flüchtlingen und Einwanderern. Die Wanderung von Flüchtlingen ist eine unfreiwillige, erzwungene Form der Mobilität, die durch gesellschaftliche Prozesse (z. B. Kriege, Bürgerkriege, politische Verfolgung usw.), ökologische Faktoren (z. B. Naturkatastrophen, Klimawandel) oder eine Mischung beider (z. B. Hungersnöte) ausgelöst werden kann. Einwanderung hingegen ist eine Form der freiwilligen Mobilität, die in der Regel der Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage dient.

Flüchtlingsschutz

Die durch den Zweiten Weltkrieg ausgelösten Fluchtbewegungen führten zu einer Intensivierung der Bemühungen, einen internationalen Rechtsschutz für Flüchtlinge zu verabschieden. Ergebnis war das von einer UN-Konferenz 1951 verabschiedete „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, auch Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) genannt, das 1967 durch ein Protokoll erweitert wurde. Insgesamt sind 144 Staaten, auch Deutschland, diesem Abkommen beigetreten. Es ist ein wichtiges Instrument.

Die GFK definiert den „Flüchtling“ als eine Person, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz des eigenen Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann. Sie legt auch eine

*Unterscheidung:
Flüchtlinge und
Einwanderer*

Zum Weiterlesen:
*Günther Schultze
u. a. (2009), Einwanderungsgesellschaft
Deutschland, Wege
zu einer sozialen
und gerechten
Zukunft, Friedrich-
Ebert-Stiftung (Hg.),
Gesprächskreis Mig-
ration und Integra-
tion, WISO Diskurs,
Bonn.*

Reihe von grundlegenden Rechten von Flüchtlingen im Einreiseland fest.

Verstärkt wird der Flüchtlingsschutz europäisiert: Zuständigkeiten, Verfahrensfragen und Inhalte der Asylgewährung werden in Richtlinien der Europäischen Union geregelt, die dann die nationalen Gesetze binden.

Asylrecht in Deutschland

Das Asylrecht für politisch Verfolgte ist in Deutschland im Grundgesetz in Art. 16a verankert. Das war eine Folge der Verantwortung Deutschlands für die Gräueltaten des Zweiten Weltkrieges. Seine Besonderheit besteht darin, dass es anders als in anderen Ländern als individuell einklagbarer Rechtsanspruch ausformuliert ist. Es wurde durch den so genannten Asylkompromiss von 1993 allerdings stark eingeschränkt.

*Anforderungen
an eine humane
Flüchtlingspolitik*

Eine humane Flüchtlingspolitik sollte die Spielräume bei den Anerkennungskriterien für die Flüchtlingseigenschaft nutzen, eine menschenwürdige Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden gewährleisten und generelle, großzügige Altfallregelungen für lange im Land lebende Flüchtlinge vorsehen. Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel (so genannte Illegale) sollte ein Mindestmaß an sozialen Leistungen, wie z. B. die Gesundheitsversorgung, gewährt werden. Wichtig ist fernerhin, dass die Entwicklungszusammenarbeit und die Migrationspolitik stärker verzahnt werden, um die Ursachen von Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen zu bekämpfen.

Flüchtlingen einen Schutz vor Verfolgung zu bieten, ist eine humanitäre Verpflichtung. Einwanderung aus ökonomischen Gründen zuzulassen und zu regeln, liegt im Eigeninteresse des Staates und der Gesellschaft und bedarf besonderer Steuerungsformen. Die Frage, wie diese ökonomische Einwanderung gesteuert werden kann, steht im Zentrum dieses Kapitels.

„Die Regeln für Integration und Einwanderung müssen von den sozialen und wirtschaftlichen Interessen geprägt sein, die unsere Gesellschaft hat. Umso wichtiger ist es, zwei Dinge auseinander zu halten: Einwanderung und das Recht auf Asyl. Eine Einwanderungsregelung ist eigennützig, das Recht auf Asyl ist uneigennützig. Wer sagt: Auf deutschem Boden können nicht alle Probleme dieser Welt gelöst werden, der hat Recht. Ich füge aber hinzu: Deutschland muss für Menschen, die um Freiheit, um Leib und Leben fürchten müssen, eine gute und eine sichere Adresse sein und bleiben.“

(Johannes Rau 2000)

Die Steuerung der Zuwanderung

Die Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung ist aktuell eine der wichtigsten und schwierigsten gesellschaftlichen Herausforderungen Deutschlands. Auch in der Vergangenheit wurde Zuwanderung gesteuert, ab den 1970er Jahren meist jedoch mit der Vorgabe, die Zahl der Zu- und Einwanderer zu begrenzen.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 und die seitdem beschlossenen kleineren Reformen haben eine gewisse Öffnung für Einwanderer gebracht. Es fehlt aber noch immer eine mittel- und langfristig angelegte Migrationspolitik. Nötig wäre ein umfassendes Konzept, das erstens von einer realistischen Bewertung des wirtschaftlichen und demografischen Zuwanderungsbedarfs ausgeht. Es müsste zweitens für die Zuwanderung von hoch Qualifizierten, von Fachkräften und anderen Arbeitsmigranten transparente, wirkungsvolle, aufeinander abgestimmte und parlamentarisch kontrollierte Steuerungsverfahren vorsehen.

Gleichzeitig muss eine solche Politik mögliche negative Folgen von Einwanderung verhindern. Sie muss erstens die Einheimischen und Einwanderer vor Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Randständigkeit schützen. Zweitens muss sie Regelungen finden, die verhindern, dass einheimische und eingewanderte Arbeitskräfte etwa in Form von Lohndumping gegeneinander ausgespielt werden. Mit diesen Anforderungen handelt es sich um ein außerordentlich komplexes Politikfeld, das für die künftige Entwicklung Deutschlands von großer Bedeutung ist (vgl. Angenendt 2008).

Einwanderung wurde in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland mit sehr verschiedenen Instrumenten gesteuert. Eine kleine Aufzählung soll dies deutlich machen: Erste Instrumente zur Steuerung von Einwanderung waren z. B. die Anwerbeabkommen mit den südeuropäischen Staaten in den 1950er und 1960er Jahren. In deren Folge sind die so genannten Gastarbeiter zu uns gekommen.

Es folgte der „Anwerbestopp“ von 1973, der im Grunde genommen heute noch gilt. Einfluss auf die Einwanderung hatten zudem die Regelungen zum Familien- und Ehegattennachzug, die Verschärfungen im Asylrecht 1993 (im Rahmen des so genannten Asylkompromisses) und diverse Änderungen beim Zuzugsrecht für Spätaussiedler.

In den 1980er Jahren wurde sogar der Versuch unternommen, mit Prämien und der Auszahlung der Arbeitnehmeranteile zur Rentenversicherung Gastarbeiter zur Rückkehr zu bewegen, allerdings mit mäßigem Erfolg.

Nötig: ein umfassendes Konzept

*1950/60er Jahre:
Anwerbeabkommen*

*1973
„Anwerbestopp“*

*1980er Jahre:
Rückkehrprämien*

*2004: Erweiterung
der Europäischen
Union*

Auch im Rahmen der verschiedenen Erweiterungsrounden der Europäischen Union wurde versucht, Wanderungsbewegungen zu steuern. Das geschah mit Hilfe von Übergangsfristen für die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Jüngstes Beispiel sind Beschränkungen für acht 2004 beigetretene mittel- und osteuropäische Staaten, die erst ab dem 1. Mai 2011 die volle Freizügigkeit erhalten. Für Bulgarien und Rumänien, die 2007 beitraten, gelten weiterhin Beschränkungen (vgl. Baas/Brücker 2010). Für nur vorübergehende Beschäftigungen, wie z. B. die Saison- und Werkvertragsarbeiten, wurden bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen Ländern abgeschlossen.

*1990er Jahre/2000:
jüdische Migranten
und Green-Card*

Wenig Beachtung in der Öffentlichkeit fanden Zuwanderungsregelungen für jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion seit Beginn der 1990er Jahre. Schließlich sei noch die so genannte Green-Card-Regelung erwähnt, mit der ab 2000 die Anwerbung von IT-Spezialisten ermöglicht wurde (vgl. BAMF 2010).

Diese Aufzählung der bisherigen unterschiedlichen Politikansätze und Maßnahmen macht bereits deutlich, dass von einem systematischen und umfassenden Konzept der Zuwanderungssteuerung nicht gesprochen werden kann. Die entgegen der tatsächlichen Entwicklung jahrzehntelang proklamierte Floskel „Wir sind kein Einwanderungsland“ hat einerseits eine nachhaltige Integrationspolitik verhindert. Sie hat aber auch die Diskussion über eine angemessene Steuerung von Zuwanderungsprozessen erschwert.

Erst seit einigen Jahren setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass die alternierenden und schrumpfenden Staaten der Europäischen Union – und darunter vor allem Deutschland – in Zukunft auf die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen angewiesen sind, wenn der bisherige Wohlstand gehalten und eine weitere dynamische wirtschaftliche Entwicklung erzielt werden soll.

Zum Weiterlesen:

*Petra Bendel (2010),
Integrationspolitik
der Europäischen
Union, Friedrich-
Ebert-Stiftung (Hg.),
Gesprächskreis Mig-
ration und Integra-
tion, WISO Diskurs,
Bonn.*

So benutzt etwa die SPD in einem Eckpunktepapier der Bundestagsfraktion (2009) den Begriff „Einwanderungsland“ und schreibt: „Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten haben erkannt, dass eine moderne Migrationspolitik zwei Herausforderungen annehmen muss. Wir müssen Zuwanderungsprozesse in unserem eigenen Interesse steuern und gestalten, ohne unsere humanitären Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes zu vernachlässigen. Und wir müssen die Integration der Migrantinnen und Migranten als eine wichtige Daueraufgabe der Politik und der Gesellschaft insgesamt begreifen“ (SPD-Bundestagsfraktion 2009, Vorwort von Angelica Schwall-Düren).

Das Wanderungsgeschehen in Deutschland

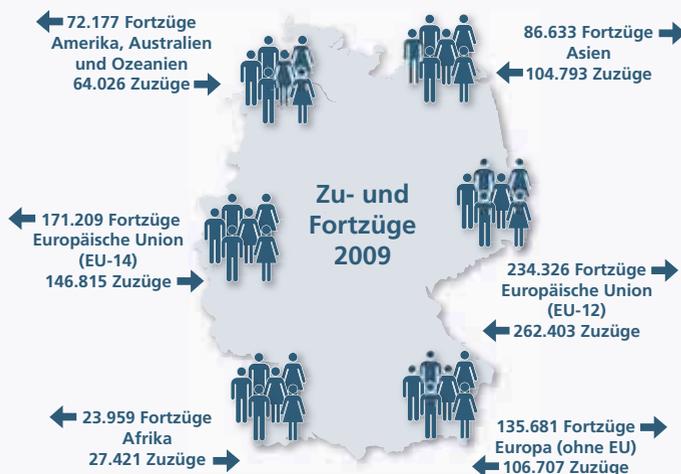
Wie sieht es nun tatsächlich mit Einwanderung nach Deutschland aus?

Der **Wanderungssaldo** ist die Differenz von Menschen, die eingewandert sind, zu Menschen, die ausgewandert sind. Er betrug 2009 minus 13.000 Menschen. Das bedeutet, dass sich die Zahl der Menschen, die in Deutschland leben, infolge von Ein- und Auswanderung um 13.000 Personen verringert hat.

Entgegen der allgemeinen Entwicklung in Europa und vielen anderen Weltregionen hat die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren abgenommen.

Zuwanderung nach Deutschland nimmt ab

Von 2001 bis 2006 ist der Wanderungssaldo (Zuzugsüberschuss) von 273.000 auf 23.000 gesunken. 2007 stieg er leicht an auf 44.000. 2008 war sogar ein negativer Wanderungssaldo von 56.000 Personen zu verzeichnen.⁴⁰ Im Jahr 2009 betrug der Wanderungsverlust in Deutschland ca. 13.000 Menschen. Hinzu kommt, dass bei Einwanderungsformen, die auf einen dauerhaften Aufenthalt angelegt sind, die Zahlen sinken: 2009 kamen nur noch 3.360 Spätaussiedler, 1.088 jüdische Einwanderer und 42.756 Familienangehörige nach Deutschland. Die größte Gruppe von Zuwanderern sind Saisonarbeitskräfte, die nur für insgesamt sechs Monate im Jahr beschäftigt werden dürfen. Ihre Zahl lag bei insgesamt 294.828 Fällen im Jahr 2009 (BAMF 2011: 41).



Quelle: nach BAMF 2011: 16

EU 14 = EU-Mitgliedstaaten bis zum 1.5.2004 ohne Deutschland: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien. **EU 12 = EU-Mitgliedstaaten nach dem 1.5.2004:** Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern, Bulgarien, Rumänien.

Abb. 16: Zu- und Fortzüge nach und aus Deutschland im Jahr 2009 (Ausländer und Deutsche)

⁴⁰ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der bundesweiten Einführung der persönlichen Steueridentifikationsnummer in diesem Jahr Bereinigungen der Melderegister vorgenommen wurden.

Die nach Deutschland Wandernden kommen aus einer großen Zahl von Herkunftsländern. Diese Entwicklung wird aller Wahrscheinlichkeit nach anhalten, und wir müssen uns auf eine noch größere ethnische und kulturelle Heterogenität der Bevölkerung einstellen.

Außerdem werden die Wanderungsformen vielfältiger. Es gibt Wanderungen auf Zeit, Pendelmigrationen, dauerhafte Einwanderungen, zirkuläre (also wiederholte befristete) Migrationen, legale und illegale Wanderungen usw. Wanderung bedeutet für den Einzelnen nicht immer und immer seltener, auf Dauer im Einreiseland zu bleiben. Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten ändern sich die Wanderungspläne im Zeitverlauf nun häufiger, und befristete Formen des Aufenthalts und der Beschäftigung werden wahrscheinlich weiter zunehmen.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 und neuere Entwicklungen

Das Zuwanderungsgesetz von 2005, um das lange gerungen wurde, ist ein wichtiger Reformschritt der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Es hat vielen Einwanderern eine größere Rechtssicherheit gebracht, die Verwaltungsabläufe vereinfacht und die Integrationsförderung neu organisiert. Die lange und zum Teil äußerst schwierige Debatte über das Gesetz hat zudem den Weg für einen anderen Umgang mit der Einwanderung bereitet. Gleichwohl ist die Reform insbesondere im Hinblick auf die Steuerung der Einwanderung unvollendet geblieben.

Das Zuwanderungsgesetz hat zwar Erleichterungen für die Einwanderung von qualifizierten Einwanderern, von hoch Qualifizierten und von Selbständigen gebracht. Diese Erleichterungen waren aber offensichtlich nicht weitgehend genug, um eine größere Zahl von Zuwanderern anzuziehen. Die im Gesetz enthaltenen Regelungen für (hoch) Qualifizierte und Selbständige waren wenig erfolgreich.

Die Zuwanderungszahlen blieben gering. Daran hat auch die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes im Juli 2007 nicht viel geändert. Im Rahmen der Novelle wurden einige EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt: Es wurden Änderungen im Aufenthaltsrecht und im Staatsbürgerschaftsrecht vorgenommen, der Familiennachzug wurde eingeschränkt und die Integrationspolitik in einigen Aspekten neu gestaltet. Die Zuwanderungsmöglichkeiten wurden aber nicht ausgeweitet.

*Zuwanderungs-
gesetz 2005:
Fortschritt, aber
unvollendet*

Die CDU/SPD-Koalition hatte deshalb bei ihrer Klausur 2007 in Meseberg erklärt, dass zwar alles darangesetzt werden müsse, um das einheimische Potenzial an Qualifikationen auszuschöpfen. Trotzdem könne aber bei hoch Qualifizierten kurz- und langfristig ein zusätzlicher Bedarf entstehen. Zur Umsetzung dieser Erklärung hat die damalige Regierung das „Aktionsprogramm zur Arbeitsmigration“ und das „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ vorgelegt, das zum 1. Januar 2009 in Kraft trat.

Damit wird für Akademiker und Akademikerinnen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten auf die bisherige Vorrangprüfung beim Zugang zum Arbeitsmarkt verzichtet. Eine Vorrangprüfung bedeutet im Prinzip, dass in jedem Fall geprüft und nachgewiesen werden muss, ob eine bestimmte Stelle nicht auch von einem deutschen Arbeitnehmer oder einem Ausländer mit uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang besetzt werden kann.

Für Akademiker aus Drittstaaten wurde der Arbeitsmarkt ebenfalls geöffnet, hier allerdings mit einer Vorrangprüfung. Die Einkommensgrenze für hoch Qualifizierte wurde gesenkt, Absolventen deutscher Auslandsschulen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und der Aufenthaltsstatus von hoch qualifizierten geduldeten Ausländern verbessert. Ausländische Existenzgründer müssen nun nur noch 250.000 Euro (vorher 500.000 Euro) Investitionssumme nachweisen.

Schließlich wurde ein „Arbeitsmarkt-Monitoring“ zur Ermittlung des Arbeitskräftebedarfs beschlossen, einschließlich eines „Frühindikators“, der die Erwartungen der Unternehmen über den zukünftigen Arbeitskräftebedarf abbilden soll. Eine fundierte Bewertung der Auswirkungen dieser Reformen ist zurzeit noch nicht möglich.

Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs

Es stellt sich die gesellschaftspolitisch wichtige Frage, ob wir trotz einer nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und unausgeschöpfter Arbeitskraftpotenziale weitere Einwanderung benötigen. Unumstritten ist:

- Die Qualifizierung und Weiterbildung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials (zu dem auch die früher zugewanderten Arbeitskräfte zählen) müssen verstärkt werden.
- Es gilt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.
- Das Bildungssystem muss reformiert und die Zahl der Studierenden erhöht werden.

*Einwanderung
notwendig*

Aber selbst wenn uns diese gesellschaftlichen Reformen besser als in der Vergangenheit gelingen sollten, bleibt ein Bedarf an Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer bestehen.

Der Einwanderungsbedarf in Deutschland ergibt sich zu einem erheblichen Teil aus der demografischen Entwicklung und der künftigen Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes.⁴¹ Die Bevölkerungsstruktur in Deutschland wird sich in zweifacher Hinsicht grundlegend verändern: Es findet zunächst eine Alterung, später eine Schrumpfung der Bevölkerung statt.

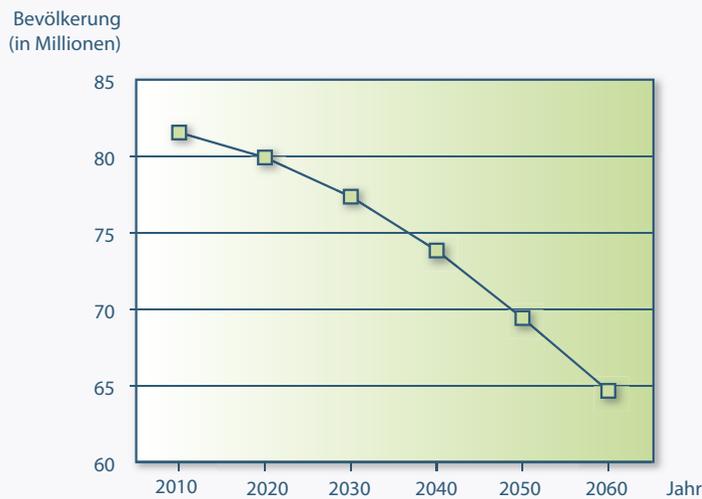


Abb. 17: Mögliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland⁴²

Lesebeispiel: Nach den Hochrechnungen des Statistischen Bundesamtes werden im Jahr 2020 ca. 80 Millionen Menschen in Deutschland leben. Das sind im Vergleich zum Jahr 2008 rund 97,5 %. 2060 werden es ca. 65 Millionen Menschen sein oder ca. 79 % des Niveaus von 2008.

⁴¹ Vgl. auch Lesebuch 3: Sozialstaat und Soziale Demokratie, Kapitel 5.3 „Demografischer Wandel“.

⁴² Hinweis: Angegeben ist die Hochrechnung, die von annähernd konstanter Geburtenhäufigkeit, Basisannahmen zur Lebenserwartung und einem positiven Wanderungssaldo, also Zugewinn, von 100.000 Personen pro Jahr ausgeht.

Für die Arbeitsmärkte bedeutet die demografische Entwicklung, dass das Potenzial an erwerbsfähigen Personen zurückgehen wird. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, kann die demografischen Probleme zwar nicht lösen, aber zu ihrer Milderung beitragen.

Eine Prognoserechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt zu dem Schluss, dass das Erwerbspersonenpotenzial selbst bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Menschen pro Jahr von 44,7 Millionen im Jahr 2010 auf 41,1 Millionen im Jahr 2025 fallen wird.⁴³ Dabei ist zu erwarten, dass der Arbeitskräftebedarf im kapitalintensiven warenproduzierenden Gewerbe (z. B. Energie, Bergbau, Baugewerbe) sinkt und der im personalintensiven Dienstleistungsbereich (z. B. Gesundheits- und Sozialwesen, unternehmerische Dienstleistungen) steigt.

Generell findet eine Verlagerung des Arbeitskräftebedarfs von den produktionsbezogenen Berufen hin zu Dienstleistungsberufen statt. Zu Letzteren zählen u. a. die technisch-naturwissenschaftlichen Berufe, die rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Berufe und die Gesundheits- und Sozialberufe. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft der Bedarf an Fachhochschul- bzw. Hochschulabsolventen steigen und der an gering Qualifizierten sinken wird (IAB 2010; Hummel u. a. 2010).

Zum mittelfristigen Bedarf an hoch Qualifizierten geben auch Prognosen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF 2007) Auskunft. In allen drei untersuchten Szenarien geht die Studie davon aus, bis zum Jahr 2014 ein beträchtlicher ungedeckter Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern bestehen wird (vgl. Abb. 17).

Relativ einig sind sich die Ökonomen, dass die Zuwanderung von hoch Qualifizierten keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte hat. Sie führt eben nicht – wie irrtümlich angenommen – zu einer Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften, sondern trägt zur wirtschaftlichen Dynamik bei.

Bezüglich der Wirkungen muss zwischen kurz- und langfristigen Aspekten unterschieden werden. Kurzfristig geht es um die Behebung eines „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt, langfristig um die Anpassung des Arbeitsangebotes an die

Zuwanderung kann demografische Probleme lindern

Verlagerung des Bedarfs an Arbeitskräften

Zum Weiterlesen:
Timo Baas und Herbert Brücker (2010), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Bonn.

43 In diesen Berechnungen werden als Rahmenbedingungen eine steigende Erwerbsquote von Frauen und die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre berücksichtigt.

