

„GESCHLOSSENE GESELLSCHAFT“ - ZUTRITT NUR MIT EINLADUNG.

Die Ausländer- und Einbürgerungspolitik in Dänemark – ein Beitrag zur deutschen Debatte

von Heiko Henkel*

Migration und kulturelle Vielfalt sind heute grundlegende Eigenschaften der postindustriellen Gesellschaft.¹ Um so mehr stellt die Verbindung von nationalistischer Rhetorik mit neo-liberaler Politik eine enorme Herausforderung für die Mehrheitsfähigkeit fortschrittlicher Reformpolitik dar. Welches aber sind wirklich die Herausforderungen, denen sich eine fortschrittliche Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik – jenseits von populistischer Wahlkampfretorik - in Deutschland zu stellen hat?

Hier ist ein Blick auf den nördlichen Nachbarn Dänemark hilfreich. In vielerlei Hinsicht gleichen sich sowohl die Herausforderungen als auch die öffentlichen Debatten in der Ausländerpolitik. Allerdings wurde Dänemark während des 20. Jahrhunderts wesentlich stärker von sozialdemokratischer Politik geformt, als dies in Deutschland der Fall war. Darüber hinaus hat dort die Einwanderungs- und Ausländerpolitik in den letzten Jahren eine wesentlich zentralere Rolle in der öffentlichen Debatte gespielt.

1. Vom Migrantenparadies zur „geschlossenen Gesellschaft“.

Im Jahr 1983 präsentierte die dänische Regierung ein neues Einwanderungsgesetz als das „humanste in der ganzen Welt“. Rund zwanzig Jahre später, im Jahr 2002, stellte die neue liberal - konservative Regierung einen überarbeiteten Entwurf dieses Ausländergesetzes vor, der es zum „rigidesten weltweit“ machte. 41% aller Wähler gaben im Jahr 2001 an, Einwanderung als besonders problematisch zu empfinden und die wiederholte Niederlage der Sozialdemokratischen Partei Dänemarks liegt

nach der kritischen Analyse ihrer Vorsitzenden auch in der unzureichenden Formulierung einer eigenen Position in der Einwanderungspolitik mitbegründet.

Die Karikaturen-Krise von 2006 hat jüngst ein Schlaglicht auf die angespannten Beziehungen zwischen der dänischen Mehrheitsgesellschaft und weiten Teilen der muslimischen Minderheit geworfen. Die Veröffentlichung der zwölf ‚Karikaturen‘ vom Propheten Mohammed, die von der konservativen Tageszeitung *Jyllands Posten* als explizite Provokation inszeniert worden war, hatte damals nicht nur das tiefsitzende Misstrauen großer Teile der dänischen Öffentlichkeit gegenüber religiösen Muslimen auf den Punkt gebracht. Die Eskalation des Konfliktes, der bekanntlich darin kulminierte, dass ein erboster dänischer Imam mit den Karikaturen in den Nahen Osten reiste und dort, ebenso wie bei religiösen Muslimen weltweit, einen Sturm der Entrüstung entfachte, zeigte auch eindringlich, dass es innerhalb Dänemarks an Wegen mangelte, das Eskalieren der Krise zu verhindern.

* Dr. Heiko Henkel studierte Geschichte und Anthropologie in Hamburg, Sussex, und Princeton und lehrt jetzt Anthropologie an der Universität Kopenhagen. Seit den 1990ern arbeitet er zum Thema Islamische Bewegungen in der Türkei. Seit einiger Zeit bildet die schwierige Begegnung von liberalen (und weniger liberalen) europäischen Öffentlichkeiten und muslimischen Minderheiten das Zentrum seines Forschungsinteresses.

¹ (Jürgen Habermas (1996), Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt a.M., Suhrkamp)