Bedarfs- und Verfügbarkeitsprojektionen für Ingenieure für 2014

Quelle: nach BMBF 2007: 119 / Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Projektionen 2014	Variante A -2,5 % Erwerbstätigkeit	Variante B ±0 % Erwerbstätigkeit	Variante C +2,5 % Erwerbstätigkeit
Gesamterwerbstätigenzahl	32.310.000	33.138.000	33.966.000
Erwerbstätige Ingenieure	1.405.000	1.441.000	1.477.000
Erwerbstätige sonstige Akademiker	4.704.000	4.825.000	4.946.000
Zusatzbedarf Ingenieure	121.000	157.000	193.000
Zusatzbedarf sonstige Akademiker	852.000	973.000	1.093.000
Ersatzbedarf Ingenieure	145.000	145.000	145.000
Ersatzbedarf sonstige Akademiker	429.000	429.000	429.000
Verfügbare arbeitslose Ingenieure	18.000	18.000	18.000
Verfügbare arbeitslose sonstige Akademiker	53.000	53.000	53.000
Verfügbare Absolventen Ingenieure	225.000	225.000	225.000
Verfügbare Absolventen sonstige Akademiker	1.073.000	1.073.000	1.073.000

Gesamtdifferenz im Jahr 2014

Ingenieure	-23.000	-59.000	-95.000
Sonstige Akademiker	-155.000	-276.000	-397.000

Abb. 17: Bedarfs- und Verfügbarkeitsprojektionen für Ingenieure für 2014

Lesebeispiel: Bei einem Rückgang der Erwerbstätigkeit um 2,5 % (Variante A) werden im Jahr 2014 in der Prognose 23.000 Ingenieure fehlen. Diese Zahl ergibt sich aus der Summe des ermittelten Zusatzbedarfs an Ingenieuren zuzüglich der Zahl der Ingenieure, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden (Ersatzbedarf). Verringert wird die Zahl durch die verfügbaren arbeitslosen Ingenieure und die Hochschulabgänger.

Anforderungen einer Volkswirtschaft. „Mismatch“ heißt, dass Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt gleichzeitig auftreten können. Gesuchte Qualifikationen stehen aus verschiedenen Gründen auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Arbeitnehmer können z. B. wegen familiärer Verpflichtungen nicht mobil sein, oder Informationen über freie Stellen sind unzureichend. Die Erfahrung vieler Länder zeigt, dass Zuwanderung in wachsenden Regionen und Sektoren der Wirtschaft in der Regel eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auslöst.

Durch Einwanderung entsteht außerdem ein Nettogewinn für die öffentlichen Finanzen. Das gilt auch dann, wenn eine höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Steuern und ein höherer Bezug sozialer Leistungen unterstellt werden. Modellrechnungen zeigen, dass durch kontinuierliche Einwanderung das gesamtwirtschaftliche Wachstum steigt.

Es steigt umso mehr, je qualifizierter die Zuwanderer sind (vgl. Brücker 2007).

Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung

Wie oben ausgeführt, gibt es unterschiedliche rechtliche Möglichkeiten, aus der Europäischen Union oder Drittstaaten nach Deutschland einzureisen und auf Dauer oder auf Zeit bei uns zu leben und/oder zu arbeiten. Einige dieser Zuwanderungsformen sind nicht oder nur schwer politisch steuerbar, wie z. B. die EU-

Binnenmigration oder das Recht auf Ehegatten- und Familiennachzug. Andere Formen der Zuwanderung, wie der Zuzug von Spätaussiedlern oder jüdischen Zuwanderern, waren politisch gewollt.

Grundsätzlich muss für die arbeitsbezogene Zuwanderung langfristig ein Gesamtkonzept entwickelt werden. Aus Sicht Sozialer Demokratie muss es mit Blick auf die oben beschriebenen Herausforderungen fünf Anforderungen erfüllen.

*Einwanderung:
positiver Effekt für
das Wachstum*

*Wie könnte ein
Gesamtkonzept
aussehen?*

1. Es muss abgestimmte Regelungen für die Anwerbung und Beschäftigung von hoch qualifizierten, von qualifizierten und von gering qualifizierten Arbeitskräften enthalten.
2. Es muss so gesteuert werden, dass die wirtschaftlichen und demografischen Bedürfnisse des Landes erfüllt werden.
3. Es darf nicht zu einer Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften, zu Lohndumping oder zu einer Verschlechterung von Beschäftigungsstandards kommen.
4. Es muss in Bezug auf die Herkunftsländer einen Brain Drain, also einen Raubbau an qualifizierten Arbeitskräften, vermeiden.
5. Und schließlich muss das Konzept „europatauglich“ sein, sich also in die europäische Migrationspolitik einfügen.

Ein Vorschlag, der diese Kriterien erfüllt, ist ein **Punktesystem**. Dazu liegen seit längerem Vorschläge vor, die auch schon im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz diskutiert wurden. In den Entwürfen des Zuwanderungsgesetzes der rot-grünen Bundesregierung waren entsprechende Regelungen bereits enthalten. Das Gesetz war aber im Bundesrat zustimmungspflichtig. In der zwischen Gegnern und Befürwortern polarisierten Debatte sahen vor allem Konservative keine Notwendigkeit, dauerhafte Zuwanderung zu fördern.

„Wenn jemand nach diesen Maßstäben [Punktesystem] kommen darf, dann ganz und gar, mit Haut und Haar. Der darf kommen, mit dem Ehepartner, mit den Kindern, er soll hier sesshaft werden, er kann Deutscher werden, sollte sogar. Er darf bleiben, immer. Es ist Verdrängung, wenn wir uns vormachen, wir könnten Menschen nach Belieben wegschicken, die wir hierher geholt haben.“
(Franz Müntefering 2008: 196)

Wie kann ein Punktesystem gestaltet sein?

Ein Prototyp ist immer noch das im Jahr 2001 von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001) vorgeschlagene Modell.

Das Verfahren zielt auf den längerfristigen, durch den demografischen Wandel hervorgerufenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zuwanderungsbedarf. Es soll die dauerhafte Einwanderung fördern. Es ist auf die Qualifikationen und Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber bezogen. Es definiert Kriterien, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Einwanderer und Einwan-

derinnen eine Bereicherung für Wirtschaft und Gesellschaft darstellen und dass sie sich aufgrund ihrer Qualifikation und sonstigen Merkmale erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren werden.

Aus diesem Grund kann bei diesem Verfahren auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Voraussetzung für die Einwanderung verzichtet werden. Die Kriterien (z. B. Qualifikation, Sprachkenntnisse, Alter, Familienstand) werden mit Hilfe eines Punktesystems bewertet und die Einwanderung wird von der Erreichung einer bestimmten Punktzahl abhängig gemacht. Es gibt einige Länder, die mit solchen Punktesystemen Erfahrungen haben, u. a. Kanada.

Für eine nachhaltige Zuwanderungssteuerung sollte dieser Ansatz mit anderen Instrumenten kombiniert werden, die zur Bewältigung eines kurzfristigen Arbeitskräftemangels geeignet sind. Dabei müssen Verfahren entwickelt werden, die auf die unmittelbaren Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zielen.

Auch hierzu wurden in den vergangenen Jahren Vorschläge entwickelt, etwa der Vorschlag des Sachverständigenrates für Migration und Integration (2004) für ein so genanntes Engpassverfahren. Mit dessen Hilfe könnte ein bestehender, strukturell bedingter Arbeitskräftebedarf in einzelnen Wirtschaftsbereichen identifiziert und bewältigt werden.

Ein Punktesystem könnte mit solchen arbeitsmarktbezogenen Steuerungsinstrumenten verbunden werden, etwa indem Zuwanderer, die im Rahmen des Engpasssystems ins Land gekommen sind, sich später im Rahmen des Punktesystems um einen dauerhaften Aufenthalt bewerben könnten.

Um diesen Übergang von einem Engpass- zum Punktesystem zu erleichtern, könnte im Punktesystem positiv bewertet werden, wenn der Betreffende sich bereits im Rahmen eines Engpasssystems im Land aufhält.

Auch eine Verschränkung des Punktesystems mit dem Engpassverfahren ist möglich. So könnten etwa Arbeitskräftebedarfe in einzelnen Teilsektoren der Wirtschaft und die Nachfrage nach bestimmten Berufen identifiziert werden.

Kein Nachweis eines Arbeitsplatzes erforderlich

Zusätzlich: ein „Engpassverfahren“

Maximum 100 Punkte

- **Alter: 1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45, jedoch maximal 20 Punkte**

- **Höchster erreichter Ausbildungsabschluss: bis 30 Punkte**

- Hochschul- oder Fachhochschulabschluss: 20 Punkte
- Qualifizierter Berufsabschluss,
je nach Ausbildungsdauer: 5 bis 20 Punkte
- Bonuspunkte: bis 10 Punkte
 - Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschlusses am Arbeitsmarkt
 - Abschluss nach deutschem Bildungssystem
 - Promotion
 - Abschluss einer besonders renommierten Ausbildungseinrichtung

- **Berufserfahrung und Zusatzqualifikation: bis 15 Punkte**

- Erfahrung (maximal 5 Jahre) im erlernten Beruf (bis 10 Punkte)
- EDV-Kenntnisse
- Fremdsprachenkenntnisse (Drittssprachen)
- Führungserfahrung

- Gute Deutschkenntnisse: bis 20 Punkte

- **Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit: bis 15 Punkte**

- Qualifikation des Ehepartners (bis 5 Punkte)
- Pro Kind 2 Punkte (bis 5 Punkte)
- Arbeitsplatz(angebot) (5 Punkte)
- Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland (bis 5 Punkte)

- Eventuell: Wachsender Punktebonus für Personen aus EU-Beitrittsländern
bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes

Quelle: Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 94

Abb. 17: Vorschlag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung für ein Punktesystem

Für Bewerber mit entsprechenden Qualifikationsprofilen könnten im Rahmen des Punktesystems Bonuspunkte angerechnet werden, die die Zulassungschancen erhöhen (vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration 2010: 110).

Um die Abwanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern zu verhindern, die diese selbst dringend benötigen („Brain Drain“), könnten Bewerbungen aus einzelnen Regionen ausgeschlossen werden. Ein Beispiel ist etwa der „Care Drain“ von Ärzten und anderen Beschäftigten in Gesundheitsberufen aus dem südlichen Afrika.

Die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern kann aber auch positive Wirkungen für beide Seiten entfalten: Handelsbeziehungen und Kooperationsprojekte nehmen zu, es findet ein Wissenstransfer statt und die jeweiligen Arbeitsmärkte können entlastet werden. Es findet sozusagen ein „Brain Gain“ oder eine „Brain Circulation“ statt, von denen sowohl die Entsende- als auch die Einreiseländer profitieren (vgl. Hunger 2003).

Das Punktesystem beinhaltet jährliche Zuwanderungsobergrenzen, die von Bundesregierung und Parlament unter Einbeziehung der Bundesländer festgelegt werden. Wie in Kanada die Provinzen, könnten in Deutschland die Bundesländer ein bestimmtes Kontingent selbst bestimmen.

Gewerkschaften und Arbeitgeber sollten den Prozess beratend begleiten. Ein wissenschaftlich gestütztes Monitoringsystem kann kurz- und langfristige Trends analysieren. Ein unabhängiger Expertenrat könnte die Aufgabe übernehmen, den Bundestag, die Bundesregierung und die Länder in Fragen der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitik zu beraten.

*Gewerkschaften
und Arbeitgeber
einbeziehen!*

Das Punktesystem sollte flexibel sein und je nach Bedarf angepasst werden. Einwanderungswillige könnten sich bei den deutschen Auslandsvertretungen bewerben. Es müssten klare Voraussetzungen definiert werden (keine Vorstrafen, Gesundheitszeugnis, finanzielle Mittel, um einige Zeit ohne staatliche Hilfe auszukommen, und die Bezahlung einer Bearbeitungsgebühr). Das Punktesystem könnte mit einem kleinen Kontingent getestet und die Ergebnisse sollten wissenschaftlich evaluiert werden.

Transparente Verfahren zur Anwerbung sind wichtig, reichen aber für eine neue Einwanderungspolitik nicht aus. Deutschland muss seine Attraktivität für Einwanderungswillige erhöhen. Politik und Gesellschaft müssen zu einem Klima der Akzeptanz und Toleranz beitragen, das Einwanderer willkommen heißt.

Nötig ist ein republikanisches Staatsverständnis, das allen Einwohnern nach einer angemessenen Frist die volle politische Teilhabe ermöglicht, Diskriminierungen verurteilt und Rassismus ächtet. Einwanderungs- und Integrationspolitik

müssen als Einheit betrachtet werden. Die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit für alle, unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft, ist der Anspruch Sozialer Demokratie.

Die Vorteile des Punktesystems sind:

- *„Es stärkt das Image der Bundesrepublik Deutschland als ein weltoffenes und modernes Einwanderungsland.*
- *Es ist verlässlich und nachvollziehbar – die Kriterien, die dafür festgelegt werden, kann ein potenzieller Migrant bzw. eine potenzielle Migrantin bereits im Ausland für sich und seine Angehörigen überprüfen, bevor er bzw. sie die Entscheidung für eine Bewerbung trifft.*
- *Es ist ein Bekenntnis der Politik zu einem bestimmten Profil von gewünschten Migrantinnen und Migranten. Die Akzeptanz der Bevölkerung für die Notwendigkeit von Zuwanderungen könnte so erhöht werden.“*

(SPD-Bundestagsfraktion 2009: 41)

Das bedeutet für die Soziale Demokratie:

- Die Kriterien für die Aufnahme von Flüchtlingen und die Einreise von Einwanderern müssen sich am universellen Anspruch der Grundwerte und Grundrechte orientieren.
- Zur Sicherung des Wohlstandes in Deutschland ist die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, einschließlich ihrer Ehepartner und Kinder, erforderlich.
- Ein moderner und in sich schlüssiger Vorschlag zur Gestaltung von ökonomischer Einwanderung ist das so genannte Punktesystem.

7. NATIONALE MODELLE DER BÜRGERSCHAFT: LÄNDERBEISPIELE

In diesem Kapitel

- werden drei Modelle zur analytischen Einschätzung von Bürgerschaft und nationaler Integrationspolitik vorgestellt;
- wird die integrationspolitische Geschichte Deutschlands kurz umrissen;
- werden die Bürgerschaftsregime einiger anderer westeuropäischer Länder analysiert.

Es wurde bereits deutlich, dass Integrationspolitik viel damit zu tun hat, welches Bild eine Gesellschaft von sich selbst und besonders von einem Bürger hat. Welche Eigenschaften muss ein solcher Bürger haben, um von allen anderen als ebensolcher angesehen zu werden?

Die europäischen Nationalstaaten sind dabei jeweils unterschiedlichen Wegen gefolgt. Historisch haben sich innerhalb der nationalstaatlich verfassten politischen Gemeinschaften unterschiedliche Vorstellungen von Bürgerschaft und der entsprechenden Zugehörigkeit herausgebildet.

Erkennbar werden diese Bürgerschaftsvorstellungen in erster Linie in der Einbürgerungsgesetzgebung, denn dort wird festgelegt, welche Bedingungen ein Einwanderer erfüllen muss, um ebenfalls zum „Vollbürger“ zu werden.

Diese jeweils eigenen Bündel von Maßnahmen und Voraussetzungen werden in der Forschung als „nationale Modelle“ oder „nationale Bürgerschaftsregime“ bezeichnet. In der Regel werden drei Modelle identifiziert:⁴⁴

- ein exklusives bzw. assimilatorisches Modell
- ein universalistisches bzw. republikanisches Modell
- ein pluralistisches bzw. multikulturalistisches Modell

Das **exklusive Modell** definiert Nation und Bürgerschaft auf ethnischer und kultureller Grundlage und erschwert einen Beitritt zur Nation extrem. Der Bür-

44 Siehe z. B. Brubaker 1992; Castles/Miller 1993; Castles 1995; Freeman 2006.

Unterschiedliche europäische Wege

Was macht den „Vollbürger“ aus?

Drei Modelle

1. Das exklusive Modell

gerstatus fußt auf der Vorstellung einer ethnisch-kulturellen Abstammungsgemeinschaft, so dass auch der Erwerb der Staatsbürgerschaft fast vollständig auf dem jus sanguinis⁴⁵, dem Abstammungsprinzip, beruht.

Die Hürden für eine politische und kulturelle Eingliederung von Einwanderern sind derart hoch, dass nur bei einer sehr weitgehenden Assimilation eine Aufnahme als Bürger denkbar ist. Deshalb wird dieses Modell mitunter auch als assimilatorisch bezeichnet.

2. Das universalistische Modell

Zweitens kann ein **universalistisches Modell** beobachtet werden, das die Nation politisch begreift und das – wenn man ein politisches Zugehörigkeitsgefühl bezeugt – grundsätzlich einen Beitritt zulässt.

Verknüpft wird dies mit einem Staatsangehörigkeitsrecht auf dem Territorialprinzip. In der Debatte wird dieses Integrationsmodell auch gerne als republikanisch bezeichnet. Dies bezieht sich darauf, dass die Integration vor allem als Teilhabe der politischen Bürger an der Republik verstanden wird. Die sonstigen Unterschiede – auch kulturelle oder ethnische – der Bürger sollen hinter dieser politischen Gleichheit gewissermaßen verschwinden.

Jeglicher Ausdruck kultureller Identität wird deshalb in die private Sphäre verwiesen. Was bei Darstellungen dieses Modells oft nicht bedacht wird, ist, dass die öffentliche Sphäre kulturell nicht so neutral ist wie angenommen. Teil dieses Modells ist deshalb häufig die Anforderung an Einwanderer, diese Kultur zu übernehmen – Assimilation ist trotz allem häufig die Kehrseite dieses auf den ersten Blick neutralen Modells.

3. Das pluralistische Modell

Drittens lässt sich ein **pluralistisches** (manchmal auch multikulturalistisches) **Modell** benennen. Es begreift die Nation und den Bürger ebenfalls politisch. Es erwartet auch im Falle kultureller Heterogenität keine Anpassung an ein kulturelles Leitbild.

Im Gegensatz zum universalistischen Modell wird kulturelle Vielfalt in unterschiedlichem Ausmaß auch in der öffentlichen Sphäre verankert. Kritisch lässt sich anmerken, dass in diesem Modell Politiken und Länder zusammengefasst werden, die sehr unterschiedliche Strategien verfolgen. Besonders die Differenzierung zwischen einer Gruppenorientierung und einer Individualorientierung bei der Anerkennung kultureller Differenz wird oft nicht beachtet.⁴⁶

45 Vgl. S. 111.

46 Vgl. Kapitel 4.3

	Merkmale	Länderbeispiele
Exklusives (auch assimilatorisches) Modell	<ul style="list-style-type: none"> • Nation auf ethnischer und kultureller Grundlage • Staatsbürgerschaft nach Abstammung • Vollständige Assimilation Voraussetzung für Aufnahme 	Deutschland (bis 1998), Österreich, Schweiz
Universalistisches (auch republikanisches) Modell	<ul style="list-style-type: none"> • Nation wird politisch verstanden, • Staatsbürgerschaft nach dem Territorialprinzip • Kultur ist privat, Assimilation wird aber erwartet. 	Frankreich
Pluralistisches (auch multikulturalistisches) Modell	<ul style="list-style-type: none"> • Nation wird politisch verstanden, • Staatsbürgerschaft nach dem Territorialprinzip • Kulturelle Vielfalt auch in öffentlicher Sphäre verankert 	Niederlande, Schweden und Großbritannien

Abb. 18: Nationale Bürgerschaftsmodelle

Auf einige der in der Tabelle genannten Länder und ihre Integrationspolitik soll im Folgenden näher eingegangen werden.⁴⁷

47 An der Form einer ganzen Nationen umfassenden Modellbildung kann Kritik geübt werden (so z. B. Sackmann 2004: 174; Joppke 2007). Es wird unterstellt, bestimmte Eigenschaften würden überzeichnet und es sei mittlerweile zwischen den Ländern eine konvergente Entwicklung zu sehen (Hansen/Weil 2001; Heckmann/Schnapper 2003). Nichtsdestotrotz haben diese Modelle immer noch eine gewisse Erklärungskraft für die Ausrichtung nationaler Integrationspolitik (Koopmans u. a. 2005: 31 ff.), denn die europäischen Länder folgen in der Integrations- und Bürgerschaftspolitik erkennbar immer noch den bereits genannten nationalen Modellen.

7.1. Deutschland

„Wie viele von uns, nicht nur hier in Berlin oder im Ruhrgebiet, sind Nachkommen von Zuwanderern! Von Vätern und Müttern, die in der Fremde ein besseres Leben gesucht haben! Welche Aufnahme, welches Willkommen hätten wir unseren Großvätern und Urgroßvätern gewünscht?“

(Johannes Rau 2000)

*Lange Zeit:
exklusives Modell*

Deutschland war lange Zeit ein Paradebeispiel des exklusiven, assimilatorischen Bürgerschaftsmodells. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik vertraten alle Parteien, vor allem aber die CDU/CSU, ein entsprechendes exklusives Verständnis vom Bürger. Die Entwicklung der Integrationspolitik wurde in Deutschland nach 1945 vor allem von drei Aspekten geprägt:

*Vorstellung der
Nation*

Erstens von der Vorstellung der Nation als einer ethnisch-kulturellen Abstammungsgemeinschaft. Dies äußerte sich zum einen in der Übernahme des wilhelminischen Staatsangehörigkeitsrechts durch die Bundesrepublik.⁴⁸ Zum anderen zeigt sich dies in der Aussiedlerpolitik.

Personen aus Mittel- und Osteuropa, die eine deutsche Abstammung bzw. Kultur nachweisen konnten, wurden als Deutsche ohne entsprechenden Pass gesehen und erhielten diesen bei ihrer Einreise sowie vielfältige Integrationshilfen.

Anwerbeverträge

Zweitens konnte trotz einer dauernden Einwanderung aus der damaligen DDR die deutsche Wirtschaft in den Wirtschaftswunderjahren ihren Arbeitskräftebedarf kaum decken. Ab 1955 schloss Deutschland mit vielen Mittelmeerländern Anwerbeverträge, die dazu führten, dass es zur so genannten Gastarbeiter-Einwanderung kam.⁴⁹

Diese Personen waren für die einfach qualifizierten und schweren Arbeiten ins Land geholt worden. Für ihre strukturelle Integration war es äußerst wichtig, dass die Gewerkschaften ihre sozial- und arbeitsrechtliche Gleichstellung mit den einheimischen Arbeitern und Angestellten durchsetzen konnten.

⁴⁸ Die Gründe, warum die Bundesrepublik das wilhelminische Abstammungsrecht übernahm, sind vielfältig und können hier nicht im Detail nachgezeichnet werden (siehe hierzu Gerdes/Faist 2006: 1).

⁴⁹ Übrigens: Auch wenn es immer wieder kolportiert wird, so lässt sich in den ursprünglichen Anwerbeverträgen nirgendwo eindeutig ein Rotationsprinzip erkennen (von Oswald u. a. 2003; Schönwälder 2003). So gab es im ersten Anwerbevertrag mit Italien keine Aufenthaltsbeschränkung und es wurden Regeln für einen möglichen Familiennachzug aufgestellt, also Maßnahmen, die deutlich gegen ein Rotationsprinzip gerichtet sind.

Die Rolle von Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeit als Integrationsfaktor

Michael Vassiliadis⁵⁰

„In meinem Geburtsjahr 1964 wurde der millionste so genannte ‚Gastarbeiter‘ am Bahnhof mit großem Publikum und einem Moped als Geschenk gefeiert. Die Photographie dieses Ereignisses ist fest im kollektiven Gedächtnis der Deutschen verhaftet. [...]