Die lange Zeit kompromissloser Haltung der Regierung und die zornige Reaktion weiter Teile der muslimischen Minderheit lässt sich im Wesentlichen darauf zurückführen, dass der Karikaturenstreit in eine politische Konstellation eingebettet war, die seit etwa 10 Jahren die öffentliche Debatte Dänemarks bestimmt. Seit den 1990er Jahren waren in der Öffentlichkeit die Stimmen lauter geworden, die vor einer Bedrohung der dänischen Gesellschaft durch den angeblich unkontrollierten Einstrom von Einwanderern und den damit verbundenen nicht-dänischen kulturellen Einflüssen warnen.¹ Die sozialdemokratische Regierung unter Poul Nyrup Rasmussen versuchte, darauf mit einer verschärften Rhetorik und einer restriktiveren Asyl- und Einwanderungspolitik zu reagieren. Im *Folketingets* Wahlkampf von 2001 war es aber die Opposition unter der Führung Anders Fogh Rasmussens, die mit einer für dänische Verhältnisse außerordentlich aggressiven Wahlkampagne das Thema für sich besetzte. Fogh Rasmussen verband das Versprechen ‚endlich‘ etwas gegen das ‚Einströmen‘ von Einwanderern zu unternehmen mit der Ankündigung, den traditionell starken Sozialstaat Dänemarks abzubauen. In dieser Wahl mussten die Sozialdemokraten mit 29,1% eines ihrer historisch schlechtesten Wahlergebnisse hinnehmen und wurden das erste Mal seit 1920 nicht mehr stärkste Fraktion im *Folketinget*. Fogh Rasmussens Partei rechtsliberale Partei *Venstre* bildete zusammen mit den Konservativen eine Koalitionsregierung, die bis heute von der nationalistischen *Dansk Folkeparti* gestützt wird. Das Wahlergebnis der Sozialdemokraten bei der letzten Wahl im November 2007 fiel mit 25,5% noch niedriger aus, während die linkssozialdemokratische *Socialistisk Folkeparti* ihren Stimmenanteil von 6% auf 13% fast verdoppelte. Fogh Rasmussens liberal-konservative Koalition kann nach diesen vorgezogenen Wahlen, gestützt auf die *Dansk Folkeparti*, weiterhin die Regierung stellen.

2. Verschärfung der Zuzugsregeln

Ein Eckpfeiler der neuen Ausländerpolitik unter Fogh Rasmussen war die weitere Verschärfung der Zuzugsregeln für Nicht-Dänen.² Wie die meisten anderen Europäischen Länder hat auch Dänemark, im Gegensatz etwa zu Kanada und den USA, keine eigentliche Einwande-

rungspolitik.³ Bis in die 1990er Jahre hatte Dänemark aber eine großzügige Asyl- und Familienzusammenführungspolitik, die zur Bildung einer substantiellen nicht-dänisch-stämmigen Bevölkerungsgruppe führte. Nach 2001 wurde die Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge drastisch reduziert und auch die Familienzusammenführung ebenso drastisch erschwert. Es entstand ein komplexes und wenig transparentes Regelwerk, das wiederholt von Menschenrechtsorganisationen und EU- Institutionen als diskriminierend kritisiert worden ist.⁴ Besonders umstritten sind die so genannte 24-Jahres-Regel, die den Zuzug eines Ehegatten untersagt, wenn einer der Partner unter 24 Jahren ist, und die 28-Jahres-Regel, die den Zuzug des Ehegatten generell verbietet, es sei denn, der dänische Partner hat schon seit mindestens 28 Jahren die dänische Staatsbürgerschaft. Es ist wichtig anzumerken, dass diese Regelungen mit der Begründung eingeführt wurden, Schein- und Zwangsehen zu verhindern. Die neue Gesetzgebung greift aber viel weiter. Sie verhindert kategorisch den Zuzug aller nicht-dänischen Partner unter 24 Jahre, und, was in mancher Hinsicht noch drastischer ist, verbietet auch dänischen Staatsbürgern mit ihren nicht-dänischen Ehegatten in Dänemark zu leben. Da von der Regel nur diejenigen ausgenommen sind, die seit mindestens 28 Jahren die dänische Staatsbürgerschaft besitzen, gilt für Bürger, die erst als Kinder oder Erwachsene nach Dänemark gekommen sind, dass sie erst 28 Jahre *nach Einbürgerung* davon ausgenommen sind.

3. Dänische Identität als Leitkultur

Eingebettet ist dieses juristische Regelwerk in eine Art Kulturkampf der Regierung Fogh Rasmussen, der sich an zwei Fronten abspielt. Zum einen bedient sich die Regierung, und in besonders aggressiver Form die *Dansk Folkeparti*, auf die sich die Regierung stützt, einer Rhetorik, die regelmäßig ethnisch nicht-dänische Bürger und deren kulturelle und religiöse Traditionen und Praktiken unter Generalverdacht stellt. Insbesondere gilt dies für religiöse Muslime (und solche, die dafür gehalten werden), die immer wieder verdächtigt werden *qua* Religion intolerant und ‚fundamentalis-

¹ Ulf Hedetoft (2003), 'Cultural transformation: how Denmark faces immigration', 30. Oktober 2003, www.openDemocracy.net.

² Die meisten dieser Regelungen gelten nicht für EU Bürger und Nordamerikaner.

³ Seit einiger Zeit wird öffentlich diskutiert, gezielt ausländische Arbeitskräfte für den Pflegebereich zu werben. Allerdings regt sich dagegen breiter Widerstand sowohl aus den Gewerkschaften wie von Seiten der Dansk Folkeparti.

⁴ European Commission against Racism and Intolerance, *Third Report on Denmark*, Strassburg, Council of Europe, 16. Mai 2006; Dansk Institut for Menneskerettigheder, Udredning no. 1, 2004, Ægtefællesamføring i Danmark, Kopenhagen, IMR.

tisch' zu sein und deshalb eine nicht hinzunehmende Bedrohung für die dänische Gesellschaft darstellten. Sekundiert wurde die Regierung dabei von einer ausnehmend feindseligen Berichterstattung in der Presse.⁵

Zum anderen richtet sich dieser Kulturkampf aber auch gegen Teile der (ethnisch) dänischen Gesellschaft selber. Ziel sind hier insbesondere solche Institutionen, die als Protagonisten „multikultureller“ oder sonst alternativen Kulturvorstellungen angesehen werden. So hat die Förderung von öffentlichen und nicht-öffentlichen „multikulturellen“ Kulturprogrammen fast vollständig aufgehört; die Entwicklungshilfe, die bis dahin ein wesentliches Forum der dänischen Beschäftigung mit kultureller Vielfalt darstellte, wurde drastisch gekürzt; die Universitäten wurden direkt dem Wissenschaftsministerium unterstellt und es gab massive Kürzungen beim öffentlichen Rundfunk und Fernsehen, die in direktem Zusammenhang mit deren zuweilen regierungskritischen Berichterstattung standen. Deutlich wird diese Politik auch in dem 2005 lancierten Projekt des Kulturministeriums, einen ausdrücklichen Kanon dänischer Kultur und Werte zu definieren. Wie der konservative Kulturminister Brian Mikelsen hervorhebt, geht es dabei um die Kanonisierung einer dänischen Kultur, die „nun einmal auf einem Stück Erde gewachsen ist, das zwischen Skagen und Gedser und zwischen Dueodde und Blåvandshuk liegt.“⁶ Nicht zuletzt, so der Minister, habe dieser Kanon auch die Aufgabe, Einwanderern „mit der dänischen Gesellschaft, ihrer Geschichte und ihren demokratischen Werten vertraut“ zu machen.⁷ Im Gegensatz zu der in den 1990er Jahren versuchten Öffnung der dänischen Kulturpolitik hin zur Einbeziehung der Erfahrungen und Traditionen der neuen Dänen, zielt die Politik der Regierung Fogh Rasmussen auf eine Abgrenzung „dänischer“ Kultur und Identität von nicht-dänischen Einflüssen. Im Zusammenspiel mit den oben beschriebenen drastischen Eingriffen in die Familienzusammenführung und der fortgesetzten Polemik, insbesondere gegen muslimische Einwanderer, trägt diese Kulturpolitik zu einer starken ideologischen Polarisierung zwischen Dänen und Nicht-Dänen bei. Für Bürger mit kulturellen Traditionen, Werten, Biographien und kollektiven Erinnerungen, die nicht ohne weiteres in den Rahmen der so

konstruierten dänischen Kultur passen, bleibt in der hier beschriebenen Konstellation wenig Raum, sich als Teil der dänischen Gesellschaft zu fühlen. Mit Bezug auf die, unter anderem von Habermas, vorgeschlagenen „Politik der Anerkennung“ könnte man im dänischen Fall von einer explizit vertretenen *Politik der Nicht-Anerkennung* gegenüber den neuen dänischen Minderheiten sprechen. Umgekehrt ist es kaum übertrieben, die dänische Ausländerpolitik als eine Art staatlicher „Identity politics“ zu beschreiben, die auf die Wahrung und Stärkung einer spezifisch dänischen Identität abzielt.

4. Die andere Seite der Medaille: eine effektive Infrastruktur zur Integration

Allerdings ist die aggressive Stimmungsmache gegen ‚Ausländer‘ und die außerordentliche Polarisierung, die die Ausländerdebatte in Dänemark in den letzten Jahren geprägt hat, nur die eine Seite der Medaille. Die andere - und mindestens eben so wichtige Seite - ist, dass Dänemark eine äußerst effektive institutionelle Infrastruktur zur Integrierung von neuen Mitbürgern zur Verfügung steht. Man könnte daher sagen, dass der dänische Staat neue Mitbürger in materieller Hinsicht sehr wohl - und zudem in beachtlichem Ausmaß - als Bürger anerkennt. Ein beeindruckendes und finanziell abgesichertes Angebot von Nach- und Weiterbildung reicht von dem universellen Angebot an Kindergartenplätzen über die ebenso universelle ganztägliche Betreuung von Schulkindern bis hin zu dem Angebot von muslimischen Privatschulen unter staatlicher Aufsicht. Die dänische Gesellschaft ist von einem Netzwerk miteinander verzahnter Institutionen geprägt, die, um es überspitzt zu sagen, aus Ausländern Bürger – und Dänen zugleich – macht.⁸