Integration und kulturelle Vielfalt in den Betrieben war und ist auch eine gewerkschaftliche Erfolgsgeschichte und führt bis heute dazu, dass wir in den Betrieben der Gesellschaft und der Politik weit vorausseilen.

Nicht zuletzt die Anerkennung der Leistung, die jeder Arbeitnehmer unabhängig seiner Nationalität erbringt, trägt dazu maßgeblich bei. In Deutschland insgesamt musste und muss sehr wohl auch Ausländerfeindlichkeit aktiv und massiv begegnet werden. Die Gewerkschaften starteten unter dem Slogan „Mach meinen Kumpel nicht an“ eine große Kampagne.

Das Ziel der deutschen Gewerkschaften war gewerkschaftliche Organisation der ausländischen Kolleginnen und Kollegen sowie eine gemeinsame Interessenvertretung. Dabei spielte der Schutz vor Lohndumping in den Diskussionen schon damals eine große Rolle.

Denn die Einbindung der Arbeitsmigranten in das Tarifgefüge war eine ganz wichtige Voraussetzung, um einen Unterbietungswettbewerb zu verhindern und die Vorstellung von einem besseren Leben in Deutschland für Einheimische wie auch Migranten zu verwirklichen. [...]

„Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen“, um ein Zitat des Schriftstellers Max Frisch aufzugreifen. Hier hat die Zivilgesellschaft viel früher als die Politik ihre Verantwortung erkannt und ist ihr – so gut wie es ging – gerecht geworden. Denn die stärkste Kraft der Integration ist das Arbeitsleben selbst. Hier kamen Deutsche und Ausländer viel stärker in Berührung, als dies damals in der Freizeit möglich war. Am Arbeitsplatz wurden aus Deutschen und Migranten Kolleginnen und Kollegen. Und dies ist eine Leistung beider Seiten.“ (Vassiliadis 2010: 3–10).

Dadurch kam es zu einer Integration als Gleiche in die wohlfahrtsstaatlichen Systeme. Im Zuge der Ölkrise folgte 1973 ein Anwerbestopp. Das bedeutet, dass

⁵⁰ Michael Vassiliadis ist Vorsitzender der IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE). Wir dokumentieren einen Redeauszug vom 2. Mai 2010 zur Veranstaltung „50 Jahre Griechen in Deutschland“.

ab dann jeder ausländische Arbeitnehmer damit rechnen musste, bei längerer Ausreise nicht mehr nach Deutschland zurückkehren zu können. Als Reaktion darauf setzte eine Phase der Familienzusammenführung ein, in der viele ihre Familien nach Deutschland nachholten.

Drittens gab es schließlich lange Zeit ein relativ starres Einbürgerungsrecht. Im ursprünglichen Staatsbürgerschaftsrecht von 1913, das nach 1945 wieder aufgegriffen wurde, waren die Kriterien recht allgemein gehalten. Erst 1977 wurden von den Länderinnenministern die konkreten Einbürgerungsrichtlinien für die Ermessensentscheidungen bei Einbürgerungen erlassen. Alle dort aufgeführten Kriterien (vgl. Rittsteig 1993: 167 ff.) verlangten vom Einbürgerungswilligen eine weitgehende Assimilation. Bis 1991/93 (Reform des Ausländerrechts) gab es nur diese Ermessenseinbürgerungen. Die Einbürgerungszahlen waren sehr gering.

Kühn-Memorandum

1978 setzte die sozialliberale Bundesregierung den ehemaligen sozialdemokratischen Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn als ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung ein.⁵¹ 1979 legte dieser seinen ersten Bericht zur Lage der Ausländer vor, der unter dem Namen „Kühn-Memorandum“ bekannt wurde.

Nach der Feststellung, dass die Bundesrepublik faktisch ein Einwanderungsland sei, wurden darin bereits alle Reformen und Politikinstrumente aufgeführt und gefordert, die dann erst zwei Dekaden später eingeführt wurden. So wurde als Schwerpunkt bereits die Intensivierung der integrativen Maßnahmen bei gleichzeitigem Verzicht auf die segregativen Maßnahmen (ein Beispiel waren so genannte Nationalklassen, in denen ausländische Schulkinder zusammengefasst wurden) genannt und ein Recht auf Einbürgerung und das kommunale Wahlrecht nach längerem Aufenthalt gefordert. Keiner dieser Vorschläge wurde damals berücksichtigt.

Insbesondere in der Zeit der christlich-liberalen Koalition von 1982 bis 1998 kam es in der Integrationspolitik zum weitgehenden Stillstand. Das lag vor allem daran, dass das Leitmotiv dieser Koalition „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ war.

„Bis in die jüngsten Tage proklamieren hochrangige konservative Politiker, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Aber ist nicht genau dieser Satz mit all seinen Folgen im Bewusstsein und im politischen Handeln der letzten Jahrzehnte mit entscheidend dafür, dass wir eine zielgerichtete Integrations- und Zuwanderungspolitik verschlafen (oder verhindert) haben?“

(Heinz Buschkowsky 2010: 8)

51 Von 1983 bis 1987 war Heinz Kühn darüber hinaus Vorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Koalition ging so weit, Rückwanderungen aktiv zu fördern, so z. B. durch eine Auszahlung der Rentenbeiträge von ausländischen Arbeitnehmern. Trotzdem wurde mit der Neufassung des Ausländergesetzes 1991 ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung für seit 15 Jahren ansässige Ausländer sowie für jugendliche Ausländer bis 23 Jahre geschaffen. Er ermöglichte – bei Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit – großen Teilen der ausländischen Wohnbevölkerung die Einbürgerung. Die Idee war, die Betroffenen politisch besser zu integrieren. Eine Ergänzung des jus sanguinis durch ein jus soli wurde politisch abgelehnt.

Im Staatsbürgerschaftsrecht kennt man zwei Prinzipien für den Erwerb einer Staatsbürgerschaft durch die Geburt: das **jus sanguinis** und das **jus soli**. Jus sanguinis meint den ausschließlichen Erwerb aufgrund der Staatsbürgerschaft der Eltern, jus soli den Erwerb durch die Geburt auf einem entsprechenden staatlichen Territorium. Es sind vielerlei Abstufungen möglich (z. B. Bedingungen beim jus soli). Alle Staaten wenden mindestens ein jus sanguinis an. Was die Staatsangehörigkeitsbestimmungen unterscheidet, ist die Frage der Anwendung und des Umfangs des jus soli.

In der Staatsbürgerschaftspolitik und vor allem im Selbstverständnis der Nation gab es also kaum Veränderungen. Anders bei den Kommunen: Sie mussten fortlaufend mit der Veränderung ihrer Bevölkerungsstruktur zurechtkommen. Deshalb entwickelten sie schon früh vielfach pragmatische Ansätze, die auf diese Veränderungen eingingen (vgl. Schönwälder/Kraus 2006).

Erst in der Amtszeit der ersten rot-grünen Bundesregierung ab dem Jahr 1998 kam es sowohl im Selbstverständnis der Nation als auch in der Politik zu tiefgreifenden Veränderungen. Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die ein bedingtes jus soli verankerte, und der Diskussion (und letztlich Verabschiedung) eines Zuwanderungsgesetzes wurde Integration bundesweit zum Thema.

Beide Gesetze mussten aufgrund der Bundesratsmehrheiten jeweils im Konsens zwischen SPD/Grünen und FDP bzw. CDU/CSU verabschiedet werden. Mit ihrer Umsetzung veränderten sich die integrationspolitischen Debatten in Deutschland erheblich. Insbesondere veränderten die Unionsparteien ihren politischen Standpunkt. Auch sie redeten jetzt von einer verstärkten Integrationspolitik.

Integration wurde zu einem bundespolitischen Thema, das auch jenseits von Staatsangehörigkeitsfragen Relevanz besitzt. Immer wieder entstehen in der Öffentlichkeit heftige Debatten über das Thema, auf die noch näher eingegan-

*1998: Beginn
tiefgreifender
Veränderungen*

gen werden wird⁵². Ausdruck des neuen Stellenwerts des Themas sind die von der großen Koalition (bestehend aus CDU/CSU und SPD) Ende 2005 ins Leben gerufenen Integrationsgipfel und die Deutsche Islam Konferenz.

Danach lässt sich Folgendes hinsichtlich des Bürgerbildes und des Selbstverständnisses innerhalb Deutschlands sagen:

*Derzeit: offene
Debatte*

Deutschland hat sich von einem exklusiven Verständnis der eigenen Nation gelöst. Inwieweit es sich auch von einem stark kulturell aufgeladenen Begriff des Bürgers gelöst hat, ist augenblicklich wesentlicher Teil der Debatte. Ein Bürgerverständnis, das dabei immer wieder aufgegriffen wird, ist ein „republikanisches Bürgermodell“ (Gerdes/Faist 2006), das den Bürger danach begreift, inwieweit er den Werten der republikanischen Verfassung zustimmt.

Ob sich alle relevanten politischen Akteure auf solch ein Verständnis einigen können oder ob nicht doch einige wieder ein kulturell deutlich exklusiveres Verständnis vertreten, ist augenblicklich offen.

Seit 2006 lud die Bundesregierung bisher dreimal zu einem **Integrationsgipfel** ein. Vertreten sind Bund, Länder, Gemeinden, Vertreter von Migrantenorganisationen und Wissenschaftler. In vielfältigen Arbeitsgruppen wurden Handlungsempfehlungen gemeinsam entwickelt. Zusammengefasst wurden diese im Nationalen Integrationsplan. Mittlerweile gibt es auch einen Fortschrittsbericht. Die **Deutsche Islam Konferenz** kommt auf Einladung des Bundesinnenministers seit 2006 unregelmäßig zusammen. Teilnehmer sind zum einen zehn muslimische Einzelpersonen, zum anderen Vertreter muslimischer Dachverbände sowie Vertreter des Bundes, der Länder und der Kommunen. In Arbeitsgruppen werden relevante Themen des Verhältnisses zwischen Muslimen und der deutschen Aufnahmegesellschaft diskutiert.

Exkurs Österreich

Zwar soll hier nicht die gesamte Integrationspolitik in Österreich vorgestellt werden, nicht zuletzt deswegen, weil insbesondere die Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungspolitik der deutschen Politik bis 1998 sehr ähneln.

Für die weitere Entwicklung gerade in Deutschland ist es aber interessant, im Bereich der kulturell-religiösen Integrationsdimension den Umgang mit dem Islam zu betrachten. Österreich ist hier in Europa einen besonderen Weg gegangen, der gerade in Bezug auf eine Institutionalisierung des Islam – wie es in Deutschland diskutiert wird – die Herausforderungen deutlich zu Tage treten lässt.

.....
52 Vgl. Kapitel 9.

*Österreich: Umgang
mit dem Islam*

Bereits seit 1979 ist die Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich (IGGiÖ) eine Körperschaft öffentlichen Rechts und damit sowohl die Ansprechpartnerin der Regierung als auch verantwortlich für die Organisation des Religionsunterrichts. Diese den christlichen Kirchen ähnliche Stellung rührt aus dem Islamgesetz der Donaumonarchie von 1912. Es wurde als Folge der Eingliederung Bosniens mit seiner mehrheitlich muslimischen Bevölkerung in das österreichische Kaiserreich erlassen.

Problematisch an dieser Einrichtung ist die Festlegung der IGGiÖ auf nur eine der sunnitischen Rechtsschulen, wodurch alle anderen Rechtsschulen – sowie die anderen Richtungen des Islam, etwa die Schiiten – nicht repräsentiert werden.

So existiert seit 1982 ein islamischer Religionsunterricht der sunnitischen Richtung. Die Lehrkräfte werden vom Staat finanziert und durch die Islamische Glaubensgemeinschaft ausgewählt. Hauptproblem war lange Zeit, ausreichend qualifiziertes Personal zu finden – da die Lehrer zu einem großen Teil zunächst aus dem Ausland kamen und wenig zur Integration in das Aufnahmeland beitrugen. Erst seit 1998 werden Religionslehrer an der Islamischen Religionspädagogischen Akademie (IRPA) ausgebildet, die seit 2007 als privater Studiengang weitergeführt wird – zum größten Teil mit arabischen Dozenten in arabischer Sprache. Allerdings handelt es sich noch um eine sehr konservative – und rein sunnitisch – geprägte Ausbildung (vgl. Khorchide 2009).

Exkurs: Klaus J. Bade⁵³ zur Sarrazin-Debatte, Interview mit der Neuen Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH)⁵⁴

NG/FH: Hat die Sarrazin-Debatte tatsächlich, wie einige Medien behaupten, eine überfällige Diskussion über den Stand der Integration in Deutschland endlich angestoßen? Oder was sind ihre bisher zu beobachtenden Effekte?

Klaus J. Bade: Die Debatte über das Buch von Sarrazin hat eine desintegrative Eigendynamik an der Grenze zu Hysterie und Panik entwickelt. Sie kann zerstören, was sie eröffnen könnte: eine sachliche Auseinandersetzung mit Erfolgen, Problemen und Aufgaben im Feld von Integration und Migration. Stattdessen wurden abwegige Ängste vor kultureller und demografischer „Überfremdung“

53 Klaus J. Bade (Jahrgang 1944) war bis 2007 Professor für Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück und lebt heute in Berlin. Er ist u. a. Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

54 Entnommen aus dem Heft 11/2010. Wir danken dem Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn, für die Möglichkeit zur Veröffentlichung, www.frankfurter-hefte.de.

geschürt und auf die muslimischen Einwanderer projiziert, die zu 45 % deutsche Staatsangehörige sind. Das verursacht Verletzungen bei der Zuwandererbevölkerung und belastet unnötig das Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft in kultureller Toleranz und sozialem Frieden – es ist mithin im Grunde das passiert, wovor der Bundespräsident in seiner Bremer Rede vom 3. Oktober gewarnt hat: eine „falsche Konfrontation“ mit „Legendenbildungen, Zementierung von Vorurteilen und Ausgrenzungen“.

NG/FH: Wenn man die bei Sarrazin und anderen sehr pauschale und fundamentale Kritik an dem heutigen Stand der Integration und Integrationspolitik in Deutschland ihrerseits der Kritik unterzieht, so wird dies gern als Schönrederei und Problemblindheit denunziert. Was ist aus der Sicht der wissenschaftlichen Integrationsforschung dran an diesem Vorwurf?

Bade: Kritik an Fehlentwicklungen muss sein, z. B. im Blick auf den Missbrauch von Sozialleistungen, auf Kriminalitätsbelastungen oder auf Mängel in der frühkindlichen und schulischen Bildung. Das hat aber nicht vornehmlich mit Fragen von Zuwanderung und Integration zu tun, auch wenn die Gewichte in einzelnen Bereichen klar unterschiedlich verteilt sind. Das hat aber ursächlich nichts mit „genetischen“ Verhaltensdispositionen oder ethnischer Herkunft zu tun, sondern vorrangig mit der Doppellast von sozialer Schwäche und Integrationsprozess. Dabei spielen auch Kulturtraditionen, wie z. B. Vorstellungen über die Rolle von Bildung für den sozialen Aufstieg, eine Rolle, die im „mental Gepäck“ mitgebracht wurde, aber doch weder „ererbte“ noch irreversibel ist. Abstürze im Integrationsprozess sind außerdem die Ausnahmen, die in Wirklichkeit die Regel bestätigen, dass Integration in Deutschland mehrheitlich mehr oder minder gelingt und Fortschritte auch in der Zuwanderungspolitik erzielt werden konnten. [...]

NG/FH: Viele bejubeln Sarrazin aus der Sorge heraus, dass ihre Enkel und Groß-enkel als Deutsche zu Fremden im eigenen Land werden würden. Sind diese Sorgen denn ganz unberechtigt?

Bade: Sarrazin operiert mit einem statischen Kulturbegriff. Kultur ist aber kein Zustand, sondern ein Prozess. Darin findet jede Zeit ihre eigene Form. Zuwanderer werden zu Einwanderern, Einwanderer werden zu Einheimischen und meist auch zu Deutschen mit Migrationshintergrund, die sich in der dritten oder vierten Generation, wenn sie den Urenkeln von Sarrazin begegnen, vielleicht gar nicht mehr daran erinnern wollen oder können, woher der Urgroßvater eigentlich gekommen ist. [...]

NG/FH: Sarrazin führt für seine beängstigenden Überfremdungsvisionen viele anscheinend harte empirische Daten an. Wie sind diese zu beurteilen?

Bade: Die von Sarrazin – nicht unbedingt nur von ihm, sondern ebenso sehr auch von den Medien – geschürten demografischen Ängste im Blick auf Integration und Zuwanderung sind völlig überzogen. So nähert sich z. B. die Geburtenrate der Bevölkerung mit türkischem Migrationshintergrund immer weiter derjenigen der deutschen Mehrheitsbevölkerung an. Die Zuwanderung aus der Türkei ist längst weit geringer als die Abwanderung aus Deutschland in die Türkei (Saldo 2008 insgesamt: 10.147; Ausländer: 8.107; Deutsche: 2.040). Die kulturaggressive Polemik gegen eine angeblich geschlossene und bedrohlich wachsende Gruppe von „ungebildeten“ oder gar aus „genetischen“ Gründen „unintelligenten“ muslimischen Migranten gehört ins Reich der mittelalterlichen Brunnenvergifter-Legenden: Die Zuwandererbevolkerung, auch die muslimische, zerfällt in unterschiedliche Milieus – von international tätigen Fachkräften bis hinab zu arbeitslosen niedrig Qualifizierten, deren Zahl hier freilich deutlich höher ist als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Auch das hängt mit der sozialen und nicht mit der ethnischen Herkunft oder gar der religiösen Zugehörigkeit zusammen. Wir haben doch damals in Anatolien nicht eine Elitenwanderung nach Deutschland in Gang gebracht, sondern Menschen für niedrigrangige Arbeiten geholt – von denen übrigens manche durchaus qualifiziert waren, nur mit ihrer Qualifikation hier nichts anfangen konnten.

NG/FH: Ist also die kollektive Rede von „den Muslimen“ im Blick auf Bildung und Integrationsfähigkeit eine Irreführung?

Bade: Dass das eine bewusste Irreführung wäre, will ich nicht unterstellen, klar ist nur, dass es Unfug ist. Nur zwei Beispiele dazu: Aus dem Iran kam eine ausgesprochene Elitenwanderung nach Deutschland, die kaum Integrationsprobleme hatte. Und die Italiener schneiden in ihren Bildungsabschlüssen in Deutschland sogar knapp schlechter ab als die Türken, obgleich die Italiener bekanntlich keine Muslime sind. Die dumpfe Agitation gegen „Muslime“ kann aber dazu führen, dass sich die ohnehin laufende Abwanderung der bestens integrierten neuen Elite, die wir dringend brauchen, noch verstärkt, siehe Abwanderung in die Türkei.

NG/FH: Was für eine Art von öffentlichem und politischem Diskurs braucht das Land, um die offenen Fragen so zu debattieren, dass die Integration gefördert und nicht beschädigt wird?

Bade: [...] Wir sollten endlich aufhören, mit dem Rücken an der Wand zu diskutieren. Das ist ein völlig unverdienter Platz für die Mehrheits- wie für die Zuwandererbevolkerung in der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland. Dennoch

Zum Weiterlesen:

Naika Foroutan (Hg.) (2010), Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilo Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland, Berlin.

Frank Gesemann (2010), Zur Integrationsforschung in Deutschland. Komparative Darstellung ausgewählter Ansätze und Methoden, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/ Interkultureller Dialog, Berlin.

bleibt viel zu tun: Deutschland steht einwanderungs- und integrationspolitisch schon alleine deshalb vor großen Herausforderungen, weil es sich – im Gegensatz etwa zu den USA und Kanada – nicht auf die Selbstaulesekraft von Integrationsprozessen verlassen kann: In marktbasierenden Integrationsystemen muss zurückkehren, weiterziehen oder am Arbeitsmarkt sehr flexibel reagieren, wer wirtschaftlich nicht auf eigenen Beinen stehen kann.

NG/FH: Wie unterscheidet Deutschland sich davon?

Bade: Wir leben unter einer wohlfahrtsstaatlichen Integrationsregie. Der deutsche liberale Rechts- und Wohlfahrtsstaat hat mit seinem im internationalen Vergleich immer noch hohen sozialen Schutzniveau eine von vielen außerhalb der deutschen Grenzen beneidete Sonnenseite. Wer aber von dieser Sonnenseite spricht, darf nicht schweigen von der Schattenseite des Missbrauchs durch Zugriff von „unten“ und der Lähmung von Eigeninitiative durch einschränkende Reglementierung von „oben“, z. B. durch eine frustrierende Anrechnung von Zuverdiensten bei Transferabhängigen, die die Ehrlichen bestraft und in die Schwarzarbeit treibt. Das alles muss nachdrücklich begrenzt werden – aber eben keineswegs nur im Blick auf Menschen mit Migrationshintergrund.

NG/FH: Wenn Sarrazins Antworten im Hinblick auf die tatsächlichen Bedingungen und Herausforderungen der Integration in Deutschland so abwegig sind, wie Sie darlegen, worauf führen Sie dann den atemberaubenden Erfolg seines Bestsellers zurück?

Bade: Das hatte nicht vorwiegend oder gar nur mit Problemen von Integration und Migration zu tun. Der Erfolg hatte mindestens ebenso, wenn nicht mehr mit der [...] wachsenden stillen Wut weiter Kreise der Bevölkerung gegenüber einer politischen Klasse zu tun, die nach verbreiteter Auffassung in existenziellen, insbesondere im Mittelstand ängstigen Fragen zeitweise Bürgernähe und zugleich konzeptorientierte Führungsstärke vermissen lässt. Beides muss zusammengehen, sonst knirscht die politische Legitimation.

NG/FH: Ist die ganze Sarrazin-Manie demnach vor allem der Ausdruck einer Legitimationskrise der Demokratie in Deutschland?

Bade: So weit würde ich noch nicht gehen. Aber Tendenzen dahin lassen sich ablesen an abnehmender Wahlbeteiligung, wachsender Neigung zur Protestwahl und zur Bereitschaft, an der Wahlurne Protestparteien die Stimme zu geben, bis hin zu der für eine lebendige und streitbare Demokratie in der Tat lebensgefährlichen Überlegung der informellen „Man wird doch wohl noch fragen dürfen“-Fraktion, ob denn die parlamentarische Demokratie geeignet sei, die aktuellen „Herausforderungen“ zu „bewältigen“. [...]

7.2. Frankreich

Das Bürgerbild, aus dem sich die Integrationspolitik ergibt, wird schon im ersten Artikel der französischen Verfassung erkennbar:

„La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.“⁵⁵

Entscheidend ist zunächst das „indivisible“, „unteilbar“. Vorstellungen von Institutionen und Ebenen unterhalb und neben dem zentralistischen Staatsaufbau sind im französischen Staatsverständnis wenig verbreitet. Hinzu kommt, dass im französischen Staatsverständnis seit der Revolution 1789 der Bürger dem Staat unvermittelt gegenübersteht. Dies hat zwei wichtige Folgerungen:

- Man tut sich sehr schwer damit, Gruppen, Kollektive und sonstige „intermediäre“, also zwischengeschaltete Organisationen als rechtmäßige Verhandlungspartner dem Staat gegenüber anzuerkennen.
- Die Gleichheit der Bürger wird sehr weitgehend verstanden. Im Grunde werden Personen als rein politische Bürger mit gleichen Rechten gegenüber dem Staat gesehen. Unterschiede zwischen den Bürgern, die sich aus ethnischer Herkunft, sprachlichen Unterschieden oder religiöser Zugehörigkeit ergeben, werden als für das politische Zusammenleben nicht relevant angesehen.

Damit hat Frankreich ein universalistisches Nationsverständnis, das gewissermaßen die politische Republik zum Fixpunkt erhebt, zu der sich die politischen Bürger („citoyens“) per freier Willensentscheidung zusammenschließen.

Nun darf aber der starke kulturelle Assimilationsgedanke, der immer auch Teil der französischen Bürgerschaftspolitik war, nicht übersehen werden. Franzose war eben jemand, der sich nicht nur als politischer Bürger Frankreichs begriff, sondern eben auch die französische Kultur – und besonders die Sprache – übernahm. Die universalistische Politikausrichtung war zudem eher ein Prinzip und spiegelte nicht unbedingt die soziale Realität auf lokaler Ebene wider (Schnapper 1995: 101).

⁵⁵ „Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik. Sie gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse oder Religion“ (Übersetzung CH).

*Art. 1 der
französischen
Verfassung*

*„Unteilbarer“ Staat,
zwei Auswirkungen*

*Universalistisches
Nationsverständnis*

Diese grundlegenden Prinzipien hatten weitgehende Folgen für die französische Integrationspolitik. Zunächst muss angemerkt werden, dass Frankreich bereits im 19. Jahrhundert eine starke Einwanderung (besonders aus Belgien und Italien) erlebte. Diese Personen (und besonders ihre Kinder) wurden durch die großen nationalen Institutionen wie die Wehrpflichtigenarmee, die großen Industrien und vor allem die säkularen Schulen weitgehend problemlos assimiliert.

Erleichtert wurde dies durch ein Staatsangehörigkeitsrecht, das stark auf dem Territorialprinzip basiert und in Frankreich geborenen Personen volle politische Rechte verschafft.

*1950/60er Jahre:
Einwanderung aus
den Kolonien*

Nach 1945 und besonders in den 1950er und 1960er Jahren setzte eine zunehmende Einwanderung aus den (ehemaligen) Kolonien Nordafrikas ein. Bei der Eingliederung dieser Personen hatte die französische Politik deutlich größere Probleme als vorher. Viele dieser Einwanderer zogen in die damals rund um die großen Städte entstehenden Wohnblocksiedlungen („banlieues“), die zur günstigen und ausreichenden Wohnraumversorgung errichtet worden waren.

Die „banlieues“

Recht bald zogen diejenigen Personen, die es sich leisten konnten, in andere Wohngegenden, so dass die „banlieues“ zu den bevorzugten Wohngebieten für sozial schwächere Personen wurden. Unter ihnen befanden sich überproportional viele Zuwanderer aus Nord- und Zentralafrika. Die ethnische Segregierung war nicht zuletzt auf eine soziale Selektion zurückzuführen. In den „banlieues“ kam es zu einer „Ballung“ sozialer Problemlagen wie Armut, Kriminalität und Arbeitslosigkeit.⁵⁶

*„prioritäre Erziehungs-
zonen“*

Auf diese Problemlagen wurde in universalistischer Weise reagiert. So wurden seit 1982 „prioritäre Erziehungszonen“ („zones d'éducation prioritaires“, ZEP) eingerichtet, denen mehr Ressourcen zugeteilt wurden.

Man könnte dieses Instrument aufgrund der gegebenen Verteilung der Schüler mit Migrationshintergrund auch als Form positiver Diskriminierung ansehen. Es wird aber ausschließlich mit sozialen Kriterien begründet (siehe Schnapper/Krief/Peig-

⁵⁶ Für den deutschen Kontext, der Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht selten an fehlenden Sprachkenntnissen bei Migranten festmacht und deshalb Sprachförderung als geeignetes Instrument ansieht, ist der französische Fall interessant. Die meistens Migranten beherrschen Französisch, da es Amtssprache in vielen der Herkunftsländer ist. Sprache ist also wichtig, aber alleine keine Garantie für gelingende Integration.

nard 2003: 31). Auch die Vielzahl der anderen Förderprogramme ist immer universalistisch ausgerichtet, das heißt richtet sich fast nie explizit an Migranten, sondern an Bevölkerungsgruppen, die bestimmte Lebenslagen bzw. ein Wohngebiet teilen.

Immer wieder wurde – besonders von Migrantenorganisationen – auch über eine Diskriminierung seitens der Mehrheitsgesellschaft (und besonders der Arbeitgeber) geklagt. Die Mehrheitsgesellschaft würde sie auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen und besonders beim Einstieg in diesen behindern.

Darauf wurde in Form anonymisierter Bewerbungen reagiert. Personalisierte Bewerbungen (das heißt mit Namen und Bild) wurden in Frankreich verboten, damit Migranten zumindest die erste Hürde innerhalb einer Bewerbungsphase nehmen konnten.

Antidiskriminierungspolitik ist wichtiger Bestandteil einer universalistischen, „farbenblinden“ Gesellschaft. Allerdings scheinen die Personalverantwortlichen Strategien zu entwickeln, mit denen sie diese Politik unterlaufen. Sie schließen etwa von der Postadresse auf die Herkunft. Als Folge hat sich an den Zahlen nichts geändert.

Eine für die Ausgestaltung der Integrationspolitik problematische Folge dieses Bürgerschaftsmodells ist es, dass selbst in Statistiken Informationen bezüglich der ethnischen Herkunft oder Religionszugehörigkeit nicht erhoben werden. Faktisch entscheidend ist nur die Staatsangehörigkeit. Damit fällt es schon schwer, eine entsprechende Gruppe zu identifizieren und möglicherweise eine auf diese gerichtete Politik zu entwickeln.

Womit die französische Integrationspolitik nur sehr schwer umgehen kann, sind die Forderungen und Wünsche der muslimischen Einwanderer, dass ihre religiöse Identität und deren Ausdrucksformen auch im öffentlichen Raum Anerkennung finden sollen.

Ursache dafür ist die sehr eigene französische Entwicklung des Verhältnisses zwischen (katholischer) Religion und Staat. Nach der Revolution 1789 kam es besonders im 19. Jahrhundert zu schweren Auseinandersetzungen zwischen klerikalen und antiklerikalen Akteuren. Gegen Ende des Jahrhunderts setzte eine „Entkonfessionalisierung“ ein (z. B. 1886 Einführung der laizistischen Schule).

*Anonymisierte
Bewerbungen*

*Spannung: Laizismus
und religiöse
Identitäten*

Mit dem Trennungsgesetz von 1905 sollte ein für alle Mal eine völlige Trennung von Staat und Kirchen gewährleistet werden (vgl. von Campenhausen/de Wall 2006: 346). Damit sollte die Religion weitgehend in den privaten Raum verwiesen werden.

*Wandel von
Laizismus
zu Laizität*

Diese erbitterte Gegnerschaft hat sich mittlerweile abgeschwächt. Dies wird deutlich in folgender Begriffsverschiebung: Während früher häufig von **Laizismus** („laïcisme“) gesprochen wurde, worunter eine aktive, antiklerikale Haltung verstanden wurde, so wird im französischen Diskurs seit einiger Zeit eher von **Laizität** („laïcité“) gesprochen. Das bedeutet nunmehr, dass es eine Neutralität des Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften gibt, die aber eine Unterstützung sozialer oder erzieherischer Aktivitäten der Kirchen nicht mehr ausschließt.

Allerdings wurde diese Position mit dem Auftreten des Islam zunehmend in Frage gestellt. Auslöser einer breiten Debatte war 1989 die so genannte „affaire des foulards“, als sich drei muslimische Schülerinnen weigerten, im Unterricht einer staatlichen Schule ihre Kopftücher abzunehmen (vgl. Schnapper/Krief/Peignard 2003: 32 f.).

Verschärfend wirkte sich aus, dass sich soziale Problemlagen (s. o.) mit Diskursen über religiöse Differenz vermengten und nicht selten die religiöse Zugehörigkeit zur Ursache für die sozialen Probleme erklärt wurde.

*2000: Gründung
eines nationalen
Muslimrates*

Es mangelte dem französischen Staat an Instrumenten, überhaupt mit Religionsgemeinschaften oder ähnlichen kollektiven Akteuren ins Gespräch zu kommen. Aus diesem Grund hat der französische Staat im erheblichen Maße versucht, die Organisation der muslimischen Minderheit zu fördern und zu beeinflussen. So lud die französische Regierung im Jahr 2000 ausgewählte Persönlichkeiten der Muslime ein, an der Gründung eines nationalen Muslimrates (Conseil français du culte musulman, CFCM) mitzuwirken.

Basis für die Besetzung dieses Rates, der 41 Vertreter umfasst, war die jeweilige Größe der Moscheen. Sie entsenden die Delegierten. Die Aufteilung nach Größe führte dazu, dass drei Vereine das Leitungsgremium unter sich aufteilten. Die Pariser Regierung bestand zudem unabhängig vom Wahlergebnis auf dem Imam der Pariser Großmoschee als Vorsitzendem. Trotz der starken Einflussnahme des französischen Staates wird zusätz-

lich ein (nicht bewiesener) Einfluss ausländischer Akteure z. B. aus Algerien und Marokko auf Ausrichtung und Positionierung des Rates befürchtet.

Trotz dieser ersten Schritte, Dialogformen zwischen kollektiven Akteuren und dem Staat zumindest im Bereich der religiös-kulturellen Integrationsdimension zu entwickeln, bleibt das französische Integrationsmodell seinem universalistischen Grundzug treu – kulturelle Differenz anzuerkennen und politisch damit zu agieren, ist nicht Teil des Selbstbildes.

Für die Soziale Demokratie zeigen die – wenig ermutigenden – Integrationsergebnisse in Frankreich (siehe z. B. Koopmans 2010), dass eine Integrationspolitik, die gar keine kulturelle Identität in ihrer Politik anerkennt und sich rein auf Teilhabe im sozioökonomischen Bereich reduziert, den Zielen nur teilweise gerecht werden kann.

Fazit: sozioökonomische Teilhabe alleine nicht ausreichend

7.3. Die Niederlande

Ein ganz anderes Bürgerschaftsmodell zeigt sich in den Niederlanden. Die niederländische Gesellschaft war seit langem von der so genannten Versäulung geprägt. Darunter wird Folgendes verstanden:

Begriff „Versäulung“

Im 19. Jahrhundert bildeten zunächst die konfessionellen Gruppen der Protestanten und Katholiken Organisationen aus, die sich um viele lebensweltliche Aspekte kümmerten. Zu denken ist hier an Schulen und Ausbildungsstätten, an die soziale Fürsorge, an entsprechende Medien, an Vereine, an Gewerkschaften und auch an Parteien.

Das Leben z. B. eines Katholiken konnte „von der Wiege bis zur Bahre“ komplett innerhalb eines Organisationsgeflechts ablaufen, das nur von der eigenen Gruppenidentität geprägt war. Später bildeten die weltanschaulichen Gruppen der Liberalen und der Sozialisten ebenfalls solche Organisationen aus. Einfache Mitglieder kamen in ihrem täglichen Leben kaum mit Mitgliedern anderer Gruppen in Kontakt. Nur die Eliten der einzelnen Gruppen verhandelte miteinander und entschied meistens im Konsens, welche gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen vonnöten waren. Für diese soziologische Struktur wurde der Begriff der Versäulung geprägt, da die Gesamtgesellschaft weitgehend von diesen weltanschaulich getrennten „Säulen“ geprägt war, die vom gemeinsamen „Dach“ des Staates

überwölbt wurden. Es wird innerhalb der Forschung intensiv diskutiert, inwieweit sich dieses Modell seit den 1960er Jahren langsam auflöst. Ohne hierzu eine endgültige Aussage zu treffen, kann gesagt werden, dass es für die Organisation der einzelnen Gruppen immer noch relevant ist.

Dies hatte Folgen, als durch Zuwanderung aus den Kolonien und aufgrund des Gastarbeiterzuzugs in der Gesellschaft neue ethnische Gruppen erkennbar wurden.

1983: Bericht
„Minderhedennota“

Insbesondere Ende der 1970er Jahre wurde deutlich, dass besonders die aus den ehemaligen Kolonien Indonesien und Surinam stammenden Einwanderer soziale und wirtschaftliche Probleme hatten und diskriminiert wurden – worauf eine Gruppe junger Aktivisten auch durch Gewalttaten aufmerksam machte. Nach einem Prozess, an dem verschiedene staatsnahe Institutionen und Organisationen beteiligt waren, gab die niederländische Regierung 1983 einen Bericht mit dem Titel „Minderhedennota“ heraus.

Politische
Forderungen

Darin wurde offiziell anerkannt, dass sich eine multikulturelle Gesellschaft entwickelt hatte und der überwiegende Teil der Migranten in den Niederlanden bleiben werde. Allerdings gebe es eine strukturelle Diskriminierung der Minderheiten im Land. Politisch gefordert wurde:

- die Förderung einer multikulturellen Gesellschaft, in der ethnische und kulturelle Unterschiede akzeptiert werden
- eine Förderung der rechtlichen Gleichstellung
- die Überwindung der sozialen und ökonomischen Ungleichheit

Im Folgenden wurden Instrumente und Strategien zur Bewahrung und Weiterentwicklung der heimischen Kulturen der Migranten verstärkt:

Neben der gesetzlichen Absicherung des muttersprachlichen Unterrichts wurde auch die Gründung privater Schulen (entsprechend staatlichen Richtlinien und in niederländischer Sprache) gestattet. Weitere Maßnahmen waren die Förderung von selbstorganisierten Verbänden und die Gründung von Beratungsgremien auf lokaler und nationaler Ebene. In diese Beratungsgremien werden Delegierte der ethnischen Minderheitenverbände und Organisationen hineingewählt und sie müssen von den Behörden zu allen sie direkt betreffenden Maßnahmen angehört werden.

Die niederländische Politik, ethnische Gruppen zu unterstützen, gestattete es, dass sich Zuwanderer vollständig innerhalb der eigenen Gruppe bewegen konnten. Die Gruppen waren – bei staatlicher Unterstützung – auf sich gestellt, sich selbständig zu organisieren und ihre eigene Kultur und Sprache zu erhalten.

Zugleich sollte es den Zuwanderern aber ermöglicht werden, sich am politischen System zu beteiligen: Instrumente hierfür waren eine offene Einbürgerungspolitik und die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle Ausländer (1985).

Das niederländische Bürgerschafts- und Integrationsmodell wurde als „multikulturelles“ Modell bezeichnet. Allerdings gilt es zu bedenken, was bereits in Kapitel 4 ausgeführt wurde: Multikulturell inspirierte Minderheitenpolitik kann unterschiedliche Ausrichtungen haben. Trotz ihres formulierten Ziels der Beteiligung führte die niederländische Politik eher zu einer ethnischen Separierung.

Am 29. Januar 2000 schrieb der sozialdemokratische Soziologe Paul Scheffer im „NRC Handelsblad“ einen Artikel mit dem Titel „Het multiculturele drama“ („Das multikulturelle Drama“). Dieser Artikel intensivierte die bereits laufende Debatte über die Probleme der Integration von Zuwanderern in den Niederlanden.

Diese Debatte hatte sich daran entzündet, dass Ende der 1980er Jahre, aber besonders zu Beginn der 1990er Jahre deutlich zu Tage trat, dass die Minderheitenpolitik das Ziel einer Gleichstellung und der Eingliederung nicht erreichte.

Besonders in den sozioökonomischen Feldern (wie dem Arbeitsmarkt, der Sprachbeherrschung) und bei den Bildungsabschlüssen hatten Einwanderer und ihre Kinder deutlich schlechtere Ergebnisse als die einheimische Bevölkerung. Hinzu kam eine erhöhte Segregation auf dem Wohnungsmarkt (siehe z. B. Koopmans 2010).

Diese sozioökonomische Problemlagen wurden in der niederländischen Öffentlichkeit mit einer kritischen Einschätzung des Islam verbunden (Vasta 2007: 725 ff.). Den Muslimen in den Niederlanden wurde vorgeworfen, sich in Parallelgesellschaften zurückzuziehen, die Werte der niederländischen Gesellschaft abzulehnen, insbesondere die Gleichberechtigung von Mann und Frau, und für die schlechte sozioökonomische Situation der Migranten insgesamt verantwortlich zu sein.

*Multikulturelles
Modell, aber
Separierung*

*Integrationsdebatte
ab 2000 intensiviert*

Angeheizt wurde dieser Diskurs durch die Morde an Pim Fortuyn (2002) und an Theo van Gogh (2004). Großen Teilen der Migrant*innenbevölkerung wurde von der Mehrheitsgesellschaft vorgeworfen, ihren Verpflichtungen zur Integration nicht nachzukommen. Ein so genannter neuer Realismus, das heißt eine stärker „fordernde“ Politik, die sich besonders auf die sozioökonomische Integration bezog, hielt Einzug in die Debatte (Prins 2002: 367 f.).

Bereits 1994 war die Minderheitenpolitik in offiziellen Dokumenten durch eine – auch so genannte – Integrationspolitik ergänzt worden. Ihr Schwerpunkt lag stärker auf der Integration der Migrant*innen in die Institutionen der Mehrheitsgesellschaft.

Zwar wurden die Möglichkeiten der eigenethnischen Organisation nicht wesentlich eingeschränkt. Neue, zusätzliche Politikinstrumente wurden aber stark auf eine Integration ausgerichtet. Dieser Aspekt findet sich auch im 1998 verabschiedeten „wet inburgering nieuwkomers“ (Gesetz zur Einbürgerung von Neukömmlingen).

Wesentliche Elemente waren eine stärkere Förderung des Erlernens der niederländischen Sprache und die Einrichtung eines Kurses in Staatsbürgerkunde für Neueinwanderer. Dieser Kurs beinhaltet nicht nur die Vermittlung von Kenntnissen des politischen Systems und Alltagswissen, sondern auch den Versuch, kulturelle Werte, die nach Meinung der Verantwortlichen in den Niederlanden herrschen, zu vermitteln (Michalowski 2009).

Ebenso wie in Frankreich sind auch in den Niederlanden die Integrationsergebnisse bei verschiedenen Indikatoren nicht die besten (vgl. Koopmans 2010). Insbesondere in der sozioökonomischen Integrationsdimension wie dem Arbeitsmarkt, den Bildungsabschlüssen, der Wohnsituation und der Sprachbeherrschung sind tatsächlich Defizite erkennbar.

Zwar ist die Anerkennung kultureller Identität aus Sicht der Sozialen Demokratie ein wesentlicher Wert. Allerdings gilt es, auch die Frage der Teilhabe an den Institutionen der Gesamtgesellschaft nicht zu vernachlässigen.

7.4. Großbritannien

Auch die Integrationspolitik Großbritanniens wird häufig als multikulturalistisch bezeichnet. Ein wesentlicher Unterschied zum niederländischen Modell ist die fehlende Gruppenorientierung in der Politik. Die Politik in Großbritannien ist weit mehr individualistisch und pragmatisch ausgerichtet.

Mit „pragmatisch“ ist gemeint, dass viele Aspekte des gesellschaftlichen Zusammenlebens zwischen kulturell unterschiedlichen Bürgern erstens nicht gesetzlich geregelt sind. Zweitens werden für auftretende Probleme ad hoc, also möglichst unmittelbar auf unteren Ebenen, Lösungen gesucht.

Mit „individualistisch“ ist gemeint, dass nicht etwa Gruppen bestimmte Rechte eingeräumt werden. Stattdessen wird den Individuen ein weiter Raum gelassen, ihre Leben zu gestalten.

Dies bezieht sich nicht nur auf den privaten, sondern auch auf den öffentlichen Raum, in dem das zugelassen wird – der bei der Polizeiuniform zugelassene Turban der Sikhs⁵⁷ ist dafür ein sichtbares Beispiel.

Zur Historie: Insbesondere nach 1945 erlebte Großbritannien eine starke Zuwanderung aus den damals noch bestehenden Kolonien sowie aus den Staaten, die zwar unabhängig geworden waren, aber nach wie vor Mitglieder des Commonwealth waren (und damit formal die britische Königin zum Staatsoberhaupt hatten).

Zur damaligen Zeit war das britische Staatsangehörigkeitsrecht äußerst verwirrend, da es aufgrund der verschiedenen staatsrechtlichen Stellungen der einzelnen Territorien des britischen Empire auch viele unterschiedliche staatsrechtliche Zugehörigkeiten kannte (vgl. zu den Einzelheiten Bostanci 2008; Davy 2001: 862 ff.).

Es ist nicht notwendig, diese Rechtsformen im Einzelnen darzustellen, relevant ist, dass viele der Einwanderer neben dem Bleiberecht auch ein Wahlrecht in Großbritannien besaßen und ihre Kinder nach dem jus soli britische Staatsbürger wurden.

Dies führte dazu, dass es in ethnisch geprägten Wohnvierteln der großen Städte für die Parteien ratsam war, sich auf diese Wahlbevölkerung einzustellen. Der

⁵⁷ Die Sikhs sind eine indische Religionsgemeinschaft, deren Regeln es Männern u. a. vorschreiben, immer einen Turban zu tragen.

Multikulturalistisches Modell, Ausrichtung ...

... pragmatisch und ...

... individualistisch

Historie

Hintergrund ist dabei das britische Mehrheitswahlrecht in Einer-Wahlkreisen. Eine Minderheit, die in einem bestimmten Wahlkreis besonders stark vertreten war, konnte leicht ein wahlentscheidender Faktor werden. Besonders auf der kommunalen Ebene wurden die Migranten so in die Politik einbezogen.

Überhaupt lässt sich feststellen, dass sich die Integrationspolitik in Großbritannien stark auf die kommunale Ebene konzentriert (siehe z. B. Baringhorst 1991). Aufgrund jeweils bestimmter lokaler Problemlagen gibt es daher auch eine Vielzahl von Instrumenten. Zwei Aspekte sind dabei besonders interessant.

Großbritannien hat einen generell schwach ausgebauten Wohlfahrtsstaat.⁵⁸ Abgesehen vom nationalen, steuerfinanzierten Gesundheitsdienst sind viele staatliche Zuwendungen bedürftigkeitsgeprüft, zeitlich befristet und relativ niedrig.

Dies betrifft alle Bürger. Faktisch bedeutet das, dass es einen starken Druck gibt, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieser wiederum ist relativ wenig reguliert. Es ist für Migranten relativ leicht, auf einem solchen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, allerdings häufig eher in Sektoren, für die geringe formale Qualifikationen ausreichen und die entsprechend schlecht entlohnt werden.

Nichtsdestotrotz kann es auch auf einem solchen deregulierten Arbeitsmarkt zu Diskriminierungen aufgrund der Herkunft kommen. Hier zeigt sich nun das zweite wesentliche Element der stark auf das Individuum ausgerichteten Politik – die Antidiskriminierungspolitik.

Bereits in den Jahren 1965 und 1976 wurde mit den Race Relations Acts eine umfangreiche Antidiskriminierungsgesetzgebung aufgebaut. Der Diskriminierungsbegriff ist dabei relativ weit. Er schließt Diskriminierungen aufgrund der Hautfarbe, der Rasse, der Staatsangehörigkeit und der ethnischen sowie nationalen Herkunft ein. Es wurde eine eigenständige Institution geschaffen (Commission for Racial Equality), die befugt war, Untersuchungen zu möglichen Diskriminierungsfällen vorzunehmen, Empfehlungen abzugeben und ihren Bericht öffentlich zu machen.

Nach der Feststellung einer rassistischen Diskriminierung konnte sie eine förmliche Unterlassungsordnung verfügen und – wenn die Diskriminierungspraxis nicht abgestellt wurde – eine gerichtliche Verfügung veranlassen. Ihre Befugnisse bezogen sich auf viele beschäftigungsrelevante und privatrechtliche Felder (vgl. Davy 2001: 849).

⁵⁸ Vgl. zu unterschiedlichen Wohlfahrtsmodellen Lesebuch 3: Sozialstaat und Soziale Demokratie, Kapitel 4.2.

Im Jahr 2007 ging diese Kommission in der Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte auf, die den neuen Equality Act, der 2010 in Kraft getreten ist, umsetzen soll. Dieses Gesetz fasst verschiedene Gesetze zusammen und beinhaltet auch ein Vorgehen bei Diskriminierung aufgrund von Glaubensüberzeugungen.

Trotz dieses generellen individualistischen und freiheitlichen Ansatzes in der Integrationspolitik gibt es im Zuge der in ganz Europa stattfindenden Debatte auch in Großbritannien eine Debatte darüber, inwieweit eine Gesellschaft gemeinsame Werte braucht, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu bewahren.

Diese Debatte bezog sich aber nicht nur auf möglicherweise zu teilende Werte, sondern auch auf die Frage sozialer Exklusion. Besonders die Labour-Regierung wurde in dieser Hinsicht aktiv. Durch zwei von ihr eingesetzte Kommissionen wurden zwei Berichte erstellt: 2001 der Report über „Community Cohesion“ (Cantle Report) und 2007 der Report „Our Shared Future“ (Parekh Report). In beiden Berichten wurde betont, dass es zusätzlicher Anstrengungen bedarf, um unter den Bedingungen einer kulturell heterogenen Gesellschaft sich ständig neu der gemeinsamen Grundlagen zu versichern.

7.5. Schweden

In der öffentlichen Wahrnehmung gerade des Auslands wird Schweden häufig als ethnisch homogenes Land gesehen. Dies ist nicht richtig, denn im 21. Jahrhundert haben ca. 18 % der schwedischen Bevölkerung einen Migrationshintergrund (vgl. Regeringskansliet 2009: 4).

Spätestens seit den 1970er Jahren wurde Schweden von allen wesentlichen politischen Akteuren als Einwanderungsland begriffen. Es gab einen interessanten Aspekt bei dieser Einwanderung. Schwedische Regierungen in den 1970er und 1980er Jahren haben aus einem humanitären Selbstverständnis heraus eine aktive und offene Flüchtlingspolitik betrieben und entsprechend viele Personen aus dem außereuropäischen Ausland aufgenommen.

Entscheidend für die Integration war hierbei, dass nicht davon ausgegangen wurde, diese Personen würden nach einer gewissen Zeit und einer Veränderung

der Verhältnisse in ihren Heimatstaaten das Land wieder verlassen. Vielmehr wurde die Politik von Anfang an darauf ausgerichtet, die Integration dieser Personen in die schwedische Gesellschaft zu fördern.

Drei Prinzipien

Die schwedische Integrationspolitik basiert auf drei Prinzipien

- Gleichheit („jämlighet“)
- Wahlfreiheit („valfrihet“)
- Zusammenarbeit („samverkan“)

Jedes dieser Prinzipien beinhaltet spezifische Instrumente.

Gleichheit

Gleichheit wird in erster Linie sozioökonomisch verstanden und soll durch entsprechende Instrumente auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden. Überhaupt wird der Arbeitsmarkt als zentrale Arena der Integration betrachtet. Ein wichtiges Element ist dabei der Spracherwerb, der besonders durch ein zweijähriges (!) Programm der Sprachförderung für Neuankömmlinge erleichtert werden soll (Westin/Dingu-Kyrklund 2003: 117). Auch über die ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Systeme, die generell auf dem Wohnsitzprinzip basieren, soll die Gleichheit gewährleistet werden (Westin 2000).

Wahlfreiheit

Während die mit dem Prinzip Gleichheit verbundenen Politikinstrumente gewissermaßen die universalistische „Teilhabe“ an zentralen Institutionen der Mehrheitsgesellschaft zum Inhalt haben, soll durch das Prinzip Wahlfreiheit es den Migranten ermöglicht werden, ihre kulturelle Identität zu bewahren. Dies wird vom schwedischen Staat gefördert und anerkannt. Neben staatlichen Förderungen für eigene ethnische Institutionen geschah dies in erster Linie durch die Einführung eines muttersprachlichen Unterrichts 1977.

Schulen sind verpflichtet, diesen muttersprachlichen Unterricht einzurichten, wenn die Eltern von zumindest fünf Kindern an einer Schule ihn wünschen.⁵⁹ Dieser Unterricht hatte den einzigen Zweck, es den Kindern zu ermöglichen, ihren kulturellen Hintergrund zu pflegen.

Zusammenarbeit

Für das dritte Prinzip (Zusammenarbeit) gibt es nicht direkt Integrationsinstrumente. Es handelt sich eher um ein Leitmotiv, das die Integration der Migranten

⁵⁹ Es sollte nicht vergessen werden, dass die Forderung nach einem solchen Unterricht auch von den autochthonen Minderheiten in Schweden (Samen und Tornedal-Finnen) erhoben wurde, was dem Ganzen eine andere Legitimität gab.

in das Selbstverständnis der schwedischen Nation bestimmt. Ein solches Leitmotiv zielt auf den Kern des so genannten schwedischen Modells. Der Aufbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates ist eng verknüpft mit den sozialdemokratischen Vorstellungen, für alle Bürger gleichermaßen ein „Volksheim“ zu schaffen. In diese Gemeinschaft sollen Migranten integriert werden.

Im politischen Bereich kommen alle drei Prinzipien zusammen: Migranten sollen der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt werden, trotzdem – wenn gewünscht – ihre ethnisch-kulturelle Identität ausdrücken können und sich als Teil der Gemeinschaft sehen.

Eines der Instrumente hierzu ist das bereits 1976 eingeführte kommunale Wahlrecht für alle Ausländer. Einzigartig in Europa ist, dass es nicht nur das aktive und passive Wahlrecht für die kommunalen Parlamente beinhaltet, sondern auch auf Ebene der Provinzen (schwedisch „län“) gilt.

Mit der Zeit pendelte sich die Wahlbeteiligung bei etwas unter 50 % der Berechtigten ein, wohingegen unter den schwedischen Bürgern ca. 80 % die Regel sind.

Schwedische Regierungen sahen (und sehen) Einbürgerungen als wichtiges Instrument zur Integration an. Dass es auch umgesetzt wird, zeigen die hohen Einbürgerungsraten Schwedens im europäischen Vergleich (vgl. Abbildung 12). Schweden kennt keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung und auch kein jus soli, sondern nur eine Ermessenseinbürgerung nach fünf Jahren Aufenthalt. Dabei wird die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit nicht verlangt.

Trotz der vielfältigen Instrumente und vor allem der für alle Bürger ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Sicherungen ist die Lage von Migranten im Vergleich zur sonstigen schwedischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt immer noch signifikant schlechter. Besonders während der Wirtschaftskrise 1993 bis 1995 wurden Migranten und Ausländer stärker betroffen als Schweden (Regeringskansliet 2002: 4). Auch die Werte der räumlichen Segregation sind relativ hoch.

Besonders Letzteres führte zu einer Debatte über den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb Schwedens. Während die Politik hinsichtlich der „Gleichheit“ und der „Wahlfreiheit“ kaum in Frage gestellt wird, wird zunehmend über geeignete Mittel zur Sicherung der „Zusammenarbeit“ nachgedacht.

*Schon 1976:
kommunales
Wahlrecht für
Ausländer*

*Lage am Arbeits-
markt schlechter*

Mittlerweile unterstützt die schwedische Regierung finanziell einen institutionellen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Institutionen, um sich über gemeinsame Grundwerte zu verständigen (vgl. Regeringskansliet 2009: 4). Auch im gemischten universalistisch-multikulturellen Modell Schwedens muss man sich zusätzlich über die gemeinsame Wertebasis verständigen.

7.6. Zusammenfassung

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Es gibt drei idealtypische Bürgerschaftsmodelle: ein exklusives (assimilatorisches), ein universalistisches (republikanisches) und ein pluralistisches (mulikulturalistisches).
- Keines der drei analytischen Modelle kann in Reinform überragende Integrationsergebnisse vorweisen.
- Bei der Übernahme von Instrumenten aus anderen Ländern müssen immer die unterschiedlichen nationalen Bedingungen und Pfadabhängigkeiten mitgedacht werden.
- Eine Politik der Sozialen Demokratie muss einen Mittelweg zwischen einem universalistischen und einem pluralistischen Modell finden.

8. PROGRAMMATISCHE POSITIONEN DER PARTEIEN IM VERGLEICH⁶⁰

In diesem Kapitel

- werden die Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien zu den Themen Integration und Zuwanderung dargestellt und verglichen.

Welche Voraussetzungen muss ein Einwanderer erfüllen, um Bürger werden zu können? Soll es überhaupt Einwanderung geben? Welche Instrumente dienen der Integration am besten? Wie soll der Umgang mit fremden Religionen aussehen?

Dies sind Fragen, die von den politischen Parteien durchaus unterschiedlich beantwortet werden. Diese unterschiedlichen Antworten sollen hier dargestellt werden. Zwei Punkte müssen bei diesem Vergleich beachtet werden:

1. In kaum einem Politikfeld waren die Positionen in den letzten Jahren so sehr Veränderungen unterworfen wie in der Integrations- und Zuwanderungspolitik. Seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 haben alle Parteien ihre programmatischen Positionen verändert und präzisiert.
2. In den Grundsatzprogrammen der Parteien finden sich im Gegensatz beispielsweise zur Sozialpolitik oft nur sehr kurze Passagen zu Integration und Zuwanderung. Diese sind dann oft sehr allgemein formuliert und lassen wenige Rückschlüsse auf konkrete Politik zu. Aus diesem Grund werden für den Vergleich auch integrationspolitische Positionspapiere und die Wahlprogramme der Parteien – sofern verfügbar – hinzugezogen.

Bei der Darstellung der Parteipositionen werden die Programme auf folgende Punkte überprüft:

- Welches allgemeine integrationspolitische Leitbild vertritt die Partei?
- Was wird zu Einbürgerung und doppelter Staatsbürgerschaft gesagt?
- Wie steht die Partei zu einem kommunalen Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer?
- Wie soll die Einbindung des Islam gestaltet werden?
- Welchen Stellenwert haben Integrations- und Sprachkurse?
- Wie soll Zuwanderung gestaltet werden?

60 Unter Mitarbeit von Alexander Pfeiffer.

Die Positionen der Parteien

Zwei Vorbemerkungen

Was wird untersucht?

8.1. „Deutschland ist ein Integrationsland“ – die integrationspolitischen Positionen der CDU

*Seit Helmut Kohl:
programmatischer
Wandel*

Von allen Parteien haben sich sicherlich die integrationspolitischen Positionen der Christlich Demokratischen Union in den letzten Jahren am stärksten verändert. In der „Ära Kohl“ stand die gesamte Einwanderungs- und Integrationspolitik unter dem Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Nach den Reformen der rot-grünen Bundesregierung (1998–2005) in den Bereichen Staatsbürgerschaft und Zuwanderung hat auch die CDU ihre Positionen überarbeitet. Drei Papiere werden untersucht:

*Untersuchte
Dokumente*

- das Grundsatzprogramm „Freiheit und Sicherheit – Grundsätze für Deutschland“ von 2007 (CDU 2007)
- der Beschluss C 34 des 18. Parteitags der CDU Deutschlands „Im deutschen Interesse: Integration fördern und fordern, Islamismus bekämpfen!“ von 2004 (CDU 2004)
- der Beschluss „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“ des Bundesausschusses der CDU Deutschlands von 2001 (CDU 2001)
- „Wir haben die Kraft – Gemeinsam für unser Land: Regierungsprogramm 2009–2013“ von 2009 (CDU/CSU 2009)

Leitbild

Im Beschluss von 2001 formuliert die CDU ihr grundlegendes Nationsverständnis:

*Neuer Begriff:
„Integrationsland“*

„Zuwanderungspolitik und Integrationspolitik können nur dem gelingen, der sich seiner eigenen nationalen und kulturellen Identität gewiss ist. Grundlage für uns ist ein weltoffener Patriotismus. Die Identität unserer deutschen Nation ist geprägt durch unsere Verfassungsordnung, durch die gemeinsame Geschichte, Sprache und Kultur [...]. Deutschland gehört zur Wertegemeinschaft des christlichen Abendlandes. Wir sind Teil der europäischen Kulturgemeinschaft“ (CDU 2001: 1).

Die CDU versteht Integration „als einen fortschreitenden positiven Prozess in der Verantwortung der Migrantinnen, der Politik und der gesamten Gesellschaft“ (CDU 2007: 94). Deutschland sei ein Integrationsland. Mit diesem Begriff wird der Begriff „Einwanderungsland“ vermieden, auch wenn in den Papieren an anderer Stelle von

gewollter Zu- oder Einwanderung gesprochen wird. Die Vorsitzende der CDU hat zu den Hintergründen des Begriffs kürzlich in einem Interview mit dem Spiegel erklärt:

„**Spiegel:** Zu den Lebenslügen der Union gehört, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist. Ist es nicht Zeit, damit aufzuräumen?

Merkel: Wir haben bei der Arbeit an unserem Grundsatzprogramm lange über die Frage nachgedacht: Was für ein Land sind wir? Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass wir ein Integrationsland sind.

Spiegel: Das ist wieder so ein Begriff, den man überhaupt nicht fassen kann.

Merkel: Ich kann ihn fassen. In einem Integrationsland sind alle Menschen fremder Herkunft willkommen, die bereit sind, auf der Basis der Rechts- und Wertordnung als Mitbürger zu leben oder sogar deutsche Staatsbürger zu werden.“ (Der Spiegel 44/2010: 28)

Integrationskurse

Wichtigstes Instrument zur Integration sei der verpflichtende Integrationskurs. Bei einer unzureichenden Teilnahme solle es zu Sanktionen kommen (CDU 2001: 20).

Einbürgerung/kommunales Ausländerwahlrecht

Bei dieser Integration ist die Einbürgerung aus Sicht der Christdemokraten Ausdruck des Erfolgs des Integrationsprozesses, sie stellt den Endpunkt dar (CDU 2001: 25). Dabei wird eine doppelte Staatsbürgerschaft nur ausnahmsweise zugelassen. Für Einbürgerungen soll geworben werden, nicht zuletzt, weil ein kommunales Wahlrecht für Ausländer abgelehnt wird. Es trage nicht zur vollen Partizipation bei (CDU/CSU 2009: 50).

Sprachförderung

Neben einer besonderen Sprachförderung schon im Kindergarten fordert die CDU vermehrte Angebote zweisprachigen Unterrichts an weiterführenden Schulen. Sie sollen die „Ressource Zweisprachigkeit“ (CDU 2001: 22) auch im Hinblick auf das nationale Interesse entwickeln und nutzbar machen. Außerdem soll der muttersprachliche Unterricht, der bisher die Aufgabe hatte, auf die Rückkehr in das Herkunftsland vorzubereiten, neu konzipiert werden (CDU 2001: 22).

Einwanderung

Die CDU bekennt sich in ihrem Grundsatzprogramm von 2007 zu einer „kontrollierte[n] Zuwanderung von gut ausgebildeten, leistungsbereiten und

Deutschland kein Einwanderungsland: „Lebenslüge“?

Kein kommunales Wahlrecht

„Ressource Zweisprachigkeit“

integrationswilligen Menschen, die bei uns leben, arbeiten, unsere Werte und unser Land als ihre Heimat annehmen wollen. Für diese Menschen muss Deutschland attraktiv sein. Sie sind ein Gewinn für unser Land“ (CDU 2007: 95). Die nicht aus humanitären Gründen stattfindende Zuwanderung soll gesteuert werden und sich an den Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und den nationalen Eigeninteressen orientieren (CDU 2001: 8). „Die Auswahl der betreffenden Personen erfolgt sodann auf der Basis eines Punktesystems, das nach Alter, Schulausbildung, Beruf, Sprachkenntnissen, Berufserfahrung, garantiertem Beschäftigungsangebot, bisheriger Berufstätigkeit in Deutschland und persönlicher Eignung differenziert. Einen Bonus erhalten Angehörige von EU-Beitrittsländern, Höchstqualifizierte, Investoren und Führungskräfte“ (CDU 2001: 14).

Einbindung des Islam

Im Beschluss von 2004 wird ausführlich auf die Einbindung des Islam eingegangen. Die CDU erwartet von den muslimischen Verbänden ein stärkeres Engagement für Integration und eine klare Abgrenzung zum Islamismus (es wird dezidiert gesagt, dass dieser nicht „der Islam“ ist). Gleichzeitig werden unzureichende Dialogstrukturen bemängelt. Zentral für die Einbindung des Islam sei der Religionsunterricht.

„Die Wissensgesellschaft der Zukunft muss eine Wertegesellschaft sein. Dies geht nicht ohne einen fundierten Religionsunterricht, denn wer seine religiösen und kulturellen Wurzeln nicht kennt, wird kein solides Wertefundament für sein Leben und damit auch nicht die Fähigkeit zur Integration entwickeln. Deshalb hält es die CDU für wünschenswert, dass islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen in deutscher Sprache und unter deutscher Schulaufsicht angeboten wird. Dieser Unterricht soll durch in Deutschland ausgebildete Lehrer erteilt werden; Voraussetzung dazu ist, dass das Fach Islamische Theologie verstärkt an deutschen Hochschulen angeboten wird. Hier könnten auch Imame ausgebildet werden“ (CDU 2004: 2).

Eines der wichtigsten Instrumente zur Verstetigung des Dialogs über diese Fragen sei die Deutsche Islam Konferenz.⁶¹

61 Vgl. Kapitel 7.1.

8.2. „Weltoffen, aber nicht multikulturell“ – die integrationspolitischen Positionen der CSU

Gerade auf dem Feld der Integrations- und Zuwanderungspolitik macht es Sinn, die CSU zumindest in einigen Punkten getrennt von der CDU zu betrachten. Folgende Texte sind relevant:

- „Chancen für alle! – Grundsatzprogramm der CSU“ (CSU 2007)
- „5-Punkte-Integrationsplan für Deutschland“ (CSU 2006)
- „7-Punkte-Integrationsplan“ (Beschluss des CSU-Parteitags vom 30. Oktober 2010; CSU 2010)

Leitbild

Von beiden konservativen Parteien ist die CSU diejenige, die deutlicher an einem exklusiven Bürger- und Staatsverständnis festhält. Erkennbar wird dies an ihrer Einschätzung zur Einbürgerung:

„Die Staatsbürgerschaft ist Abschluss, nicht Anfang des Integrationsprozesses. Der deutsche Personalausweis macht aus Zuwanderern noch keine verantwortlichen Staatsbürger“ (CSU 2007: 151).

Die CSU formuliert folgende Anforderungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit:

„Wir treten für klare Kriterien für den dauerhaften Aufenthalt in unserem Land und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ein. An erster Stelle gehören dazu die uneingeschränkte Anerkennung unserer Rechtsordnung, die Anerkennung der durch unsere christlich-abendländische und humanistische Tradition geprägten Werte. Ob die Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit erfüllt werden, ist zu prüfen. Die gründliche Kenntnis der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten ist eine wichtige Voraussetzung, um als Staatsbürger unser Gemeinwesen mitzugestalten“ (CSU 2007: 149 f.).

Neben die Anerkennung der Rechtsordnung – die ja in den Grundrechten die zentralen Werte beinhaltet – tritt also ein weiteres Kriterium: die Anerkennung der christlich-abendländischen und humanistischen Werte. Was das genau bedeutet soll und wie der Einwanderer dies nachweist, bleibt offen.

Exklusives Bürgerverständnis

Forderungen über Anerkennung der Rechtsordnung hinaus

Diese Doppelung von Rechtsordnung und noch „etwas anderem“ zieht sich durch viele Äußerungen der CSU.

Einbürgerung

Die Einbürgerung soll wie oben beschrieben am Ende eines Integrationsprozesses stehen. Für sie gilt:

„Integration braucht die wechselseitige Bereitschaft und Anstrengung für ein soziales Miteinander. Dazu gehören vielfältige Integrationsangebote für die ausländischen Mitbürger, wie Integrationskurse, Vermittlung staatsbürgerlicher Grundkenntnisse und vor allem die Spracherziehung für Kinder und Erwachsene – insbesondere auch für die Mütter. Aber die Zuwanderer müssen selbst bereit sein, diese Integrationsangebote anzunehmen. Ohne die eigene Anstrengung bleibt Integration ein leerer Begriff“ (CSU 2007: 148).

Neben einem Einbürgerungskurs soll die Einbürgerung aus Sicht der CSU mit einem ausführlichen Einbürgerungsinterview verbunden sein. Was die Prüfungskriterien für dieses Interview sein sollen, wird nicht benannt (CSU 2006: 2).

Die CSU will eine Integrationsverpflichtung ins Aufenthaltsgesetz aufnehmen: Sie plädiert für konkrete persönliche Sanktionen bei nicht erfolgreicher Integration. Wenn die Integration dauerhaft verweigert wird, soll künftig die weitere Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden (CSU 2006: 1).

Im „7-Punkte-Integrationsplan“ von 2010 wird zusätzlich gefordert, dass jemand, der die Integration seiner Familienangehörigen behindert, wie bei eigener Integrationsverweigerung sanktioniert werden soll (CSU 2010: 3).

Einwanderung

Bei der Frage der Zuwanderung sieht die CSU in erster Linie Belastungen:

„Doch die Integrationsfähigkeit unseres Volkes hat Grenzen. Keine Gemeinschaft kann Menschen anderer kultureller Prägung in beliebiger Zahl integrieren. Wir stehen für das Asylrecht tatsächlich politisch Verfolgter ein. Wir setzen uns dafür ein, den Personenkreis und den Umfang der Zuwanderung entsprechend den Interessen unseres Landes und der gesellschaftlichen Situation zu begrenzen und zu steuern. Unser Land muss für Spitzenkräfte zugänglich sein. Wir wollen aber keine Zuwanderung, die unsere Sozialsysteme einseitig belastet“ (CSU 2007: 149).

Einbindung des Islam

Zur Frage der Anerkennung des Islam führt das Grundsatzprogramm aus: „Die CSU setzt sich für eine islamische Religionsunterweisung in der Schule und in deutscher Sprache ein, die anhand staatlich genehmigter Lehrpläne und durch in Deutschland staatlich ausgebildete Lehrkräfte erteilt wird“ (CSU 2007: 83).

8.3. Deutschland braucht Einwanderung – Einwanderung braucht Integration – die integrationspolitischen Positionen der SPD

Der SPD gelang es in der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005, einige ihrer programmatischen Vorstellungen in Gesetze umzusetzen. Zentral war erstens die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Damit verbunden waren die Einführung des (bedingten) Geburtsrechts und ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach acht Jahren. Wichtig war zweitens die Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes. Durch beide Reformen kam es zu einer Koordinatenverschiebung innerhalb der deutschen Zuwanderungs- und Integrationspolitik.

Auf der Basis folgender Programme und Beschlüsse lässt sich die integrationspolitische Position der SPD entwickeln:

- „Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der SPD“ von 2007 (SPD 2007)
- Regierungsprogramm der SPD 2009 (SPD 2009a)
- Papier „Eckpunkte für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in Europa“ der SPD-Bundestagsfraktion 2009 (SPD 2009b)
- „Sozialdemokratische Integrationspolitik – Beschluss Nr. 1 des SPD-Parteitags 2010“ (SPD 2010)

Leitbild

Im Hamburger Grundsatzprogramm findet sich der Bezugspunkt für das Nationsverständnis der SPD, dessen Fundament das Grundgesetz ist. Dieses „bietet Raum für kulturelle Vielfalt. Daher braucht niemand seine Herkunft zu verleugnen. Es setzt aber auch Grenzen, die niemand überschreiten darf, auch nicht unter

*1998–2005:
zentrale Vorstellungen
umgesetzt*

*Untersuchte
Dokumente*

*Fundament:
Grundgesetz*

Hinweis auf Tradition oder Religion. Daher darf niemand Frauen und Mädchen daran hindern, sich frei zu entfalten und zu bilden“ (SPD 2007: 36).

*Hamburger
Programm:
vielschichtiges
Wertefundament*

Im Hamburger Programm betont die SPD mit Bezug auf kulturelle Vielfalt auch noch einmal die verschiedenen Wurzeln ihres Wertefundaments: „Friedliche Vielfalt wird nur möglich sein, wenn wir uns unserer geistigen Wurzeln in jüdisch-christlicher Tradition – die auch von griechischer Philosophie, römischem Recht, arabischer Kultur beeinflusst worden ist – und in Humanismus und Aufklärung versichern. Nur eine ebenso wertefundierte wie tolerante Kultur kann sich gegen den Versuch behaupten, Kultur und Religion als Mittel der Ausgrenzung zu missbrauchen“ (SPD 2007: 39).

*Bekennnis zum
Einwanderungsland*

Die SPD bekennt sich zu Deutschland als Einwanderungsland und betont besonders, dass es eine gemeinsame Aufgabe von Zuwanderern und Aufnahmegeellschaft sei, dass Integration gelingt.

*Integration als
gleichberechtigte
Teilhabe*

Integration „ist eine gemeinsame Anstrengung. Dazu müssen beide Seiten bereit sein. Einwanderer müssen sich integrieren, wir müssen ihnen dazu alle Möglichkeiten geben, am Leben unserer Gesellschaft teilzunehmen. Daher verlangt Integration faire Chancen, aber auch klare Regeln“ (SPD 2007: 36).

Integration bedeutet aus Sicht der Sozialdemokraten die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Um dieses zu verwirklichen, müsse Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern wie der Arbeitsmarkt-, der Sozial-, der Bildungs- und der Stadtentwicklungspolitik begriffen werden. Es sei Aufgabe von Politik und Staat, für die Überwindung der sozialen Ungleichheit den entsprechenden fördernden Rahmen zu schaffen, Regeln zu definieren und über ihre Einhaltung zu wachen. Die Schaffung von Anreizen ist aus Sicht der SPD wichtiger Ansatz bei der Eingliederung von Menschen mit Migrationsgeschichte (SPD 2010: 2).

Sprachförderung

*Universalistischer
Ansatz*

Schlüssel für eine so verstandene Integration sind aus sozialdemokratischer Sicht Bildung und Sprache. Es geht um eine bessere Förderung und um die Herstellung gleicher Chancen unabhängig von der Herkunft. Wichtig sei dafür besonders ein flächendeckendes, bedarfsgerechtes Ganztagsangebot auch mit Kindertagesstätten. Dies ermögliche auch Kindern aus sozial schwächeren Familien die Teilhabe. Die SPD vertritt also erkennbar einen universalistischen Politikansatz.

Einbürgerung/kommunales Wahlrecht

Gerade im politischen Bereich sollen nach den Vorstellungen der SPD die Partizipationschancen für Einwanderer erweitert werden. Die SPD bekennt sich zu einer erleichterten Einbürgerung, insbesondere akzeptiert sie eine doppelte Staatsbürgerschaft. Sie befürwortet ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländer.

Innerhalb der Position der SPD steht die kulturelle Anerkennung gleichberechtigt neben einer Politik der sozialen Teilhabe. Dies spiegelt sich in folgenden beiden Aussagen wider:

„[...] wir [brauchen] eine Kultur der Anerkennung, die kulturelle Vielfalt nicht leugnet, sondern kulturelle Unterschiede als Möglichkeit neuer Gemeinsamkeit begreift. [...] dazu [gehört] auch die öffentliche Förderung von Migrantenkulturen [...]“ (SPD 2009a: 60).

„Von Konservativen unterscheidet uns, dass wir Integration nicht nur als kulturelle oder religiöse, sondern in erster Linie als soziale Frage begreifen“ (SPD 2010: 1).

Einbindung des Islam

Die SPD betont: „Unser Grundgesetz lässt breiten Raum für Individualität, für kulturelle und religiöse Entfaltung. Es setzt aber auch klare Grenzen, die niemand mit Verweis auf seine Herkunft oder Religion übertreten darf“ (SPD 2010: 3).

Sie sieht die Gefahr, dass Ängste und Sorgen auf bestimmte Ethnien und auf den Islam projiziert würden. Diese Tendenz muss aus sozialdemokratischer Sicht mit aller Kraft verhindert werden. Sie gefährde ansonsten den gesellschaftlichen Zusammenhalt, vergifte das gesellschaftliche Klima und führe zur beiderseitigen Abschottung (SPD 2010: 3). Für religiöse und kulturelle Verhaltensweisen und Leben ist aus Sicht der SPD das Grundgesetz die maßgebliche Autorität.

Einwanderung

Die SPD bekennt sich zum Einwanderungsland Deutschland und sieht die Notwendigkeit, die Zuwanderung von hoch Qualifizierten über ein Punktesystem zu steuern (SPD 2009b: 40). Aus ihrer Sicht ist es zusätzlich erforderlich, eine so genannte Engpasszuwanderung für Berufsfelder, die Mittel- und Niedrigqualifizierte benötigen, zu entwickeln und beides in eine schlüssige Migrationspolitik in Europa einzubetten (Stichwort „Blue Card“, siehe Kapitel 6).

*Einbürgerungen
erleichtern*

*Grundgesetz: Raum
für Entfaltung*

*Befürwortung eines
Punktesystems*

Besonders sei auf die Sicherung der sozialen Gleichstellung der Zuwanderer zu achten und darauf die Zuwanderung hoch Qualifizierter kurzfristig zu erleichtern (SPD 2009b: 37).

8.4. Zukunftsorientierte Integration – die integrationspolitischen Positionen der FDP

Die „Wiesbadener Grundsätze“, das Grundsatzprogramm der FDP, stammen aus dem Jahre 1997 (FDP 1997). Ihre zentralen Thesen sind also vor den großen Debatten über Integration seit 1998 geschrieben worden. Sie treffen keine Aussagen hinsichtlich konkreter integrationspolitischer Instrumente.⁶²

*Untersuchte
Dokumente*

Um die integrationspolitischen Positionen der FDP darzustellen, wird zusätzlich auf folgende Dokumente zurückgegriffen:

- das Programm der FDP zur Bundestagswahl 2009 („Die Mitte stärken“; FDP 2009)
- der Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 17. September 2007 („Eine zukunftsorientierte Integration von Migranten macht Deutschland erfolgreich“; FDP 2007)

Leitbild

Bereits in den Grundsätzen bekennt sich die FDP zur Tatsache, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Ziel der „liberalen Bürgergesellschaft“ sei ein „gleichberechtigtes Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern“.

„Liberalen stehen für die Vielfalt der Lebensentwürfe, für den Dialog und für das Miteinander der Kulturen und Religionen in unserem Land, für die Möglichkeit individueller Selbstverwirklichung innerhalb eines gemeinsamen Rahmens von Normen und Werten“ (FDP 1997: 14). Um die rechtliche und politische Gleichstellung zu erreichen, sollte aus Sicht der FDP eine Staatsangehörigkeit für alle in Deutschland Geborenen eingeführt werden. Sie vertritt ebenso ein kommunales Wahlrecht für Ausländer (FDP 1997: 14).

⁶² Eine neue Grundsatzdebatte hat die FDP im Jahr 2010 begonnen.

*Ziel: die „liberale
Bürgergesellschaft“*

Schon im Titel des Beschlusses von 2010 wird deutlich, dass die FDP Integration vorrangig aus dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Interessen des Aufnahme-landes sieht. Das integrationspolitische Leitbild ist stark ökonomisch geprägt:

„Nachhaltige Integrationspolitik ist volkswirtschaftlich sinnvoll, baut interkulturelle Kompetenzen auf, die im globalisierten Wettbewerb vorteilhaft sind, und stärkt den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Deutschland“ (FDP 2007: 1).

Die FDP setzt sich für eine „Willkommenskultur“ ein, führt aber auch aus: „[...] jeder einzelne Mensch mit Migrationshintergrund ist in erster Linie selbst gefordert, Verantwortung für sich und seine Familie zu übernehmen“ (FDP 2007: 1). Sie richtet ihr Integrationsverständnis stark auf die Einbindung in den Arbeitsmarkt aus. Sie will u. a. Selbständige mit Migrationshintergrund fördern (FDP 2010: 5), aber mit Verweis auf die USA auch den Arbeitsmarkt flexibler gestalten und „Hemmnisse“ abbauen (FDP 2007: 5)

Verschiedene Kulturen werden als Bereicherung für die Bürgergesellschaft gesehen. Das bürgerschaftliche Engagement in der Zivilgesellschaft sei „die treibende Kraft der Integration“ (FDP 2007: 7).

Sprachförderung

Der Schlüssel für erfolgreiche Integration sei die Sprache. Die FDP geht im Beschluss von 2007 sehr detailreich auf die Ausgestaltung der Integrationskurse, besonders auf den Sprachteil, ein (FDP 2007: 2 f.). Dies sei eine wichtige Aufgabe des Staates und müsste vom Bund stärker gefördert werden. Der Detailgrad zeigt sich u. a. an der Forderung nach speziellen Kursen für Menschen, die die lateinische Schrift neu erlernen müssen.

Zuwanderung

Für die FDP ist die Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung überfällig. „Das Auswahlverfahren zielt in erster Linie auf hoch qualifizierte Arbeitnehmer verschiedenster Berufe, von denen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Fortentwicklung unseres Landes zu erwarten ist. Aber auch Fachkräfte aus anderen Kategorien sollten unter zusätzlichen Voraussetzungen eine Chance auf Zuwanderung haben, wenn der Arbeitsmarkt dies speziell erfordert“ (FDP 2009: 37).

„Willkommenskultur“

Sprache als Schlüssel

Befürwortung eines Punktesystems

Einbindung des Islam

Für die FDP ist ein Islam, der die Grundprinzipien der Aufklärung und des liberalen Rechtsstaats achtet, Teil der deutschen Gesellschaft (FDP 2007: 5). Für sie gilt: „Islam und islamischer Fundamentalismus sind genauso zu unterscheiden wie Christentum und christlicher Fundamentalismus“ (FDP 2007: 5). Jede Bewegung, die die Freiheit des Einzelnen beschränken will, sei aber aktiv – auch innerhalb von Gruppierungen – zu bekämpfen.

Sofern in Schulen Religionsunterricht stattfindet, soll es auch einen islamischen Religionsunterricht geben. Eingefordert wird, dass Religionsgemeinschaften den Integrationsprozess aktiv unterstützen (FDP 2007: 5). In den individuellen Freiheitsrechten sieht die FDP die Grenzen für die Akzeptanz kultureller Eigenheiten von Migrantengruppen.

8.5. Multikulturelle Demokratie – integrationspolitische Positionen von Bündnis 90/Die Grünen

Zur Analyse der integrationspolitischen Position von Bündnis 90/Die Grünen werden folgende Papiere herangezogen:

- der Beschluss „Multikulturelle Demokratie“ des Parteirats von 2000 (B90/Die Grünen 2000)
- das Grundsatzprogramm „Die Zukunft ist Grün“ von 2002 (B90/Die Grünen 2002)
- das Bundestagswahlprogramm von 2009 (B90/Die Grünen 2009)

Leitbild

Bündnis 90/Die Grünen sind die einzige Partei, die explizit auf den Begriff „Multikulturalismus“ Bezug nimmt. In ihrem Grundsatzprogramm von 2002 („Die Zukunft ist Grün“) heißt es dazu:

„Kulturelle Vielfalt und interkultureller Austausch sind Zeichen der Vitalität einer Gesellschaft. Gleichzeitig gehören zur gesellschaftlichen Perspektive einer pluralistischen, multikulturellen Einwanderungsgesellschaft auch gemeinsame

politische Zielvorgaben für das Zusammenleben. Diese sind für uns die zentralen Werte der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der europäischen Verfassungstradition und unseres Grundgesetzes: Demokratie, Gleichheit aller Menschen und Gleichheit der Geschlechter. Die Verbindung der beiden Felder der gesellschaftlichen und politischen Gestaltung von Einwanderung, die Verbindung der Begriffe Demokratie und multikulturelle Gesellschaft heißt für uns: „Multikulturelle Demokratie“ (B90/Die Grünen 2002: 123).

Diese multikulturelle Demokratie soll soziale Chancengleichheit und kulturelle Selbstbestimmung gewährleisten. Allen soll Teilhabe ermöglicht werden.

Die frühe sprachliche Integration aller Kinder ist dabei aus Sicht der Grünen die Schlüsselaufgabe. Sowohl die sprachliche Förderung in der Sprache der Mehrheitsgesellschaft als auch die Nutzung der sprachlichen Potenziale der Migranten stehen dabei gleichberechtigt nebeneinander (B90/Die Grünen 2002: 124).

Im Bundestagswahlprogramm 2009 wird Integration als eine Herausforderung für alle, Migranten und Aufnahmegesellschaft, genannt. Bereitschaft zu Dialog und Veränderung sei notwendig. Allerdings gibt es Einschränkungen:

„Bei der Akzeptanz der Grundrechte, der Demokratie und der Freiheit Anderer gibt es keinen kulturellen Rabatt“ (B90/Die Grünen 2009: 4).

Eine besondere Rolle spielten dabei Frauen, die laut den Grünen „bekanntermaßen die Hauptträgerinnen eines erfolgreichen Integrationsprozesses“ sind (B90/Die Grünen 2002: 124). Integrationskonzepte sollen deshalb frauenspezifisch ausgerichtet sein.

Einbürgerung/kommunales Wahlrecht

Zur Verbesserung der politischen Partizipation sollen Einbürgerungen erleichtert werden, besonders durch die Akzeptanz doppelter Staatsbürgerschaften. Auch ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländer fordern die Grünen. Im Grundsatzprogramm von 2002 wird als Teil einer Antidiskriminierungspolitik auch ein Wahlrecht für alle politischen Ebenen (Europa, Bund, Länder) genannt (B90/Die Grünen 2002: 124).

*Schlüsselaufgabe:
Sprachförderung*

*Besondere Rolle
von Frauen*

*Einbürgerungen
erleichtern*

Einbindung des Islam

Die Grünen sehen in einer Gleichstellung des Islam mit anderen Religionen ein zentrales Instrument, um diesen in die Gesellschaft zu integrieren. Um die vielfältigen „Bausteine“ der Gleichstellung des Islam angemessen umzusetzen, sind aus ihrer Sicht anerkannte islamische Religionsgemeinschaften notwendig. Mit den jetzigen muslimischen Organisationen, die als Teil der Zivilgesellschaft gesehen werden, sei eine Vereinbarung zu treffen, wie man innerhalb des geltenden Religionsverfassungsrechts zu einer solchen Anerkennung komme.

Einwanderung

Die Grünen unterscheiden deutlich zwischen einer Einwanderung aus humanitären Gründen, der Aufnahme aufgrund von Rechtsansprüchen und der Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen (B90/Die Grünen 2000: 3). In erster Linie Letztere sei politisch zu steuern. Eine Arbeitskräftezuwanderung brauche eine öffentlich nachvollziehbare Diskussion, einen demokratischen Konsens und flexible Quoten. Erfolgreich sei eine solche Einwanderung von Menschen mit besonderen Qualifikationen nur, wenn sie auf Dauer angelegt sei und den Zuwanderern eine dauerhafte Lebensperspektive biete. Durch die gesetzliche Regelung der Einwanderung müsse es möglich sein, auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedarfe der Gesellschaft flexibel zu reagieren. „Die Fehler der ‚Gastarbeiterpolitik‘ der vergangenen Jahrzehnte mit den heute noch bestehenden fatalen integrationspolitischen Folgen dürfen sich nicht wiederholen“ (B90/Die Grünen 2000: 4).

8.6. Gleiche Rechte für alle – die integrationspolitischen Positionen der Partei „Die Linke“

Sowohl in ihren bundespolitischen „Programmatischen Eckpunkten“ (Die Linke 2007) als auch im Beschluss des Parteivorstandes „Migration und Integration – Nicht gegeneinander ausspielen lassen – Niemanden ausgrenzen – Politik sozialer Gleichstellung“ (Die Linke 2010) vertritt die Partei „Die Linke“ einen universalistischen Standpunkt.

Leitbild

Die Partei „Die Linke“ sieht in einer konsequenten Umsetzung gleicher politischer und sozialer Rechte das zentrale Instrument der Integration.

„Das politische Ziel der LINKEN ist die gleichberechtigte soziale, politische und gesellschaftliche Teilhabe aller in Deutschland lebenden Menschen“ (Die Linke 2010: 3).

Grundsätzlich sei der richtige Weg eine Politik der sozialen Gleichstellung, die sich an alle Bürger richtet. Die mit Integration einhergehenden Probleme werden im Wesentlichen auf eine soziale Politik zurückgeführt, die sich aus Sicht der Partei „Die Linke“ aus einer auf „Nützlichkeit“ ausgerichteten neoliberalen Politik ergibt.

Teilhabe-problemen auf dem Arbeitsmarkt soll mit generellen Verbesserungen des sozialen Schutzes (Ausbildungsplatzumlage, Mindestlohn) und einem Rechtsanspruch auf Anerkennung ausländischer Abschlüsse begegnet werden (Die Linke 2010: 3).

Sprachförderung

Für die Partei „Die Linke“ ist ein Beherrschen der deutschen Sprache zwar wichtig. Aus ihrer Sicht würde sich aber dadurch kaum etwas an der Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten ändern (Die Linke 2010: 2). Generell lehnt die Partei Sanktionen in der Integrationspolitik ab.

Einbürgerung/kommunales Wahlrecht

In der politischen Dimension sollen Einbürgerungen durch die Abschaffung der Optionspflicht,⁶³ die Zulassung von doppelten Staatsangehörigkeiten, die

.....
⁶³ Vgl. Kapitel 5.1.

*Zentral: politische
und soziale Rechte*

*Sprache wichtig,
aber nicht
ausreichend*

Abschaffung des Einbürgerungstests und die Senkung der Gebühren erleichtert werden (Die Linke 2010: 3). Die Partei „Die Linke“ fordert ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländer.

*Keine Position zu
religiösen und
kulturellen Fragen*

Zu kulturellen und religiösen Fragen nimmt die Partei keine Stellung, beklagt aber ein gesellschaftliches Meinungsklima, das einen Generalverdacht gegen Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen und Muslime im Besonderen erzeuge. Dies sei keine neue Erscheinung und dergleichen habe es in der bundesdeutschen Geschichte seit den 1980er Jahren immer wieder gegeben, „um einen vermeintlichen Konsens der herkunftsdeutschen Gesellschaft herzustellen“ (Die Linke 2010: 1).

Einwanderung

*Kein eigenes
Konzept*

„Die Linke“ entwickelt keine eigenen Konzepte zur Steuerung von Einwanderung. Sie kritisiert aber verschiedene Elemente einer steuernden Einwanderungspolitik:

„Quoten, Kontingente und Punktesysteme sind Instrumente einer menschenverachtenden, selektiven Einwanderungspolitik, die einer menschenrechtsorientierten Migrations- und Integrationspolitik widersprechen [sic]“ (Die Linke 2010: 1).

8.7. Zusammenfassung

*CDU, SPD, Grüne
und FDP: Gemein-
samkeiten ...*

Trotz aller Unterschiede in Details bei einzelnen Politikinstrumenten gibt es inzwischen einen überraschend ähnlichen Grundtenor in den integrationspolitischen Positionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

*... und unterschied-
liche Schwerpunkte*

Nichtsdestotrotz legen diese vier Parteien innerhalb eines umfassenden Integrationsprogramms entsprechend ihren Grundüberzeugungen unterschiedliche Schwerpunkte:

- Die CDU sieht bei ihren Aussagen die besondere Notwendigkeit eines gemeinsamen Wertefundaments einer Gesellschaft. Innerhalb dessen spielen Religion und besonders auch die Einbindung „neuer“ Religionen eine besondere Rolle.

- Entsprechend ihren Grundwerten legt die SPD einen Schwerpunkt auf das gleichberechtigte Nebeneinander von sozialer Teilhabe und kultureller Anerkennung. Basis eines gemeinschaftlichen Zusammenlebens kann für sie nur das Grundgesetz sein.
- Es überrascht wenig, dass der Ausgangspunkt der Überlegungen der FDP die individuelle Freiheit ist. Es geht in erster Linie darum, Hürden für Migranten abzubauen. Zwar soll der Staat bei der Integration Hilfestellungen geben, wichtigste Integrationsmotoren sind aber die selbstorganisierte Bürgergesellschaft und der Arbeitsmarkt. Die FDP legt einen Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Integration.
- Die Grünen sind dem Ziel der kulturellen Selbstbestimmung von Zuwanderern am stärksten verbunden. Zwar werden auch gemeinsame Grundlagen einer Gesellschaft und Integrationsanforderungen genannt, im Mittelpunkt stehen aber Fragen der öffentlichen Akzeptanz kultureller Vielfalt.

Die integrationspolitischen Positionen der beiden anderen Parteien, einerseits der CSU, andererseits der Partei „Die Linke“, sind davon deutlich zu unterscheiden.

- Die CSU legt viel stärker als ihre Schwesterpartei einen Schwerpunkt auf ein gemeinsames gesellschaftliches Wertefundament. Integration wird vor allem als Anforderung an die Migranten und dabei vor allem als Anpassung an die bestehende Kultur verstanden. Im Grunde vertritt die CSU weiterhin einen Assimilationsgedanken, der in Kapitel 7 erläutert wurde, das heißt, Migranten sollten sich umfassend in eine bestehende Kultur eingliedern.
- „Die Linke“ bettet die Integrationsfrage fast vollständig in ihre sozialpolitische Agenda ein. Die Integration von Einwanderern sei nur ein Teilaspekt einer universalistischen Sozialpolitik, die vollständige politische und soziale Teilhabe für alle Bürger unabhängig von der kulturellen Herkunft sichern soll.

*CSU und die Partei
„Die Linke“*

9. DIE DEBATTE ANNEHMEN

Die Überlegungen, Theorien und Politikbeispiele, die in diesem Lesebuch vorgestellt wurden, sind alle darauf gerichtet, Einwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund vollständige Teilhabe an der Zuwanderungsgesellschaft zu ermöglichen. Sie sollen integriert werden und gleichzeitig ihre kulturelle und ethnische Identität wahren können.

*Konstanten der
Debatte*

An Fragen der Integration und der Anerkennung gerade des Islam entzünden sich in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern immer wieder heftige öffentliche Debatten. Einige Aspekte der deutschen Debatten sollen hier benannt werden.

*Was beeinflusst
was wie?*

Vermischung von sozialen und kulturellen Phänomenen

Ein häufiges Merkmal der integrationspolitischen Debatte ist es, dass soziale Erscheinungen mit kulturellen Verhaltensweisen erklärt werden und umgekehrt. Haben die teilweise schlechten sozioökonomischen Integrationsergebnisse in erster Linie einen sozialen Hintergrund und sind auf Hürden zurückzuführen, die die Aufnahmegesellschaft errichtet hat? Oder handelt es sich um „Integrationsverweigerung“, die von Teilen der Einwanderer aus Gründen der Abschottung und Ablehnung der Aufnahmegesellschaft vertreten wird? Das sind Grundfragen, anhand derer die Debatte oft geführt wird und die leider oft vermengt werden.

„Der“ Islam

Nervosität im Umgang mit dem Islam

In der öffentlichen Debatte wird zuweilen kein Unterschied zwischen einem politisch motivierten Islamismus und einem traditionellen Islam gemacht. Auch von fortschrittlich denkenden Menschen wird mitunter die Ansicht vertreten, „der Islam“ sei als solches mit den Grundwerten einer freiheitlichen Gesellschaft grundsätzlich unvereinbar. So hat „der Muslim“ den „Türken“ in Teilen als Beispiel des nicht zu integrierenden „Anderen“ abgelöst. Ganz früher war dies übrigens „der Italiener“.

Rede Wulff 2010

In der Rede des Bundespräsidenten Christian Wulff zum Tag der Deutschen Einheit gab es folgende Passage:

„Das Christentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das Judentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das ist unsere christlich-jüdische Geschichte. Aber

der Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland“ (Süddeutsche Zeitung Nr. 229 vom 4. Oktober 2010, S. 6).

Der letzte Satz rief heftige Kritik hervor. Interessant ist, dass die drei anderen Sätze in der Wahrnehmung der Rede vollständig untergingen.

Besonders konservative Vertreter betonten, der Islam sei mit der christlichen und jüdischen Religion keineswegs auf eine Stufe zu stellen. So äußerte sich der CDU-Abgeordnete Wolfgang Bosbach: „Der Islam ist zwar Teil der Lebenswirklichkeit in Deutschland, aber zu uns gehört die christlich-jüdische Tradition“ (Süddeutsche Zeitung Nr. 232 vom 7. Oktober 2010, S. 6). Nun hatte der Bundespräsident aber gar nichts anderes gesagt.

Inhaltlich entwickelte sich das Thema schnell weg vom Umgang mit dem Islam hin zu Zuwanderung und allgemeinen Integrationsproblemen. Gegenüber den Muslimen wird der Vorwurf, sich abzuschotten, besonders oft erhoben.

Beispielsweise wird in diesem Zusammenhang häufig argumentiert, dass muslimische Eltern ihre Kinder von gemeinsamem Sport- und Schwimmunterricht und Sexualkundeunterricht fernhielten oder nicht an Klassenfahrten teilnehmen ließen. Dabei wird der Eindruck erweckt, dies wäre ein zentrales integrationspolitisches Problem.

In der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und von der Deutschen Islam Konferenz herausgegebenen Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ wurde dies untersucht (Haug/Müssig/Stichs 2009: 183, 184, 185 und 188). Die tatsächliche Nichtteilnahme aus religiösen Gründen an den oben genannten Schulaktivitäten bewegt sich bei muslimischen weiblichen Schülerinnen zwischen 0,1 und 1 %. Das ist, anders als der Eindruck erweckt wird, kein besonders hoher Wert.

Tatsächliche soziale – und auch kulturell bedingte – Integrationsprobleme müssen benannt werden, beispielsweise wenn es innerhalb bestimmter islamisch geprägter Gruppen tatsächlich zu Verhaltensformen kommt, die mit dem Rechts- und Gesellschaftsverständnis der großen Mehrheit in Deutschland nicht vereinbar sind.

Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass eine ganze Gruppe, die ethnische und religiöse Merkmale teilt, pauschal diffamiert wird. So ist dies teilweise in der

„Kopftuchdebatte“ in den Jahren 2003 bis 2005 geschehen. Das Verhalten und die Meinungen bestimmter islamischer Personen und Gruppen wurden unterschiedslos allen Muslimen zugeschrieben und als ursächlich für soziale Probleme einer ganzen Gruppe angesehen.

Es ist wichtig, ernst gemeinte Befürchtungen von schlichter Ablehnung des Fremden und der Angst vor der Veränderung des Vertrauten zu unterscheiden. Vor allem dann, wenn die Debatte einen rassistischen und biologistischen Ton annimmt.

Rassistische und biologistische Erklärungsmuster

Besonders in den Publikationen von Thilo Sarrazin sind in der Integrationsdebatte auch rassistische und biologistische Argumentationsmuster benutzt worden.

Was ist rassistisch?

Als rassistisch bzw. biologistisch bezeichnet man eine Aussage dann, wenn sie menschliche Fähigkeiten und Eigenschaften an der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe festmacht und sie als von Geburt an unveränderlich ansieht. Thilo Sarrazin äußerte sich in der Zeitschrift „Lettre International“ im Jahr 2009, schon bevor 2010 sein Buch „Deutschland schafft sich ab“ erschien, wie folgt:

„Die Türken erobern Deutschland genauso, wie die Kosovaren das Kosovo erobert haben: durch eine höhere Geburtenrate. Das würde mir gefallen, wenn es osteuropäische Juden wären mit einem um 15 Prozent höheren IQ als dem der deutschen Bevölkerung [...]“ (Lettre International 2009: 199).

Hier wird der Intelligenzquotient mit ethnischen Gruppen verbunden. Daher ist die Aussage rassistisch und biologistisch. Zusätzlich sollte man darauf hinweisen, dass Sarrazin das Verb „erobern“ benutzt. Ein Wort, das er aus dem Kriegssprachgebrauch entlehnt hat, von ihm aber für soziale Fragen benutzt wird.

Zum Weiterlesen:

Naika Foroutan (Hg.) (2010), Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilo Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland, Berlin.

„Diskriminierungen und Stigmatisierungen vergiften das gesellschaftliche Klima, fördern die Entstehung von Parallelgesellschaften, führen zu Abschottung und bedienen extremistische Kräfte auf beiden Seiten. Hier muss die SPD stehen und mit aller Kraft dagegen ankämpfen. Wir brauchen eine Kultur der gegenseitigen Wertschätzung – nur so können Missstände und Fehlentwicklungen ohne Diskriminierung kritisiert und wirksam behoben werden. Also: Schluss mit Pauschalisierungen und Schluss mit diesem gefährlichen Spiel.“

(Klaus Wowereit 2010)

Unsichere Fakten und unklarer Bezug

Es fällt zudem auf, dass in integrationspolitischen Debatten häufig mit einer unsicheren Faktenlage und mit ungenauen Bezügen debattiert wird.

So wird etwa oft behauptet, Menschen mit Migrationshintergrund seien krimineller als Menschen ohne Migrationshintergrund. Der Sozialwissenschaftler Rainer Geißler hat diese These im Detail untersucht. Er weist darauf hin, dass seriöse Aussagen auch die jeweilige soziale Situation vergleichen müssen. Sein Fazit: „Arbeitsmigranten sind erheblich gesetzestreuher als Deutsche mit einem vergleichbaren Sozialprofil“ (Geißler 2008: 5).

Unklarheiten gibt es auch in Bezug auf andere Fragen. So sagte der Bundesinnenminister Thomas de Maizière am 8. September 2010 bei der Vorstellung des „Bundesweiten Integrationsprogramms“, dass 10 bis 15 % der Menschen mit Migrationshintergrund die Integration verweigerten (Süddeutsche Zeitung Nr. 208 vom 9. September 2010, S. 1). Dies wären bei 15 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund ca. 1,5 bis 2,3 Millionen, also sehr viele Menschen.

Auf Nachfrage konnte aber nicht erklärt werden, auf welcher Basis diese Zahl denn errechnet worden war. So blieb z. B. unklar, ob sich die Aussage wirklich auf alle Menschen mit Migrationshintergrund bezieht oder auf nur auf muslimische Einwanderer und was „Integrationsverweigerung“ eigentlich ausmacht (Süddeutsche Zeitung Nr. 209 vom 9. September 2010, S. 6).

Ende 2010 tauchten dann die ersten Meldungen auf, dass bisher nur äußerst wenige Personen ohne gute Gründe (z. B. Annahme eines Arbeitsplatzes) die Teilnahme an einem Integrationskurs verweigerten – allerdings tausende freiwilliger Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Wartelisten stünden, da die finanziellen Mittel für solche Kurse fehlten.

„Mit Zahlen und Statistiken darüber wird oft Missbrauch getrieben. Sie müssen sorgfältig gelesen werden. Dann erweist sich manches Urteil als Vorurteil. [...] Die Statistik zeigt [...] ganz deutlich: Wo Integration – durch Bildung, Ausbildung und Arbeit – gelungen ist, da sind Gewalt und Kriminalität bei jungen Ausländern nicht stärker verbreitet als bei jungen Deutschen.“

(Johannes Rau 2000)

*Kriminelle
Ausländer?*

*Integrations-
verweigerer?*

Zum Weiterlesen:
*Rainer Geißler
(2008), Der „kriminelle
Ausländer“ –
Vorurteil oder Realität? Zum Stereotyp
des „kriminellen
Ausländers“, in:
Überblick, Zeitschrift
des Informations-
und Dokumenta-
tionszentrums für
Antirassismearbeit
in Nordrhein-West-
falen, 1/2008,
Düsseldorf, S. 3–9.*

Braucht eine Gesellschaft eine „Leitkultur“?

Als Ursache für Integrationsprobleme wird schließlich von konservativer Seite häufig eine fehlende so genannte Leitkultur genannt. Im Jahr 2000 führte der damalige CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Friedrich Merz im Zuge der Debatte über die Reform der Zuwanderungsregelungen in Deutschland den Begriff der „deutschen Leitkultur“ in die politische Debatte ein.⁶⁴ Wie er später weiter ausführte (SPON vom 2. Januar 2000), sei es zwingend für Ausländer, „Deutsch zu lernen und unsere Sitten, Gebräuche und Gewohnheiten zu akzeptieren“.

Sobald Integration oder Islam zum Thema wird, taucht irgendwann auch der Begriff „Leitkultur“ auf. Über den Begriff hat sich eine erbitterte Debatte entzündet. Die Konkurrenten werfen sich wechselseitig entweder deutschnationale Assimilationsgedanken oder multikulturalistische Schwärmereien vor. Das Problem der Debatte war und ist, dass der Begriff dermaßen schwammig ist, dass jeder Beteiligte sich etwas anderes darunter vorstellen kann.

Zwei Positionen

Für den Ethnologen Werner Schiffauer lassen sich unter den Befürwortern einer Leitkultur zwei Positionen identifizieren (Schiffauer 2008: 10 ff.):

- Eine erste Fraktion spricht eher von einer „westlichen Wertegesellschaft“ und setzt sich von der Idee einer deutschen Leitkultur zugunsten einer Leitkultur für Deutschland ab. Spezifisch deutsch sei daran nur noch die Sprache.
- Der zweiten Gruppe ist dies zu wenig. Sie fordert von Zuwanderern auch das Bekenntnis zu den gewachsenen Traditionen der deutschen Nation.

Kehrwoche und Trachtenumzüge?

Hier beginnt nun das Problem mit dem Begriff „Leitkultur“. Je konkreter bestimmt werden soll, was denn jetzt genau zu den „gewachsenen Traditionen“ oder den von Merz genannten „Sitten, Gebräuchen und Gewohnheiten“ gehört, die ein Einwanderer zu akzeptieren habe, desto unklarer und unbestimmter wird es. Reicht es, das Grundgesetz zu beachten, oder muss man auch pfälzischen Sau-magen mögen, die baden-württembergische Kehrwoche einhalten und Fan bayerischer Trachtenumzüge sein?

In der konkreten Debatte geht es dann recht schnell nicht mehr darum, zu definieren, was „deutsch“ ist, sondern darum, was „nicht deutsch“ ist. Darunter werden dann im Allgemeinen als „fremd“ empfundene Symbole und Handlungen verstanden.

64 Ursprünglich stammt der Begriff „Leitkultur“ vom Politologen Bassam Tibi. Er veröffentlichte 1998 sein Buch „Europa ohne Identität“. Darin sah er die Notwendigkeit einer europäischen Leitkultur. Er beschrieb sie als Wertekonsens, der für ihn aus dem Vorrang der Vernunft vor religiöser Offenbarung, einer Demokratie, die auf der Trennung von Religion und Politik basiert, und aus Pluralismus und Toleranz bestand.

Die erste oben genannte Position teilt mit der zweiten, dass weniger über den Spielraum, den eine europäische Werteordnung der Toleranz eröffnet, gesprochen wird als über die Grenzen dieses Spielraums. Die Grenze wird zu den muslimischen Einwanderern gezogen.

Aus Sicht der Sozialen Demokratie ist eine auf Zwang beruhende Erwartung, dass Einwanderer auch in weiten Teilen des privaten Raums und des Alltags deutsche Verhaltensweisen übernehmen sollen, abzulehnen.

„Wir brauchen keine Leitkultur, sondern eine Kultur des friedlichen, kreativen Miteinanders der Kulturen.“

(Peter Struck 2010: 278)

Die Debatte zeigt aber dennoch, dass sich eine Gesellschaft darauf verständigen muss, welche gemeinsamen Grundlagen für alle Bürger verbindlich sein sollen, um die gesamtgesellschaftliche Kohäsion, also den Zusammenhalt, zu gewährleisten.

Statt einer Leitkultur kann die Soziale Demokratie dabei den Begriff der Wertegemeinschaft prägen. Er beruft sich eben auf Überzeugungen und nicht auf schwammige Anforderungen im Alltagsverhalten.

Für diese Wertegemeinschaft muss aus Sicht der Sozialen Demokratie das in Kapitel 4.1. beschriebene Prinzip gelten (vgl. Meyer 2002b): Eine rechtsstaatliche, pluralistische Demokratie muss für die Ebene der metaphysischen Sinngebungen (Religion) und die Ebene der individuellen und kollektiven Lebensführung (Alltagskultur) eine größtmögliche Freiheit ermöglichen. Grenze dieser Freiheit sind jeweils die Grundrechte anderer. Leitkultur sind aus Perspektive Sozialer Demokratie allein Grundwerte und Grundrechte.

„Wir brauchen keine künstlichen Debatten darüber, ob Deutschland ein Zuwanderungs- oder ein Einwanderungsland ist. Wir dürfen in der Diskussion nicht immer nur Teilaspekte herausgreifen: heute islamischer Religionsunterricht, morgen Green-Card, dann wieder Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeiter oder die Behandlung von Bürgerkriegsflüchtlingen. Wir müssen den Blick für das Ganze gewinnen.“

(Johannes Rau 2000)

*Alternativer Begriff:
Wertegemeinschaft*

BIBLIOGRAFIE

Richard Alba und Victor Nee (1997), Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration, in: International Migration Review 31 (4), S. 826–874.

Benedict Anderson (1996), Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt am Main/New York.

Steffen Angenendt (2008), Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland – Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, WISO Diskurs, Bonn.

Timo Baas und Herbert Brücker (2010), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, WISO Diskurs, Bonn.

Veit Bader (1995), Rassismus, Ethnizität, Bürgerschaft: Soziologische und Philosophische Überlegungen, Münster.

Frank Baranowski (2007), Die Soziale Stadt. Mit einer erneuerten Politik für die Städte kehrt die SPD zu ihren Wurzeln zurück, in: Matthias Platzeck, Frank-Walter Steinmeier, Peer Steinbrück (Hg.) (2007), Auf der Höhe der Zeit. Soziale Demokratie und Fortschritt im 21. Jahrhundert, Berlin, S. 282–286.

Sigrid Baringhorst (1991), Fremde in der Stadt: Multikulturelle Minderheitenpolitik, dargestellt am Beispiel der nordenglischen Stadt Bradford, Baden-Baden.

Brian Barry (2001), Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism, Cambridge.

Rainer Bauböck/Rainer Münz/Harald Waldrauch (2005), Integration und Staatsbürgerschaft: ein europäischer Vergleich, in: Yvonne M. Schröter/Christoph Mengelkamp/Reinhold S. Jäger (Hg.), Doppelte Staatsbürgerschaft – ein gesellschaftlicher Diskurs über Mehrstaatigkeit, Landau, S. 344–359.

Beauftragter des Senats für Integration und Migration (2007), Integrationsbeauftragter: Mehr Auszubildende mit Migrationshintergrund - Kampagne „Berlin braucht dich!“ gewinnt an Fahrt, Pressemitteilung vom 8.11.2007, <http://www.berlin.de/lb/intmig/presse/archiv/20071108.1000.88509.html>, abgerufen am 21. Februar 2011.

Bärbel Beinbauer-Köhler und Claus Leggewie (2009), Moscheen in Deutschland. Religiöse Heimat und gesellschaftliche Herausforderung, München.

Petra Bendel (2010), Integrationspolitik der Europäischen Union, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Bonn.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009), Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin.

Heiner Bielefeldt (2003), Muslime im säkularen Rechtsstaat. Integrationschancen durch Religionsfreiheit, Bielefeld.

Ernst-Wolfgang Böckenförde (2006), Recht, Staat, Freiheit. Frankfurt am Main.

René Bormann u. a. (2010), Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen, WISO Diskurs, Bonn.

Wilfried von Bredow (1995), Nation/Nationalstaat/Nationalismus, in: Dieter Nohlen (Hg.), Lexikon der Politik, Band 1: Politische Theorien (hrsg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze), München, S. 354–359.

Rogers Brubaker (1992), Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge/London.

Herbert Brücker (2007), Materialsammlung Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bündnis 90/Die Grünen (2009), Der Grüne neue Gesellschaftsvertrag. Bundestagswahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen auf der 30. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz vom 8.–10. Mai 2009, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen (2002), Die Zukunft ist Grün, Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz am 15.–17. März 2002, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen (2000), Multikulturelle Demokratie, Beschluss des Parteirats vom 13. November 2000, Berlin.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011), Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2009, Berlin.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2010), Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2008, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2007), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin.

Heinz Buschowsky (2010), Geld für die Jugend statt Boni für die Banker, Handelsblatt vom 28.10.2010, S. 8–9.

Axel von Campenhausen und Heinrich de Wall (2006), Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, München.

Stephen Castles (1995), How nation-states respond to immigration and ethnic diversity, in: New Community 21 (3), S. 293–308.

Stephen Castles und Mark J. Miller (1993), The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, Basingstoke.

CDU (2007), Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland, Grundsatzprogramm der CDU, beschlossen am 21. Parteitag vom 3.–4. Dezember 2007, Hannover.

CDU (2004), Im deutschen Interesse: Integration fördern und fordern, Islamismus bekämpfen!, Beschluss C 34

- des 18. Parteitags der CDU Deutschlands, Düsseldorf.
- CDU (2001), Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, Beschluss des Bundesausschusses vom 7. Juni 2001, Berlin.
- CDU/CSU (2009), Wir haben die Kraft – Gemeinsam für unser Land, Regierungsprogramm 2009–2013, verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU am 28. Juni 2009, Berlin.
- Rauf Ceylan (2006), Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés, Wiesbaden.
- CSU (2010), 7-Punkte-Integrationsplan. Für ein soziales Miteinander und gemeinsame Werte in Deutschland, Beschluss des CSU-Parteitags vom 30. Oktober 2010, München.
- CSU (2007), Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten, Grundsatzprogramm der CSU, beschlossen am CSU-Parteitag vom 28. September 2007, München.
- CSU (2006), 5-Punkte-Integrationsplan für Deutschland, Klausurtagung des CSU-Vorstands, in: CSU topaktuell Nr. 13/2006, München.
- Ulrike Davy (Hg.) (2001), Die Integration von Einwanderern: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt am Main/New York.
- Die Linke (2010), Migration und Integration – Nicht gegeneinander ausspielen lassen – Niemanden ausgrenzen – Politik sozialer Gleichstellung, Beschluss des Parteivorstands vom 25. September 2010.
- Die Linke (2007), Programmatische Eckpunkte. Programm der Partei DIE LINKE, Beschluss der Parteitage von WASG und Linkspartei.PDS am 24. und 25. März 2007, Dortmund.
- Ronald Dworkin (1990), Bürgerrechte erstgenommen, Frankfurt am Main.
- S. N. Eisenstadt (1954), The Absorption of Immigrants, London.
- Georg Elwert (1984), Die Angst vor dem Ghetto: Binnenintegration als erster Schritt zur Integration, in: Ahmet Bayaz/Mario Damolin/Heiko Ernst (Hg.), Integration: Anpassung an die Deutschen? Weinheim/Basel, S. 51–74.
- Han Entzinger (2000), The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model, in: Ruud Koopmans und Paul Statham (Hg.), Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Oxford, S. 97–118.
- Hartmut Esser (2004), Welche Alternativen zur „Assimilation“ gibt es eigentlich?, in: Klaus J. Bade und Michael Bommes (Hg.), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche, IMIS-Beiträge 23, Osnabrück, S. 41–59.
- Hartmut Esser (2001), Integration und ethnische Schichtung. MZES Arbeitspapiere, Nr. 40, Mannheim.
- Hartmut Esser (1986), Ethnische Kolonien: „Binnenintegration“ oder gesellschaftliche Isolation?, in: Jürgen Hoffmeyer-Zlottnik (Hg.), Segmentation und Integration: Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland, Mannheim, S. 106–117.
- Hartmut Esser (1980), Aspekte der Wanderungssoziologie, Darmstadt.
- FDP (2009), Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009, Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 15.–17. Mai 2009, Hannover.
- FDP (2007), Eine zukunftsorientierte Integration vom Migranten macht Deutschland erfolgreich!, Beschluss des Bundesvorstands der FDP auf einer Sitzung am 17. September 2007, Berlin.
- FDP (1997), Wiesbadener Grundsätze – Für die liberale Bürgergesellschaft, Teil III, beschlossen auf dem Bundesparteitag der FDP am 24. Mai 1997, Wiesbaden.
- Dieter Filsinger (2010), Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft: eine kritische Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), WISO Diskurs, Bonn.
- Dieter Filsinger (2008), Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), WISO Diskurs, Bonn.
- Naika Foroutan (Hg.) (2010), Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilo Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland, Berlin.
- Emerich K. Francis (1965), Ethnos und Demos: Soziologische Beiträge zur Volkstheorie, Berlin.
- Nancy Fraser und Axel Honneth (2003), Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse, Frankfurt am Main.
- Gary P. Freeman (2006), National Modes, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies, in: West European Politics 29 (2), S. 227–247.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2010a), „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“, Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, WISO Diskurs, Bonn.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2010b), Religiöser Pluralismus und Toleranz, Policy-Paper Nr. 38 der Abteilung Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2009), Migration – Religion - Integration, Policy-Paper Nr. 30 der Abteilung Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2007), „Auf Augenhöhe“ – Integration zum kommunalen Thema machen, Texte der Kommunalakademie, Band 1, Bonn.
- Rainer Geißler (2008), Der „kriminelle Ausländer“ – Vorurteil oder Realität, Zum Stereotyp des „kriminellen Ausländers“, in: Überblick, Zeitschrift des Informations- und Dokumentationszentrums für Antirassismusbearbeitung in Nordrhein-Westfalen, 1/2008, Düsseldorf, S. 3–9.

Jürgen Gerdes und Thomas Faist (2006), Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: Berliner Journal für Soziologie 16 (3), S. 313–335.

Frank Gesemann (2010), Zur Integrationsforschung in Deutschland. Komparative Darstellung ausgewählter Ansätze und Methoden, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, Berlin.

Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.) (2009), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden.

Nilüfer Göle (2004), Die sichtbare Präsenz des Islam und die Grenzen der Öffentlichkeit, in: Nilüfer Göle und Ludwig Ammann (Hg.), Islam in Sicht: Der Auftritt von Muslimen im öffentlichen Raum, Bielefeld, S. 11–44.

Milton M. Gordon (1964), Assimilation in American Life, New York.

Dieter Gosewinkel (2001), Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Wolfgang Gröf und Sabine Kneib (Hg.) (2010), Johannes Rau. Ein Politikerleben in Reden, Briefen, Bildern, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Jürgen Habermas (2005), Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt am Main.

Franz Hamburger (2000), Reflexive Interkulturalität, in: Franz Hamburger u. a. (Hg.), Pädagogische Praxis und erziehungswissenschaftliche Theorie zwischen Lokalität und Globalität, Frankfurt am Main, S. 191–199.

Hamburger Abendblatt (2006), Deutscher werden? 100 Fragen, 100 Antworten, Online-Ausgabe vom 16. März 2006, <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article386384/Deutscher-werden-100-Fragen-100-Antworten.html>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Petrus Han (2000), Soziologie der Migration, Stuttgart.

Randall Hansen und Patrick Weil (2001), Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?, in: Randall Hansen und Patrick Weil (Hg.), Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU, Houndmills, S. 1–23.

Sonja Haug/Stephanie Müssig/Anja Stichs (2009): Muslimisches Leben in Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Deutsche Islam Konferenz (Hg.), Nürnberg.

Friedrich Heckmann (1998), Ethnische Kolonien: Schonraum für Integration oder Verstärker der Ausgrenzung?, in: Forschungsinstitut der FES, Abt. Arbeit und Soziales (Hg.), Ghettos oder ethnische Kolonien? Entwicklungschancen von Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil, Bonn, o. S.

Friedrich Heckmann (1992), Ethnische Minderheiten, Volk und Nation: Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart.

Friedrich Heckmann und Dominique Schnapper (Hg.) (2003), The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart.

Christian Henkes (2010a), Integration und kulturelle Vielfalt: Eine Herausforderung für die Soziale Demokratie?, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Online-Akademie, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/07159.pdf>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Christian Henkes (2010b), Teilhabe und Anerkennung: Ansätze aus Europa für eine sozialdemokratische Integrationspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Internationale Politikanalyse, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07442.pdf>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Christian Henkes (2008), Integrationspolitik in den Bundesländern?, in: Frieder Wolf und Achim Hildebrandt (Hg.), Politik in den Bundesländern im Vergleich, Wiesbaden, S. 113–135.

Christian Henkes und Sascha Kneip (2009), Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten, Discussion Paper SP IV 2009-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

Otfried Höffe (1999), Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.

Lutz Hoffmann (1996), Der Volksbegriff und seine verschiedenen Bedeutungen: Überlegungen zu einer grundlegenden Kategorie der Moderne, in: Klaus J. Bade (Hg.), Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück, S. 149–169.

Hans-Joachim Hofmann-Nowotny (1996), Analytisch alter Wein in ideologisch neuen Schläuchen, Uni Zürich Magazin, Heft 2, www.kommunikation.uzh.ch/static/unimagazin/archiv/2-96/multikulturalitaet.html, abgerufen am 1. Februar 2011.

Axel Honneth (Hg.) (1993), Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt am Main/New York.

Markus Hummel/Angela Thein/Gerd Zika (2010), Der Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen, Berufen und Qualifikationen bis 2025, in: Robert Helmrich und Gerd Zika (Hg.), Beruf und Qualifikation in der Zukunft, BIBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025, Bonn, S. 81–102.

Uwe Hunger (2003), Vom Brain Drain zum Brain Gain: die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Abt. Arbeit und Sozialpolitik, WISO Diskurs, Bonn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2010), Arbeitsmarktbilanz 2025, Demografie gibt die

Zum Weiterlesen:

Eine kommentierte Auswahl weiterführender Literatur bietet die Internetpräsenz der Akademie für Soziale Demokratie:
► www.fes-soziale-demokratie.de/materialien

Richtung vor, IAB-Kurzbericht 12/2010, von Johann Fuchs und Gerd Zika, Nürnberg.

Frank Jessen und Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf (2006), Das Kopftuch – Entschleierung eines Symbols?, Zukunftsforum Politik Nr. 77, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin/Berlin.

Christian Joppke (2007), Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, in: West European Politics 30 (1), S. 1–22.

Leo Kaas und Christian Manger (2010), Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 4741, Bonn.

Margot Käbmann (2011), Multikulturelle Gesellschaft – Wurzeln, Abwehr, Visionen. Antrittsvorlesung als Max-Imdahl-Gastprofessorin an der Ruhr-Universität Bochum, http://aktuell.rub.de/mam/content/vorlesung_kaessmann.pdf, abgerufen am 1. Februar 2011.

Johannes Kandel (2004), Organisierter Islam in Deutschland und gesellschaftliche Integration, Berlin.

Mouhanad Khorchide (2009), Der islamische Religionsunterricht in Österreich, ÖIF-Dossier No. 5, o. O.

Kenan Kolat (2009), Man redet nicht gerne über die eigenen Defizite, Interview in der Berliner Zeitung vom 13.10.2009, <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/berlin/142173/142174.php>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Ruud Koopmans (2010), Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 36 (1), S. 1–26.

Ruud Koopmans/Paul Statham/Marco Giugni/Florence Passy (2005), Contested Citizenship, Minneapolis/London.

Annabelle Krause/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann (2010), Anonymisierte Bewerbungsverfahren, IZA Research Report No. 27, Bonn.

Dirk Kurbjuweit und Mathias Müller von Blumencron (2010), Wir haben ein freundliches Klima, in: Der Spiegel 44/2010, S. 26–29.

Will Kymlicka (2001), Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship, Oxford.

Will Kymlicka (1997), Politische Philosophie heute: Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York.

Will Kymlicka (1995), Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford.

Ralf Lange (2007), Managing Gender & Diversity, Beitrag zum Workshop des Gesprächskreises Migration und Integration in der Friedrich-Ebert-Stiftung am 23. April 2007 in Berlin, http://www.fes.de/wiso/pdf/integration/2007/11_lange_230407.pdf, abgerufen am 1. Februar 2011.

Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Tobias Gombert u. a. (2009), 3. Auflage, Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Simon Vaut u. a. (2009), 3. Auflage, Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 2, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 3: Sozialstaat und Soziale Demokratie, Alexander Petring u. a. (2009), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 3, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Lesebuch 4: Europa und Soziale Demokratie, Cäcilie Schildberg u. a. (2010), Lesebücher der Sozialen Demokratie, Band 4, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Alasdair MacIntyre (1995), Ist Patriotismus eine Tugend?, in: Axel Honneth (Hg.), Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt am Main, S. 84–102.

Thomas H. Marshall (1992) [1949], Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: Thomas H. Marshall, (Hg.), Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York, S. 33–94.

Wolfgang Merkel/Christoph Egle/Christian Henkes/Tobias Ostheim/Alexander Petring (2006), Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden.

Thomas Meyer (2006), Praxis der Sozialen Demokratie, 1. Aufl., Wiesbaden.

Thomas Meyer (2005a), Theorie der Sozialen Demokratie, 1. Aufl., Wiesbaden

Thomas Meyer (2005b), Die Ironie Gottes: Religiösa Intention, Resakralisierung und die liberale Demokratie, Wiesbaden.

Thomas Meyer (2002a), Parallelgesellschaft und Demokratie, in: Herfried Münkler/Marcus Llanque/Clemens K. Stepina (Hg.), Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung, Berlin, S. 193–229.

Thomas Meyer (2002b), Politische Kultur und kultureller Pluralismus, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Bonn.

Ines Michalowski (2009), Citizenship in Five Countries – An Expression of Political Liberalism?, Discussion Paper SP IV 2009-702, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

Ines Michalowski (2006), Die Füße des Adlers sind? Rot. Gesellschaftskundetest für Zuwanderer, in: Sigrid Baringhorst/James F. Hollifield/Uwe Hunger (Hg.), Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft, Münster, S. 79–103.

Alf Mintzel (1997), Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika: Konzepte, Streifragen, Analysen, Befunde, Passau.

Tariq Modood und Riva Kastoryano (2006), Secularism and the accommodation of Muslims in Europe, in: Tariq Modood/Anna Triandafyllidou/Ricard Zapata-Barrero (Hg.), Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach, London/New York, S. 162–178.

Susan Moller Okin (1999), Is Multiculturalism Bad for Women?, Princeton, N. J.



Elf Autorinnen und Autoren haben die Geschichten von 14 Menschen aufgeschrieben, die in Deutschland zu Hause sind, aber in sehr unterschiedlichen Wirklichkeiten leben. Sie wollen in dieser Gesellschaft dazugehören und trotzdem „sie selbst bleiben“. Entstanden sind intensive Porträts, in denen die Vielfalt unserer Gesellschaft und unseres Zusammenlebens sichtbar wird.

Klaus Woweritz und Franziska Richter (Hg.) (2011), Ich wäre gern einer von uns. Geschichten übers Ein- und Aufsteigen, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Franz Müntefering (2008), Macht Politik, mit Tissy Bruns, Freiburg.

OECD (2010), Table A.1.6., Acquisition of nationality in OECD countries, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/45594902.xls>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Anne von Oswald/Karen Schönwälder/Barbara Sonnenberger (2003), Einwanderungsland Deutschland: A New Look at its Post-War History, in: Rainer Ohliger/Karen Schönwälder/Triadafilos Triadafilopoulos (Hg.), European encounters. Migrants, migration and European societies since 1945, Aldershot, S. 19–37.

Bhikhu Parekh (2006), Europe, liberalism and the "Muslim question", in: Tariq Modood/Anna Triandafyllidou/Ricard Zapata-Barrero (Hg.), Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach, London/New York, S. 179–203.

Robert Ezra Park (1950), Race and Culture, Glencoe.

Rinus Penninx (2005), Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies, in: Gianni D'Amato und Brigitta Gerber (Hg.), Herausforderung Integration: Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa, Zürich, S. 45–55.

Baukje Prins (2002), The Nerve to Break Taboos: New Realism in the Dutch Discourse on Multiculturalism, in: Journal of International Migration and Integration 3 (3/4), S. 363–379.

Johannes Rau (2000), Ohne Angst und ohne Träume: Gemeinsam in Deutschland leben, Berliner Rede des Bundespräsidenten Johannes Rau am 12. Mai 2000 im Haus der Kulturen der Welt, Berlin.

John Rawls (1998) [1971], Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.

Regeringskansliet (2009), Swedish integration policy, Stockholm.

Regeringskansliet (2002), Swedish integration policy for the 21st century, Stockholm.

Helmut Rittsteig (1993), Deutsches Ausländerrecht, Kommentar, München.

Alisdair Rogers/Jean Tillie/Steven Vertovec (2001), Introduction: Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, in: Alisdair Rogers und Jean Tillie (Hg.), Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, Aldershot, S. 1–13.

Petra Rostock und Sabine Berghahn (Hg.) (2009), Der Stoff, aus dem Konflikte sind. Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010), Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004), Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Berlin.

Rosemarie Sackmann (2004), Zuwanderung und Integration: Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, Wiesbaden.

Kurt Salantin (2004), Ziehen sich Migranten in „ethnische Kolonien“ zurück?, in: Klaus J. Bade/Michael Bommers/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, S. 97–116.

Kurt Salantin und Frank Wikenig (2003), Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationspolitik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55 (2), S. 278–298.

Thilo Sarrazin (2009), Klasse statt Masse. Von der Hauptstadt der Transferleistungen zur Metropole der Eliten, In: Lettre International, Herbst 2009, S. 197–201.

Rolf Schieder (2001), Wieviel Religion verträgt Deutschland?, Frankfurt am Main.

Werner Schiffauer (2008), Parallelgesellschaften, Bielefeld.

Dominique Schnapper (1995), The Significance of French Immigration and Integration Policy, in: Friedrich Heckmann und Wolfgang Bosswick (Hg.), Migration Policies: A Comparative Perspective, Stuttgart, S. 99–111.

Dominique Schnapper/Pascale Krief/Emmanuel Peignard (2003), French Immigration and Integration Policy: A Complex Combination, in: Friedrich Heckmann und Dominique Schnapper (Hg.), The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart, S. 15–44.

Karen Schönwälder (2003), Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen, S. 123–144.

Karen Schönwälder und Peter A. Kraus (2006), Multiculturalism in Germany: Rhetoric, Scattered Experiments and Future Chances, in: Keith Banting und Will Kymlicka (Hg.), Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies, Oxford, S. 202–221.

Karen Schönwälder und Janina Söhn (2007), Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2007-601, Berlin.

Franz Solms-Laubach (2009), Türkische Gemeinde fordert jetzt den Doppelpass, Welt-Online vom 11.04.2009, <http://www.welt.de/politik/article3540704/Tuerkische-Gemeinde-fordert-jetzt-den-Doppelpass.html>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Süddeutsche Zeitung (2010), Einheit, Europa, Einwanderung. Auszüge aus der Rede des Bundespräsidenten, Süddeutsche Zeitung Nr. 229 vom 04.10.2010, München, S. 6.



Mehr Hintergründe,
Texte und Materialien
zum Thema
bietet das Modul
„Dialog der Kulturen“
der Online-Akademie der
Friedrich-Ebert-Stiftung

► www.fes-online-akademie.de

Ernst Schulin (2004), Die französische Revolution, 4. Auflage, München.

Axel Schulte (2002), Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn.

Günther Schultze (2010), Integrationsmainstreaming als Konzept, in: ARGUMENTE 4/2010, Integration? Chancengleichheit!, Bundesverband der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD beim SPD-Parteivorstand (Hg.), Berlin, S. 38–42.

Günther Schultze u. a. (2009), Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Bonn.

Günther Schultze (2007), Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, WISO Diskurs, Bonn.

Gesine Schwan (2010), Wege in eine gemeinsame Zukunft, Reden, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004), Der Quartierfonds: Ein Berliner Modell der Bürgerbeteiligung, Berlin.

Ayelet Shachar (2001), Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights, Cambridge.

Wasif Shadid und Sjoerd van Koningsveld (2002), Religious Authorities of Muslims in the West: Their Views on Political Participation, in: Wasif Shadid und Sjoerd van Koningsveld (Hg.), Intercultural Relations and Religious Authorities: Muslims in the European Union, Leuven, S. 149–168.

Soziale Stadt (2010), Programm Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, <http://www.sozialestadt.de/programm/>, abgerufen am 1. Februar 2011.

SPD (2011), Positionspapier Integration der SPD-Bundestagsfraktion vom 10.1.2011, Berlin.

SPD (2010), Sozialdemokratische Integrationspolitik, Beschluss Nr. 1 des SPD-Parteitags am 26. September 2010, Berlin.

SPD (2009), Eckpunkte für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und Europa. Fachübergreifende Projekt-Arbeitsgruppe Zuwanderung und Arbeitnehmerfreizügigkeit, Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (Hg.), Berlin.

SPD (2007), Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, Hamburg.

SPD (2006), Faire Chancen, klare Regeln, Leitlinien zur Integrationspolitik, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2010), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2 – 2009, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorberechnung, Wiesbaden.

Frank-Walter Steinmeier (2010), Mein Deutschland. Wofür ich stehe, München.

Peter Struck (2006), Beitrag in: Norbert Lammert (Hg.), Verfassung. Patriotismus. Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält, Bonn, S. 276–279.

Ronald Taft (1953), The Shared Frame of Reference Concept Applied to the Assimilation of Immigrants, in: Human Relations 6, S. 45–55.

Charles Taylor (1997)[1992], Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung: Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hg.), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf und einem Beitrag von Jürgen Habermas, Frankfurt am Main.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin.

Vernon Van Dyke (1982), Collective Entities and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought, in: Journal of Politics 44 (1), S. 21–40.

Michael Vassiliadis (2010), Die Rolle von Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeit als Integrationsfaktor, Redemanuskript, Rede bei der Veranstaltung „50 Jahre Griechen in Deutschland“, <http://www.vdgg.de/rede-vassiliadis.pdf>, abgerufen am 1. Februar 2011.

Ellie Vasta (2007), From ethnic minorities to ethnic majority policy: Multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands, in: Ethnic and Racial Studies 30 (5), S. 713–740.

Charles Westin (2000), The Effectiveness of Settlement and Integration Policies towards Immigrants and their Descendants in Sweden, ILO-International Migration Papers, Nr. 34, Genf.

Charles Westin und Elena Dingu-Kyrklund (2003), Immigration and Integration of Immigrants and their Descendants: The Swedish Approach, in: Friedrich Heckmann und Dominique Schnapper (Hg.), The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart, S. 105–134.

Klaus Wowereit (2010), Die SPD muss sich öffnen, http://www.klaus-wowereit.de/unterwegs_mit_klaus_wowereit/klaus-wowereit-die-spd-muss-sich-oeffnen, abgerufen am 1. Februar 2011.

Klaus Wowereit und Franziska Richter (Hg.) (2011), Ich wär' gern einer von uns. Geschichten übers Ein- und Aufsteigen, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn.

Tanja Wunderlich (2005), Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Stuttgart.

Carl Zuckmayer (1973[1945]), Des Teufels General, Drama in Drei Akten, Frankfurt am Main.

[HÖRBUCH]

Neu: die Lesebücher jetzt hören. Die ersten Bände der Lesebücher gibt es nun auch als Hörbuch: digital oder als CD-Edition. Alle Infos unter:
► www.fes-soziale-demokratie.de

ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Lale Akgün (*1953) ist promovierte Diplom-Psychologin und zugelassene Psychotherapeutin. Sie studierte an der Philipps-Universität in Marburg Medizin, Völkerkunde und Psychologie und promovierte und lehrte an der Universität zu Köln. Von 1997 bis 2002 war sie Leiterin des Landesentrums für Zuwanderung des Landes Nordrhein-Westfalen in Solingen und von 2002 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Dabei war sie stellvertretende Europa- und Migrationspolitische Sprecherin und Islambeauftragte der SPD-Bundestagsfraktion. Heute arbeitet sie in der Staatskanzlei NRW.

Jochen Dahm (*1981) ist Referent in der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er studierte in Münster und Málaga Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Öffentliches Recht.

Christian Henkes (*1972) lebt und arbeitet in Mainz. Von 2001 bis 2010 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) zu sozial- und integrationspolitischen Themen. Er hat in Mainz Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Pädagogik studiert. Als Trainer in der Akademie für Soziale Demokratie leitet er die Seminare zu den Themen Integration/Zuwanderung und Sozialstaat. Er hat 2007 die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen.

Dr. Christian Krell (*1977) ist Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und hier verantwortlich für die Akademie für Soziale Demokratie. Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte, Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an der Universität Siegen und der University of York. 2007 promovierte er in Politikwissenschaft zur Europapolitik der SPD, der Labour Party und der Parti Socialiste.

Alexander Pfeiffer (*1984) hat in Basel Gesellschaftswissenschaften und Deutsche Philologie studiert (Bachelor of Arts). Momentan besucht er den Master-Studiengang Socio-Économie an der Universität Genf.

Günther Schultze (*1954) arbeitet seit 1983 für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Seit 2005 ist er Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration. Er studierte Soziologie in Trier und Bielefeld.

20 wichtige Stichworte:

1. Anerkennung

(S. 6, S. 42 ff., S. 45 ff.,
S. 80 ff., S. 119, S. 139)

2. Assimilation

(S. 20 ff., S. 105 ff.,
S. 117, S. 147)

3. Diversity Management

(S. 75)

4. Doppelte

Staatsbürgerschaft

(S. 59 ff., S. 67)

5. Einbürgerung

(S. 57 ff., S. 105, S. 110 ff.,
123 ff., 129 ff.)

6. Fachkräftemangel

(S. 95 ff.)

7. Kommunale

Integrationspolitik

(S. 32 f., S. 65 ff.,
S. 75 ff., S. 78)

8. Kopftuch

(S. 82 ff., S. 150 ff.)

9. Kühn-Memorandum

(S. 110)

10. Leitkultur

(S. 152 ff.)

11. Migrationshintergrund

(S. 8)

12. Multikulturalismus

(S. 34 ff.)

13. Parallelgesellschaft

(S. 30 ff., S. 86, S. 150)

14. Punktesystem

(S. 99 ff.)

15. Rassismus

(S. 16, S. 150)

16. Religion

(S. 11, S. 30, S. 39,
S. 48, S. 80 ff.)

17. Rolle der

Gewerkschaften

(S. 103, S. 108 f.)

18. Teilhabe

(S. 6, S. 35, S. 42, S. 50 ff.,
S. 77 ff., S. 138)

19. Thomas H. Marshall

(S. 42 ff., S. 45)

20. Tücken der Statistik

(S. 8, S. 27, S. 119, S. 151)

Wir möchten Sie einladen, an der Diskussion der Sozialen Demokratie teilzuhaben. Die Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung bietet dafür einen Raum. Acht Seminarmodule setzen sich mit Grundwerten und Praxisfeldern der Sozialen Demokratie auseinander:

Grundlagen der Sozialen Demokratie

Wirtschaft und Soziale Demokratie

Sozialstaat und Soziale Demokratie

Globalisierung und Soziale Demokratie

Europa und Soziale Demokratie

Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie

Staat, Bürgergesellschaft und Soziale Demokratie

Frieden, Sicherheit und Soziale Demokratie

Politik braucht klare Orientierung. Nur wer die Ziele seines Handelns eindeutig benennen kann, wird sie auch erreichen und andere dafür begeistern. Daher fragt dieses Lesebuch „Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie“: Was bedeuten die Grundwerte der Sozialen Demokratie für eine kulturell vielfältige Gesellschaft? Wie muss das Miteinander gestaltet werden? Wie lassen sich Anerkennung und Teilhabe für alle verwirklichen?

Die Themen der Lesebücher der Sozialen Demokratie orientieren sich an den Seminaren der Akademie für Soziale Demokratie. Die Akademie für Soziale Demokratie ist ein Beratungs- und Qualifizierungsangebot der Friedrich-Ebert-Stiftung für politisch Engagierte und Interessierte.

Weitere Informationen zur Akademie: www.fes-soziale-demokratie.de