Der größte Teil dieser dicht gewebten institutionellen Matrix ist nicht gezielt zur verbesserten Integration von Ausländern geschaffen worden. Sie ist vielmehr Teil des historisch gewachsenen und tief gestaffelten dänischen Sozialstaates. Dieser Sozialstaat wurde im 20. Jahrhundert unter Führung der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaftsbewegung ausgebaut. Er baute auf das Fundament auf, dass einerseits durch die lange Tradition eines starken Zentralstaates gegeben war. Andererseits trugen sowohl die bis heute wir-

⁵ Peter Herwig (2002), *Mediernes muslimere: en antropologisk undersøgelse af mediernes dækning af religioner i Danmark*, København, Nævnet for Etnisk Ligestilling.

⁶ zitiert nach Dorte Skot-Hansen und Hans Elbeshausen (2008), 'Unter uns', *Kulturaustausch*, Heft 1 2008 (web-Ausgabe).

⁷ Ibid.

⁸ Steffen Jöhnke (2007), 'Velfærdsstaten som Integrationsprojekt,' in K. Fog Olvig und K. Pærregaard *Integration: Antropologiske Perspektiver*, Kopenhagen, Tusculanums Forlag, pp.37-62.

kende lutherische Reformbewegung von Nikolai Grundtvig und die Genossenschaftsbewegung zu einer starken Integration der Dänischen Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert bei. Die Verbindung von sozialdemokratischer Arbeiterbewegung und staatlicher Verwaltung war im 20. Jahrhundert zeitweise so eng, dass die Grenze zwischen beiden nur schwer zu erkennen war. Allerdings ist es ebenso wichtig zu sehen, dass seit dem so genannten Kanslergade Vergleich von 1933 dänische Politik von einem bewusst orchestrierten Ausgleich der politischen Interessen von Bürgertum, Bauernstand, und Arbeiterbewegung geprägt ist. Es entstand hier in den 1930er Jahren eine umfassende und intensive Form der Sozialpartnerschaft.

Dänemark verfügt heute über eine intensive ‚Integrationspolitik‘. Zentral organisiert von einem eigenständigen Integrationsministerium versucht die Regierung, Einwanderer in die Dänische Gesellschaft einzugliedern.⁹ Im Zentrum dieser Eingliederungspolitik steht ein so genannter Integrationsvertrag, den jeder Neuankömmling mit dem Dänischen Staat (bzw. der Kommune, die für ihn zuständig ist) abschließen muss. Die Kommune ist vom Staat gehalten, alle drei Monate die Erfüllung der im Vertrag aufgelisteten ‚Integrationsleistungen‘ zu überprüfen. Im Gegenzug ist die Kommune verpflichtet, ein aufwendiges Programm (Sprachunterricht, ‚Kultur‘-Unterricht, Arbeitsplatzvorbereitung etc.) anzubieten. Da seit einigen Jahren in Dänemark nahezu Vollbeschäftigung und Arbeitskräftemangel herrscht, ist der Arbeitsmarkt ein wichtiges Instrument der Eingliederung von Neuankömmlingen. Allerdings behindern sowohl der stark regulierte Arbeitsmarkt als auch die öffentliche Stigmatisierung von Einwanderern deren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. (REF)

Die dänische Ausländer- und Einbürgerungspolitik ist also von einem zentralen Paradox geprägt. Auf der einen Seite steht die geräuschvoll inszenierte Politik der Nicht-Anerkennung großer Teile der neuen dänischen Minderheiten, jedenfalls was den Bereich ihrer kulturellen und religiösen Traditionen und Lebensformen angeht. Auf der anderen Seite steht das historisch gewachsene und äußerst effektive institutionelle Potential Dänemarks, das heute auch Einwanderer und vor allem ihre Kinder, mit attraktiven Angeboten

und staatlichem Druck in das soziale Leben der dänischen Gesellschaft integriert.

Der enorme Druck auf ‚neue‘ Einwanderer, an Sprach-, Kultur- und Eingliederungskursen teilzunehmen, sichert wahrscheinlich den Erwerb einer Reihe von Kompetenzen, die die Eingliederung in das soziale Leben in Dänemark erleichtern. Der Preis dafür sind allerdings eine massive Klientelisierung, die oft als problematischste Seite des Sozialstaates gesehen wird, und die oft explizite Nicht-Anerkennung der Fähigkeiten und Erfahrungen, die die Neuankömmlinge mitbringen. Inwieweit diese Integration „mit der Brechstange“ in einem Klima des allgemeinen Misstrauens gegenüber Ausländern erfolgreich sein kann und, ob die allgemeinen Mechanismen der sozialen Integration stark genug sind, um den systematischen Affront der staatliche Identitätspolitik zu neutralisieren, ist nur schwer abzusehen.

5. Kulturelle Heterogenität als Vorsprung: Integration versus Assimilation

Die vielleicht offensichtlichste Parallele der dänischen Debatte mit der Situation in Deutschland ist das hier wie dort vorhandene Potential von rechtspopulistischem Stimmenfang mit der Stimmungsmache gegen „Ausländer“. Das Einschwenken der dänischen Sozialdemokraten auf eine oft ähnlich rabiate Linie wie die der Regierung Fogh Rasmussen scheint ihr nicht geholfen zu haben, ihren Popularitätseinbruch wettzumachen.

Ebenso wichtig, wenn auch nicht so offensichtlich, scheinen die Einsichten zu sein, die sich aus dem Vergleich des enormen sozialen Integrationspotentials Dänemarks mit dem Deutschlands ergeben. Zum einen weist die zentrale Rolle des Dänischen Sozialstaats bei der Integration auf ein noch lange nicht ausgeschöpftes Politikpotential hin. Das dänische Beispiel unterstreicht eindringlich, dass weder Appelle noch Drohungen seitens des Staates Integration bewirken, sondern geteilte Lebenswelten in denen Bürger von gleichen Institutionen als Bürger geformt werden (also gerade nicht Schulen oder Tagesstätten nur für Einwanderer).

Es bleibt fraglich, inwiefern Deutschland das dänische Beispiel kopieren kann: Deutschland ist zu groß und historisch bedingt sowohl politisch als auch kulturell zu heterogen; es gibt historische Erfahrungen mit dem starken Staat, die ein prinzipielles Misstrauen gegenüber dem Staat hinterlassen haben und nicht zuletzt war die deutsche Sozialdemokratie im 20. Jahrhundert nicht stark genug, um einen ebenso tief gestaffelten Sozialstaat aufzubauen, wie Dänemark ihn hat. Es scheint wichtig, sich dies vor Augen zu halten, denn dies bedeutet

⁹ Einen Einblick bietet die auch auf Englisch verfasste Website des Integrationsministeriums: <http://www.nyidanmark.dk/en-us/>.

vermutlich, dass Deutschland auch in Zukunft nicht dasselbe institutionelle Potential aufbauen können wird, wie Dänemark.

Allerdings zeigt der dänische Fall, dass die Heterogenität Deutschlands auch einen wesentlichen Vorteil hat. Für viele Einwanderer stellt sich die dänische Gesellschaft als hermetisches Ganzes dar, die eine ‚Aufnahme‘ nur um den Preis der weitgehenden Assimilation gewährt. Auch wenn, wie hier argumentiert wurde, die institutionelle Infrastruktur Dänemarks eine solche Integration der meisten Einwanderer als möglich erscheinen lässt, so ist es gerade diese historisch so weitgehende Integration und Homogenität der dänischen Gesellschaft, die Konflikte wie die Karikaturen-Krise so explosiv macht. Deutschland ist hier ganz anders - und womöglich deutlich besser - auf-

gestellt: Einwanderer stehen keiner kulturell homogenen und sozial integrierten Gesellschaft gegenüber. Vielmehr können sie – und tun es überwiegend ja auch – ein neuer Teil einer seit jeher heterogenen und selbstbewusst widersprüchlichen deutschen Gesellschaft werden. Der Vergleich mit dem Beispiel Dänemark scheint also nahe zu legen, dass deutsche Ausländer- und Einbürgerungspolitik gut daran täte, kulturelle Heterogenität als Ressource – und nicht als Bedrohung wahrzunehmen. Gleichzeitig sollte der Zugang von Einwanderern zu sozialen Institutionen, die sie zusammen mit Deutschen in eine gemeinsame Gesellschaft integrieren, gestärkt werden. Das gleiche gilt für das bereits vorhandene institutionelle Potential für die Vermittlung zwischen Lebensentwürfen und politischen Projekten unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen.