

September 2009

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Einwanderungsgesellschaft Deutschland

Wege zu einer sozialen und
gerechten Zukunft

Gesprächskreis
Migration und Integration



Zukunft
2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Tagungsdokumentation des Gesprächskreises Migration und
Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

Einwanderungsgesellschaft Deutschland

Wege zu einer sozialen und
gerechten Zukunft

Günther Schultze
Axel Schulte
Dietrich Thränhardt
Ursula Boos-Nünning
Andreas Treichler
Hartmut Häussermann
Urmila Goel

Inhalt

Vorbemerkung	3
Günther Schultze Migration steuern – Integration gestalten	4
Axel Schulte Politikkonzepte für eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft	17
Dietrich Thränhardt Deutschland 2008: Integrationskonsens, pessimistische Erinnerungen und neue Herausforderungen durch die Globalisierung	45
Ursula Boos-Nünning Bildung und Qualifizierung: Chancengleichheit in der Migrationsgesellschaft?	60
Andreas Treichler Arbeitsmarktintegration und Qualifikationen im Spiegel ethnisch-sozialer Ungleichheit – Bildung als Schlüssel gleichstellungsorientierter Sozialpolitik	70
Hartmut Häussermann Segregation von Migranten, Integration und Schule	89
Urmila Goel Für eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland – Wider die (Re)Produktion ungleicher Machtverhältnisse und Privilegien	99
Die Autorinnen und Autoren	117

Diese Tagungsdokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Zu den zentralen Zukunftsaufgaben Deutschlands gehören Strategien zur Steuerung der Zuwanderung und die Gestaltung einer nachhaltigen Integrationspolitik. Das Einwanderungsland Deutschland muss eine kohärente Zuwanderungspolitik entwickeln, die die unterschiedlichen Formen von Wanderungsbewegungen und die europäischen Perspektiven berücksichtigt. Und die Institutionen der Einwanderungsgesellschaft Deutschland müssen in ihren Leitbildern, Konzepten und in ihrer Praxis die kulturelle und ethnische Vielfalt als wesentliches Strukturmerkmal der Bevölkerung erkennen.

Das Projekt „Zukunft 2020“ der Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich zum Ziel gesetzt, Wege und Strategien für ein soziales und gerechtes Deutschland aufzuzeigen. Hierzu gehört, dass die nach wie vor bestehenden Benachteiligungen und Diskriminierungen von Einwanderern und ihrer Kinder beseitigt werden und Chancengleichheit verwirklicht wird. Die Weiterentwicklung unserer Demokratie kann nur gelingen, wenn Politik und Gesellschaft erkennen, dass in Deutschland auch in Zukunft Zu- und Abwanderungen in erheblichem Umfang stattfinden werden und die politische und gesellschaftliche Integration der Einwanderer eine Daueraufgabe ist. Nicht Abschottung und Ausgrenzung, sondern politische Gestaltung von Zuwanderung und Anerkennung sind die Grundpfeiler einer sozia-

len, solidarischen und gerechten deutschen Gesellschaft. Die Förderung und Einbeziehung der Potenziale und Kompetenzen der Einwanderer sind wichtige Voraussetzungen für ein dauerhaftes Wachstum der deutschen Wirtschaft.

Die hier veröffentlichten wissenschaftlichen Beiträge eines Workshops des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung vom November 2008 sollen die Diskussion um die Weiterentwicklung unserer Migrationspolitik anregen. Ausgehend von Bestandsaufnahmen und Analysen entwickeln die Autorinnen und Autoren Vorstellungen und Forderungen für neue politische und gesellschaftliche Handlungsstrategien. Im Rahmen des Projektes „Zukunft 2020“ sind außerdem die Expertisen von Steffen Angenendt „Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland – Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten“, Petra Bendel „Europäische Migrationspolitik – Bestandsaufnahme und Trends“ und Dietrich Thränhardt „Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit“ erschienen. Sie ergänzen das in diesem Band abgedeckte Themenspektrum um wichtige weitere Handlungsfelder.

Günther Schultze

Leiter des Gesprächskreises Migration und
Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

Günther Schultze

Migration steuern – Integration gestalten

1. Migrations- und Integrationspolitik. Daueraufgabe der Gesellschaft

Die Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft Deutschlands sind durch Zuwanderungen geprägt. Moderne, funktional differenzierte Gesellschaften können sich nicht gegen die Außenwelt abschotten. Migrationsprozesse innerhalb und zwischen Nationalstaaten sind normale Phänomene. Sie haben Auswirkungen auf die Migrant/innen selbst, auf die abgebenden und aufnehmenden Gesellschaftssysteme.

„Migration“ ist der Oberbegriff für eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte (siehe Treibel 2008). Nach dem Zuwanderungszweck lassen sich vereinfacht Arbeitsmigration, Familienzuzug, Qualifizierungsmigration (Studium/Ausbildung) und Fluchtmigration differenzieren. Es gibt Migrationsprozesse, die auf Dauer angelegt sind oder die lediglich für einen begrenzten Zeitraum einen Wohnsitz- und/oder Arbeitsplatzwechsel vorsehen. Ein Sonderfall der temporären Migration ist die Pendelmigration, die zunehmend an Bedeutung gewinnt. Weiterhin bedeutsam ist die Unterscheidung von illegaler bzw. irregulärer und legaler Migration. Dies sind allerdings lediglich analytische Differenzierungen. In der Realität vermischen sich Wanderungsmotive und -zwecke. Aus ursprünglich temporären werden dauerhafte Aufenthalte. Wirtschaftliche Wanderungsmotive und Fluchtgründe wegen unzumutbarer Lebensbedingungen und politischer Verfolgung vermischen sich. Und Personen mit einem legalen Aufenthaltstitel (z. B. Touristenvisum, Asylantrag) gleiten ab in die Irregularität (vgl. Lederer/Nickel 1997).

Migration kann für ein Individuum eine Option sein, sein Leben anders, besser zu gestalten

als unter den jeweils gegebenen Umständen. Es kann eine freie Entscheidung sein, die Kosten und Nutzen der Wanderung abschätzt. Migrationen können aber auch erzwungen werden, wenn die Lebensumstände keine andere Wahl lassen. Natur- und Umweltkatastrophen, Kriege und Bürgerkriege, Verletzung der Menschenrechte und politische Verfolgung können Migration zur einzigen Alternative machen, um das „Überleben“ zu sichern.

Auch die Entwicklung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg ist maßgeblich durch Migrationsprozesse geprägt. Es fanden Zu- und Abwanderungen in einem erheblichen Ausmaß statt. Alle oben genannten Migrationstypen lassen sich identifizieren. Deutschland ist de facto zu einem Einwanderungsland geworden. Ca. jede/r Fünfte heute in Deutschland Lebende ist selbst aus dem Ausland zugewandert oder hat zumindest ein Elternteil mit Migrationsgeschichte (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, S. 73 ff.). Auch in Zukunft werden weitere Zuwanderungen stattfinden. Es wird immer eine erste, zweite und dritte Generation von Einwanderern geben. Immer wieder werden Menschen aus diversen Gründen nur vorübergehend in Deutschland leben. Die Steuerung und Gestaltung von Zuwanderungs- und Integrationsprozessen sind deshalb permanente Aufgaben, denen sich Staat und Gesellschaft stellen müssen. Migrations- und Integrationspolitik müssen eine hohe Priorität erhalten. Es ist ein häufig emotional besetzter Politikbereich, weil Ängste vor „Überfremdung“, Konkurrenz und Verdrängung leicht geweckt werden können. Politik und Medien haben eine besondere Verantwortung, für ein gesellschaftliches Klima der Akzeptanz und Toleranz zu sorgen (vgl. Karl-Heinz Meier-Braun 2008).

Migrationspolitik sollte einen umfassenden Ansatz verfolgen und alle Migrationsbewegungen in ihrer Gesamtheit betrachten. Die positiven und negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft gesamt, aber auch auf die verschiedenen Teilsysteme sollten berücksichtigt werden. Hierzu sind differenzierte Datenerhebungen und wissenschaftliche Analysen nötig. Hinzu kommen müssen gesellschaftliche Dialog- und Verständigungsprozesse mit allen relevanten Akteuren, um die Wirkungen von Migrations- und Integrationspolitiken zu evaluieren und die Ziele weiterzuentwickeln. Trotz unterschiedlicher Positionen im Detail bedarf gerade dieses Politikfeld eines breiten Konsenses der Demokraten.

2. Integration in modernen Gesellschaften

Viele Debatten im politischen Raum über „Integration“ verlaufen kontrovers und wenig zielorientiert, weil der Begriff mit sehr unterschiedlichen Sachverhalten in Verbindung gebracht wird. Häufig enthält er auch eine normative Komponente. Diese schwingt auch in Forderungen einer Orientierung der Migrant/innen an einer „deutschen Leitkultur“ mit, ohne dies näher zu spezifizieren (vgl. Esser 2003).

Das Modell einer modernen, funktional differenzierten Gesellschaft legt nahe, einen differenzierten „Integrationsbegriff“ zu verwenden. Menschen bewegen sich immer in unterschiedlichen Systemen und sind in unterschiedlichem Maße in diese einbezogen. Derartig abgrenzbare, aber auf vielfältige Weise verflochtene Systeme sind z.B. der Betrieb, die Familie, die (Konsum-) Märkte, die Schule und das Stadtviertel. Außerdem gibt es übergreifende Systeme, die alle lebensweltlichen Bereiche mehr oder weniger berühren: Das Rechtssystem legt z.B. fest, ob und wie sich ein „Ausländer“ am Arbeitsmarkt oder an politischen Wahlen beteiligen darf. Es öffnet oder beschränkt Handlungsoptionen.

Unter Inklusion oder Integration versteht man dann die „... Problematik des gelingenden oder misslingenden Einbezugs von Migrant/innen in die relevanten gesellschaftlichen Institu-

tionen“ (Bommes 2006, S. 30). Eine gängige Definition von Integration lautet auch: Integration ist die gleichberechtigte Teilnahme am wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und sozialen Leben. Ob derartige Prozesse gelingen, hängt zum einen davon ab, welche Voraussetzungen das Individuum mitbringt (Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikationen, Kulturtechniken usw.). Integrationsprozesse verlangen immer auch Anpassungsleistungen des Migranten an die sozialen und kulturellen Standards der aufnehmenden Gesellschaft (vgl. Esser 2001). Andererseits bestimmen die Zugangschancen und -barrieren der einzelnen Bereiche, wie erfolgreich Integrationsprozesse verlaufen (z.B. die rechtlichen Vorgaben, Qualifikationsanforderungen, aber auch Vorurteilsstrukturen). Dies wiederum heißt: Auch die aufnehmende Gesellschaft muss sich für die Migrant/innen öffnen und ihre Kultur- und Sozialtechniken anpassen.

Moderne Gesellschaften gewinnen ihre Legitimität daraus, dass sie gesellschaftliche Teilhabe, Positionen und Prestige nicht anhand zugeschriebener Merkmale wie Geschlecht, Ethnie oder soziale Herkunft, sondern über individuell anrechenbare Leistungen vermitteln. D.h., auch in modernen Gesellschaften gibt es soziale Ungleichheit. Diese darf aber nicht nach sozialer oder ethnischer Gruppenzugehörigkeit verteilt sein. Nicht nur formale Gleichheit, sondern eine tatsächliche, reale Gleichheit ist das Versprechen der Moderne (siehe Klemm 2007).

Die Realität sieht jedoch anders aus: Nach wie vor sind soziale und wirtschaftliche Lebenschancen nach ethnischer und sozialer Gruppenzugehörigkeit ungleich verteilt. Diskriminierungen aufgrund ethnischer und sozialer Herkunft, Geschlecht, sexueller Orientierung, Alter oder Behinderung gibt es in allen Lebensbereichen der Gesellschaft (siehe Goel 2009). Das menschenrechtliche Ideal der „gleichen Freiheit“ ist jedoch der „Polarstern einer humanen und zukunftsfähigen Integrationspolitik“, an denen die Ergebnisse und Wirkungen gesellschaftlichen und staatlichen Handelns gemessen werden müssen (vgl. Schulte 2009).

Es gibt unterschiedliche gesellschaftliche Modelle, die den Integrationspolitiken zugrunde liegen. Deutschland hat in der Vergangenheit häufig erwartungsvoll nach Frankreich, Großbritannien und auch den Niederlanden geblickt, um dort Orientierung für das eigene Selbstverständnis zu finden. Die Aufstände in den Banlieus, die islamistischen Attentate in London und die Entwicklungen in den Niederlanden nach dem Mord an van Gogh haben zu Ernüchterung und neuer Nachdenklichkeit geführt. Großbritannien definiert sich offiziell als „multikulturelle Gesellschaft“. Ethnische und religiöse Minderheiten sind „sichtbar“, ganze Stadtteile sind von bestimmten Einwanderergruppen geprägt, und Vertreter der Migrantengruppen sind in wichtigen Entscheidungsgremien präsent. Ethnische und religiöse Unterschiede werden beachtet und finden Berücksichtigung. Anders sieht es in Frankreich aus: Dort herrscht das Ideal der „republikanischen Freiheit“. Die Idee des „Universalismus“ unterstreicht die gleichen Rechte und Pflichten für alle Bürger, unabhängig von ihrer Herkunft. Merkmale und Zeichen der Besonderheit, wie z. B. Kopftücher, gelten als unerwünscht. Quotenregelungen für ethnische Gruppen sind tabu. Ethnische Kategorien in wissenschaftlichen Untersuchungen, in Großbritannien noch wesentliche Indikatoren zur Erklärung gesellschaftlicher Sachverhalte, werden in Frankreich als „rassistisch“ abgelehnt (vgl. Thränhardt 2009).

Weder das multikulturell-pluralistische noch das republikanisch-egalitäre Modell konnten in Großbritannien und Frankreich Benachteiligungen und Diskriminierungen von Einwanderern verhindern. Deutschland hat kein derartiges abgestimmtes „Integrationsmodell“ und politisches Selbstverständnis. Mal dominiert das republikanische Gleichheitspostulat die Diskussion, mal werden die ethnischen Unterschiede betont und die Notwendigkeit der Einbeziehung ethnischer und religiöser Selbstorganisationen angemahnt. Vielleicht ist ein pragmatisches Vorgehen auch eher in der Lage, flexibel auf auftretende Herausforderungen zu reagieren: Dort wo ethnische Zugehörigkeiten zu Benachteiligungen und Diskriminierungen führen, müssen sie beachtet werden. Dort wo ethnische und religiöse Gruppier-

ungen die Interessen ihrer Mitglieder bündeln und repräsentieren, sind sie in angemessener Weise in Entscheidungsprozesse einzubinden. Die Inklusion in den Arbeitsmarkt, die gleichberechtigte Teilnahme am dualen Ausbildungssystem, die schnelle und unkomplizierte Einbürgerung und damit Gewährung voller Bürgerrechte, die Einbeziehung und Gleichberechtigung in die sozialen Sicherungssysteme und die Ermöglichung politischer Partizipation sind und bleiben jedoch die wesentlichen Elemente der deutschen Integrationspolitik.

3. Integrationspolitik ist Gesellschaftspolitik

Wenn Integrationspolitik Gesellschaftspolitik ist, bedeutet dies, dass alle gesellschaftlichen Bereiche und alle politischen Entscheidungen die Tatsache berücksichtigen müssen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Wichtig sind „Mainstreamingstrategien für Zuwanderer“, die bei allen Programmen und Entscheidungen die Auswirkungen auf Migrant/innen berücksichtigen. Bei Reformvorhaben, z. B. bei den „Hartz-Gesetzen“, ist im Vorfeld zu prüfen, mit welchen Auswirkungen auf Einwanderer zu rechnen ist, und bei der Evaluation der verwirklichten Maßnahmen, welche tatsächlichen Folgen eingetreten sind. Das Ziel dieser Strategien ist der Abbau von Benachteiligungen und Diskriminierungen und die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit für Einwanderer.

Integrationspolitik ist eine „Querschnittsaufgabe“, die alle berührt. Die „Integrationsthematik“ darf zur Bearbeitung deshalb nicht allein an besondere Institutionen und Gremien delegiert werden. „Arbeitskreise für Migration und Integration“ in Organisationen und „Ämter und Behörden für Integration“ auf den verschiedenen staatlichen Ebenen können die anstehenden Aufgaben nicht alleine lösen. Sie haben jedoch eine wichtige „Katalysatorfunktion“. Sie entwickeln Konzepte, organisieren Runde Tische zur Entwicklung und Koordinierung der Projekte und übernehmen das „Controlling“, ob die angestrebten Ziele auch verwirklicht wurden. Dieser in Institutionen häufig auch als „Interkulturelle Öff-

nung“ bezeichnete Vorgang muss zwei Vorgehensweisen verbinden. Es muss ein „Interkulturelles Leitbild“ der Organisation entwickelt werden. Die Leitungsebene muss dieses Ziel für die gesamte Organisation verbindlich erklären (Top-Down-Prinzip). Die Abteilungen und Mitarbeiter müssen dann für ihre Bereiche klären, wie und in welchem Ausmaß Zuwanderer von ihrer Arbeit betroffen sind, wo es Defizite gibt und wie diese behoben werden können (Bottom-Up-Prinzip). Konzepte zur „Interkulturellen Öffnung“ von Verwaltungen können Elemente umfassender Mainstreamingstrategien sein (vgl. Filsinger 2008, S. 31 ff.).

4. Wichtige, ausgewählte Bereiche einer Integrationspolitik

Einbürgerung

Einwanderungsländer verfolgen das Ziel, Migrant/innen in einer angemessenen Frist einzubürgerern, um sie zu vollwertigen Staatsbürgern mit allen Rechten und Pflichten zu machen. Einbürgerung darf nicht als Endpunkt und „krönender Abschluss“ eines langwierigen Integrationsprozesses verstanden werden, sondern als ein Baustein auf dem Weg dahin. Staatsangehörigkeit und volle Bürgerrechte sind die zentralen Erfordernisse der Integration. „Hat ein großer Teil der Gesellschaft keine Bürgerrechte und insbesondere kein Recht zu wählen, zu kandidieren und mitzubestimmen, so ist die Demokratie defizitär“ (vgl. Thränhardt 2008, S. 7). In Deutschland haben ca. 7 Mio. Menschen den Rechtsstatus „Ausländer“.

Trotz der grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes von 2000 sind die Einbürgerungszahlen in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten relativ gering. Eine Ursache ist, dass in Deutschland nach wie vor der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gilt. Obwohl es in der Praxis viele Ausnahmeregelungen gibt (Kinder mit Eltern unterschiedlicher Nationalität, Aussiedler, Akzeptanz von Doppelstaatsangehörigkeit zwischen allen Staaten der EU und der Schweiz, Hinnahme von

Mehrstaatigkeit bei Unmöglichkeit der Ausbürgerung aus Herkunftsstaat usw.) wird an dem Grundprinzip „nur eine Staatsangehörigkeit“ festgehalten. Im europäischen Kontext ist hingegen ein Trend zur weitgehenden Tolerierung von Mehrstaatigkeit festzustellen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen weiterhin, dass es zwischen den Bundesländern und zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede in den Einbürgerungsraten gibt. Gründe sind die unterschiedliche Bearbeitungsintensität, die die Länge der Verfahren beeinflusst, die Interpretation des Gesetzes, die eine liberalere oder restriktivere Praxis des Verwaltungshandelns begründet, und sogar direkte Eingriffe der Landesbehörden auf kommunale Entscheidungen.

Wenig zukunftsweisend ist auch die sogenannte „Optionsregelung“ im Staatsangehörigkeitsrecht. Kinder und Jugendliche von ausländischen Eltern, die ab 2000 in Deutschland geboren sind, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen zunächst die doppelte Staatsangehörigkeit (für einen begrenzten Zeitraum galt diese Regelung auf Antrag auch für Kinder bis zu 10 Jahren, die vor dem 1. Januar 2000 geboren wurden). Sie müssen sich dann zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für eine entscheiden. Der bürokratische Aufwand, diese Regelung durchzusetzen, ist sehr hoch. Die Folgen für den Integrationsprozess werden negativ beurteilt. Die Optionsregelung ist wenig sinnvoll.

Doppelte Staatsangehörigkeiten sollten verstärkt zugelassen werden. Förderlich für höhere Einbürgerungsraten sind weiterhin intensivere Beratungen, öffentliche Kampagnen, Ausnutzen von Ermessensspielräumen und vereinfachte Verwaltungsverfahren. Bei den Einwanderern muss verstärkt für die Einbürgerung geworben werden. Sie müssen das Gefühl haben, in der deutschen Gesellschaft willkommen zu sein. Einbürgerung ist kein Gnadentat, sondern unverzichtbarer Bestandteil einer lebendigen Demokratie in einer Einwanderungsgesellschaft. Einbürgerungstests können sinnvoll sein, wenn sie nicht als schwer zu überwindende Hürden konzipiert werden. Feierlichkeiten und Zeremonien für Neubürger sollten von Repräsentanten der Kommune durchgeführt werden.

Bildung

Bildung und Bildungsabschlüsse sind die entscheidenden Bedingungen, die die Platzierung des Individuums in unserer Gesellschaft, insbesondere in der Arbeitswelt, bestimmen. Deshalb sind gleiche Chancen von Migrant/innen im Bildungssystem für Integrationsprozesse von entscheidender Bedeutung.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind im gesamten Bildungsbereich durchgängig benachteiligt. Dies zeigt sich bereits bei der Unterrepräsentanz der Dreijährigen im Kindergarten, der geringeren Zahl der vorzeitigen Einschulungen und einem doppelt so hohen Anteil an Zurückstellungen zu Schulbeginn (vgl. Boos-Nünning 2009).

Internationale Vergleichsstudien zeigen, dass das deutsche Schulsystem eine stark selektierende Wirkung hat. Die ethnische und soziale Herkunft entscheidet wie in kaum einem anderen europäischen Land, und auch in anderen außer-europäischen Einwanderungsländern, wie erfolgreich jemand die Schullaufbahn abschließt. Jugendliche mit Migrationshintergrund haben deutlich niedrigere Schulabschlüsse, und der Anteil derjenigen, der ohne Schulabschluss bleibt, ist nach wie vor erschreckend hoch. Von einer „realen Chancengleichheit“ sind wir noch weit entfernt (vgl. Klemm 2007).

Die überwiegende Zahl der Kinder aus Migrantenfamilien wächst zweisprachig auf. In den frühkindlichen und vorschulischen Bildungseinrichtungen und in der Schule sollte dies entsprechend berücksichtigt werden. Erzieher/innen und Lehrer/innen sollten Kenntnisse der altersgerechten Sprachförderung besitzen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass eine „durchgängige Sprachförderung“ stattfindet (vgl. Gogolin 2007). Dies heißt zum einen, dass in allen Lernsequenzen und fächerübergreifend die Sprachentwicklung der Kinder und Jugendlichen gefördert werden soll. Zum anderen soll „institutionenübergreifend“ im Verlauf des gesamten Bildungsprozesses das Sprachniveau der Kinder und Jugendlichen angehoben werden. Die Einbeziehung der Eltern in diesen Prozess des Lernens

ist wichtig. Es gibt zahlreiche erprobte Konzepte, um Elternbildung und Sprachlernkonzepte für Kinder und Jugendliche in Kindergärten und Schulen zu verbinden (vgl. Bainski 2007).

Sprachstandsdiagnosen für alle Kinder vor der Einschulung sind ein wichtiger Schritt, um rechtzeitig Sprachprobleme zu erkennen und Hilfen anzubieten. Die Instrumente sollten vor ihrem Einsatz ausreichend getestet werden. Außerdem ist es notwendig, auch die Sprachkompetenzen der Kinder aus Einwandererfamilien in ihrer jeweiligen Herkunftssprache zu ermitteln. Nur wenn die Zweisprachigkeit der Kinder berücksichtigt wird, sind sinnvolle pädagogische Interventionen möglich.

Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen müssen sich in ihren Curricula auf die ethnische Vielfalt ihrer „Klienten“ und Schüler einstellen. Hierzu sollten verstärkt Lehrer/innen und Erzieher/innen mit eigener Migrationsgeschichte eingestellt werden. Interkulturelle Konzepte, die die hiesige Lebenswirklichkeit und Lebenswelt der Kinder aufgreifen, sind zu entwickeln und zu erproben (vgl. Krüger-Potratz 2007; Leggewie 2007). „Interkulturelle Pädagogik“ sollte in Zukunft Pflichtbestandteil entsprechender Ausbildungs- und Studiengänge werden.

Ausbildung

Neben dem Schulsystem sind Ausbildungs- und Arbeitsmärkte die entscheidenden Bereiche, in denen sich entscheidet, ob Integrationsprozesse gelingen oder misslingen. Die Benachteiligungen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund setzen sich beim Übergang in die berufliche Ausbildung und in den Arbeitsmarkt fort.

Besonders besorgniserregend war in den letzten Jahren die Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt. Lag die Ausbildungsquote von ausländischen Jugendlichen 1994 noch bei 34%, sank sie bis 2006 auf 23% (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007, S. 47). Eine Folge dieser schwierigen Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt ist die hohe Zahl an sogenannten Altbewerbern, die keinen Ausbildungsplatz gefun-

den haben. Unter ihnen ist der Anteil der Jugendlichen mit Migrationsgeschichte besonders hoch (siehe Granato 2007).

Wissenschaftliche Ergebnisse zeigen, dass selbst bei vergleichbaren Qualifikationen die Chancen von Jugendlichen ohne und mit Migrationshintergrund unterschiedlich sind. Während die Unterschiede bei einem Hauptschulabschluss nur minimal sind (24% vs. 23%), steigen sie bei einem Mittleren Abschluss (43% vs. 32%) und bei einem Abitur (53% vs. 44%) stark an (vgl. die verschiedenen Beiträge in Friedrich-Ebert-Stiftung und Bundesinstitut für Berufsbildung 2006).

Um diese Situation zu verbessern ist ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen sinnvoll:

Das sogenannte Übergangssystem, mit dem Jugendlichen der Übergang von der Schule in die Ausbildung erleichtert werden soll, ist qualitativ zu verbessern. Regionale oder kommunale Netzwerke relevanter Akteure können helfen, die vorhandenen Ausbildungspotenziale zu nutzen. Vorbereitende Maßnahmen können effektiver auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort abgestimmt werden. Die Personalverantwortlichen sollen weiterhin sensibilisiert werden, die Potenziale der Jugendlichen mit Migrationsgeschichte zu erkennen und, dort wo nötig, unterstützende ausbildungsbegleitende Hilfen anzubieten. Testverfahren sollten „kulturneutral“ angelegt sein und Jugendliche mit Migrationshintergrund nicht benachteiligen. Während der Ausbildung sollte eine gezielte Förderung der Fachsprachkompetenz erfolgen.

Ausbildungsgerechte Jugendliche müssen eine vollqualifizierende Ausbildung erhalten. Wenn betriebliche Ausbildungsplätze fehlen, sind sie durch außerbetriebliche zu ergänzen. Betriebe, die nicht ausbilden, sollten eine Ausbildungsplatzabgabe bezahlen. In die Ausbildungskonzeptionen sind verstärkt interkulturelle Kompetenzen als Lernziele aufzunehmen.

Es sind Programme zur beruflichen Nachqualifizierung auch für junge Menschen mit Migrationshintergrund aufzulegen. Diese sollten das Ziel haben, für einen anerkannten Berufsabschluss zu qualifizieren.

Integration bedarf der Anerkennung von Kompetenzen und Leistungen der Migrant/innen. Erforderlich ist, dass die im Herkunftsstaat erworbenen beruflichen Abschlüsse anerkannt werden. Über die Anerkennung von Hochschulabschlüssen hinaus besteht ein Bedarf zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und Berufserfahrungen.

Arbeitsmarkt

Die Integration in den Arbeitsmarkt hat Auswirkungen auf nahezu alle anderen Bereiche. Das aus Arbeit erzielte Einkommen bestimmt wesentlich Möglichkeiten der individuellen Lebensgestaltung. Arbeit vermittelt darüber hinaus Sozialprestige und ist Grundlage sozialer Kontakte und gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten. Die Daten zeigen, dass von einer Chancengleichheit für Migrant/innen auf dem Arbeitsmarkt nicht gesprochen werden kann (siehe Treichler 2009).

Menschen mit Migrationshintergrund haben eine niedrigere Erwerbsquote (2005: 68% vs. 75%), sind seltener in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und haben eine wesentlich höhere Arbeitslosenquote (2005: 18% vs. 10%) als Menschen ohne Migrationsgeschichte (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007; S.57 ff.). Sie sind wesentlich häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen: Ihr Anteil an Mini-Jobs, Zeitarbeit und Beschäftigungen im Niedriglohnbereich liegt über dem Durchschnitt (vgl. Dörre 2006). Dies bewirkt, dass sie einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Während 15% der Gesamtbevölkerung als einkommensarm gelten, liegt der Anteil bei Menschen mit Migrationshintergrund bei 28% (siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008).

Die Gründe für diese Benachteiligungen sind vielfältig. Ausländische Arbeitskräfte sind verstärkt vom Strukturwandel der Wirtschaft betroffen. Der Abbau von Industriearbeitsplätzen und der Rückgang von Beschäftigungen im verarbeitenden Gewerbe betrifft sie besonders. Hinzu

kommen ihre schlechteren schulischen und beruflichen Qualifikationen. 38% der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat keinen Berufsabschluss im Vergleich zu lediglich 11% der Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte.

Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen müssen Maßnahmen entwickeln, die eine nachhaltige Verbesserung der Qualifikation der benachteiligten ausländischen Erwerbstätigen zum Ziel haben.

Wie bereits oben erwähnt, sollte die nachholende berufliche Qualifizierung mit dem Ziel eines anerkannten Berufsabschlusses verstärkt gefördert werden. Als Vorbereitung hierauf kann auch der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen sinnvoll sein. Die finanzielle Absicherung der Interessenten sollte gesichert sein.

Bei arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Ausländer/innen ist eine individuelle Qualifizierungsplanung, die auf einem „Profiling“ aufbaut, durchzuführen. Diese muss die mitgebrachten Qualifikationen und Abschlüsse berücksichtigen. Die Weiterbildungsangebote müssen zielgruppenspezifisch konzipiert sein. Spezielle Maßnahmen für Geringqualifizierte sollten entwickelt werden. Eine Verbindung von sprachlicher und beruflicher Qualifizierung ist in der Regel einer rein sprachlichen Weiterbildung vorzuziehen.

Um effektive Beratungen und Maßnahmenplanungen zu verwirklichen, sind die Mitarbeiter/innen der beteiligten Institutionen zu schulen. Die Weiterbildungsangebote sollten die ethnische Vielfalt der Klienten berücksichtigen.

Alle nach dem SGB II und SGB III zur Verfügung stehenden Arbeitsförderungsinstrumente sind, entsprechend dem oben beschriebenen Mainstreamingansatz, auf den Prüfstand zu stellen. Geprüft werden muss, ob sie die Bedürfnisse und Interessen der Menschen mit Migrationshintergrund ausreichend berücksichtigen und zur Verringerung der Benachteiligungen beitragen.

Kommunale Integrationspolitik

In der Kommune zeigen sich als erstes gelingende oder misslingende Integrationsprozesse. Probleme im Zusammenleben zwischen „Einheimi-

schen“ und Zugewanderten treten hier offen zu Tage. Vor allem in Großstädten ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund überproportional groß. Strohmeier (2006, S. 10) prognostiziert z. B., dass nach 2015 in den meisten kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen die Hälfte der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat. Bereits heute ist dieser Anteil in einzelnen Stadtteilen oder Straßenzügen erreicht. Und auch Klassen in manchen Schulen haben mehr Kinder mit als ohne Migrationshintergrund (vgl. Häussermann 2009). Von einigen werden ethnische Differenzen an sich als die Ursachen für auftretende Konflikte und Probleme gesehen. Es gibt jedoch viele Beispiele, dass auch in ethnisch heterogenen Gruppen gute Lernergebnisse erzielt werden können. Problematisch sind Konstellationen, in denen sich ethnische Zugehörigkeiten und soziale Unterprivilegierung mischen.

Integrationspolitik muss in allen Kommunen in Zukunft zu einer strategischen Aufgabe werden. Ein Wechsel der Perspektive von einem Defizitansatz zu einem Potenzial- oder Ressourcenansatz ist erforderlich. Der Beitrag der Migrant/innen und ihrer Organisationen zur Weiterentwicklung des kommunalen Gemeinwesens muss in den Fokus der Überlegungen gerückt werden. Integrationspolitik ist als Querschnittsaufgabe zu begreifen, die alle Ämter und Einrichtungen und alle Bevölkerungsgruppen einbeziehen muss. Verwaltungen sollten Prozesse der „Interkulturellen Öffnung“ anregen, durchführen und evaluieren. Hierzu gehören u. a. die Schulung des Personals in Fragen der interkulturellen Kompetenz, Personalentwicklungsstrategien, um den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten zu erhöhen, Qualitätsmanagement mit dem Ziel, die Gruppe der Einwanderer adäquat einzubeziehen, und institutionelle Vorkehrungen gegen Diskriminierung. Eine Vernetzung von Migrantenselbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden anderer Vereine und Projekte und die Aktivierung der ehrenamtlich Tätigen ist Aufgabe einer koordinierenden kommunalen „Stabsstelle“, die mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet sein sollte.

Kommunale Integrationspolitik sollte die Entwicklung der städtischen Sozialräume berück-

sichtigen (vgl. Filsinger 2008, S. 27ff.). In allen Städten finden „Segregationstendenzen“ statt. „Segregation bezeichnet die räumliche Konzentration der Bevölkerung mit bestimmten Merkmalen in bestimmten Teilen der Stadt.“ (Strohmeier, a.a.O. S.13). Dies ist kein neues Phänomen, sondern Bestandteil der städtischen Entwicklung. Schon immer gab es Stadtteile, in denen das „gehobene Bürgertum“ wohnte und Stadtteile, in denen die sozial Ausgegrenzten und gesellschaftlich Stigmatisierten lebten. Neu ist heute, dass sich soziale, demographische und ethnische Segregationstendenzen überlagern. Die „A-Gruppen“, Arme, Alte, Ausländer und Alleinerziehende, konzentrieren sich in einzelnen Stadtquartieren. Es gibt verschiedene Ursachen für diese Entwicklung: Der Wohnungsmarkt steuert über den Preis Wohnortentscheidungen, der Strukturwandel der Wirtschaft trifft v.a. ehemalige Arbeitergebiete, die „oberen Schichten“ wehren sich erfolgreich gegen Versuche der „Mischung“, die Belegungspolitik im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus erzeugte vielfach erst die heute sichtbar werdenden Konzentrationen. Und schließlich ziehen Menschen, die sich einer ethnischen Minderheit zugehörig fühlen, zu „Ihresgleichen“.

Die Lebenschancen der in diesen Stadtteilen lebenden Menschen sind gravierend beeinträchtigt. Die schulischen Erfolge der Kinder und Jugendlichen z.B., gemessen an den Übergangsquoten zu weiterführenden Schulen, sind erschreckend niedrig. Der Gesundheitszustand der Kinder bei der Einschulung ist schlechter als der der Kinder in Stadtteilen der Mittel- und Oberschicht. Für viele Kinder und Jugendliche aus diesen Quartieren sind Aufstiegsprozesse nahezu ausgeschlossen (vgl. a.a.O. S.37 ff.).

Häufig wird der Begriff der „Parallelgesellschaft“ benutzt, um diese Entwicklungen zu kennzeichnen. Er hat eine eindeutig negative Konnotation und suggeriert eine bewusste Abschottung von Migrant/innen von der Mehrheitsgesellschaft. Das tatsächliche Ausmaß der rein ethnischen Segregation in den Städten Deutschlands wird jedoch häufig überschätzt. In anderen europäischen Ländern, und auch beispielweise in den USA, ist sie weit höher.

Ethnische Kolonien oder ethnische Selbstorganisationen, die den Austausch mit der aufnehmenden Gesellschaft und ihren Institutionen pflegen, können aber durchaus integrierende und stabilisierende Funktionen haben (vgl. Häußermann 2009). Politische Interventionsprogramme müssen die entstandenen Wohnstrukturen zur Kenntnis nehmen. „Entmischungsstrategien“ sind wenig erfolgreich. Das Motto muss deshalb lauten: Integration trotz Segregation. Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ fördert vielfältige Aktivitäten, um diese Quartiere zu stabilisieren und die Entwicklungspotenziale der Ansässigen zu fördern. In diese Projekte ist zusätzlich das Ziel der Beseitigung der Bildungsbenachteiligungen der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund aufzunehmen. Schulen in diesen Gebieten müssen z.B. personell und finanziell besser ausgestattet werden. Die Projekte der „Sozialen Stadt“ beziehen alle Gruppen des Stadtteils ein. In diesem Prozess erweisen sich einzelne ethnische Gemeinschaften als stabilisierende Faktoren. Die lokale Ökonomie, die häufig von Migrant/innen betrieben wird, sollte gestützt und professionell beraten werden. Kirchengemeinden und islamische Gemeinschaften sind als wichtige Ansprechpartner einzubeziehen. Hierbei dürfen die Verantwortlichen aber auch Konflikte nicht scheuen, wenn Werte und Normen verbreitet werden, die unseren demokratischen Werten nicht entsprechen. Dies gilt auch für das zivilgesellschaftliche Engagement gegen rechtsextreme Organisationen, Bewegungen und Parteien.

5. Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung neu regeln

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit dem Anwerbestopp von 1973 eine relativ restriktive arbeitsmarktorientierte Einwanderungspolitik betrieben. Angenendt (2008) fordert eine umfassende Strategie zur Steuerung der Zuwanderung gering qualifizierter, qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte. Er prognostiziert, dass die Zuwanderung gering qualifizierter, temporärer

Zuwanderer anhalten und der Bedarf an qualifizierten Zuwanderern zunehmen wird.

Qualifizierte Arbeitskräfte sind für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wissensbasierter und exportabhängiger Volkswirtschaften unverzichtbar. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderungen in den nächsten Jahrzehnten gravierend zurückgehen. Diese Entwicklung kann durch Zuwanderungen zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden.

Der Bedarf an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften wird steigen. Er kann nicht allein durch unbedingt erforderliche verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen des Bildungs- und Weiterbildungssystems abgedeckt werden. Deutschland und Europa insgesamt sind in Zukunft verstärkt auf Zuwanderungen angewiesen, um Wirtschaft und Wohlstand zu sichern. Es muss zwischen den kurz- und langfristigen Wirkungen von Zuwanderungen unterschieden werden. Kurzfristig geht es um die Behebung eines „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt, langfristig um die Anpassung des Arbeitsangebotes an die Anforderungen einer Volkswirtschaft.

In Anlehnung an die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ und den „Sachverständigenrat für Zuwanderung“ schlägt Angenendt zwei Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssteuerung vor, die kombiniert werden sollen: eine „Engpasswerbung“, die zeitlich befristet und arbeitsmarktorientiert ist, und eine Auswahl nach einem Punktesystem, das das „Humankapital“ der Einwanderer berücksichtigt.

Zur Bewältigung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern soll ein indikatorengestütztes Engpass-Diagnoseverfahren eingeführt werden. Die Bewerber/innen müssen ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Um eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte auszuschließen, bleibt für sie eine Vorrangprüfung bestehen, allerdings keine individuelle, sondern eine globale. Dazu wird an Hand von Indikatoren und Statistiken festgestellt, ob in einem Teil-

arbeitsmarkt ein struktureller, aus dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckender Bedarf besteht. Wenn der/die Bewerber/in über eine bestimmte Qualifikation verfügt (beispielsweise ein Fachhochschulstudium oder eine mindestens dreijährige Berufsausbildung absolviert hat), kann er/sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit und einer Niederlassungsperspektive erhalten.

Für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern sollte ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden. Hierfür eignet sich ein Punkteverfahren, wie es auch andere klassische Einwanderungsländer anwenden. Ein solches Verfahren geht davon aus, dass ein hochqualifizierter Zuwanderer allein aufgrund seiner Fähigkeiten einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland finden kann. Ein/e Bewerber/in braucht daher kein Arbeitsplatzangebot nachzuweisen. Seine/ihre Qualifikation wird durch ein Punkteverfahren festgestellt, in dem vor allem Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung bewertet werden. Aber auch weitergehende Kriterien, wie z.B. demographische Komponenten (mitziehende Partner/innen und Kinder), können berücksichtigt werden.

Das Punktesystem beinhaltet jährliche Zuwanderungsobergrenzen, die von der Bundesregierung unter Einbeziehung der Bundesländer festgelegt werden. Gewerkschaften und Arbeitgeber begleiten den Prozess beratend. Ein wissenschaftlich gestütztes Monitoringsystem kann kurz- und langfristige Trends analysieren. Ein unabhängiger Zuwanderungsrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung und die Länder in allen Fragen der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitik zu beraten. Das Punktesystem sollte flexibel sein und je nach Bedarf angepasst werden. Diese neue Politik kann aber nur erfolgreich sein, wenn Deutschland seine Attraktivität für Einwanderungswillige erhöht. Politik und Gesellschaft müssen zu einem Klima der Akzeptanz und Toleranz beitragen, das Einwanderer willkommen heißt (vgl. auch Schultze 2007).

6. Europäische Migrationspolitik

Die europäische Migrationspolitik hat in den letzten Jahrzehnten ständig an Bedeutung gewonnen. Es ist offensichtlich, dass Fragen der Zuwanderungssteuerung, der Asylgewährung und des Schutzes der EU-Außengrenzen unmittelbar die Interessen aller Mitgliedsländer berühren. Allerdings zeigt auch die Erfahrung, dass es den einzelnen Staaten schwer fällt, nationale Souveränitätsrechte aufzugeben und europäische Regelungskompetenzen zu akzeptieren. Am ehesten gelingt dies bei Fragen der Sicherung der Außengrenzen und der Bekämpfung illegaler Einreisen (vgl. Angenendt 2008, S. 53 ff.). Wesentlich schwieriger wird eine gemeinsame Strategie, wenn es z. B. um die Steuerung der Arbeitsmigration geht. Hinzu kommt die Intransparenz der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene (vgl. Bendel 2009). Intergouvernementale Abkommen dienen z. B. als Grundlage für spätere gemeinschaftliche Regelungen. Nach wie vor dominiert der Ministerrat bei der Vorbereitung und Verabschiedung von Richtlinien. EU-Kommission und Europäisches Parlament haben zwar in den letzten Jahren Kompetenzen hinzugewonnen, aber ihre Einflussmöglichkeiten bleiben beschränkt. In vielen Fällen dominieren nationale Interessen die Entscheidungen.

In der zukünftigen europäischen Migrationspolitik sollten neben der inneren und äußeren Sicherheit verstärkt humanitäre, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigt werden.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist die Grundlage der europäischen Flüchtlingspolitik (vgl. Kühne 2001). Allerdings gibt es unterschiedliche Anerkennungspraktiken in den einzelnen Mitgliedsländern der Europäischen Union. Die gleichen inhaltlichen Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft sollten in Zukunft in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union angewandt werden. Rechtsstaatlich gesicherte Verfahren zur Überprüfung der Anträge müssen in allen EU Ländern gewährleistet sein. Die Antragsteller sollten Möglichkeiten haben, sich beraten und in den Verfahren anwalt-

lich vertreten zu lassen. Die Anträge sollten innerhalb einer kurzen Frist entschieden werden. Gegen diese Entscheidung muss ein Widerspruch möglich sein. Eine einmal zuerkannte Flüchtlingseigenschaft darf nicht mehr widerrufen werden, um den Flüchtlingen und ihren Familien eine gesicherte Lebensplanung zu ermöglichen. Die Unterbringung der Asylbewerber ist so zu gestalten, dass sie humanitären Standards entspricht. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist je nach Arbeitsmarktlage schnell zu ermöglichen, auch um die Kosten für die Allgemeinheit gering zu halten. Weil viele Flüchtlinge, auch wenn sie die formelle Anerkennung nicht erhalten, länger im Einreiseland bleiben, sollten sie möglichst schnell an Integrationsangeboten teilnehmen können. Geduldete Flüchtlinge, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, sollten nach einer angemessenen Frist eine gesicherte Aufenthaltsperspektive erhalten.

Die Europäische Union hat das Recht, ihre Außengrenzen zu schützen und zu prüfen, ob die Kriterien für eine Einreise erfüllt sind. Eine rein militärische Abschottung der Grenzen und die Verweigerung der Einreise, um zu verhindern, dass Asylanträge gestellt werden, sind inhuman und mit der GFK nicht vereinbar. Das Menschenrecht auf leibliche Unversehrtheit ist zu gewährleisten (vgl. Bendel 2009).

Die Bekämpfung und Beseitigung der Fluchtursachen sollten in das Zentrum politischer Anstrengungen gerückt werden. Migrations- und Entwicklungspolitik sind stärker als in der Vergangenheit aufeinander abzustimmen. Sinnvoll sind regionale Schutzprogramme mit Gebieten und Staaten, aus denen viele Flüchtlinge stammen. Die wirtschaftliche, soziale und demokratische Entwicklung dieser Regionen ist zu fördern. Die lokalen Zivilgesellschaften sollten einbezogen werden. An sogenannten Migrationsrouten können Migrationszentren eingerichtet werden, die beratend und helfend wirken. Menschenschmuggel und Schleuserwesen sind zu bekämpfen. Ein Konzept für die „Herkulesaufgabe“ (siehe Liebsch 2006) „Bekämpfung der Fluchtursachen“ muss die Kooperation von UNHCR, betroffenen Regionen und potenziellen Aufnahmeländern beinhalten.

Die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderung nach Europa hat die EU-Kommission erkannt. Sie sieht Europa im Vergleich zu anderen Einwanderungsregionen im Nachteil. Aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen sei eine Zuwanderung qualifizierter Migrant/innen aber unbedingt erforderlich. Die Kommission hat deshalb eine sogenannte „Blue-Card“ vorgeschlagen. Es werden Bedingungen für die Einreise formuliert (Qualifikationsniveau, Einkommensgrenzen, Nachweis eines Arbeitsplatzes usw.). Die nationalen Souveränitätsrechte bleiben aber gewahrt, da die Höhe der Kontingente von den einzelnen Staaten bestimmt und auch auf Null gesetzt werden können. Die Blue-Card unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von dem oben vorgeschlagenen Punktesystem: Es ist ein nachfrageorientiertes Verfahren, weil ein konkreter Arbeitsplatz Bedingung für die Einreiseerlaubnis ist. Das Punktesystem hingegen unterstellt, dass die Qualifikationen der ausgewählten Einwanderer ihnen eine Integration in Wirtschaft und Gesellschaft, unabhängig vom vorherigen Nachweis eines Arbeitsplatzes, ermöglicht.

Das zur Zeit diskutierte Konzept einer „zirkulären Migration“ ist noch wenig transparent. Kritiker befürchten, dass alte, gescheiterte Konzepte der „Gastarbeiteranwerbung“ wiederbelebt werden sollen. Außerdem dominieren hierbei auch in erster Linie Sicherheitsüberlegungen, und das Ziel der Vermeidung illegaler Wanderungen steht im Vordergrund. Eine Einbettung dieser Konzepte zur Wanderungssteuerung mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen der Migrant/innen ist noch nicht erkennbar.

Es ist noch ein weiter Weg zu einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik. Die Besonderheiten der nationalen Arbeitsmärkte stehen noch gemeinschaftlichen Regelungen entgegen. Die weitere Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklungen und der Lebensverhältnisse in den Mitgliedsländern der EU, auch der neuen Beitrittsländer, ist deshalb dringend geboten. Es bleibt abzuwarten, welche Wanderungsdynamik entsteht, wenn die volle Freizügigkeit für alle neuen EU Mitgliedsländer verwirklicht wird. Ein Monitoring der europaweiten Wanderungsbewegungen ist deshalb dringend erforderlich.

Literatur

- Angenendt, Steffen, Die Steuerung der Zuwanderung in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, September 2008
- Bainski, Christiane, Sprachförderung von Migrantenkindern und Jugendlichen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, Schule in der Einwanderungsgesellschaft, S. 43–46
- Bendel, Petra, Europäische Migrationspolitik – Bestandsaufnahme und Trends, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Mai 2009
- Bommes, Michael, Erarbeitung eines operativen Konzeptes zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen, Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung, Nürnberg 2004
- Boos-Nünning, Ursula, Bildung und Qualifizierung: Chancengleichheit in der Migrationsgesellschaft, 2009 (Beitrag in diesem Band)
- Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), Zuwanderung gestalten – Integration fördern
- Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über der Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Hrsg: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Dezember 2007
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2008
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Partizipation statt Ausgrenzung, 1. Zwischenbericht zur Umsetzung des nationalen Integrationsplans, Berlin 2008
- Dörre, Klaus, Prekäre Arbeit, Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, 2006
- Granato, Mona, Berufliche Ausbildung und Lehrstellenmarkt: Chancengleichheit für Jugendliche mit Migrationshintergrund verwirklichen, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, 2007
- Häussermann, Hartmut, Segregation von Migranten, Integration und Schule, 2009 (Beitrag in diesem Band)
- Esser, Hartmut, Soziologie – Allgemeine Grundlagen, Frankfurt/New York, 1999
- Esser, Hartmut, Integration und das Problem der „multikulturellen Gesellschaft“, in: Ursula Mehrländer, Günther Schultze (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland – Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn, 2001, S.64–91
- Esser, Hartmut, What Substance Is There to the Term „Leitkultur“, in: Rene Cuperus, Karl A. Duffek, Johannes Kandel (ed.), The Challenge of Diversity – European Social Democracy Facing Migration, Integration, and Multiculturalism, Innsbruck, 2003, S.47–58
- Filsinger, Dieter, Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Oktober 2008
- Friedrich-Ebert-Stiftung und Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potenziale nutzen – Berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund, Bonn 2006
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, Bonn, Juli 2007

- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten (Entwurf), polis I sinus Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung München, 2008
- Goel, Urmila, Für eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland – Wider die (Re) Produktion ungleicher Machtverhältnisse und Privilegien, 2009 (Beitrag in diesem Band)
- Gogolin, Ingrid, Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen; in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2007, Schule in der Einwanderungsgesellschaft, S. 18–24
- Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen
- Klemm, Klaus, Ethnische und soziale Herkunft: entscheidend für Schulerfolg, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2007, Schule in der Einwanderungsgesellschaft, S. 8–17
- Krüger-Potratz, Marianne, Ethnische und soziale Vielfalt gestalten: interkulturelle Konzepte in der Schule, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2007, Schule in der Einwanderungsgesellschaft, S. 25–32
- Kühne, Peter, Zur Lage der Flüchtlinge in Deutschland, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, 2001
- Leggewie, Claus, Interkulturelle Schulprogrammarbeit im sozialen Netzwerk, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 2007, Schule in der Einwanderungsgesellschaft, S. 36–42
- Lederer, Harald W.; Nickel, Axel, illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1997
- Liebsch, Martina, Grundlagen für eine humane Asyl- und Migrationspolitik der EU, Migration steuern, Menschenrechte schützen, Betroffene einbeziehen, Schwierigkeiten nicht ausblenden, Vortrag auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration: die europäische Dimension deutscher Flüchtlingspolitik, 22. November 2006
- Meier-Braun, Karl-Heinz, Migration, Wahlkämpfe und Medien, WISO direkt, Oktober 2008
- Meyer, Thomas, Parallelgesellschaft und Demokratie, in: ders. und Reinhard Weil (Hrsg.), Die Bürgergesellschaft – Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn 2002, S.343–372
- Statistisches Bundesamt, Leben in Deutschland – Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden 2006
- Schulte, Axel, Politikkonzepte für eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft, 2009 (Beitrag in diesem Band)
- Schultze, Günther, Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, 2007
- Strohmeier, Klaus Peter, Segregation in den Städten, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, Dezember 2006
- Thränhardt, Dietrich, Einbürgerung, Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, WISO Diskurs, März 2008
- Thränhardt, Dietrich, Integrationskonsens, pessimistische Erinnerungen und neue Herausforderungen durch die Globalisierung, 2009 (Beitrag in diesem Band)
- Treibel, Annette, Migration in modernen Gesellschaften – Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 4. Auflage 2008, München
- Treichler, Andreas, Arbeitsmarktintegration und Qualifikation im Spiegel ethnisch-sozialer Ungleichheit, 2009 (Beitrag in diesem Band)

Axel Schulte

Politikkonzepte für eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund von internationalen Migrationsprozessen, die in der Vergangenheit erfolgt sind und auch in der Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit stattfinden werden, stellt Integration in den Ländern des Einwanderungskontinents Europa eine zentrale Herausforderung dar. Dabei geht es einerseits um die Eingliederung der Immigranten in die Gesellschaft und andererseits um die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenhalts. Die Überlegungen setzen sich mit der Frage auseinander, welche Politikkonzepte zur Bewältigung und Gestaltung dieser Herausforderung angemessen und zukunftsfähig sind.

Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst begriffliche und konzeptionelle Grundlagen erläutert, wobei sich dies insbesondere auf den Integrationsbegriff, die politische Steuerung, die Zukunftsfähigkeit und die Politikberatung bezieht. Danach werden bisherige Konzepte und Politiken der Integration in europäischen Einwanderungsgesellschaften in Form einer knappen Bestandsaufnahme analysiert. Dabei werden sie zum einen als abhängige Variable betrachtet, also vor allem unter dem Gesichtspunkt der vielfältigen Faktoren, durch die sie geprägt wurden und werden. Dazu gehören politische Institutionen und Kulturen, gesellschaftspolitische Optionen, Akteure und Kräfteverhältnisse, Einflüsse, die von externen Politikfeldern ausgehen, sowie strukturelle Mechanismen und Prozesse, nicht zuletzt auf der internationalen und globalen Ebene. Zum anderen werden Integrationspolitiken als unabhängige Variable aufgefasst, also vor allem im Hinblick auf die von ihnen ausgehenden und ausgehenden Wirkungen und Folgen.

In dieser Hinsicht werden die bereichsspezifisch jeweils unterschiedlichen Wirkungen betont.

Im Anschluss daran erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, in welche Richtung Integrationskonzepte weiter- oder neu entwickelt werden sollten, um zukunftsfähig(er) zu werden. Hier wird näher dargelegt, warum und in welcher Weise das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern“ (Bobbio 1994: 87) einer sowohl humanen wie auch zukunftsfähigen Integrationspolitik fungieren sollte und welche Aufgaben und Elemente sich daraus für Integrationspolitik(en), insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, ergeben. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich Politiken der Integration von Immigranten grundsätzlich an den Prinzipien orientieren sollten, die für die Integration der Gesellschaft bzw. des politischen Gemeinwesens insgesamt maßgebend sind. Von zentraler Bedeutung sind in dieser Hinsicht die menschenrechtlichen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit – und zwar unter sowohl formalen wie auch materialen Gesichtspunkten. Sie enthalten ein verpflichtendes Leitbild für Integrationspolitiken, darüber hinaus einen Maßstab zur Beurteilung ihrer jeweiligen Reichweite und schließlich Gesichtspunkte für deren Weiterentwicklung. Sie verweisen insgesamt auf die Notwendigkeit von Maßnahmen, die das Prinzip der „gleichen Freiheit“ unter Integrationsgesichtspunkten, insbesondere im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Schutz, die demokratische Partizipation, die soziale Teilhabe und die kulturelle Entfaltung, konkretisieren. Sie sollten von daher darauf gerichtet sein, die Hindernisse abzubauen, die Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kulturel-

ler Vielfalt erschweren oder verunmöglichen (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 200).

Da Integrationsprozesse in der Regel keine idyllischen Vorgänge sind, müssen diesbezügliche Politiken auch darauf abzielen, auftretende Konflikte auf der Grundlage und im Rahmen eines Basiskonsenses möglichst gewaltfrei zu regulieren und auf diesem Wege die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu fördern. Zudem sollten Vorkehrungen für die Implementierung, Evaluierung und Weiterentwicklung der politischen Programme und Maßnahmen getroffen werden.

Integrationspolitiken, die sich konsequent an diesen Gesichtspunkten orientieren, können aller Voraussicht nach zu einer gewissen Annäherung an das in den Menschenrechten verankerte „ferne Ziel einer gerechten Gesellschaft von freien und gleichen Individuen“ beitragen (Bobbio 1998: 55). In diesem Sinne sind sie humaner, nachhaltiger und zukunftsfähiger als bisherige Politiken. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine mögliche Entwicklung. Ob sich diese auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durchsetzen wird, hängt nicht zuletzt von den Orientierungen, dem praktischen Verhalten und den Kräfteverhältnissen der beteiligten gesellschaftspolitischen Akteure ab.

Einleitung

Migration und Integration sind in den letzten Jahrzehnten auf der internationalen und globalen Ebene zu Schlüsselproblemen und zentralen gesellschaftspolitischen Herausforderungen geworden (Weltkommission für internationale Migration 2005). Dies gilt auch für die meisten europäischen Länder sowie für Europa insgesamt (Bade 2001). Maßgebend sind dafür Prozesse der Einwanderung, die hier seit der Mitte des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart in einem quantitativ erheblichen Ausmaß erfolgt sind und die aufgrund vielfältiger Druck- und Zugfaktoren auch in der Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit in einer relevanten Größenordnung erfolgen werden. Zu den zugewanderten bzw. zuwandernden

Personen(-gruppen) zählen Menschen aus den ehemaligen Kolonien, Migrant/innen, die von den jeweiligen Aufnahmegesellschaften unter ethnischen Gesichtspunkten als zugehörig angesehen werden, Arbeitsmigrant/innen, politische Flüchtlinge, irreguläre Migrant/innen sowie sonstige Zuwanderer und die Familienangehörigen der jeweiligen Gruppen. In den Aufnahmegesellschaften sind in diesem Zusammenhang neue Bevölkerungsgruppen entstanden, die als „Einwandererminderheiten“ oder „(neue) ethnische Minderheiten“ bezeichnet werden (Castles/Miller 2003: 32 ff.; Geißler 2006: 231 ff.). Obwohl diese Gruppen durchaus Binnendifferenzierungen aufweisen, sind für sie vor allem drei Merkmale kennzeichnend:

- die dauerhafte Niederlassung als Resultat der Zu- und Einwanderungsprozesse,
- die sozialen Ungleichheiten und Benachteiligungen, die die Lebenssituation und -perspektiven eines erheblichen Teils der genannten Bevölkerungsgruppen bis heute prägen, sowie
- die ethnisch-kulturellen Differenzen, die die Einwanderungsminderheiten zu den jeweiligen Mehrheitsbevölkerungen aufweisen und die wiederum zur ethnisch-kulturellen Pluralisierung der Aufnahmegesellschaften, vor allem in sprachlicher und religiöser Hinsicht, beigetragen haben und beitragen.

Von besonderer Relevanz sind in dieser Hinsicht die Regionen und Städte, in denen die räumliche Konzentration der Immigranten vergleichsweise groß ist (Häußermann/Oswald 1997).

Aus dem mit diesen Prozessen verbundenen sozialen Wandel ergeben sich vielfältige Herausforderungen. Diese betreffen – neben der Regulierung neuer Zuwanderungen und der Sicherung eines effektiven Flüchtlingsschutzes – insbesondere den Bereich und Gesichtspunkte der Integration und der Integrationspolitik. Vor diesem Hintergrund wird in den folgenden Überlegungen der Frage nachgegangen, welche Politikkonzepte gegenüber der Herausforderung der Integration zukunftsfähig sind. Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst begriffliche und konzeptionelle Grundlagen erläutert, wobei sich dies insbesondere auf den Integrationsbegriff, die politische Steuerung, die Zukunftsfähigkeit und die Politik-

beratung bezieht. Danach werden bisherige Konzepte und Politiken der Integration in europäischen Einwanderungsgesellschaften in Form einer knappen Bestandsaufnahme zum einen als abhängige Variable analysiert, also vor allem unter dem Gesichtspunkt der Faktoren, durch die sie geprägt wurden und werden, zum anderen als unabhängige Variable, also vor allem im Hinblick auf die von diesen ausgehenden Wirkungen und Folgen. Im Anschluss daran erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, in welche Richtung Integrationskonzepte weiter- oder neu entwickelt werden sollten, um zukunftsfähig(er) zu werden. Hier wird näher dargelegt, warum und in welcher Weise das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern“ (Bobbio 1994: 87) einer sowohl humanen wie auch zukunftsfähigen Integrationspolitik fungieren sollte und welche Aufgaben und Elemente sich daraus für Integrationspolitik(en), insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, ergeben.

1. Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen

Bei *Integration* geht es in einem engeren Sinne um die Eingliederung der Immigranten in die Aufnahmegesellschaft, in einem weiteren Verständnis um die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts – insgesamt also nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie des Zusammenlebens von Einheimischen und eingewanderten bzw. einwandernden Menschen(-gruppen) (Melotti 2004: 15 ff.). Mit Integration kann ein Prozess, ein Zustand oder ein zu erreichendes Ziel gemeint sein. Zudem kann dieser Begriff sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verstanden werden, wobei damit in der Regel ein positiver Sinn assoziiert wird. In jedem Fall haben Vorgänge der Integration einen komplexen, umfassenden oder multidimensionalen Charakter (Bauböck 1997; Geißler 2005; Entzinger/Biezeveld 2003). Unterscheiden lassen sich dabei vor allem strukturelle und kultu-

relle Dimensionen.¹ Werden beide Aspekte berücksichtigt, so geht es bei Integration im Kern darum, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 200) Dies impliziert auch, die auf Zuwanderungen zurückgehende Anwesenheit der „Fremden“ in den Tatbestand ihrer Zugehörigkeit zu der Aufnahmegesellschaft zu verwandeln und „gemeinsam eine neue Normalität (zu) schaffen“ (Preuß 2001). Prozesse der Integration sind sowohl individuelle als auch kollektive Vorgänge, die wiederum „alle im Land lebenden Menschen“ betreffen (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 11). Insofern handelt es sich hier auch um ein wechselseitiges Verhältnis zwischen Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. Allerdings geht diese Wechselseitigkeit in der Realität mit Mechanismen der ideologischen und sozialen Kontrolle, ungleichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie vielfältigen Problemen und Konflikten einher (Rommelspacher 1995; Schulte 2002b). Von daher vollzieht sich Integration nicht von selbst; vielmehr stellt sie eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dar, deren Bewältigung besondere und angemessene Aktivitäten und Maßnahmen erfordert.

Der jeweilige Verlauf von Integrationsprozessen wird in positiver oder negativer Weise durch eine Vielzahl von Faktoren auf der Seite der Aufnahmegesellschaft wie der der Zuwanderer beeinflusst. Dabei hat die *politische Steuerung* eine besondere Bedeutung. Im Kern geht es dabei darum, mit Hilfe der Stabilisierung von Regeln und des Treffens von Entscheidungen, die für alle verbindlich sind, gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten, Probleme zu bewältigen und Konflikte zu regulieren (Meyer 2000: 52 ff.). Dabei können ein Input- und ein Output-Aspekt sowie eine formale, inhaltliche und prozessuale Dimension unterschieden werden. Vor diesem Hintergrund kann Politik im Hinblick auf die Einrichtung und Weiterentwicklung von „Integrationspfaden“ ent-

1 Die Dimensionen der sozialen Interaktion und der emotionalen Identifikation, die für Integrationsprozesse zusätzlich von Bedeutung sind, werden im Folgenden vernachlässigt (vgl. dazu Geißler 2005: 53 ff.).

weder als Barriere und Hindernis oder als Instrument der Förderung fungieren (Davy 2004b). Für die Steuerung von Integrationsprozessen, in deren Rahmen unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden können, sind mehrere Ebenen, verschiedene Bereiche sowie vielfältige Adressaten und Akteure relevant. Integrationspolitiken können zudem speziellen Charakter haben; als solche beziehen sie sich direkt entweder „nachholend“ auf lange anwesende Immigranten oder auf Neuzuwanderer. Bei allgemeinen Maßnahmen stehen demgegenüber eher die Probleme im Vordergrund, die die Bevölkerung insgesamt und die Immigranten eher indirekt betreffen (Hammar/Lithmann 1987: 239 f.).

Im Hinblick auf den Gesichtspunkt der *Zukunftsfähigkeit* geht es bei den folgenden Überlegungen nicht um Prognosen im Sinne von präzisen Vorhersagen (Kriz 1998). Vielmehr wird darunter die Fähigkeit verstanden, „anstehende und neu aufkommende Probleme unter Berücksichtigung zu explizierender Kriterien nachhaltig, d. h. dauerhaft oder mittel- bis langfristig zu lösen, unter Berücksichtigung der Handlungsspielräume und voraussichtlichen Bedürfnisse nachfolgender Generationen.“ (Kocka 2007b: 10; zur nachhaltigen Integration vgl. auch Mehrländer/Schultze 2001)

Die Überlegungen sind nicht nur beschreibend-analytisch, sondern auch beratend und empfehlend orientiert. Allerdings ist die Erwartung, dass in der Politikwissenschaft gewonnene Erkenntnisse vermittels der *Politikberatung* unmittelbar in die Praxis umgesetzt werden können oder sollen, vereinfachend und problematisch. Zwischen beiden Sphären bestehen nämlich erhebliche Differenzen (König 1999: 29 ff.). Zudem sollten sich politische Entscheidungen in demokratischen Systemen grundsätzlich nicht von dem (oft kontrovers ausfallenden) Rat von Experten, sondern vom Willen des Volkes her legitimieren. Dennoch können politikwissenschaftliche Analysen und Erkenntnisse auch eine gewisse Bedeutung für die Lösung praktischer Probleme haben. Dies gilt vor allem dann, wenn sie „die objektiven Widersprüche aufzudecken versuchen, von denen die demokratischen Gesellschaften durchzogen sind, in denen wir leben;

denn nur das klare Bewusstsein der Probleme kann zu ihrer Lösung beitragen.“ (König 1999: 35) Unabhängig erstellte politikwissenschaftliche Analysen können so zur öffentlichen Verständigung über die Frage beitragen, „wie wir politisch leben wollen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass der politische Wille sich über sich selbst aufklären kann, das heißt zu Selbstreflexion fähig ist.“ (König 1999: 34)

2. Konzepte und Politiken der Integration in Europa – Eine Bestandsaufnahme

Integrationspolitische Konzepte und Maßnahmen, die dem Anspruch der Zukunftsfähigkeit gerecht werden sollen, fallen nicht vom Himmel. Von daher erscheint es sinnvoll, zunächst einen Blick auf bisherige Politiken zu werfen und auf dieser Basis Überlegungen zu deren Weiterentwicklung anzustellen. Dies erfolgt mit Hilfe von zentralen Fragestellungen und Gesichtspunkten von (vergleichenden) Politikfeld-Analysen, die primär auf den Aspekt der Problemlösung und der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse durch staatliche Politiken abstellen. Dabei werden die jeweiligen Politiken zum einen als abhängige, zum anderen als unabhängige Variable betrachtet. Gefragt wird so einerseits, durch welche Faktoren die jeweiligen Integrationspolitiken beeinflusst werden, und zum anderen, welche Wirkungen und Folgen mit ihnen jeweils verbunden sind (Schmidt 2006: 261 ff.; Faust/Lauth 2006: 289 ff.). Berücksichtigt werden dabei die engere und die weitere Bedeutung wie auch die strukturelle und kulturelle Dimension von Integration.

Als *abhängige* Variable werden Integrationspolitiken durch vielfältige Faktoren geprägt. Dazu zählen zunächst *politische Institutionen und Kulturen*. Diese umfassen zum einen *rechtliche Rahmenbedingungen*, vor allem in der Form des Völker- und Verfassungsrechts. Durch diese werden einerseits Grenzen für politische Maßnahmen gezogen, da damit bestimmte Politiktypen, wie z. B. solche der Zwangsassimilation oder der massenhaften Ausweisung dem rechtlichen Grundsatz nach ausgeschlossen werden. Gleichzeitig werden aber auch Spielräume zur Konzipierung und

Umsetzung unterschiedlicher Politiken eröffnet. Darüber hinaus werden Integrationspolitiken durch *politische Kulturen* beeinflusst. Diese sind in der Regel in den einzelnen europäischen Ländern jeweils spezifisch ausgeformt und begünstigen damit unterschiedliche Ausprägungen von Integrationspolitik. Dies steht wiederum in Zusammenhang mit der besonderen historischen Entwicklung und dem jeweils vorherrschenden Verständnis von dem, was als „Nation“, „Mitgliedschaft“ und „Zugehörigkeit“ aufgefasst wird. Melotti unterscheidet die überkommenen Ausprägungen bzw. „Modelle“ der Integrationspolitik in den Haupteinwanderungsländern Europas unter diesem Gesichtspunkt in der folgenden idealtypischen Weise²:

Kennzeichnend für die in *Frankreich* vorherrschende Integrationspolitik ist die „*republikanische*“ *Assimilation*, d.h. eine Kombination von rechtlich-politischer Gleichstellung der Individuen und deren kultureller Angleichung (Melotti 2004: 16 ff.). Vor dem Hintergrund einer langen Tradition als Einwanderungsland wird die Debatte über die Präsenz von „Fremden“ unter dem Gesichtspunkt der Integration von Individuen, d.h. unter Abstraktion von deren „Rasse“ oder ethnischer Herkunft geführt. Von daher fehlen besondere Rechte und spezielle Maßnahmen, die auf ethnisch-kulturelle Minderheiten(-gruppen) abstellen. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft durch die Zuwanderer ist aufgrund des seit langem geltenden Territorialprinzips (*ius soli*) und der Einbürgerungsbestimmungen vergleichsweise unkompliziert. Zugleich wird die Staatsbürgerschaft eher als eine Voraussetzung der Integration als ein Ergebnis dieses Prozesses angesehen. Allerdings ist daran die Bedingung geknüpft, dass die Zugewanderten die Kultur des Aufnahmestaates annehmen und die grundlegenden politischen Regeln akzeptieren.

Maßgeblich beeinflusst ist dieses Konzept nach Melotti durch die stark verwurzelte politische Kultur und den Glauben an die Assimilationsfähigkeit der französischen Nation. Diese be-

greift sich als homogen und unteilbar, allerdings nicht als *ethnos*, sondern als *demos*, nämlich als Gesamtheit der *citoyens*. Eine zentrale Rolle spielt dabei der starke und zentralisierte Staat, der auf der Grundlage der Trennung von öffentlichem und privatem Bereich und des Prinzips der *laïcité* weder nationale Minderheiten noch lokale ethnische Gruppen anerkennt, jeden Anspruch auf partikularistische Vermittlungen zwischen den Institutionen und den Bürgern behindert, den Letzteren aber andererseits die gleichen Rechte gewährt. Der starke Ethnozentrismus, durch den sich die Integrationspolitik in Frankreich auszeichnet, hat insofern eine universalistische Form, die sich wiederum von den Idealen der Französischen Revolution herleitet. Zugleich stellt diese Politik die Entsprechung bzw. die Fortsetzung der Kolonialpolitik auf dem eigenen Territorium dar, für die ebenfalls der assimilatorische Ansatz und die direkte Herrschaft kennzeichnend waren.

Charakteristisch für die Integrationspolitik des *Vereinigten Königreichs* ist demgegenüber ein „*ungleicher Pluralismus*“ (Melotti 2004: 22 ff.). Ähnlich wie Frankreich verfügt das Vereinigte Königreich über eine lange Tradition der Einwanderung. Von der Hautfarbe her wie auch unter ethnisch-kulturellen Gesichtspunkten stellen die Immigranten hier eine soziale Gruppe dar, die sich sichtbar von der „britischen“ Bevölkerung unterscheidet. Im Unterschied zur französischen Integrationspolitik wird die Debatte über die Integration der Immigranten unter dem Gesichtspunkt von *race relations* geführt. Dementsprechend werden die einzelnen Immigranten als Angehörige bestimmter „Rassen“ oder „ethnischer Minderheiten“ verstanden. Dieses „Modell“ geht mit der Vorstellung einher, dass kulturelle Differenzen innerhalb einer Gesellschaft grundsätzlich normal sind. Die Integrationspolitik zielt insofern nicht auf die kulturelle Assimilation, sondern auf die Gewährleistung von Möglichkeiten, die die Entfaltung und Institutionalisierung „anderer“ Kulturen und Religionen erleich-

2 Vgl. dazu auch Heckmann 2004 und Schulte 2005. Die Zitate aus dem Buch des italienischen Migrationsforschers Melotti wurden von mir übersetzt, A.S.

tern. Die ethnischen Gemeinschaften geben in der Praxis wichtige Bezugspunkte für die Interventionen der Institutionen ab. In sozialer Hinsicht werden zudem spezifische Maßnahmen durchgeführt, die die Chancengleichheit für Angehörige dieser Gruppen verbessern sollen. Dem dienen auch gesetzgeberische und institutionelle Maßnahmen gegen direkte und indirekte Diskriminierung und Rassismus sowie für die soziale Integration der Minderheiten. Aufgrund relativ unkomplizierter Einbürgerungsverfahren und einer weitgehenden rechtlich-politischen Gleichstellung von ansässigen Immigranten, insbesondere von denjenigen aus dem Commonwealth, ist die Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern weniger scharf als in anderen europäischen Ländern ausgeprägt.

Bei der politischen Kultur, von der diese spezifische Ausprägung von integrationspolitischen Maßnahmen maßgebend beeinflusst ist, handelt es sich um „eine pragmatische Kultur, die die ethnischen und kulturellen Partikularismen anerkennt, die Autonomie und die Dezentralisierung fördert und die Rolle der intermediären sozialen Gebilde aufwertet. Was die Regulierung der sozialen Phänomene betrifft, misstraut diese Kultur abstrakten und allgemeinen Vorkehrungen und bevorzugt die Aktion der lokalen Verwaltungen, die wegen ihrer bedeutenden, wenn auch in den 80er Jahren reduzierten Machtbefugnisse die Gestalt einer effektiven ‚lokalen Regierung‘ haben.“ (Melotti 2004: 22 f.) Gleichwohl zeichnet sich die Integrationspolitik ebenso wie in Frankreich durch einen starken Ethnozentrismus aus, der hier aber keine universalistische, sondern eine partikularistische Form aufweist. Die Immigranten werden als in ethnisch-kultureller Hinsicht „verschieden“ akzeptiert, ohne dass dies mit dem Wunsch oder der Hoffnung einhergeht, dass diese jemals „gute Briten“ werden sollen oder können. Zugleich geht dies mit Bestrebungen einher, die Hegemonie der Einheimischen zu sichern. So tendiert dieses „Modell“ dazu, Konzepte wie „Gemeinschaft“, „ethnische Minderheit“ und „Rasse“ allzu selbstverständlich zu verwenden und institutionell zu verankern, soziale Prozesse und Probleme zu „ethnisieren“, die Zuordnung von Individuen zu Gruppen zu erzwingen und durch

die Hervorhebung von ethnisch-kulturellen Besonderheiten Mechanismen der Segregation, der Segmentierung und der Stigmatisierung der Immigranten zu fördern. Ähnlich wie in Frankreich steht diese Politik auch in Beziehung mit der Kolonialpolitik; allerdings sind hierfür im Falle des Vereinigten Königreichs ein differenzialistischer Ansatz und die indirekte Form der Herrschaft charakteristisch.

Die in *Deutschland* bis in die 90er Jahre vorherrschende Ausprägung der Integrationspolitik lässt sich nach Melotti unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung „von der institutionalisierten Unsicherheit (*precarietà*) zu einer schwierigen Integration“ charakterisieren (Melotti 2004: 28 ff.). Obwohl Deutschland seit vielen Jahrzehnten eines der Haupteinwanderungsländer in Europa war und bis 1973 eine aktive Anwerbspolitik betrieben hat, hat sich die Politik hier unter Berufung auf den Grundsatz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ viele Jahrzehnte geweigert, den gesellschaftlichen Sachverhalt der dauerhaften Niederlassung eines großen Teils der Migranten politisch anzuerkennen. Diese „Vogel-Strauß-Politik“ (Melotti) befreite die politische Klasse von der Aufgabe, ein wirkliches Projekt der Integration auszuarbeiten. Von daher lässt sich die in Deutschland betriebene Politik eher negativ als positiv in der Formel ausdrücken: „Weder Integration, noch Segregation.“ Dementsprechend wurden die Immigranten entweder als „Gastarbeiter“ oder als „Ausländer“ bezeichnet und behandelt, d. h. als Personen, deren Anwesenheit sich unter ökonomischen Gründen rechtfertigen ließ, deren Aufenthalt aber grundsätzlich zeitlich begrenzt war, deren definitive Niederlassung nur ausnahmsweise zugelassen wurde und die von daher in dem unsicheren und ungleichen Status von ‚Ausländern‘ gehalten wurden. Dazu trug auch der restriktive Charakter des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bei. Integration und Einbürgerung wurden vor allem als Krönung eines individuellen Leistungsprozesses verstanden, bei dem vielfältige Anforderungen von Seiten der „Ausländer“ zu bewältigen waren. Ziel der Politik war somit nicht so sehr – wie in Frankreich – die Assimilation, sondern die Institutionalisierung der Unterscheidung und Trennung zwischen Einheimi-

schen und „Fremden“. Insbesondere die Aufrechterhaltung des auch und insbesondere in rechtlicher Hinsicht prekären und ungleichen Status der Zugewanderten sollte als Mittel fungieren, die „Flexibilität“ der „Ausländer“ auf dem Arbeitsmarkt wie auch im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr in das Herkunftsland zu erhalten.

Auch diese Ausprägung ist nach Melotti nicht zufällig, sondern hat ihre Wurzeln in einer bestimmten politischen Kultur, insbesondere in dem primär ethnisch verstandenen Konzept der Nation, das wiederum mit der Tatsache zusammenhängt, dass die Bildung der deutschen Nation der (späten) Konstituierung als Nationalstaat vorausging. Konstituierend für das „deutsche Volk“ waren danach gemeinsame Wurzeln und ein gemeinsames Schicksal, was sich wiederum in der gleichen Sprache, der gleichen Kultur und der Zugehörigkeit zu derselben ethnischen Gemeinschaft widerspiegelt. Für zugewanderte „Fremde“, also Personen mit anderen ethnisch-kulturellen Merkmalen und Wurzeln, war und ist es so schwierig, Vollmitglied zu werden.

Konzepte und Politiken der Integration werden auch durch *gesellschaftspolitische Optionen, Akteure und Kräfteverhältnisse* geprägt. In dieser Hinsicht ist zunächst die Differenz zwischen *rechts* und *links* von Bedeutung, für die wiederum gegensätzliche Einstellungen zum Prinzip der Gleichheit ausschlaggebend sind, nämlich der Gegensatz „zwischen horizontaler oder egalitärer Vision der Gesellschaft und vertikaler oder nicht-egalitärer Vision“ (Bobbio 1994: 74). Von rechts her werden die zwischen den Menschen (also z. B. die zwischen den Einheimischen und den Zuwanderern) bestehenden Ungleichheiten eher betont und als „natürlich“ bzw. als „Tradition“ akzeptiert oder sogar als „Motor des Fortschritts“ positiv gewertet. Zudem wird das „Ausländerproblem“ von dieser Sichtweise her nicht selten unter machtpolitischen Gesichtspunkten und im Rahmen von Feindbildern instrumentalisiert (Thränhardt 1993). Demgegenüber messen linke Positionen eher dem größere Bedeutung bei, was die Menschen gleich macht. Sie lassen sich dabei von der Annahme leiten, dass die bestehenden Ungleichheiten ein soziales Problem darstellen und Phänomene sind, die historisch-sozialen

Charakter haben und somit abbaubar sind und so weit wie möglich reduziert werden sollten. Diese grundlegenden Differenzen beeinflussen wiederum maßgeblich unterschiedliche Konzeptionen von Integration und Integrationspolitik auf der nationalen und europäischen Ebene. So lassen sich nach Groenendijk die folgenden drei Auffassungen von Integration und Recht unterscheiden, die im Gemeinschaftsrecht ihren Niederschlag gefunden haben:

- „(1) Ein sicherer Rechtsstatus fördert die Integration des Einwanderers in die Gesellschaft; ein sicherer Aufenthaltsstatus und Gleichbehandlung fördern die Integration.
- (2) Einbürgerung oder eine Daueraufenthaltsgenehmigung sollten die Belohnung für eine abgeschlossene Integration sein; Einbürgerung ist die Krone für eine erfolgreich abgeschlossene Integration.
- (3) Der Mangel an Integration oder die angenommene Unfähigkeit, sich zu integrieren, sind Gründe für die Verweigerung des Aufenthalts.“ (Groenendijk 2004: 124)

Von den dargestellten gesellschaftspolitischen Optionen her lassen sich die erste der genannten Integrationskonzeptionen als eher „links“, die beiden anderen als eher „rechts“ charakterisieren. Von Einfluss sind diese unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Optionen auch für die Interpretation und Konkretisierung des Prinzips des *Förderns und Forderns*, das für die Integrationspolitik in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat (Groß 2007). Während linke Positionen eher das Fördern und damit die von der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen zu erbringenden Integrationshilfen betonen, liegt der Schwerpunkt rechter Positionen eher auf dem Prinzip des Forderns und auf den von den Immigranten zu erbringenden Integrationsleistungen.

Auch im Hinblick auf den Umgang mit Phänomenen der *ethnischen und kulturellen Vielfalt* in der Einwanderungsgesellschaft existieren sehr unterschiedliche Sichtweisen und Reaktionen im wissenschaftlichen wie im gesellschaftspolitischen

Bereich (Mintzel 1997; Schulte 2000: 205 ff.). Auf der einen Seite bestehen Positionen und Politiken, die auf eine Verminderung ethnisch-kultureller Vielfalt gerichtet sind, weil sie in Multikulturalität – allerdings mit unterschiedlichen Begründungen – in erster Linie eine Gefahr oder ein Problem sehen. So stellt dieses Phänomen aus national-konservativer Sicht eine „Bedrohung“ für die „nationale“ Identität dar. Von einigen sozialwissenschaftlich und ideologiekritisch orientierten Sichtweisen wird Multikulturalität wiederum als eine Gefährdung der Integration der Immigranten als auch der Gesellschaft insgesamt gewertet, da sie die sozialen Chancen der Immigranten beeinträchtigt, eine Ethnisierung gesellschaftlicher und politischer Konflikte begünstigt, die Autonomie der Individuen infrage stellt und universale Orientierungen preisgibt.

Auf der anderen Seite bestehen Positionen, die „Multikulturalität“ eher positiv werten und von daher für eine *Ermöglichung, Beibehaltung oder Förderung ethnisch-kultureller Vielfalt* plädieren. Dabei spielen wiederum unterschiedliche Begründungen und Gesichtspunkte eine Rolle. So wird z.B. im Ethnopluralismus, der von Teilen der Neuen Rechten vertreten wird, die Vielfalt von Kulturen, Sprachen, Sitten und Werten auch innerhalb der Aufnahmegesellschaften als Tatbestand anerkannt und positiv bewertet. Im Unterschied zu „linken“ Positionen wird dabei allerdings nicht so sehr das „Recht“, sondern eher die „Macht“ der Differenz und die ethnische oder kulturelle „Stärke“ betont. Der (Macht-)Kampf von Kulturen und (Volks-)Gemeinschaften soll danach zu einer Erneuerung der jeweils vorherrschenden National- und Volkskultur sowie zum „Erfolg“ der „stärkeren“ Kultur gegenüber den jeweiligen Minderheitenkulturen führen. Von anderer Seite wird in einer multikulturellen Gesellschaft eher eine Chance vor allem für das gleichberechtigte und friedliche Zusammenleben und den kulturellen Austausch zwischen Menschen mit verschiedener Abstammung, Sprache, Herkunft und Religionszugehörigkeit gesehen. Wiederum andere Positionen betrachten in diesem Zusammenhang den Gesichtspunkt der ethnisch-kulturellen Identität und Identitätsbildung als

maßgebend. Die Herausbildung der Identität(en) der Individuen erfolge in sozialen Zusammenhängen und kulturellen und/oder ethnischen Netzwerken, die als Ressourcen für die Deutung des gesellschaftlichen Lebens und die Orientierung des Handelns fungierten. Dies gelte auch und in besonderer Weise für die im Zusammenhang mit Migrationsprozessen einhergehenden biographischen, sozialen und kulturellen Veränderungen. In Konzepten, die insbesondere in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen auf *diversity* abstellen, werden schließlich die Vorteile und Chancen hervorgehoben, die diese Orientierung und ein damit verbundenes *diversity-management* für die jeweiligen Unternehmen und Einrichtungen haben können (Heinrich-Böll-Stiftung 2008).

Zu den gesellschaftspolitischen Optionen und Interessen, von denen Integrationspolitiken beeinflusst werden, zählen auch Kosten-Nutzen-Überlegungen. Bei diesen wird in erster Linie auf eine „optimale Nutzung von Humankapital“ abgestellt. Zuwanderer werden hier nicht (mehr) in erster Linie als „Bedrohung“ oder unter Gesichtspunkten ihrer „Defizite“ betrachtet, sondern als human resources bzw. Potenziale, die zur Bewältigung bestehender ökonomischer, sozialer und demographischer Probleme der Aufnahmegesellschaften gebraucht werden (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 67 ff.; Hiesseric 2008). Danach wird eine optimale Anwerbung und „Nutzung“ des „Humankapitals“ erschwert, wenn anwesende oder neu zuwandernde Personen nur unzureichend integriert werden, was wiederum die Probleme verschärft, die in den europäischen Ländern aufgrund des Geburtenrückgangs, der Alterung und des Fehlens von Arbeitskräften in bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes und unter bestimmten Qualifikationsgesichtspunkten bestehen. Zudem hat unter diesem Gesichtspunkt die „Nichtintegration“ ausländischer Zuwanderer zusätzliche finanzielle und soziale Kosten für die Aufnahmegesellschaften zur Folge (von Loeffelholz/Thränhardt 1996). Diese Sichtweise hat auch Auswirkungen auf die Interpretation von Erfordernissen und Orientierungen der politischen Steuerung von Zuwan-

derungen und der zwischen Zuwanderungs- und Integrationspolitik bestehenden Zusammenhänge (Schultze 2007).³

Von Einfluss auf Integrationsprozesse und -politiken sind auch Faktoren, die nicht in erster Linie im Bereich der Integrations- oder Migrationspolitik selbst liegen, sondern eher *externen Politikfeldern* zuzurechnen sind. Dies zeigen z. B. die problematischen Auswirkungen der Städte- und Wohnungspolitik in Frankreich auf die (Des-) Integration der Immigranten oder die Maßnahmen, die im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus umgesetzt werden. So sind insbesondere seit den Anschlägen des 11. September 2001 unter Berufung auf Belange der inneren und äußeren Sicherheit in den Integrationspolitiken einzelner europäischer Länder Tendenzen vorhanden, die Eingliederung von Immigrantengruppen z. B. durch Verschärfung der Erfordernisse für die Verfestigung des Aufenthalts oder die Einbürgerung zu erschweren und Ausweisungen zu erleichtern (Weißflog 2006: 314 ff.).

Integrationspolitiken werden weiterhin durch grundlegende *strukturelle Faktoren und Mechanismen* geprägt. Dazu zählen zum einen Prozesse der *Modernisierung*. Konzepte und Maßnahmen, die sich daran orientieren, sind darauf gerichtet, traditionelle Strukturen von Staat und Recht an eine veränderte gesellschaftliche Realität anzupassen (Riegel 1995: 349). Dies kam in positiver Weise bei der Reform des überkommenen, ethnisch orientierten Staatsangehörigkeitsrechts in Deutschland zum Ausdruck.⁴ Zusätzlich sind in diesem Kontext Prozesse der *Globalisierung* relevant.⁵ De-

ren Auswirkungen sowie die damit einhergehenden Veränderungen und Differenzierungen der nach Europa gelangenden internationalen Migrationsprozesse haben dazu beigetragen, die überkommenen, national oder kolonial geprägten Unterschiede der Politiken zu relativieren (Melotti 2004: 105 ff.). Schließlich werden integrationspolitische Konzepte und Maßnahmen auch durch Prozesse der *Europäisierung* geprägt. So haben sich auf der europäischen Ebene insbesondere seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und der Tagung des Europäischen Rates in Tampere (1999) Tendenzen entwickelt, die in Richtung einer europäischen Harmonisierung der jeweiligen nationalen Migrations- und Integrationspolitiken gehen. Vor diesem Hintergrund bestehen nach Melotti – trotz weiter existierender Differenzen – deutliche Tendenzen zu einer Anerkennung des Grundsatzes der „sozialen Integration“ sowie der – innerhalb bestimmter Grenzen gewährten – Respektierung der Wahrung und Weiterentwicklung der kulturellen Identität der Immigranten und der (alten und neuen) kulturellen Vielfalt (Melotti 2004: 106 ff. und 128 ff.).⁶

Werden integrationspolitische Konzepte und Maßnahmen als *unabhängige Variable* betrachtet, so ist damit insbesondere die Frage verbunden, wie leistungsfähig diese sind und welche Wirkungen von ihnen ausgehen (Schmidt 2006; Faust/Lauth 2006; Doornijk 1998). Diese Frage ist komplexer Natur und schwierig zu beantworten. So kann es sich um beabsichtigte oder unbeabsichtigte sowie explizite oder heimliche Wirkungen handeln. Zudem ist die Beantwortung dieser Frage auch abhängig von den Maßstäben

3 Einige der genannten gesellschaftspolitischen Orientierungen haben einen ambivalenten Charakter. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten enthalten sie nämlich einerseits zutreffende, andererseits aber auch problematische Elemente (Schulte 2002a: 27 f.). Zudem sind sie als gesellschaftspolitische Optionen für Politik nicht verpflichtend. Von daher sollten die genannten Gesichtspunkte als Orientierungen für Integrationspolitik zwar berücksichtigt, aber mit einer Perspektive verknüpft werden, die weiterführende Gesichtspunkte enthält und zugleich für „Politik“ einen höheren Grad an Bindung aufweisen. Dies soll unten näher erläutert und begründet werden.

4 Trotz der potenziell positiven Funktion sollte berücksichtigt werden, dass die Modernisierungslogik nicht selten mit einem blinden Fortschrittsglauben, einer schematischen Zukunftsvision, Vorstellungen von Alternativlosigkeit sowie mit Kritiklosigkeit und Überschätzung von Veränderungen einhergeht.

5 Gemeint ist damit die „Ausdehnung der Gesellschaftswelt über die jeweiligen nationalstaatlichen Grenzen hinaus“ (König 1999: 152). Indikatoren sind hierfür die Etablierung von weltweiten Finanzmärkten, die enorme Zunahme von Auslandsinvestitionen, die deutliche Herausbildung von transnationalen Unternehmen sowie die rasante Entwicklung neuer Kommunikations- und Verkehrstechnologien.

6 Vgl. dazu auch die Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in der Prinzipien einer „gemeinsamen Integrationsagenda“ formuliert werden, die wiederum als Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union fungieren soll (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005). Einschränkend ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass sich im neueren EU-Migrationsrecht widersprüchliche Integrationsauffassungen niedergeschlagen haben (Groenendijk 2004). Zudem haben die einzelnen Nationalstaaten weiterhin eine maßgebende Rolle im Hinblick auf Ausprägung der Integrationspolitik der EU.

und Indikatoren, die zur Messung und Bewertung von Integrationserfolgen oder -misserfolgen zugrunde gelegt werden. Schließlich ist die Wirksamkeit nicht allein durch die darauf gerichteten Politiken, sondern zusätzlich durch andere Faktoren beeinflusst, zu denen auch Strukturen, Prozesse und Maßnahmen in anderen Politikfeldern gehören. Vor diesem Hintergrund sind Auffassungen, die entweder ein Scheitern einer bestimmten „Integrationsweise“ (Heckmann 2004) oder aber deren Erfolg und Zukunftsfähigkeit pauschal behaupten, sachlich unangemessen. Vielmehr sprechen die Befunde von vergleichenden Untersuchungen bisheriger Integrationspolitiken in europäischen Ländern eher dafür, dass Integrationspolitiken jeweils Vorzüge in bestimmten, aber auch Defizite und Probleme in anderen Bereichen aufweisen.⁷ Von daher erscheint es sinnvoller, die positiven und negativen Aspekte jeweils bereichsspezifisch zu interpretieren und unter Gesichtspunkten des *benchmarking* zu beurteilen (Entzinger/Biezeveld 2003). An diejenigen Elemente, die sich dabei in besonderer Weise bewährt und ausgezeichnet haben, können und sollten Integrationspolitiken, die zukunftsfähigen Charakter haben sollen, anknüpfen und diese weiterentwickeln. In dieser Hinsicht sind menschenrechtliche Verpflichtungen und Grundsätze von zentraler Bedeutung. Dies soll im Folgenden näher dargelegt werden.

3. Das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern“ einer humanen und zukunftsfähigen Integrationspolitik

Im Hinblick auf die Frage, in welche Richtung Integrationskonzepte weiter- oder neu entwickelt werden sollten, um zukunftsfähig(er) zu werden, geht mein Plädoyer dahin, das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit zum „Polarstern“ (Bobbio 1994: 87) einer Integrationspolitik zu machen, die sowohl humanen Ansprüchen genü-

gen als auch zukunftsfähigen Charakter haben soll.

Dem liegt zunächst die Auffassung zugrunde, dass eine (Weiter-)Entwicklung von integrationspolitischen Konzepten und Maßnahmen nicht ohne eine reflektierte Einbeziehung und Klärung normativer Bezüge und Ideale auskommen kann (vgl. aber den divergierenden Ansatz von Schönwälder 2007). Dafür sprechen wiederum Gesichtspunkte analytischer, praktischer und motivierender Art (Schulte 2006a: 29). Zudem wird davon ausgegangen, dass sich die Integration von Einwanderern prinzipiell an denselben Gesichtspunkten orientieren sollte wie die der Gesellschaft bzw. des politischen Gemeinwesens insgesamt. Formale und materiale Grundlage einer derartigen „Integration durch Verfassung“ (Vorländer 2002) sind die Prinzipien und Ideale, die in den Menschenrechten und dem Prinzip der rechts- und sozialstaatlichen sowie föderalen Demokratie völker-, europa- und verfassungsrechtlich verbindlich verankert und in Art. 79 GG mit einer „Ewigkeits-Garantie“ versehen und somit in besonderer Weise zukunftsfähig sind.

Die Menschenrechte sind zwar relativ allgemein und abstrakt formuliert und insofern offen für unterschiedliche politische Konkretisierungen. Trotzdem bieten sie, wie im Folgenden verdeutlicht werden soll, gewisse Orientierungen für integrationspolitische Entscheidungen und Maßnahmen (vgl. aber die andere Einschätzung von Preuß 2001). Die Orientierung an den Menschenrechten ermöglicht und erfordert es zudem, historische, gesellschaftliche und politische Prozesse nicht nur „von oben“, also aus der Perspektive der Herrschenden und deren Machtbefugnisse, sondern auch „von unten“, aus der Sicht der Beherrschten, also derjenigen, die sich den Entscheidungen gemäß verhalten müssen, und deren Freiheit, zu betrachten. Die Steuerungsperspektive sollte von daher von vornherein mit der menschenrechtlichen Perspektive verknüpft werden.

⁷ Vgl. MIPEX 2007 sowie Melotti 2004: 15 ff. und 128 ff. Zu den ambivalenten Ergebnissen der Integrationspolitik in der Bundesrepublik vgl. die zusammenfassende Analyse von Schönwälder 2006.

3.1 Das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit, die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Bedeutung gesellschaftspolitischer Interventionen

Menschenrechte sind „unveräußerliche, angeborne und vorstaatliche Ansprüche und Anrechte des Einzelnen (...). Sie kommen den Individuen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu Staaten ‚von Natur aus‘ zu und müssen von jedermann gegenüber jedermann zu jeder Zeit eingelöst werden können.“ (Thunert 1995: 334; vgl. auch Bobbio 1998; Bielefeldt 2007) Die menschenrechtlichen Normen enthalten „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“ (Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte/AEMR vom 10.12.1948). Hier haben die Werte der *Freiheit* und *Gleichheit* einen zentralen Stellenwert (Bobbio 1995); sie konkretisieren die Menschenwürde, die wiederum „das Fundament der Menschenrechte“ darstellt (Bielefeldt 2004). So sind nach Art. 1 S. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte alle Menschen „frei und gleich an Würde und Rechten geboren“. Sie werden als „mit Vernunft und Gewissen begabt“ angesehen und „sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“. Diese Aussage hat wiederum einen doppelten Sinn: „Die Menschen haben ein gleiches Recht auf Freiheit und ein Recht auf gleiche Freiheit.“ (Bobbio 1998: 67) Diese Sichtweise ist an der Priorität des Individuums orientiert und geht so mit der Auffassung einher, „dass der einzelne Mensch Vorrang hat vor allen gesellschaftlichen Gruppierungen, denen die Menschen durch natürliche oder geschichtliche Umstände angehören; auf der Überzeugung, dass das Individuum einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum gemacht ist und nicht das Individuum für den Staat.“ (Bobbio 1997: 104) Dies schließt allerdings nicht aus, die jeweiligen gesellschaftlichen Bezüge der Individuen zu berücksichtigen.

Die Menschenrechte haben historisch-sozialen und dynamischen Charakter: „Als Produkt der Geschichte unterliegen sie dem Wandel, das heißt, sie können verändert und erweitert werden.“ (Bobbio 1998: 15 f.) Dabei geht es im Kern darum, entweder Gefährdungen und Bedro-

hungen, die von bestehenden Mächten ausgehen, abzuwehren, oder aber von den jeweiligen Machthabern Maßnahmen zu fordern, von denen positive Wirkungen erhofft werden.

Im Verlauf der historischen Entwicklung und unter dem Einfluss unterschiedlicher historisch-sozialer Bewegungen haben die Menschenrechte unterschiedliche, z.T. heterogene Elemente, Dimensionen und Funktionen erhalten. Dazu gehören

- zivile Freiheitsrechte, die insbesondere den Charakter von Abwehrrechten gegenüber staatlichen Machtansprüchen haben („Freiheit *vom* Staat“),
- politische Freiheitsrechte und Rechte auf Teilnahme und Teilhabe der Individuen an der politischen Herrschaft („Freiheit *im* Staat“) sowie
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die den Charakter sowohl von Abwehrrechten als auch von Ansprüchen auf staatliche Leistungen haben (können) („Freiheit *durch* oder *mit Hilfe* des Staates“) (Bobbio 1998: 15 ff.).

Diese verschiedenen Dimensionen sind grundsätzlich unteilbar und von gleicher Bedeutung (Fritzsche 2005: 84 f.). Die Bedeutung der Prinzipien von Freiheit und Gleichheit variiert so nach dem jeweiligen Bereich bzw. der jeweiligen Funktion, also danach, ob es um den rechtsstaatlichen Schutz, die demokratische Partizipation, die soziale Teilhabe oder die kulturelle Entfaltung geht (vgl. Guggenberger 1995; Beetham 1998). Dementsprechend sollte bei Prozessen und Politiken der Integration deren jeweiliger „bereichsspezifischer“ Charakter berücksichtigt werden (Davy 2001d: 926 f.).

Die Bezugnahme von integrationspolitischen Diskursen und Maßnahmen auf *menschenrechtliche Ideale* sollte zudem in einem engen Zusammenhang mit den in der *gesellschaftlichen Wirklichkeit* bestehenden Problemen erfolgen. Eine derartige Verknüpfung von „idealen“ und „realistischen“ Betrachtungsweisen wird von den Menschenrechtserklärungen selbst nahegelegt (vgl. Präambel des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 sowie Art. 28

AEMR). In dieser Ausprägung steht die Orientierung an menschenrechtlichen Normen und Idealen nicht im Widerspruch zu „realistischen“ oder „pragmatischen“ Sicht- und Vorgehensweisen und ist auch nicht nur etwas für „Gutmenschen“, die gegenüber der „harten“ gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit blind oder blauäugig sind. Eine derartige Sichtweise ist sachlich unangemessen und zudem politisch gefährlich (Fritzsche 2005: 84).

Werden die in den Menschenrechtserklärungen proklamierten Prinzipien mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit verglichen, so zeigt dies einerseits die bisher erreichten Fortschritte, zugleich aber auch die (noch) bestehenden Differenzen zwischen den „grandiosen Versprechen“ der Menschenrechte und „dem Elend der praktischen Anwendung“ (Bobbio 1998: 55 ff.). Aufgrund dieser *zwischen Ideal und Wirklichkeit bestehenden Spannungen* handelt es sich bei dem in den Menschenrechten verankerten Grundsatz der gleichen Freiheit um ein bisher nur partiell verwirklichtes und von daher um ein noch zu realisierendes *Projekt*. Als historisch-dynamische Phänomene zielen die Menschenrechte so zum einen auf „eine Kritik an all den Verhältnissen, in denen Menschenrechte verletzt, verweigert oder verschwiegen werden.“ (Fritzsche 2005: 85 f.) Sie sind zudem auf Veränderung dieser Verhältnisse gerichtet, und zwar insbesondere dadurch, dass die Spannungen und Diskrepanzen, die zwischen ihrem Ideal und der Realität bestehen, aufgedeckt und vermindert und so die Möglichkeiten einer freien und gleichen Entfaltung für Individuen und Gruppen erweitert werden. Das Ausmaß dieser Diskrepanzen und der Grad der Annäherung an das Leitbild sind in der Wirklichkeit im Allgemeinen unterschiedlich. Insofern bieten die normativen Prinzipien auch einen Maßstab zur Messung und Bewertung der Qualität und des Entwicklungsstands einzelner demokratischer Systeme wie der jeweiligen (Integrations-)Politiken (Bobbio 1999: 375 ff.; Davy 2001d: 953 ff.; Fijalkowski 1997: 154).

Diese menschenrechtliche Orientierung setzt sich nicht von selbst durch. Vielmehr sind dazu vielfältige Aktivitäten verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen erforderlich. Die Bezugnahme auf die Menschenrechte ist insofern kein Ersatz für politisches und zivilgesellschaftliches Handeln. Im Gegenteil: Sie macht dieses in besonderer Weise erforderlich. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten besteht in dieser Hinsicht zunächst und insbesondere eine „*Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*“ (Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG; Hervorhebung von mir, A.S.). Dabei können drei Aspekte unterschieden werden:

- die *Achtung* der Menschenrechte durch den Staat; dies impliziert die Verpflichtung, den einzelnen Menschen nicht an der Ausübung seiner Rechte zu hindern,
- der *Schutz* vor Eingriffen Dritter in die Menschenrechte, womit die Verpflichtung einhergeht, den einzelnen Menschen vor Eingriffen Dritter in seine Rechte zu schützen, sowie
- die *Gewährleistung* der Menschenrechte durch staatliche Leistungen, wodurch der Staat verpflichtet wird, die Ausübung der Menschenrechte durch positive Leistungen (einschl. rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren) zu ermöglichen (Krennerich 2007: 14 ff.).⁸

In einem weiter gefassten Verständnis richten sich die menschenrechtlichen Ansprüche allerdings nicht nur an die staatliche Gewalt, sondern auch an die in der Gesellschaft zusammenlebenden Individuen und deren Zusammenschlüsse. Dementsprechend muss die staatliche durch eine *zivilgesellschaftliche* Menschenrechtsorientierung ergänzt werden. Danach ist nicht nur der Staat, sondern „ein jeder einzelne aufgerufen (...), die Menschenrechte aller anderen zu achten und zu respektieren. Nur wenn sich staatliche und zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorientierung ergänzen und stützen, wird es zur nachhaltigen Entwicklung einer Menschenrechtskultur kommen, einer Verankerung der Menschenrechte, die mehr ist als deren Präsenz in Texten und Dokumenten.“ (Fritzsche 2005: 85 f.)

⁸ Die Rolle des Staates beim Umgang mit den Menschenrechten ist in der gesellschaftlichen Wirklichkeit allerdings ambivalent: Er kann einerseits eine Bedrohung der Menschenrechte darstellen, andererseits aber auch als deren Beschützer fungieren (Denninger 1990: 63).

3.2 Zentrale Aufgaben und Elemente einer humanen und zukunftsfähigen Integrationspolitik

Von diesen Überlegungen her soll im Folgenden dargelegt werden, welche zentralen Aufgaben und Elemente sich aus dem menschenrechtlichen Ideal der gleichen Freiheit für Integrationspolitik(en) im Einwanderungskontinent Europa, vor allem aber in der Bundesrepublik Deutschland, ergeben. Integrationspolitik wird so aufgefasst einerseits als ein Ausdruck und Indikator des Standes der Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, zum anderen als ein Beitrag zu deren Schutz, Umsetzung und Weiterentwicklung (Bielefeldt 2007).

Wenn Integrationsprozesse unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten konsequent gefördert werden sollen, so setzt dies zunächst voraus, dass Integration als gesellschaftspolitische Herausforderung explizit *anerkannt* und *gestaltet* wird.⁹ Dies erfordert wiederum, dass entsprechende politische Maßnahmen *umfassend* bzw. *ganzheitlich* orientiert sind (Bauböck 1997; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003) und die verschiedenen Bereiche und Dimensionen von Integrationsprozessen, insbesondere also die strukturelle und die kulturelle Dimension, berücksichtigt werden. Zudem sollten die entsprechenden Maßnahmen, soweit sie sich direkt auf die Einwanderungsminderheiten beziehen, *adressatenspezifisch* ausgestaltet sein, also die nach Herkunft, Status, Alter und Geschlecht jeweils besonderen Bedürfnisse und Interessen einzelner Gruppen berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit diesem grundlegenden Erfordernis besteht eine weitere Aufgabe von Integrationspolitik darin, unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten *Hindernisse auf den „Integrationspfaden“ abzubauen* (Davy 2004b). Dazu ist es erforderlich, die Bedeutung(en) des

menschenrechtlichen Maßstabs jeweils bereichsspezifisch zu klären sowie die in dieser Hinsicht auftretenden Hindernisse und deren Hintergründe und Möglichkeiten zu deren Abbau aufzuzeigen. Dies soll im Folgenden im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Schutz, die demokratische Partizipation, die soziale Teilhabe und die kulturelle Entfaltung angedeutet werden.

Rechtsstaatlicher Schutz

Der Rechtsstaat ist darauf gerichtet, die politische Macht zu beschränken und zu kontrollieren und auf diese Weise die Freiheit und Autonomie der Individuen zu sichern. Dies soll zunächst dadurch erreicht werden, dass die staatliche Gewalt geteilt und insgesamt dem Recht unterstellt wird, vor allem aber dadurch, dass den Menschen „unveräußerliche“ und „unverletzliche“ Rechte verfassungsmäßig garantiert werden, die „als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“ angesehen werden und staatliche Herrschaft prinzipiell begrenzen und dieser rechtliche Schranken setzen (Art. 1 Abs. 2 GG; Denninger 1990: 54). Dieser „Freiheit vom Staat“ (Bobbio) (*status negativus*) entspricht der Grundsatz der rechtlichen Gleichheit. Danach werden alle Menschen als „gleich an Würde und Rechten“ und im Hinblick auf den Genuss der Freiheit aufgefasst (Art. 1 AEMR).

Dementsprechend ist der *Schutz vor Diskriminierung* „ein Strukturprinzip der Menschenrechte“ (Bielefeldt/Follmar-Otto 2005: 5 ff.; Art. 2 AEMR). Bei Diskriminierung handelt es sich um Ungleichbehandlungen, die wegen oder aufgrund von bestimmten Kriterien erfolgen und Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen. Zu unterscheiden ist zwischen einer institutionellen oder staatlichen Diskriminierung, der rechtliche Normen und/oder Aktivitäten staatlicher Einrichtungen zugrunde liegen, und einer *gesellschaftlichen bzw. privaten Diskriminierung*,

⁹ In der Bundesrepublik wurde diese Aufgabe auf der Ebene des Aufenthaltsrechts erstmals in § 43 Abs. 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, 1950) anerkannt; dementsprechend wurden auch Maßnahmen zur Bewältigung dieser Aufgabe vorgesehen. In dem im Sommer 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplan wurden im Hinblick auf verschiedene Themenfelder jeweils Bestandsaufnahmen, Zielbestimmungen und Vereinbarungen von Maßnahmen sowie Selbstverpflichtungen formuliert (Bundesregierung 2007).

die von Einzelpersonen und/oder sozialen Gruppen getragen wird. Diskriminierungsverbote verpflichten die staatlichen Institutionen zum einen dazu, alle Maßnahmen zu unterlassen, die eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Individuen beinhalten, und zum anderen dazu, in all den Fällen aktiv zu handeln und Schutz zu gewährleisten, in denen dies durch nicht-staatliche Akteure erfolgt (Schulte 2006b).

Ein zentrales integrationspolitisches Problem stellt unter diesem Gesichtspunkt der *Ausländerstatus* dar, in dem sich ein erheblicher Teil der Immigranten in der Bundesrepublik bis heute befindet. Kennzeichnend für diesen Status ist ein Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit (Robbers 1994; Rittstieg 2003; Dienelt 2008). Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Migranten einerseits über gleiche Rechte, zu denen auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz gehören. Andererseits ist die Freiheit der Migranten ungleich. Als Ausländer verfügen sie nicht über die Bürgerrechte, und sie unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen, d.h. einer besonderen staatlichen Dispositionsbefugnis, die staatlichen Institutionen erweiterte, allerdings nach verschiedenen ausländerrechtlichen Gesichtspunkten differenzierte Eingriffsmöglichkeiten in zentrale Lebensbereiche der Betroffenen vermittelt (Davy/Cinar 2001: 335 ff.). Dieses auf fremde Staatsangehörige bezogene Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit gilt völker- und verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich als zulässig und als mit dem Gleichheitssatz vereinbar (Lambert 2006). Allerdings wird dieser Sachverhalt mit dauerhafter Niederlassung von Ausländern im Inland zunehmend problematisch. Die Bezeichnung und Institutionalisierung der Eingewanderten als Ausländer gerät nämlich in Widerspruch zur gesellschaftlichen Situation der Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit: „Für diese Inländer bedeutet der Ausländerstatus Ausgrenzung und Diskriminierung, so dass die rechtsstaatliche Grundfrage der Gleichbehandlung aufgeworfen ist.“ (Rittstieg 2003: XI f.)

Insofern ist für Integrationspolitiken die Frage von zentraler Bedeutung, in welchem Ausmaß dem Prozess und Tatbestand der Einwanderung in rechtlicher und politischer Hinsicht Rechnung getragen wird und inwieweit durch Einrichtung von „Integrationspfaden“ (Davy 2004b) Fortschritte auf dem „Weg zur Rechtsgleichheit“ (Barwig/Davy 2004) erzielt werden. Im Hinblick auf die Frage der *Aufenthaltsintegration und -sicherheit* von dauerhaft im Inland lebenden Migranten ist dies in der Bundesrepublik bisher in einer widersprüchlichen Weise erfolgt. Einerseits wurde zwar dem rechtsstaatlichen Grundsatz der zunehmenden Verfestigung des Aufenthaltsstatus mit fortschreitender Dauer des legalen Aufenthaltes im Inland partiell Rechnung getragen (Rittstieg 2003: XVIII; Robbers 1994: 410 ff.). Gleichwohl wurde, insbesondere unter Berufung auf den Grundsatz, dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei und ihre Belange bzw. Interessen gegenüber den Zuwanderern vorrangig zu beachten seien, selbst bei den dauerhaft Niedergelassenen vor allem auf deren Ausländer-Status abgestellt. So bleibt der ausländerrechtliche Ernstfall, nämlich die Möglichkeit des Staates zur (Ist-, Regel- oder Ermessens-) Ausweisung von Ausländern, also auch von im Inland geborenen und aufgewachsenen Kindern und Jugendlichen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, grundsätzlich möglich (Davy 2004a: 91; vgl. §§ 42 ff. AuslG und §§ 50 ff. AufenthG). Insofern bleiben im Rahmen des Ausländerstatus das Versprechen auf Aufenthaltssicherheit nicht „verlässlich“ (Davy 2007) und „Unsicherheit (*precarietà*)“ institutionalisiert (Melotti 2004: 28 ff.). Verschärft wird diese Problematik noch dadurch, „dass diskriminierende oder Diskriminierung ermöglichende gesetzliche Regelungen zugleich die Projizierung von Vorurteilen gegenüber der diskriminierten Gruppe in die Öffentlichkeit hinein begünstigen und damit öffentliche Stigmatisierung bis hin zur Gewalttätigkeit gegenüber der Gruppe befördern“, was wiederum bei dieser Segmentierungsvorgänge begünstigt (Behlert 2002: 330).

Dieses Integrationshindernis sollte durch Maßnahmen abgebaut werden, die auf die Förderung der „*Aufenthaltsintegration*“ (Bauböck 1997)

gerichtet sind (Davy 2001d: 931 f.).¹⁰ Beitragen können dazu neben Veränderungen von einzelnen ausländerrechtlichen Bestimmungen, die sich besonders nachteilig für Immigranten auswirken, Formen eines Niederlassungsrechts oder einer postnationalen Mitgliedschaft, vor allem aber konsequente Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit (vgl. den folgenden Abschnitt zur demokratischen Partizipation).

Zur Verbesserung des rechtsstaatlichen Schutzes von Migranten sind zudem Vorkehrungen zum *Schutz vor gesellschaftlichen Diskriminierungen* erforderlich (Bielefeldt/Follmar-Otto 2005: 8 f.; Schulte 2006b). Dazu gehören zum einen offene und aggressive Diskriminierungen durch rechtsextremistisch, ausländerfeindlich und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge. Zum anderen zählen dazu alltägliche gesellschaftliche Diskriminierungen, und zwar insbesondere Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z. B. aufgrund der Verfügung und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Da diese verschiedenen Formen von Diskriminierung die Würde und die freie Entfaltung der davon betroffenen Personen verletzen, sind Maßnahmen zur „Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht“ (Böckenförde 1991) erforderlich. In diese Richtung zielen verschiedene Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen, die auf der Ebene der Europäischen Union seit einigen Jahren im Rahmen des Kampfs um Gleichheit auf der Basis von Art. 13 EGV konzipiert und rechtlich verankert wurden und die wiederum von den einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb bestimmter Fristen umgesetzt werden mussten. In der Bundesrepublik erfolgte dies aufgrund von vielfältigen Kon-

troversen und Widerständen erst sehr verspätet, nämlich durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das am 18.8.2006 in Kraft trat und das den menschen- und europarechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen hinsichtlich des Schutzes vor Diskriminierungen konsequenter als bisher nachkommt (Rudolf/Mahlmann 2007). Allerdings bestehen in dieser Hinsicht auch noch Defizite und Probleme. Diese beziehen sich insbesondere auf das durch verschiedene Ausnahmeregelungen reduzierte Ausmaß des Diskriminierungsschutzes, die begrenzten institutionellen Vorkehrungen zu dessen Durchsetzung sowie die Frage, ob die derzeit geltenden Bestimmungen den verbindlichen Anforderungen, die auf der europäischen Ebene im Rahmen der entsprechenden Richtlinien formuliert wurden, übereinstimmen (Heinrich-Böll-Stiftung 2006). Die Ansätze eines Diskriminierungsschutzes, die im geltenden AGG bisher enthalten sind, bedürfen von daher im Rahmen humaner und zukunftsorientierter Integrationsmaßnahmen einer konsequenten Weiterentwicklung.

Übergriffe auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit von Angehörigen der Einwanderungsminderheiten erfolgen allerdings nicht nur von Seiten der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch von Mitgliedern dieser Bevölkerungsgruppe selbst. Dazu gehören insbesondere Fälle, bei denen von (in der Regel männlichen) Immigranten unter Berufung auf (vermeintliche oder tatsächliche) kulturelle und religiöse Traditionen *Gewalt im familiären Bereich*, insbesondere gegenüber Mädchen und Frauen, in Form von „Ehrenmorden“ oder „Zwangsverheiratungen“ sowie weiblichen Genitalverstümmelungen ausgeübt wird (vgl. u.a. Karakasoglu 2006; Schubert/Moebius 2006; TERRE DES FEMMES 2003). Auch gegenüber diesen Übergriffen sind unter Gesichtspunkten des rechtsstaatlichen

10 Dieser allgemeine Gesichtspunkt einer menschenrechtlich orientierten Aufenthaltsintegration hat auch Bedeutung für den Umgang mit dem Nachzug von Familienangehörigen (Dienelt 2008: XVIII ff.). Darüber hinaus ist er auch für den Umgang mit dem Aufenthalt und den Menschenrechten von Migrantengruppen mit prekärem Aufenthaltsstatus, insbesondere langjährig geduldeten sowie irregulären Migranten, relevant. Das Rechtsstaatsprinzip gilt dem verfassungsrechtlichen Anspruch nach nämlich „auch für Ausländer, die mangels Aufenthaltsgenehmigung ausreisepflichtig sind. Sie werden als Illegale bezeichnet, aber nur ihr Aufenthalt ist illegal, im Übrigen genießen sie den Schutz der Rechtsordnung.“ (Rittstieg 2003: IX) Zu den menschenrechtlichen Mindeststandards, die der Staat im Umgang mit illegaler Migration einhalten muss, und den Defiziten, die in dieser Hinsicht in Deutschland existieren, vgl. Rausch 2006.

Schutzes im Rahmen humaner und zukunftsfähiger Integrationspolitiken geeignete Vorkehrungen präventiver, beratender und unterstützender sowie strafrechtlicher Art zu entwickeln.

Demokratische Partizipation

Für die Demokratie ist das Prinzip der Freiheit als Autonomie, also der politischen Selbstbestimmung, kennzeichnend. Dieses kommt in dem Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle staatliche Gewalt auf den Willen des Volkes, das aus der Gesamtheit der Bürger besteht, zurückgeführt wird, sowie dem Prinzip der Partizipation zum Ausdruck. Nach Art. 21 Abs. 1 AEMR ist jedem Menschen das Recht garantiert, aktiv – in direkter oder indirekter Form – an der politischen Willensbildung seines Landes teilzunehmen und politische Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren (vgl. auch Art. 20 GG; Denninger 1990: 56). Integraler Bestandteil dieser „Freiheit *im* Staat“ (Bobbio) ist die politische Gleichheit bzw. das Versprechen auf gleiche politische Freiheit, also das gleiche Recht, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können.¹¹ Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her inklusiv und tendenziell universal. Der demokratischen Idee und dem damit einhergehenden politischen Freiheitsgedanken entspricht es somit, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.“ (Bundesverfassungsgericht 1997: 259 ff., hier 264) So verstanden, verweist die Demokratie als Prinzip wie auch als Prozess auf die Notwendigkeit und Möglichkeit, auch die länger im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte in gleicher Weise einzubeziehen und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern (Beauftrag-

te der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005: 306 ff.).

Diese am Demokratiegrundsatz orientierte „Integration durch Partizipation“ (Büttner/Meyer 2001) ist in der Bundesrepublik bisher allerdings nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten nämlich im rechtlichen Sinne Ausländer sind, unterliegen sie auch im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen. Die diesbezüglichen Restriktionen nehmen in dem Maße zu, wie sich diese Beteiligung staatlichen Entscheidungsprozessen nähert (Robbers 1994: 417 ff. sowie § 37 AuslG bzw. § 47 AufenthG). Ausländern ist vor allem das aktive und passive Wahlrecht vorenthalten, das zwar nicht die einzige, wohl aber die wichtigste Form der Partizipation in westlichen Demokratien darstellt. Sie besitzen somit keinen Anteil an der deutschen Staatsgewalt. Diese rechtliche Ungleichbehandlung zwischen Staatsfremden und Staatsangehörigen gilt zwar völker- und verfassungsrechtlich grundsätzlich als zulässig, geht aber in der Einwanderungsgesellschaft mit einem erheblichen Demokratiedefizit und einer demokratiepolitischen Herausforderung einher. Sie impliziert nämlich den politischen Ausschluss und die politische Entmündigung des ausländischen Teils der einheimischen Bevölkerung, der von Einwanderern abstammt (Bauböck 1997: 185 f.; Davy 2001d: 982 f.).

Soll dieser problematische Sachverhalt in humaner und zukunftsfähiger Weise bewältigt werden, so sind Maßnahmen vor allem in zwei Bereichen notwendig. Dazu gehört zum einen das *Kommunalwahlrecht für eingewanderte „Ausländer“*. In dieser Hinsicht beinhaltet die Verleihung von Bürgerrechten an Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten auf lokaler Ebene (ECRI 2004: 16), die in der Bundesrepublik auf der Basis von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG und in Übereinstimmung mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht erfolgt ist, ei-

11 In seiner Auseinandersetzung mit der Frage, „ob zur ‚menschenrechtlichen Grundausstattung‘ (...) über die grundlegenden Freiheitssicherungen und über absolute Schranken der Herrschaft hinaus nicht notwendig auch ein bestimmtes und dann für alle gleiches Maß an Teilhabe an der Herrschaft gehört“, kommt Denninger zu dem folgenden Schluss: „Menschenrechtlich gefordert ist (...) ein Mitspracherecht bei politischen Entscheidungen, gegründet auf das elementare Recht, ‚Bürger‘ zu sein. Dieses Recht richtet sich ‚natürlicherweise‘ nicht auf die Teilhabe an irgendeiner utopischen idealen Demokratie, auch nicht an allen existenten Staatsgewalten überall in der Welt, sondern auf Teilhabe am öffentlichen Leben in der konkreten Rechtsgemeinschaft, in der einer lebt.“ (Denninger 1990: 54 ff.)

nerseits eine Verbesserung demokratischer Partizipationsmöglichkeiten. Gleichwohl ist diese begrenzter Natur. Sie geht nämlich mit einer Ungleichbehandlung von EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen und einem Ausschluss der letzteren von politischen Teilhaberechten einher, was deren politische Desintegration noch stärker betont (Bauböck 1997: 183; Davy 2001c: 173). Humaner und zukunftsfähiger wäre in dieser Hinsicht und auf dieser Ebene eine Gleichstellung, die als Kriterium für unterschiedliche Partizipationsrechte nicht auf die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates, sondern auf den dauerhaften Aufenthalt abstellt.¹²

Allerdings würde auch damit die Beschränkung des Wahlrechts auf die kommunale Ebene nicht aufgehoben. Von daher sind *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* von noch größerer Bedeutung, da den Migrant*innen damit nicht nur ein sicherer Aufenthaltsstatus, sondern auch eine völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich, also auch unter Gesichtspunkten der politischen Partizipation, vermittelt wird (Bundesverfassungsgericht 1997: 259 ff.; Davy 2004a; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 14; Fijalkowski 1997: 165 und 2000: 383). Auch diesem Gesichtspunkt wurde in der Bundesrepublik integrationspolitisch bisher nur in beschränkter und widersprüchlicher Weise Rechnung getragen. Bis zum Ende der 90er Jahre waren die Regelungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei Geburt und im Falle der Einbürgerung besonders restriktiv. So wurde bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt ausschließlich auf das Prinzip der Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abgestellt (*ius sanguinis*) (Rittstieg 2003: XI). Der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf dem Wege der Einbürgerung war ebenfalls sehr schwierig. Von daher fungiert(e) das ethnische Staatsbürgerschaftsmodell insgesamt „als ein Mechanismus

sozialer Schließung, der die Trennung zwischen Ausländern und Deutschen reproduziert und verfestigt“ (Koopmans 1999: 33).

Die weitestgehenden Änderungen sind in dieser Hinsicht durch die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erfolgt. Damit wurden erstmals Elemente des Territorialprinzips beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt sowie eine deutliche Verkürzung der Zeiten eingeführt, die als Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllt sein müssen. Allerdings enthält auch diese Reform Elemente, die den exklusiven Charakter der deutschen Staatsangehörigkeit betonen. So bleibt bei der Einbürgerung „die Hinnahme von Mehrstaatigkeit eine Ausnahme; der Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt im Inland bleibt an enge Voraussetzungen und daran gebunden, dass die Betroffenen spätestens mit Erreichen der Volljährigkeit auf eine andere Staatsangehörigkeit verzichten.“ (Davy 2004a: 92 f.; vgl. §§ 29, 40b StAG) Darüber hinaus gehen die Regelungen zur Anspruchseinbürgerung nicht nur mit einer Gebührenerhöhung, sondern auch mit erhöhten Anforderungen an die sog. Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Einbürgerungswilligen, insbesondere im Bereich der Sprachkenntnisse, der Kenntnisse der Rechts- Gesellschaftsordnung und der Verfassungstreue, einher (Davy 2004a: 93 f.; §§ 10 ff. StAG). Zudem enthalten diese Bestimmungen erhebliche Spielräume, die den Behörden in den einzelnen Bundesländern sowohl großzügige als auch restriktive (Überprüfungs-) Praktiken erlauben (Ekardt/Radtke 2007; Thränhardt 2008). Schließlich resultieren weitere Erschwernisse aus den Tests, die seit September 2008 als Voraussetzung für die Einbürgerung erfolgreich bestanden werden müssen (Dienelt 2008: XXXVI). Von daher werden in Zukunft wirksame Erleichterungen bei dem Erwerb, insbesondere in Form einer flexibleren Handhabung

12 „Hier eine Gleichstellung der meist schon über zehn Jahre ansässigen Drittstaatsangehörigen herzustellen, entspricht rechts- und integrationspolitischer Vernunft, ohne dass grundsätzliche Verfassungsnormen verletzt würden. Die Kommunalparlamente sind die Foren, auf denen die (...) Konflikte des Alltagslebens in demokratisch organisierter und legitimer Form ausgetragen werden. An diesen Orten wird deshalb mit darüber entschieden, wie demokratisch, konfliktfähig und lebenswert unsere Gesellschaft wirklich ist. Deshalb sollten sich alle unsere benachbarten Einwohner an Wahlen zu den Vertretungskörperschaften von Städten und Gemeinden beteiligen dürfen.“ (Sieveking 2008: 126)

des Problems der doppelten Staatsbürgerschaft und einer liberaleren Anwendung der Einbürgerungskriterien, erforderlich sein (Davy 2004a: 93 ff.; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 245 ff.; ECRI 2004: 8 f.).

Soziale Teilhabe

Unter sozialen Gesichtspunkten haben die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit eine weitere Bedeutung, nämlich die von positiver Freiheit und sozialer Gleichheit (Bobbio 1998: 68 f. und 1999: 445 ff.). In dieser Ausprägung beinhaltet Freiheit die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten formalen Möglichkeiten auch real verfügen und diese unter den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen konkretisieren zu können (Weber 1968). Diesem Freiheitsverständnis entspricht der Grundsatz der sozialen Gleichheit. Danach wird den Menschen in gleicher, allerdings unter sachlichen Gesichtspunkten differenzierbarer Weise nicht nur die negative oder politische, sondern auch die positive Freiheit zuerkannt, die sich in der Anerkennung der sozialen Rechte konkretisiert, in deren Zentrum die Rechte auf soziale Sicherheit, Bildung, Arbeit und Gesundheit stehen (Art. 22 ff. AEMR; Beetham 1998: 33 ff.).

Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive stellt der *Sozialstaatsgrundsatz* dar, der im Grundgesetz als „Verfassungsstrukturprinzip“ verankert ist (Böckenförde 1991). Diesem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass eine wirkliche gesellschaftliche und politische Integration ohne einen sozialen Ausgleich nicht gelingen kann. Das Sozialstaatsprinzip zielt darauf ab, „sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, so dass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird.“ (Stein/Frank 2004: 175) Die verbindliche Verankerung dieses Grundsatzes sowie der damit verbundene *status positivus* sind insbesondere darauf gerichtet, die Freiheit und Würde der schwächeren Gesellschaftsmitglieder und deren Entfaltungs- und

Partizipationsmöglichkeiten zu schützen und so dazu beizutragen, mehr „Gleichheit der realen Freiheit“ (Stein/Frank) zu verwirklichen. Dementsprechend kann von einer „Freiheit *durch* oder *mit Hilfe* des Staates“ gesprochen werden (Bobbio 1999: 458 ff.). Diese sozialstaatliche Verpflichtung und die damit verbundenen sozialen Rechte gelten in der Bundesrepublik grundsätzlich, wenn auch mit gewissen Einschränkungen, unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den im Inland lebenden Ausländern (Robbers 1994: 416; Fijalkowski 1997: 160 f.; Davy 2004a, 90 f.). Von daher wird die Inklusion der Immigranten in den Sozialstaat und das soziale Sicherungssystem nicht zu Unrecht zu den positiven Seiten des für die Bundesrepublik charakteristischen Integrationsmodells gezählt (Davy 2004a: 88 f.; Böcker/Thränhardt 2003: 10 f.; Laschet 2007). In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist die soziale Lage der Mehrheit der Migranten allerdings im Vergleich mit der der einheimischen Bevölkerung trotz Verbesserungen, die im Verlauf der jeweiligen Niederlassungsprozesse erfolgt sind, derzeit immer noch durch erhebliche *Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen in zentralen Bereichen* (Arbeitsmarkt, Einkommen, Bildungssystem usw.) gekennzeichnet. Dementsprechend wird in dieser Hinsicht von einer bloßen „Teilintegration“ gesprochen (Geißler 2006: 241 ff.; vgl. auch Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 41 ff. und 79 ff.).

Sollen diese sozialen Ungleichheiten abgebaut und soll so mehr gleiche Freiheit in sozialer Hinsicht hergestellt werden, sind zunächst *sozialstaatlich orientierte Integrationsmaßnahmen* erforderlich. Diese sollten zum einen darauf gerichtet sein, auf der Seite der Migranten bestehende Defizite der Information und der sprachlichen und beruflichen Qualifikation durch besondere und adressatenspezifische Beratungs- und Fördermaßnahmen sowie gezielte Ausgleichs- und Kompensationsangebote zu vermindern (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 218 ff.). In diese Richtung weisen die im Zuwanderungsgesetz enthaltenen Bestimmungen zur Förderung

der Integration, insbesondere durch die staatliche Unterstützung des Erwerbs von deutschen Sprachkenntnissen.¹³

Hindernisse und Barrieren der Integration sind aber nicht nur durch Einstellungen und Verhaltensweisen der Betroffenen selbst verursacht, bedeutsam und in verschiedener Hinsicht maßgebender sind Politiken und Mechanismen, die von den jeweiligen Aufnahmegesellschaften ausgehen, z. B. durch die Produktion von Ungleichheiten und Formen der institutionellen Diskriminierung im Bildungssystem (Gomolla/Radtke 2002). Insofern sollten die sozialstaatlich orientierten Integrationsmaßnahmen Elemente enthalten, die den desintegrativen Wirkungen, die von diesen Mechanismen ausgehen, Rechnung tragen und diesen entgegenwirken. Schließlich sind in diesem Zusammenhang *positive Maßnahmen* von erheblicher Bedeutung. Dabei geht es darum, strukturelle soziale Ungleichheiten von benachteiligten Personen(-gruppen) zu vermindern und eine „Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis“ durchzusetzen.¹⁴ Die aufgeführten sozialstaatlichen Integrationsmaßnahmen, die in erster Linie von oben erfolgen, können und sollten durch Initiativen und Formen der *Selbsthilfe von unten* ergänzt werden. Dazu gehören insbesondere Formen und Strukturen der kollektiven Demokratie und des kollektiven Arbeitsrechts, vor allem die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie und die Betriebsverfassung, sowie die Selbstorganisationen und das zivilge-

ellschaftliche Engagement der Immigranten, z. B. in Einrichtungen der Einwanderungskolonien oder im interkulturellen Bereich.

Kulturelle Entfaltung

Bei der Eingliederung der Immigranten und der Integration des gesellschaftlichen Zusammenhalts spielen nicht nur strukturelle, sondern auch kulturelle Dimensionen eine erhebliche Rolle. Eine besondere Herausforderung resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass sich innerhalb der Einwanderungsgesellschaften, vor allem auch in den städtischen Ballungszentren, Phänomene und Tendenzen einer *Pluralisierung der Kultur bzw. der Multikulturalität und Multi-Ethnizität*, vor allem im sprachlichen und religiösen Bereich sowie im Hinblick auf die „Sichtbarkeit“ der Minderheiten, entwickelt haben (Mintzel 1997; Schulte 2000: 199 ff.).

Von zentraler Bedeutung für die integrationspolitische Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen sind die *kulturellen Grundrechte und Elemente der „kulturellen Demokratie“* (Häberle 1997: 314 ff.).¹⁵ Diese Prinzipien basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem gleichen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Sie umfassen insbesondere die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit sowie das Recht auf Bildung und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben. Diese Rechte stehen in erster

13 Vgl. dazu die folgende Einschätzung von Groß: „Zum ersten Mal wird der bisher rein ordnungsrechtliche Charakter des Ausländerrechts durch eine sozialstaatliche Komponente ergänzt. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, die als unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Integration angesehen werden, erhält dabei eine zentrale Bedeutung zugewiesen. Dadurch wird die Förderung der Integration als staatliche Aufgabe definiert, die mit der Migration verbunden ist, und nicht mehr allein den Betroffenen und der Gesellschaft überlassen. (...) Mit der Anerkennung einer aktiven Förderpflicht des Staates, deren Schwerpunkt auf dem Spracherwerb liegt, und ihrer Verknüpfung mit rechtlichen Vorteilen und Sanktionen verschieben sich die Akzente zu einer staatlichen Verantwortung für die Integration.“ (Groß 2006: 2) Groß weist gleichzeitig in zutreffender Weise darauf hin, dass diese Bestimmungen auch Elemente enthalten, die bürokratischen und paternalistischen Charakter haben und so auf „Deutschlernen als Ausdruck eines Assimilationszwangs“ verweisen, das wiederum kaum Erfolgchancen habe. Nach seiner Auffassung liegt in der Anwendung des übergeordneten Integrationsziels auf das gesamte Aufenthaltsrecht ein Potenzial zu dessen sozialstaatlicher Umorientierung, das nicht unterschätzt werden sollte. Gegenüber allzu großen Erwartungen an die Auswirkungen der neuen Staatsaufgabe Integration sei allerdings Skepsis angebracht: „Mindestens genauso wichtig ist die rechtliche Absicherung der Migranten im Sinne einer schrittweisen Herstellung der Rechtsgleichheit, ein Bereich, in dem das Zuwanderungsrecht nur wenige Fortschritte gebracht hat.“ (Groß 2006: 11) Vgl. dazu insgesamt auch Michalowski 2007.

14 Vgl. Art. 5 Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie die Verpflichtungen nach Art. 2 Abs. 2 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

15 Vgl. auch Robbers 1994: 422 f.; Habermas 1993: 171 ff.; Buser 1998; Beetham 1998: 53 ff.; Kälin 2000; Grimm 2002.

Linie Individuen zu, sie enthalten aber auch kollektive Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in der Regel in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt. Ebenso wie die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich weitgehend offen (Davy 2004a: 86; Coussey 2000: 25 ff.). Entscheidungen über die Art und Weise und die Richtung der kulturellen Entfaltung werden somit nicht von einer äußeren Instanz vorgegeben; sie können vielmehr im Rahmen der Selbstbestimmung von Individuen und Gruppen eigenständig getroffen und entwickelt werden. Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potenziell) ergebende ethnisch-kulturelle Heterogenität als „legitim“ betrachtet und grundsätzlich positiv beurteilt wird. Von daher stellt nicht die Differenz, sondern die Ungleichheit den Gegensatz zum demokratischen Prinzip der Gleichheit dar (Bobbio 1994: 157; Davy 2004a: 86). Dies beinhaltet auch, dass für die Migranten(-gruppen) unterschiedliche Möglichkeiten für kulturelle Orientierungen bestehen, z.B. solche, die eher auf „Differenz“ oder solche, die eher auf „Assimilation“ gerichtet sind.

Die Rechte auf kulturelle Entfaltung sind einerseits Abwehrrechte und beinhalten als solche den Anspruch auf Freiheit von heteronomen Vorgaben, insbesondere von staatlichen Assimilierungszwängen, sowie auf Freiheit zu eigenen Entscheidungen; darüber hinaus beinhalten sie als Teilhaberechte den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen. Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist grundsätzlich das Prinzip der Toleranz maßgebend; dieses „richtet sich nicht gegen die Authentizität und den Wahrheitsanspruch religiöser Bekenntnisse und Lebensformen, es soll allein deren gleichberechtigte Koexistenz innerhalb desselben politischen Gemeinwesens ermöglichen.“ (Habermas 1998: 190)

Unter diesen Voraussetzungen steht die staatliche Integrationspolitik vor einer schwierigen Aufgabe. Sie muss einerseits (im Sinne der Freiheit von) die kulturelle Entfaltung der Selbstbestimmung den Individuen und Gruppen überlassen, andererseits aber auch diese Entfaltung

(im Sinne der Freiheit zu) „durch die Sicherstellung der grundlegenden Existenzbedingungen und Bildungsbedürfnisse im materiellen und immateriellen Sinn“ mittragen und fördern (Buser 1998: 26). Im Zentrum dieser komplexen „Konstellation von staatlicher Abstinenz (negativer Grundrechtsaspekt) und staatlicher Leistung (positiver Grundrechtsaspekt)“ (Buser) steht die Aufgabe, für Individuen und Gruppen (auf Seiten der Mehrheit und der Minderheiten) in möglichst gleicher Weise Möglichkeiten der kulturellen Selbstbestimmung, Entfaltung und Partizipation auf der Basis und im Rahmen der Menschenrechte und der Demokratie zu gewährleisten.

Dazu können Integrationskonzepte beitragen, die aus sozialwissenschaftlicher Sicht als „differenzsensibel“ (Habermas 1993), „pluralistisch“ (Bauböck 1997), „interkulturell“ (Geißler 2005) oder als „aufgeklärter Multikulturalismus“ (Bielefeldt 2007) bezeichnet werden. Gemeinsam ist diesen Sichtweisen die Stoßrichtung gegen eine (Zwangs-)Assimilation einerseits und eine soziokulturelle Segregation der Migranten andererseits. Zudem werden aus dieser Sicht Vorstellungen einer als Maßstab für Integration fungierenden „Leitkultur“, sofern diese im ethnisch-kulturellen Sinne als „deutsch“ und nicht menschenrechtlich verstanden wird, kritisch beurteilt. Die Konzepte sind zum einen in differenzsensibler Weise auf die Wahrnehmung, Anerkennung und Respektierung von „anderen“ Kulturen auf dem jeweiligen Staatsgebiet gerichtet. Dies erfordert, den Migranten(-gruppen) Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu gewährleisten, sie vor einer Missachtung ihrer kulturellen und identitätsbildenden Lebensformen und Traditionen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft zu schützen und ihnen den gleichen Respekt bzw. die gleiche Anerkennung wie der Mehrheitskultur zukommen zu lassen.

Zusätzlich sollten in diesem Zusammenhang Prozesse des kulturellen Austauschs und interkulturelle Orientierungen gefördert werden (Nicklas/Müller/Kordes 2006). Dabei geht es unter inhaltlichen Gesichtspunkten im Kern um Begegnung, Dialog, Austausch und Verstehen, aber auch um

Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung. Diese Prozesse können wiederum dazu beitragen, ethnozentristische, fremdenfeindliche bzw. (kultur-)rassistische und fundamentalistische Einstellungen und Verhaltensweisen abzubauen oder diesen vorzubeugen. Unter Gesichtspunkten der Teilhabe erfordert dies, dass unterschiedliche Kulturen und somit auch die Kulturen der Einwanderungsminderheiten nicht nur in der „privaten“ bzw. „persönlichen“ Sphäre, sondern darüber hinaus auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zur Entfaltung kommen können.

Im Rahmen von Integrationspolitiken, die human und zukunftsfähig sein sollen, sollten auch *Vorkehrungen zur Regulierung von Konflikten und Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts* entwickelt werden. Prozesse der Integration gehen nämlich in der Regel mit vielfältigen Konflikten und Spannungen einher, die wiederum den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt gefährden (können). Für die Austragung dieser Konflikte bieten die Menschenrechte und demokratischen Systeme aufgrund ihres offenen Charakters einen erheblichen Spielraum. Dissens ist zugelassen und die „Freiheit zum Dissens“ (Bobbio 1988: 60 ff.) institutionalisiert. Gleichwohl sind Demokratien aber nicht nur durch Dissens, sondern auch durch ein gewisses Maß von Konsens charakterisiert, so dass auch Grenzen des Dissenses, also der freien Entfaltung, der Toleranz und der Konfliktaustragung, festgelegt werden müssen.

Für die Bewältigung der daraus resultierenden Anforderung der Integration *von* Konflikten und der Integration der Gesellschaft *durch* Konflikte ist die Unterscheidung zwischen einem *nicht-kontroversen* und einem *kontroversen* Sektor bedeutsam (Fraenkel 1991: 246 ff.). Bei dem ersten handelt es sich um einen Minimal- bzw. Basis-Konsens, der auf politische Grundsatzfragen beschränkt ist und zum einen formale Elemente, insbesondere rechtsstaatliche und demokratische Verfahrensregeln, zum anderen inhaltliche Elemente, vor allem menschenrechtliche und demokratische Grundwerte (Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Solidarität usw.) enthält. Diese Prinzipien gelten allgemein, d.h. für Ange-

hörige der Minderheiten wie der Mehrheit in der gleichen Weise (Bielefeldt 1998: 145 ff.). Im Zentrum des kontroversen Sektors stehen demgegenüber die vielfältigen Fragen der alltäglichen Politik.

Die Konkretisierung dieser Unterscheidung und die damit einhergehenden Grenzziehungen stellen allerdings keine Selbstverständlichkeit, sondern eine „Feuerprobe für ein demokratisches System“ (Bobbio 1988: 61) dar. So können zwar in *extremen* Fällen Grenzziehungen, die von diesen Gesichtspunkten ausgehen, in relativ eindeutiger Weise erfolgen. Beispielhaft sind hierfür zum einen Fälle, bei denen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft rassistische oder diskriminierende Übergriffe auf Angehörige der Minderheitenbevölkerung erfolgen. Derartige Übergriffe können auch innerhalb der Einwanderungsminderheiten erfolgen; dabei handelt es sich in erster Linie um die bereits oben erwähnten Verletzungen der Menschenrechte von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund durch (in der Regel männliche) Angehörige dieser Bevölkerungsgruppe. Zudem zählen zu derartigen „extremen“ Fällen „fundamentalistisch“ oder terroristisch orientierte Bestrebungen, die eigene Position gewaltsam durchzusetzen und zu verabsolutieren. Allerdings sind auch hierbei Probleme, Konflikte und Kontroversen nicht ausgeschlossen. So beinhaltet das in diesem Zusammenhang häufig genannte Prinzip „Keine Freiheit (Toleranz) für die Feinde der Freiheit (Toleranz)“ zwar eine richtige Problemstellung, aber noch keine Lösung. Es kann nämlich entweder eher restriktiv oder eher großzügig ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang kann es auch erforderlich sein, (Auswahl-)Entscheidungen zwischen einer geschützten, aber entwicklungsunfähigen Freiheit einerseits und einer gefährdeten, aber erneuerungsfähigen Freiheit andererseits zu treffen (Bobbio 1998: 102 ff.).

Davon zu unterscheiden sind *alltägliche* Fälle, zu denen z.B. die Kontroversen über den Bau von Moscheen und das Tragen von Kopftüchern in Schulen gehören. Diese resultieren in der Regel aus dem heterogenen Charakter der Menschenrechte, der unterschiedlichen inhaltlichen Nutzung dieser Rechte oder aus Grundrechtsbe-

schränkungen, die mit allgemeinen Gesetzen einhergehen.¹⁶ In dieser Hinsicht ergibt sich die Notwendigkeit, auf dem Wege der „Herstellung praktischer Konkordanz“ (Hesse 1995: 142, im Original Hervorhebungen) unterschiedliche und miteinander konkurrierende Rechtsgüter einander zuzuordnen, gegeneinander abzuwägen und ihre jeweiligen Schranken herauszuarbeiten.

Die in erster Linie von staatlichen Institutionen und rechtlichen Normen ausgehenden Maßnahmen der Konfliktregulierung sollten durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Dazu gehören zum einen *vorstaatliche Verfahren der Konfliktbearbeitung*, die auf die Zivilisierung von Konflikten und die Förderung von aktivem Bürgersinn gerichtet sind (Eckert 1996: 206 ff.; Avineri 1996). Grundlegend ist hierfür die Annahme, „dass friedliche Konfliktregulierung (...) eine Kunst ist, die gelernt und gelehrt werden kann.“ (Eckert 1996: 214)

Da die Entstehung und der Verlauf von Konflikten auch von Einstellungen und Verhaltensweisen der Individuen abhängig sind, sind in dieser Hinsicht auch Maßnahmen zur *Aufklärung sowie dialogische Formen der Kommunikation und pädagogische Prozesse* von Relevanz (Habermas 1998: 192; Etzioni 1996; Avineri 1996: 195). Dementsprechend sollten Integrationspolitiken, die sich an dem Ideal der gleichen Freiheit orientieren, durch *Politische Bildung, Menschenrechtsbildung und Interkulturelles Lernen* sowie eine adäquate *Medienberichterstattung* ergänzt werden. Hierfür sprechen auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die nach Art. 7 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7.3.1966 in dieser Hinsicht bestehen (vgl. auch ECRI 2004: 13 f.). Dabei geht es vor allem um die Vermittlung von Qualifikationen und Kompetenzen, die für die Bewältigung des Zusammenlebens in einer vom Anspruch her menschenrechtlich und demokratisch verfassten (Einwanderungs-)Gesellschaft für Einheimische und Zugewanderte erforderlich sind (vgl. dazu ausführlich Schulte 2006c).

Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch integrationspolitische Konzepte und Maßnahmen, die „gute“ Absichten verfolgen, „schlechte“ Folgen haben (Michalowski 2005). Als Ursachen hierfür sind allerdings nicht (ausschließlich oder in erster Linie) diese Intentionen, sondern (auch bzw. insbesondere) weitere Faktoren, z. B. Mängel der Umsetzung, gesellschaftspolitische Widerstände und gegenläufige Einflüsse aus anderen Politikfeldern, zu berücksichtigen. Um die Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit zu verbessern, geht es bei Integrationspolitiken – ebenso wie bei den Menschenrechten und anderen *policies* – so nicht nur darum, angemessene Ziele zu formulieren, sondern auch darum, geeignete Vorkehrungen zur *Implementierung, Evaluierung und Weiterentwicklung von Entscheidungen und Maßnahmen* zu treffen (vgl. dazu insgesamt Filsinger 2008). Beitragen können und sollten dazu vor allem die folgenden Elemente und Maßnahmen:

- Überprüfung und Weiterentwicklung bestehender sowie Entwicklung neuer Institutionen,
- Verankerung der Prinzipien des Mainstreaming und der interkulturellen Öffnung auf institutioneller Ebene,
- Verstärkung von Mechanismen des Monitoring und der Berichterstattung,
- Verbesserung der Datenlage, vor allem durch Intensivierung der wissenschaftlichen Forschung,
- Berücksichtigung und *benchmarking* von positiven Ansätzen und Erfahrungen in verschiedenen Ländern, Regionen und Kommunen (Entzinger/Biezeveld 2003; MIPEX 2007),
- Einbeziehung und Intensivierung der Kooperation von staatlichen und (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren,
- Abstimmung zwischen verschiedenen Bereichen der politischen Steuerung von Migrationsprozessen, vor allem zwischen Integrations- und Zuwanderungspolitik, sowie
- Einbettung der speziellen in allgemeine Integrationspolitiken und eine entsprechende Verknüpfung mit anderen Politikfeldern.

16 Im Hinblick auf muslimisch orientierte Angehörige der Einwanderungsminderheiten reichen diese „vom Minarett im Wohngebiet über das Schächtungsverbot nach deutschem Tierrecht bis zum Feiertagsrecht, vom Eingriff in fundamentalistisch ausgeübte Elternrechte bis zur Strafzumessung bei religiös motivierten Straftaten.“ (Hufen 1994: 116; vgl. auch Grimm 2002; Kälin 2000)

Literatur

- Avineri, Shlomo (1996): Konfliktlösung in der Demokratie. Von altem Versagen und neuen Chancen, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 179–196
- Bade, Klaus J. (Hrsg.) (2001): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Osnabrück
- Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hrsg.) (2004): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden
- Bauböck, Rainer (1997): Rechtliche und soziale Integration von Einwanderern, in: Andrea Wolf (Hrsg.): Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20. Jahrhunderts, Wien, S. 177–199
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2005): 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin
– (2007): 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland
- Beetham, David (1998): Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce, in: Danile Archibugi/David Beetham (Hrsg.): Diritti umani e democrazia cosmopolita, Mailand, S. 25–65
- Behlert, Wolfgang (2002): Zuwanderung und Menschenrechte, in: Gabriele von Arnim u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Frankfurt/M., S. 324–335
- Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt
– (2004): Die Menschenwürde als Fundament der Menschenrechte, in: Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hrsg.) (2004): Jahrbuch Menschenrechte 2005, Themenschwerpunkt: Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen, Frankfurt/M., S. 143–155
– (2007): Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld
– /Follmar-Otto, Petra (2005): Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Berlin
- Bobbio, Norberto (1988): Die Zukunft der Demokratie, Berlin
– (1994): Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin
– (1995): Eguaglianza e libertà, Turin
– (1997): Vom Alter – De senectute, Berlin
– (1998): Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?, Berlin
– (1999): Teoria generale della politica. Hrsg. v. Michelangelo Bovero, Turin
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M., S. 264–276
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003): Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 26/2003, S. 3–11
- Büttner, Christian/ Meyer, Berthold (Hrsg.) (2001): Integration durch Partizipation. ‚Ausländische Mitbürger‘ in demokratischen Gesellschaften, Frankfurt/New York
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin
- Bundesverfassungsgericht (1997): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl 2. Hg. v. Dieter Grimm und Paul Kirchhoff, bearbeitet v. Michael Eichberger, 2. erw. Aufl. Tübingen
- Buser, Denise (1998): Dimensionen einer kulturellen Grundrechtssicht, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1/1998, S. 1–36
- Castles, Stephen/ Miller, Mark J. (2003): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 3. Aufl. London

- Coussey, Mary (2000): Framework of integration policies. Hrsg. v. Europarat, Straßburg
- Davy, Ulrike (2001a): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M./New York
- (2001b): Überregionales und regionales Völkerrecht, in: Ulrike Davy 2001a, S. 37–93
 - (2001c): Gemeinschaftsrecht, in: Ulrike Davy 2001a, S. 95–196
 - (2001d): Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: Ulrike Davy 2001a, S. 925–988
 - (2004a): Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy 2004, S. 83–95
 - (2004b): Einwanderung und Integrationspfade, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7/2004, S. 231–236
 - (2007): Aufenthaltssicherheit: Ein verlässliches Versprechen?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 5-6/2007, S. 169-174 und 7/2007, S. 233–238
- Davy, Ulrike/ Cinar, Dilek (2001): Deutschland, in: Ulrike Davy 2001a, S. 277–423
- Denninger, Erhard (1990): Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität, in: Erhard Denninger u.a. (Hrsg.): Kritik und Vertrauen. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M., S. 45–65
- Deutsches Ausländerrecht (2008): Textausgabe mit einer Einführung von Klaus Dienelt, 22. Aufl. München
- Dienelt, Klaus (2008): Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht 2008, S. XI-XXXIX
- Doomernik, Jeroen (1998): The effectiveness of integration policies toward immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands, Genf (International Labour Office. International Migration Papers 27)
- Eckert, Roland (1996): Die Fähigkeit zur friedlichen Konfliktregulierung. Ein Qualitätsmerkmal der Demokratie, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 197–217
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) (2004): Dritter Bericht über Deutschland, Straßburg
- Ekardt, Felix/Radtke, Monique (2007): Einbürgerungstests in der rechtspolitischen Debatte, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1/2007, S. 28–31
- Entzinger, Han/Biezeveld, Renske (2003): Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission, Rotterdam (Erasmus Universität Rotterdam)
- Etzioni, Amitai (1996): Der moralische Dialog. Ein kommunitaristischer Blick auf die Demokratie, in: Werner Weidenfeld 1996, S. 218–229
- Europarecht (2007): Textausgabe mit einer Einführung von Claus Dieter Classen, 22. Aufl. München
- Faust, Jörg/Lauth, Hans-Joachim (2006): Politikfeldanalyse, in: Manfred Mols/Hans-Joachim Lauth/Christian Wagner (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung, Paderborn/München/Wien/Zürich, S. 289–314
- Fijalkowski, Jürgen (1997): Integrationspolitik im europäischen Vergleich, in: Steffen Angenendt (Hrsg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München, S. 154–170
- (2000): Erfordernisse und Grenzen der Entwicklung eines transnationalen Bürgerstatus in Europa. Demokratietheoretische Reflexionen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, S. 363–390
- Filsinger, Dieter (2008): Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn

- Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien. Hrsg. v. Alexander von Brünneck, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt/M.
- Fritzsche, K. Peter (2005): Bedeutung der Menschenrechte für die Politische Bildung, in: Gerhard Himmelmann/Dirk Lange (Hrsg.): Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden, S. 78–87
- Geißler, Rainer (2005): Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation, in: Rainer Geißler/Horst Pöttker (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie, Bielefeld, S. 45–70
- (2006): Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, 4. Aufl. Wiesbaden
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen
- Grimm, Dieter (2002): Multikulturalität und Grundrechte, in: Rainer Wahl/Joachim Wieland (Hrsg.): Das Recht des Menschen in der Welt. Kolloquium aus Anlass des 70. Geburtstags von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin, S. 135–149
- Groenendijk, Kees (2004): Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2004, S. 123–130
- Groß, Thomas (2006): Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in: Kritische Justiz, 1/2006, S. 2–11
- (2007): Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 315–319
- Guggenberger, Bernd (1995): Demokratietheorie, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe. Hrsg. v. Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze, 3. Aufl. München-Zürich, S. 36–49
- Habermas, Jürgen (1993): Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Charles Taylor: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hrsg.) u.a., Frankfurt/M., S. 147–196
- (1998): Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.
- Häberle, Peter (1997): Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten, Frankfurt/M.
- Häußermann, Hartmut/ Oswald, Ingrid (Hg.) (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung, Opladen
- Hammar, Tommas/ Lithmann, Yngve Georg (1987): The Integration of Migrants: Experience, Concepts and Politics, in: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.): The Future of Migration, Paris, S. 234–256
- Heckmann, Friedrich (2004): Integrationsweisen europäischer Gesellschaften: Erfolge, nationale Besonderheiten, Konvergenzen, in: Klaus J. Bade/Michael Bommers/Rainer Münz (Hrsg. für den Rat für Migration): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York, S. 203–224
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2006): Dossier: Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (2006), abrufbar von der Internetseite „Migration – Integration – Diversity“ der Heinrich-Böll-Stiftung (<http://www.migration-boell.de/web/diversity/48>) (10.11.2006)
- (Hrsg.) (2008): Dossier: Politics of Diversity (2008), abrufbar von der Internetseite „Migration – Integration – Diversity“ der Heinrich-Böll-Stiftung (<http://www.migration-boell.de/web/diversity/48>) (12.09.2008)
- Hesse, Konrad (1995): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg

- Hiesserich, Hans Georg (2008): Potenziale der in Deutschland auf Dauer lebenden Menschen mit Migrationshintergrund besser nutzen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2008, S. 102–104
- Hufen, Friedhelm (1994): Die kulturintegrative Kraft der Verfassung, in: Herta Däubler-Gmelin u.a. (Hrsg.): Gegenrede. Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden, S. 115–131
- Kälin, Walter (2000): Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, Zürich
- Karakasoglu, Yasemin (2006): Lebensrealitäten von Mädchen mit Migrationshintergrund – jenseits von Zwangsverheiratung und Ehrenmorden – Zentrale Ergebnisse der Studie „Viele Welten leben“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2006, S. 22–26
- Kocka, Jürgen (Hrsg.) (2007a): Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006, Berlin
- Kocka, Jürgen (2007b): Arbeiten an der Zukunft. Fragen, Ergebnisse, Vorschläge, in: Jürgen Kocka 2007a, S. 9–24
- König, Helmut (1999): Orientierung Politikwissenschaft. Was sie kann, was sie will, Reinbek bei Hamburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, Brüssel (KOM<2000> 757 endgültig)
- (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Brüssel (KOM<2003>336 endgültig)
 - (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel (KOM<2005> 389 endgültig)
- Koopmans, Ruud (1999): Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 165–199
- Krennerich, Michael (2007): Menschenrechte – ein Einstieg, in: Gabriela M. Sierck/Michael Krennerich/Peter Häußler (Hrsg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2006/2007. Hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung und FORUM MENSCHENRECHTE, Berlin/Erlangen-Nürnberg/Bonn, S. 11–22 (auch im Internet unter: <http://www.fes.de/handbuchmensenrechte/>)
- Kriz, Jürgen (1998): Prognose/Prognosefähigkeit, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 7: Politische Begriffe. Hrsg. v. Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Suzanne S. Schüttemeyer, München, S. 523
- Lambert, Hélène (2006): The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights, 3. Aufl. Straßburg
- Laschet, Armin (2007): Neue Impulse für das deutsche Integrationsmodell, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2007, S. 1–6
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Thränhardt, Dietrich (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Mehrländer, Ursula/ Schultze, Günther (Hrsg.) (2001): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn
- Melotti, Umberto (2004): Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche, Mailand
- Menschenrechte (2004): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Hg. v. d. Bundeszentrale für politische Bildung, 4. Aufl., Bonn

- Meyer, Thomas (2000): Was ist Politik?, Opladen
- Michalowski, Ines (2005): Das niederländische Integrationsmodell als Vorbild und die Debatte über sein „Scheitern“ (Kurzdossier), in: *focus migration*, 1/2005, S. 1–4
- (2007): Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Berlin/Münster
- Mintzel, Alf (1997): Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau
- MIPEX – Niessen, Jan/Huddleston, Thomas/Citron, Laura (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX). Hrsg.: British Council und Migration Policy Group, Brüssel
- Nicklas, Hans/ Müller, Burkhard/Kordes, Hagen (Hrsg.) (2006): Interkulturell denken und handeln. Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis, Frankfurt/New York
- Preuß, Ulrich K. (2001): Multikulti ist nur eine Illusion. Deutschland wird zum Einwanderungsland. Das Grundgesetz taugt nicht als Wegweiser, in: *DIE ZEIT*, Nr. 23 vom 31.5.2001, S. 13
- Rausch, Christine (2006): Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung, in: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hrsg.): *Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa*, Göttingen/Osnabrück, S. 53–81
- Renner, Günter (1999): Was ist neu am neuen Staatsangehörigkeitsrecht?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 4/1999, S. 154–163
- Riegel, Klaus Georg (1995): Modernisierungstheorien, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*. Bd. 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe. Hrsg. v. Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze, 3. Aufl., München-Zürich, S. 349–354
- Rittstieg, Helmut (2003): Einführung, in: *Deutsches Ausländerrecht*. Textausgabe, 17. Aufl., München, S. XI-XXVI
- Robbers, Gerhard (1994): Ausländer im Verfassungsrecht, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Berlin/New York, S. 391–424
- Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias (Hrsg.) (2007): Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Baden-Baden
- Rommelspacher, Birgit (1995): Dominanzkultur. Texte zur Fremdheit, Berlin
- Schmidt, Manfred G. (2006): Vergleichende Policy-Forschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Ein einführendes Studienbuch, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 261–398
- Schönwälder, Karen (2007): Reformprojekt Integration, in: Jürgen Kocka 2007a, S. 371–390
- Schubert, Karin/Moebius, Isabella (2006): Zwangsheirat – Mehr als nur ein Straftatbestand: Neue Wege zum Opferschutz, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2/2006, S. 33–37
- Schulte, Axel (2000): Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.
- (2002a): Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie. Expertise. Hrsg. v. Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn (im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/01407.pdf>)
 - (2002b): Soziale Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft: Merkmale, Ausprägungen und Elemente der politischen Regulierung, in: Andreas Treichler (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten*. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden, S. 47–68
 - (2005): Integrationspolitiken in Europa: Unterschiedliche Ausprägungen und Tendenzen der Angleichung, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 2/2005, S. 91–99

- (2006a): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schönwälder (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden, S. 27–58
 - (2006b): Diskriminierung als soziales Problem und politische Herausforderung, in: Hans Nicklas/Burkhard Müller/Hagen Kordes 2006, S. 369-380
 - (2006c): Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Pädagogische Aufgaben, sozialwissenschaftliche Grundlagen und Elemente der didaktisch-methodischen Umsetzung, in: Heidi Behrens/Jan Motte (Hrsg.): Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Zugänge – Konzepte – Erfahrungen, Schwalbach/Ts., S. 43–81
 - (2009): Demokratie und Integration. Zwischen dem Ideal gleicher Freiheit und der Wirklichkeit ungleicher Macht – Eine Studie mit Blick auf Norberto Bobbio, in: Politische Theorie, hrsg. von Michael Th. Greven, LIT Verlag Münster – Hamburg – London, PT8
- Schultze, Günther (2007): Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland, in: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. v. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2007, Bonn
- Sieveking, Klaus (2008): Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – ‚kosmopolitische Phantasterei‘ oder Integrationsrecht für Einwanderer?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2008, S. 121–126
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz (2004): Staatsrecht, 19. Aufl., Tübingen
- TERRE DES FEMMES (Hrsg.) (2003): Schnitt in die Seele. Weibliche Genitalverstümmelung – eine fundamentale Menschenrechtsverletzung, Frankfurt/M.
- Thränhardt, Dietrich (1993): Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie. Ein Vergleich der Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland, in: Leviathan, 3/1993, S. 336–357
- (2008): Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- Thunert, Martin (1995): Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, S. 333–348
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin
- Vorländer, Hans (Hrsg.) (2002): Integration durch Verfassung, Wiesbaden
- Weber, Max (1968): Freiheit und Zwang in der Rechtsgemeinschaft, in: Max Weber: Soziologie – Weltgeschichtliche Analysen – Politik. Mit einer Einleitung von Eduard Baumgarten. Hrsg. und erläutert von Johannes Winckelmann, 4. Aufl., Stuttgart, S. 76–79
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1996): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin
- Weißflog, Vera (2006): Germany's New Immigration Law – A Paradigm Shift or Lost in Transition?, in: German Yearbook of International Law. Jahrbuch für Internationales Recht, 48/2005, Berlin, S. 291–326
- Weltkommission für Internationale Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht, Berlin

Dietrich Thränhardt

Deutschland 2008: Integrationskonsens, pessimistische Erinnerungen und neue Herausforderungen durch die Globalisierung

1. Integrationskonsens und Einwanderungsstillstand: eine widersprüchliche Situation

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern Europas und auch zu den Vereinigten Staaten ist die politische Atmosphäre in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik entspannter und sachlicher geworden. Kaum mehr vorstellbar ist das Klima des geistigen Bürgerkriegs von 1992/93, in dem Bundeskanzler Kohl von einer „Staatskrise“ sprach und Asylbewerber, andere Zuwanderer und auch Behinderte attackiert und ermordet wurden. Ausländer- und Asylprobleme galten damals fast zwei Jahre lang als wichtigstes politisches Thema, blutige Gewaltakte erregten Erschrecken (Prantl 1994). Zugleich ist die politische Landschaft unübersichtlicher geworden. Man weiß nicht mehr automatisch, welcher politischen Richtung eine bestimmte Meinungsäußerung zuzuordnen ist. So spricht sich der christlich-demokratische Integrationsminister in Nordrhein-Westfalen (der erste Minister mit dieser Bezeichnung überhaupt) für eine neue Diskussion über die Möglichkeit mehrfacher Staatsangehörigkeit aus und kündigt eine Einbürgerungsoffensive an (Keller 2007). Mehrere CDU-Politiker fordern eine Öffnung des Arbeitsmarktes für den Zuzug von gut Qualifizierten – Öffnungen, die die CDU/CSU bis vor kurzem noch lebhaft bekämpft hat.

Es existiert auch ein ganz weitreichender Konsens über die Notwendigkeit der Integration und staatlicher Förderung von Integration, einschließlich der grundsätzlichen Erkenntnis, dass dabei nicht nur Leistungen der Einwanderer, sondern auch der Gesellschaft zu erbringen sind. Die

Bundeskanzlerin und der Innenminister haben spektakulär zu Gipfeltreffen eingeladen, bei denen zum ersten Mal nicht nur Repräsentanten der einheimischen Gesellschaft, sondern auch Migrantvertreter in der Öffentlichkeit auftraten und mitredeten. Deutschland hat ein Zuwanderungsgesetz. Die Einführung des *ius soli* für hier im Lande geborene Kinder mit einem Elternanteil, der mindestens acht Jahre legal im Lande lebt, ist inzwischen außer bei einigen CDU/CSU-Vertretern kaum mehr umstritten. Es gibt auch einen weitreichenden Konsens über die grundsätzliche Wünschbarkeit der Einbürgerung der permanent hier Lebenden.

Andererseits ändert sich wenig. Das gilt zunächst für die Einwanderung. Zwar existiert die grundsätzliche Erkenntnis, dass Deutschland Zuwanderer braucht. Es ist auch klar, dass Deutschland inzwischen nicht mehr wie in den frühen neunziger Jahren das zweitwichtigste Zuwanderungsland der Welt ist, sondern dass EU-Länder wie Spanien, Italien, Großbritannien und vor allem Irland eine sehr viel aktivere Einwanderungspolitik betrieben haben. Vor allem die beiden letztgenannten Staaten verdanken einen großen Teil ihrer wirtschaftlichen Dynamik der Einwanderung. In Deutschland bestehen nach wie vor extrem hohe Hürden bei der Anwerbung von Arbeitskräften, was zur Folge hat, dass nur wenige Hundert Hochqualifizierte pro Jahr nach Deutschland kommen. Andererseits klagt die Wirtschaft über Fachkräftemangel (Bovensiepen 2007; Bov 2007). Nach wie vor sollen Existenzgründer bei ihrer Einwanderung Investitionen in einer Höhe tätigen, die wohl auch der Hochschulabbrecher Bill Gates bei seinem Start nicht hätte aufbringen können. Nach wie vor gehen Hoch-

qualifizierte deshalb eher in die USA, nach England, Irland oder auch in die Schweiz, wo sie weniger Hürden vorfinden und einen planbaren Weg vor sich sehen. Nach wie vor sind die Hürden auch für Zuwanderer aus Polen und anderen Beitrittsländern hoch und es gibt ein komplexes Gewirr von Ausnahmeregelungen, was insgesamt eher kontraproduktiv wirken dürfte. Besonders deutlich wird diese Problematik im Haushalts- und Pflegebereich, in dem eine große Zahl von Frauen aus den Beitrittsländern, aus Osteuropa und auch aus Asien und Lateinamerika illegal oder halblegal arbeiten, was große menschliche Härten und persönliche Abhängigkeiten mit sich bringt und auch dazu führt, dass keine Steuern und Sozialabgaben gezahlt werden. Auch die Familiengründung – Begleitumstand jeder Einwanderungswelle – wird damit sehr erschwert. Die Geburtenzahlen sinken. Immer mehr qualifizierte Deutsche wandern aus, vor allem auch nach Österreich und in die Schweiz. Wie vor dem Ersten Weltkrieg sind Deutsche heute wieder die stärkste Ausländergruppe in Zürich, und wie vor dem Ersten Weltkrieg wird dort wieder über die mangelnde Integration der Deutschen diskutiert.¹

Trotz aller Diskussionen und Kompromisse ist es auch nicht gelungen, den Graubereich im Asyl zu klären und alle diejenigen mit einer Arbeitsberechtigung zu versehen, die im Land bleiben werden. Asylbewerber, die zunächst falsche Angaben gemacht haben, werden in die Bleiberechtsregelung nicht einbezogen. Und ohne falsche Angaben hatten Asylbewerber kaum Chancen, nach Deutschland zu kommen. Betroffen sind vielfach auch in Deutschland geborene oder aufgewachsene Kinder, die selbst nicht für diese Angaben verantwortlich sind. Von daher wird es auch weiterhin eine große Gruppe geben, die zwar nicht ausgewiesen werden kann und in Deutschland lebt, die aber gleichwohl einen minderen Aufenthaltsstatus hat, der ihr die Eingliederung und die eigene Produktivität sehr erschwert. Während andere EU-Staaten großzügige Amnestie- und Regularisierungsprogramme durchgeführt haben, um Illegale und Asylbewerber mit

langem Aufenthalt in die Legalität zu überführen und sie zu vollberechtigten Mitgliedern der Gesellschaft zu machen, wird in Deutschland immer noch an juristischen Fiktionen festgehalten, auch wenn Abschiebung faktisch nicht möglich ist.

2. Markt, Staat und Zivilgesellschaft im Integrationsprozess

Besonders kontraproduktiv ist der Verteilungsmechanismus für Aussiedler, Kontingentflüchtlinge und Asylbewerber. Er wurde Anfang der neunziger Jahre eingeführt, als jedes Jahr viele Hunderttausende von Menschen unterzubringen waren. Heute sind diese drei Zuwanderungsströme sehr dünn geworden und die gleichmäßige Verteilung über das ganze Bundesgebiet, die damals notwendig war, ist aus Unterbringungsgründen nicht mehr nötig. Für die Integration ist diese administrative Gleichverteilung über das ganze Land aber verhängnisvoll. Wenn sie frei entscheiden können, haben Zuwanderer im Allgemeinen die wünschenswerte Neigung, dorthin zu gehen, wo sie Chancen haben und gebraucht werden. Das war beispielsweise bei der deutschen Anwerbung 1955-73 der Fall, die ein Einwanderungsmuster hervorgebracht hat, das klar die starken Wirtschaftsregionen abbildet, mit Schwerpunkten in den Räumen München, Stuttgart, Frankfurt und Köln/Düsseldorf (Schaubild 1). Es gilt auch für Wachstumszentren wie Silicon Valley, die eben wegen der Zuwanderung mit fast unbegrenzten Arbeitskraftreserven ihre starke Dynamik entwickeln konnten. Das deutsche Verteilungssystem mit seinen festgelegten Anteilen zwischen den Bundesländern nach dem Königsteiner Schlüssel und zwischen den Kreisen und Städten innerhalb der Bundesländer ist exakt das Gegenteil eines solchen wachstumsorientierten Mechanismus. Er verurteilt viele Einwanderer, dorthin zu gehen, wo sie kaum Arbeitschancen haben und wo die Einheimischen abwandern. Insbesondere gilt das für weite Bereiche in Ostdeutschland. Statt die Einwanderer zu ermutigen,

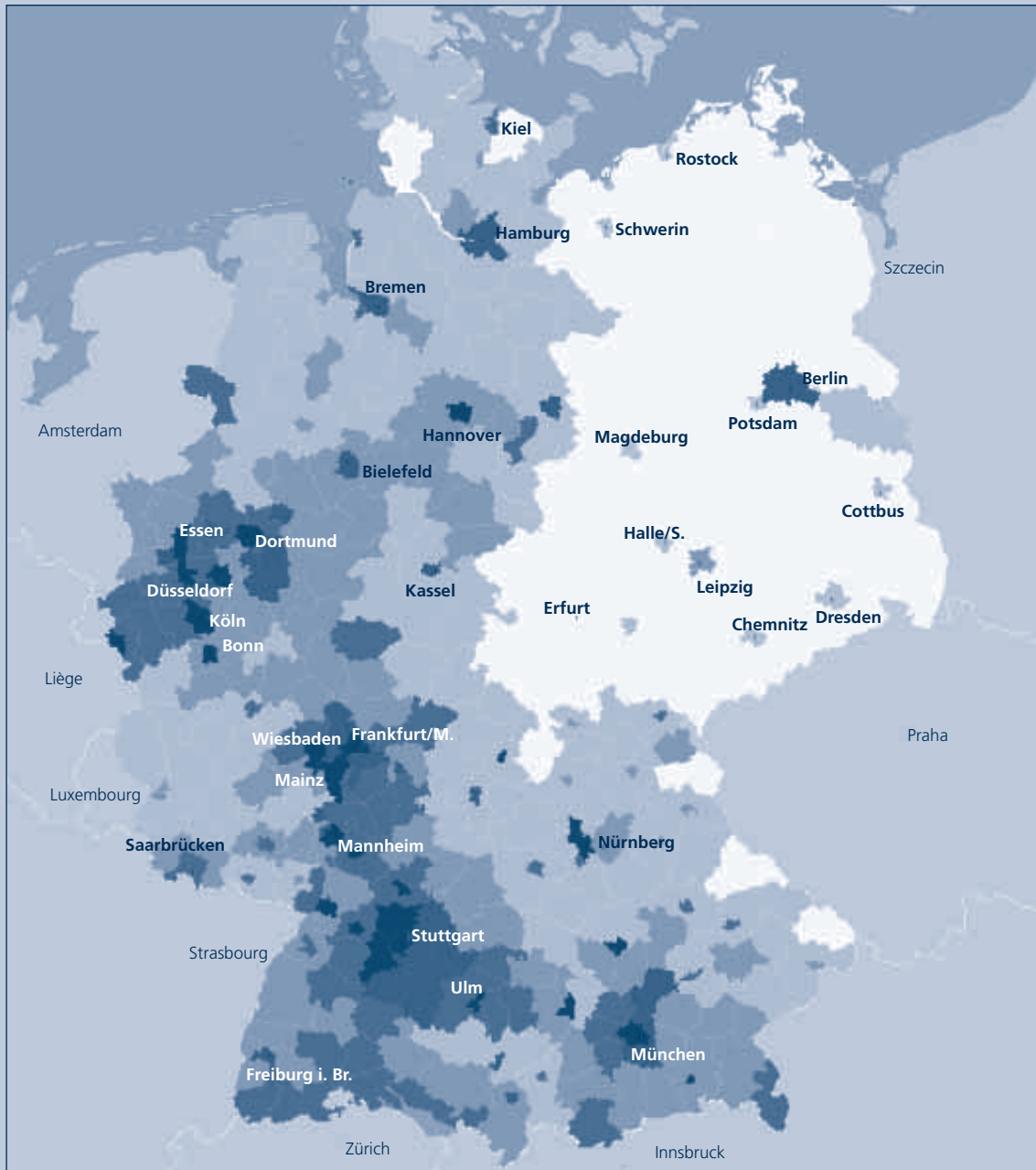
1 „Deutsche vs. Schweizerli“ überschreibt die führende Schweizer Boulevard-Zeitung „Blick“ am 24.9.2008 ihre Hauptschlagzeile. „Sie wollen nett zu uns sein. Und sagen Fränkli, Soldatli, Schwiizerli. Und genau das nervt uns an den Deutschen. Höchste Zeit für einen Kurs.“




aktiv zu sein, ihre Chancen zu suchen und so an der Entwicklung des Landes mitzuwirken, werden sie versorgt. Ihre Initiative wird still gestellt. Arbeitsverbote für Asylbewerber tun ein Übriges. Alle negativen Eigenschaften der Planwirtschaft

werden aktiviert. Es kommt zur „Einwanderung in die Sozialsysteme“, wie dies Angela Merkel als Oppositionsführerin immer wieder anklagend benannt hat, statt zur Förderung wirtschaftlicher Dynamik.

Schaubild 1:

Regionale Verteilung der Ausländer in Deutschland 2002 (in %)



 bis unter 3	 9 bis unter 12
 3 bis unter 6	 12 bis unter 15
 6 bis unter 9	 15 und mehr

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Im Gegensatz zu den Klischees von der gescheiterten „Gastarbeiterpolitik“ waren die angeworbenen Arbeitskräfte der sechziger und siebziger Jahre hochproduktiv, sie verbreiteten die ökonomische Basis, auf der einheimische Gruppen wie Langzeitstudenten und Vorruehändler arbeitslose Einkommen beziehen konnten. Ihre Integration in Wirtschaft und Gesellschaft in Bezug auf Sprache, soziale Kontakte und auch Inter marriage nahm von Jahr zu Jahr zu, wie etwa die Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) ausweisen (Thränhardt 2006). Auch die Anteile der Jugendlichen im Ausbildungssystem stiegen bis 1994 von Jahr zu Jahr. Dies war ein wesentliches Aktivum der deutschen Integrationsrealität, auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern, wie etwa den früher viel bewunderten Niederlanden (Thränhardt 2002). Seit 1994 sinkt nun allerdings der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund von Jahr zu Jahr, was in eklatantem Gegensatz zur allgegenwärtigen Integrationsrhetorik steht. Auch das Aktionsprogramm der Bundesregierung nach dem Integrationsgipfel wird dieses zentrale Problem nicht lösen, denn es besteht in dieser Richtung nur aus Willenserklärungen. So sinnvoll es ist, Betriebe von Zuwanderern in das Ausbildungssystem aufzunehmen, so wenig sind die dazu notwendigen Voraussetzungen geklärt, etwa die peniblen Anforderungen, die die Kammern in dieser Richtung stellen. Die Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf Sprache und Sprachdefizite hat diesen zentralen Integrationsmechanismus völlig

in den Hintergrund gedrängt. Ohnehin besteht eine der europaweiten Merkwürdigkeiten der gegenwärtigen Diskussion darin, dass die Staaten sich für die „Integration“ verantwortlich erklären, sie finanzieren, kontrollieren und organisieren möchten, während in allen anderen Bereichen die Menschen für sich selbst verantwortlich sein sollen und man darauf vertraut, dass sie selbst wissen, was sie wollen (Michalowski 2007).

Dazu gehört auch das Vertrauen darauf, dass es gut ist, wenn Migranten sich zivilgesellschaftlich zusammenschließen, ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten selbst betreiben und ihre Interessen vertreten. In der Realität werden eigenständige Zusammenschlüsse und Aktivitäten von Einwanderern immer noch mit Misstrauen betrachtet. Besonders gilt das für alle islamischen Zusammenschlüsse, selbst wenn sie integrativen Modellcharakter haben. Ein Musterbeispiel dafür ist das Schicksal einer Initiative zur Ausbildung von Imamen in München, ausgehend von einem Penzberger islamischen Geistlichen. Sein Konzept liest sich wie eine „Anleitung zur Integration“, er bekennt sich zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und der Gleichberechtigung der Frau, Letzteres in kritischer Abkehr von entgegenstehenden Traditionen (Zekri 2007). Nach dem Zeugnis der beiden christlichen Gemeinden in der Stadt Penzberg und des dortigen Bürgermeisters entspricht dies auch der Realität. Die Finanzierung des Programms durch den Emir des Golf-Scheichtums Sharjah war zugesagt, aber an die Zustimmung der deutschen Politik gebun-

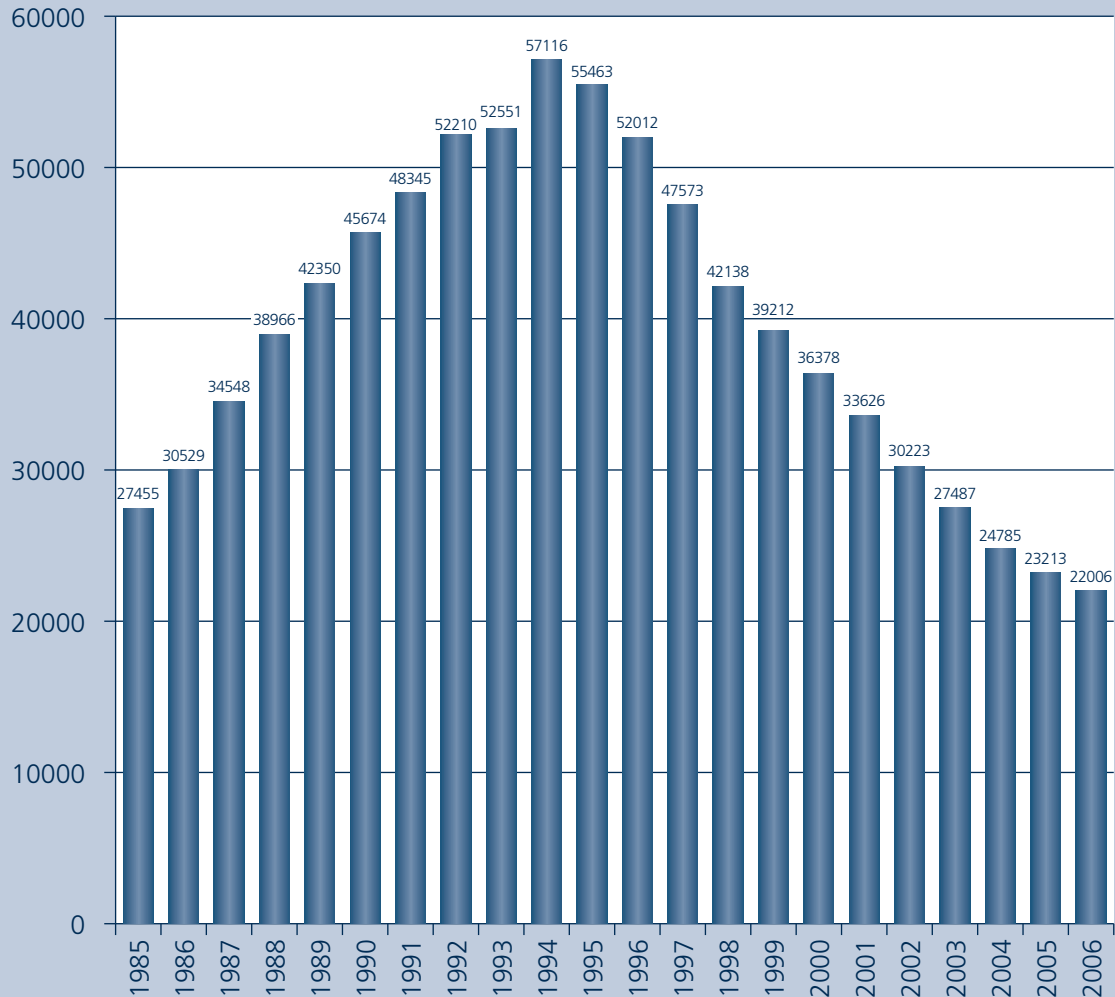
Tabelle 1:

Persönliche Kontakte zu in Deutschland lebenden Ausländern in Ihrem sonstigen Freundes- und Bekanntenkreis?

Jahr	Westdeutschland								Ostdeutschland			
	1980	1984	1988	1990	1994	1996	2000	2002	1994	1996	2000	2002
Ja	14,7	22,3	24,6	31,2	37,9	50,9	48,9	61,2	10,5	15,7	18,1	29,2
Nein	85,3	77,7	75,4	68,8	62,1	49,1	51,1	38,8	89,5	84,3	81,9	70,8

Quelle: Allbus-Umfragen

Schaubild 2:

Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Ausbildung

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung 2007

den. Die Reaktion des bayerischen Innenministeriums bestand allerdings im Vorwurf des Fundamentalismus und Islamismus. Auch nachdem klar war, dass dem eine Verwechslung zu Grunde lag, erklärte das Ministerium, man habe keine Fehler gemacht (Zekri 2007, zur Ausgrenzung islamischer Vereine in Bayern vgl. auch Schiffauer 2006).

3. Die neue Islamophobie von ganz rechts bis ganz links

Dieses Vorgehen ist typisch für den diskriminierenden Umgang mit moslemischen Aktivitäten, es macht es Moslems sehr schwer, einen legitimen Platz in der Gesellschaft zu finden. Der bayerische Vorgang ist auch deshalb schwerwiegend, weil hier ein Versuch zum Scheitern gebracht wird, den Islam in Deutschland und nach freiheitlich-demokratischen Maßstäben einzubürgern. Bis

heute wird ja die große Mehrheit der Imame vom türkischen Staat entsandt. Sie können bei ihrer Ankunft im Allgemeinen kaum Deutsch, kehren nach wenigen Jahren zurück und sind in jeder Hinsicht von der staatlichen türkischen Religionsbehörde abhängig. Ihre Predigten werden zentral aus Ankara gesteuert und enthalten – etwas unterschiedlich nach der jeweiligen Regierungsmehrheit – viel türkischen Nationalismus. Dieser organisierte Import des türkischen Staatsislams, die Innenminister Zimmermann 1984 mit der damaligen türkischen Militärregierung vereinbart hat, ist in keiner Weise geeignet, integrationsfördernd zu wirken. Da die Bundesregierung damals – im historischen Kontext der „Rückkehrförderung“ – durchaus aktiv in die Organisationsstruktur des Islams eingegriffen hat – ist es durchaus gerechtfertigt, heute auf einen Mitgliederverband zu drängen, der den Islam in Deutschland selbst autonom regelt. Dass die Moslems in Deutschland dazu organisatorisch und finanziell in der Lage sind, beweisen die großen Moscheebauten, die zur Zeit geplant sind, etwa in München, Berlin und Köln. Von seiner egalitären Grundstruktur her ist der Islam ebenso wie das Judentum und der Protestantismus gut dafür geeignet, einen demokratisch organisierten Mitgliederverband zu bilden. Aus politischer Sicht spricht aber auch nichts dagegen, dass mehrere islamische Organisationen nebeneinander existieren, wie das auch bei den evangelischen Freikirchen bzw. Lutheranern und Reformierten und neuerdings auch wieder bei den jüdischen Gemeinden der Fall ist.

Lokale Negativreaktionen – in München auch von Seiten der bayerischen Staatsregierung, in Berlin während des Wahlkampfs von Seiten des inzwischen gescheiterten CDU-Kandidaten Pflüger, in Köln durch den Parteitag der dortigen CDU (gegen den eigenen Oberbürgermeister) – sind in Bezug auf die verfassungsmäßige Religionsfreiheit äußerst problematisch und ebenfalls nicht geeignet, zur Einbürgerung des Islams beizutragen. Sie schüren ein islamophobes Klima.

Leider haben Intellektuelle und Wissenschaftler vielfach dazu beigetragen, undifferenzierte Negativstimmungen und -haltungen zu formu-

lieren und zu popularisieren, die Migranten ausgrenzen oder sie als problematisch und gefährlich erscheinen zu lassen. Dafür ist der Kölner Fall besonders bezeichnend. Über Monate wurde hier völlig unberechtigterweise eine islamophobe Stimmung aufgebaut, und zwar im Zusammenwirken in einem breiten Spektrum von konservativen Politikern bis zu sich als links verstehenden Exponenten wie Günter Wallraff und Ralph Giordano. Ein großer Moscheebau, der als solcher ebenso legal und legitim ist wie der Bau einer Kirche oder einer Synagoge, wurde bekämpft, zum Teil grundsätzlich, zum Teil wegen der Größe. Als dann eine rechtsradikale Gruppe exakt diese Forderung übernahm, waren dieselben Exponenten entsetzt und nahmen an Gegendemonstrationen teil. Etwas mehr Nachdenken vorher wäre sinnvoller gewesen.

4. Deutsche Depression und kontrafaktische Wissenschaft

Was hier an einem aktuellen Beispiel exemplifiziert wird, hat allerdings eine lange Tradition. Dazu seien zwei Beispiele angeführt: ein bekannter Film und ein neuerdings populärer Begriff.

1974 drehte Rainer Fassbinder „Angst essen Seele auf“ – einen Film, der mit simplen Mitteln ein depressives Bild des „Gastarbeiters“ zeichnet. Seine filmischen Mittel waren einfach: In dem Film regnet es immer, immer wieder wird durch Türen hindurch fotografiert und die Menschen schauen sich resigniert und lange schweigend ins Gesicht. Dieser Film war lange Zeit für das Genre des deutschen Migrantenfilms bestimmend, bis dreißig Jahre später Fatih Akin einen neuen Typus des Migrantenfilms mit ironisch-bizarren Elementen schuf – zum Teil in Anlehnung an britische Muster. Während Fassbinders fast gleichzeitig entstandenes antisemitisch gefärbtes Stück „Die Stadt, der Müll und der Tod“ und der dazugehörige Film kaum Einfluss auf die weitere Entwicklung hatten und heute weitgehend vergessen sind, passte sein Klischee vom armen, kranken, depressiven und isolierten Ausländer in das negative deutsche Selbstbild und trug zu der

eigenartigen Verbindung von Mitleids- und Distanzhaltung bei, die sich in der bundesdeutschen Kultur zunächst gegenüber den „Gastarbeitern“ und später gegenüber „den Türken“ entwickelte. Auch in einem großen Teil der Literatur wird das Klischee der Benachteiligung allzu sehr betont. Es wird vergessen, dass es sich bei den angeworbenen ausländischen Arbeitskräften um ökonomisch außerordentlich aktive Menschen handelte, die mit harter Arbeit im Durchschnitt ebenso viel verdienten wie die sozialversicherungspflichtigen inländischen Arbeitnehmer (Thränhardt u.a. 1994; Mehrländer/Ascheberg/Ueltzhöffer 1995; Venema/Grimm 2002).

Ein zweites Beispiel ist die Erfindung des eingängigen Begriffs „Parallelgesellschaft“. Am 23.8.1996 behauptete Wilhelm Heitmeyer in einem Interview mit der „Zeit“ zum ersten Mal, die Migranten in Deutschland lebten in einer „Parallelgesellschaft“. Er hat den Begriff in der Folge erfolgreich popularisiert, konnte dafür aber keine empirischen Belege vorweisen. Wie inzwischen eine ganze Reihe von Studien nachgewiesen haben, sind die Einwanderungsgruppen in Deutschland in vergleichsweise geringem Maße segregiert – weniger als dies in Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden der Fall ist, von den USA ganz zu schweigen. Wendet man amerikanische oder kanadische Kriterien an, so gibt es „in Deutschland fast keine ‚ethnisierten Wohnviertel‘ und mit Sicherheit keine Ghettos“ (Schönwälder/Söhn 2007, 14). Klaus-Peter Strohmeier (2006) ist am Beispiel der nordrhein-westfälischen Städte zum gleichen Resultat gekommen, er weist aber darauf hin, dass die städtischen Strukturen gravierende *soziale* Unterschiede aufweisen und dass diese Unterschiede über die Jahrzehnte stabil geblieben sind – vor und nach den neueren Einwanderungswellen. Dirk Halm und Martina Sauer (2006) haben das Konzept „Parallelgesellschaft“ exakt definiert und empirisch untersucht, ebenfalls mit dem Ergebnis, dass das Phänomen in Deutschland in nennenswertem Umfang nicht existiert.

Von der wachsenden Verflechtung der Migranten mit der einheimischen Bevölkerung war schon die Rede. Auch empirische Studien zur Ver-

einzugehörigkeit der Bevölkerung türkischer Herkunft in Deutschland zeigen ein ausgewogenes Verhältnis von Organisation im Bereich türkei-stämmiger und allgemeiner Organisationen, wobei der Arbeitsbereich ganz überwiegend integrativ organisiert ist, vor allem in den Gewerkschaften, der religiöse Bereich dagegen weitgehend türkeibezogen, was angesichts mangelnder einheimischer islamischer Strukturen und der oben geschilderten Vereinbarungen zur Dominanz des türkischen Staatsislams wenig verwunderlich ist. Ansonsten gehen die Schwerpunkte der Vereinsaktivitäten von deutsch- und türkei-stämmigen Menschen weithin parallel. Türkei-stämmige zeigen ein stärkeres religiöses Profil, Einheimische sind stärker in Umwelt-Organisationen aktiv. Jüngere Migranten bzw. Migrantenkinder und Eingebürgerte nähern sich stärker dem deutschen Profil an (Halm/Sauer 2005).

All diesen empirischen Ergebnissen zum Trotz ist das Wort in Mode gekommen. Es bestimmt kontrafaktisch den öffentlichen Diskurs und hat im Jahr 2004 – dem Jahr des Anschlags auf Theo van Gogh – den zweiten Platz bei der Wahl zum „Wort des Jahres“ erreicht. „Parallelgesellschaft“ ist ein vielfach benutzter Begriff geworden, der mit einem gewissen Grauen vor Abweichung verbunden wird. Eine neue Literaturgattung, gegründet auf spektakuläre Einzelfälle, beschäftigt sich mit Ehrenmorden und Zwangsehen und in der Öffentlichkeit entsteht dadurch der Eindruck, dies sei typisch für die Einwanderung aus der Türkei. Obwohl schon die erste Veröffentlichung Heitmeyers in dieser Richtung kritisiert worden ist, weil seine apokalyptischen Behauptungen in den Daten keine Grundlage finden (Santel 1998) und obwohl auch mit Recht darauf hingewiesen worden ist, dass moderne Gesellschaften pluralistisch seien und damit auch kulturelle Differenzierungen legitim seien, ist die emotionale Kraft des Angstbegriffes Parallelgesellschaft stark. Der Begriff wird – und das ist ein weiteres Charakteristikum der veränderten Konfliktlagen in der Migrationsdebatte – von ganz rechts bis ganz links verwendet. Die deutsche Diskussion ist zwar nicht so aufgeregt und emotionalisiert wie die in den Niederlanden oder in

Dänemark, gleichwohl wird sie für Migranten und vor allem für Moslems im täglichen Leben spürbar. Wurden Migranten früher als Türken stereotypisiert, so jetzt als Moslems und dies, obwohl die Türkei keineswegs ein islamisch definiertes Land wie Saudi-Arabien oder Pakistan ist, sondern ein explizit laizistisches Land, in dem Religionsvertreter weit weniger Einfluss haben als in Deutschland.

Wie unwohl sich ganz normale Moslems in dieser Situation fühlen, die nach dem 11. September noch sehr viel angespannter geworden ist, hat Katajun Amirpur (2008) in ihrem persönlich gehaltenen und engagierten Beitrag „Zerrbilder des Islams“ klargemacht. Von der Politik (Kopftuchverbote) über die Medien und Internet-Angeboten an der Grenze zur Volksverhetzung (Preuß 2007) bis hin zum täglichen Leben sind Moslems Ausgrenzungen ausgesetzt. Die ehemalige Berliner Ausländerbeauftragte John hat dazu bemerkt, es bestehe inzwischen für moslemische Frauen mit Kopftuch faktisch ein Berufsverbot. Hier kommt auch die Kehrseite der Entspannung zwischen links und rechts in der Migrationspolitik zum Vorschein. Von ganz links bis ganz rechts lassen sich nun dieselben anti-islamischen Stereotypen finden. Sie gehen mit der „Schleier-Literatur“ seit Betty Mahmudi ins Herz und sind mit Huntingtons „Who Are We?“ auch international prominent vernetzt. Es wird noch viel daran zu arbeiten sein, auch die Einwanderer und ihre Religionen in unser demokratisches, freiheitliches und pluralistisches Staats- und Gesellschaftsverständnis einzubeziehen.

Wir sollten dabei allerdings nicht resignieren. Der niederländische Historiker Lucassen (2005) hat ein faszinierendes Buch vorgelegt, in dem er die Entwicklung von Bedrohungsgefühlen in Einwanderungssituationen in England, Frankreich und Deutschland im 19. Jahrhundert und im 20. Jahrhundert beschreibt: Polen bzw. Türken in Deutschland, Italiener bzw. Moslems in Frankreich, Iren bzw. Caribbeans in England. Erschütternd ist dabei, wie stark diese Bedrohungsvorstellungen die jeweilige nationale Gefühlswelt beherrschten und wie stark gerade Intellektuelle – etwa Max Weber – an ihrer Entstehung mitwirkten. Erleichternd ist aber, dass nach einigen Jahr-

zehnten diese Bedrohungsgefühle den Nachfahren kaum mehr verständlich sind. Von daher ist die Wissenschaft aufgerufen, rational zu diskutieren, terminologisch exakt zu unterscheiden, sauber zu arbeiten und breit international zu vergleichen. Die Öffentlichkeit sollte sich daran gewöhnen, Migranten nicht als Exoten zu begreifen, sondern mit den gleichen Maßstäben zu messen wie Einheimische. Die Politik muss Entscheidungen treffen, die nicht Vorurteile bedienen, sondern dem Allgemeinwohl nützen und dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat angemessen sind.

5. Krise der Modelle: Republikanismus in Frankreich, Multikulturalismus, Großbritannien

Deutsche Intellektuelle haben oft nach Frankreich, England oder in die Niederlande geblickt, um stimmige und mit Selbstbewusstsein propagierte Modelle der Integration zu identifizieren. Nach den Unruhen in den Banlieus, den islamistischen Attentaten in London und dem Klimasturz in den Niederlanden ist es in dieser Hinsicht zu einigen Enttäuschungen gekommen.

Schon äußerlich unterscheidet sich das Bild der Einwanderer in England und in Frankreich. In England versucht man, Eigenheiten der Kleidung von Minderheiten wie die Turbane der Sikhs, die Kopftücher der moslemischen Frauen und sogar die Haartracht der Rastafaris in das offizielle Erscheinungsbild zu integrieren. Das gilt auch für Hoheits- und Uniformträger wie Polizisten, Busfahrer oder Feuerwehrleute. Kopftücher gelten nicht als Problem, sondern als kulturelles Recht. Ganze Stadtteile sind sichtbar von bestimmten Einwanderergruppen geprägt, es gibt islamische ebenso wie katholische, anglikanische oder jüdische Privatschulen. In der BBC sprechen jüdische ebenso wie moslemische, katholische ebenso wie protestantische und hinduistische Religionsvertreter über ihren Glauben. Unterschiede gelten als legitim und Großbritannien definiert sich offiziell als „multikulturelle Gesellschaft“.

Ganz anders Frankreich: Ideal ist dort die „republikanische Gleichheit“ aller, verbunden mit der Idee des „Universalismus“, also der gleichen Rechte und Position für alle. „Wir treten für eine materiell und moralisch integrierte Nation ein, mit einer stabilen Zentralgewalt, festgelegten Grenzen, einer relativen moralischen, geistigen und kulturellen Einheit der Einwohner, die gewissenhaft dem Staat und seinen Gesetzen anhängen“, schreibt die Soziologin Dominique Schnapper, Mitglied des Verfassungsrates. Dementsprechend sind Zeichen der Besonderheit unerwünscht. Das Verbot des Kopftuchs und anderer religiöser Zeichen in den französischen Schulen nicht nur für Lehrerinnen, sondern auch für Schülerinnen – eine Maßnahme, in der die republikanische Linke und die gaullistische Rechte übereinstimmen – stellt den vorläufigen Höhepunkt der Ablehnung sichtbarer Unterschiede im öffentlichen Raum dar. Während viele Moslems zunächst protestierten, schlossen sie sich hinter der Republik zusammen, als irakische Extremisten mit einer Entführung das Kopftuchverbot kippen wollten. In der Abstimmungskampagne um die europäische Verfassung waren die Moslems gar europäischer als ihre Landsleute einheimischer Herkunft, die „Français de souche“: Die moslemischen Organisationen sprachen sich mehrheitlich für die Verfassung aus (Les organisations musulmanes de France pour le oui, in: *Le Monde*, 10.5.2005).

Ganz in diesem Sinn spricht sich auch SOS Racisme, die Einwanderer-Organisation gegen Diskriminierung, gegen Quoten und „Kommunitarismus“ aus. „SOS Racisme ist aus mehreren Gründen entschieden gegen Quoten. Zu allererst deswegen, weil wir dafür sind, dass jeder gleich behandelt wird, was auch seine Hautfarbe oder der Klang seines Namens sei. Außerdem macht die Logik der Quotierung klar, dass jeder in eine „kommunitäre“ Gruppe gedrängt wird, zusammen mit anderen mit dem gleichen Hintergrund. Dagegen ist es ja gerade einer der ganz großen Vorzüge Frankreichs, dass die Menschen sich

nicht auf Grund ihrer ethnischen, religiösen oder kulturellen Herkunft definieren, sondern auf Grund ihres politischen Bürgerrechts.“²

In Frankreich sind Herkunftsunterschiede in der Wissenschaft ebenso wie in der öffentlichen Diskussion tabu, während sie in den angelsächsischen Ländern die Essenz der Forschung ausmachen. So wurde die französische Soziologin Michèle Tribalat angegriffen und des Rassismus bezichtigt, weil sie differenzierende Statistiken zur Integration an Hand der Herkunft verschiedener Einwanderungsgruppen erstellt hatte. Andererseits wird in Großbritannien der Begriff „race relations“ immer noch offiziell verwendet und es gibt auf allen Ebenen Institutionen, die sich damit beschäftigen – dies obwohl die wissenschaftliche Diskussion inzwischen über den Rasse-Begriff hinaus ist, denn dieser Begriff setzt die Existenz von Rassen voraus und evoziert damit Rassismus. In der offiziellen britischen Volkszählung (und ähnlich in der amerikanischen) werden alle Menschen nach einer wenig konsistenten Mischung von ethnischen, rassistischen und herkunftsbezogenen Kriterien wie Asian, Black, Chinese oder Afro-Caribbean kategorisiert, die ihre Trennschärfe aus dem Gegensatz zu dem Begriff „white“ gewinnen, der Europäer und Amerikaner beschreibt. In der französischen (und ebenso in der deutschen) Statistik dagegen ist jedes ethnische oder rassistische Kriterium tabu und es kann nur nach der Staatsangehörigkeit oder dem Geburtsort und -land gefragt werden.

Ganz entsprechend wird in England die Integration von einer bunten Vielfalt unterschiedlicher Organisationen und Aktivitäten getragen, einschließlich von sehr viel ehrenamtlichem Engagement und der Förderung der Selbsthilfe der Einwanderer. In der Öffentlichkeit und in den Medien sind die unterschiedlichen Einwanderergruppen stark präsent. Sie vertreten ihre Interessen selbst und setzen sich durchaus auch mit staatlichen Autoritäten auseinander. Diskriminierungsbekämpfung und Diskriminierungsvorwürfe sind ständig kontroverser Gegenstand öf-

2 1 SOS Racisme (www.sos-racisme.org/, 5. Juni 2005).

fentlicher Debatten. Menschen mit Migrationshintergrund sind im Unterhaus ebenso wie im Oberhaus vertreten und die vier moslemischen Unterhaus-Abgeordneten haben sich nach den Anschlägen in London öffentlich deutlich zu Wort gemeldet. Da die Einwanderer überwiegend Labour wählen und auch durch Labour-Abgeordnete vertreten werden, sind sie seit Jahrzehnten Objekt und inzwischen auch Subjekt der politischen Auseinandersetzung.

Obwohl es in Frankreich fünf Millionen Menschen gibt, die aus Nordafrika und anderen Teilen Afrikas eingewandert sind oder deren Vorfahren von daher stammen, sind sie weder in der Nationalversammlung noch im Senat vertreten. In der Öffentlichkeit spielen Einwanderergruppen nur eine geringe Rolle. Die große Ausnahme war die Protestbewegung der *Beurs*, der Einwanderer der zweiten Generation, nach der Erschießung eines von ihnen durch die Polizei in den achtziger Jahren unter dem Motto *Touche pas à mon pote*. Die Bewegung wurde von Präsident Mitterrand diskret gefördert und führte seiner Sozialistischen Partei Wähler und Aktivisten zu. Innenminister Sarkozy hat im Jahr 2004 demonstrativ einen Moslem zum Präfekten eines Departments ernannt. Seine Begründung, Bürger mit Einwanderungshintergrund müssten gefördert werden, löste umgehend eine Kontroverse aus. Präsident Chirac verwies auf die republikanische Gleichheit und die Bestenauswahl – Kriterien, die den Migranten aber bisher wenig geholfen haben. Deshalb gibt es seit 1981 faktisch auch in Frankreich besondere Förderungsanstrengungen im Städtebau und im Schulwesen. Elf Prozent der Schüler werden in *Zones d'Education Prioritaire (ZEP)* unterrichtet, in denen mehr Mittel und mehr Lehrer eingesetzt werden. Dabei wird aber streng darauf geachtet, dass es bei einer geografischen Definition benachteiligter Gebiete bleibt und es keine besondere Erwähnung von Herkunftsgruppen gibt. Faktisch geht es aber um die Sozialwohnungsgebiete in der Peripherie von Paris, Lyon, Marseille, Lille und anderen großen Städten, in denen konzentriert Einwanderer aus den früheren Kolonien leben.

Das britische und das französische Modell der Integration ist jeweils in sich stimmig. Beide Modelle verkörpern Ideen von der Nation, die eine lange Geschichte haben, der Struktur der beiden Nationen selbst entsprechen und auch in der Kolonialzeit angewendet worden sind: *direct rule* in den französischen Kolonien und *indirect rule* in der britischen. In der Praxis verhindert allerdings weder das multikulturell-pluralistische noch das republikanisch-egalitäre Modell Benachteiligung und Diskriminierung: Ein großer Teil der Franzosen arabischer und afrikanischer Herkunft leben in Trabantenstädten und sind arbeitslos. In Großbritannien sind trotz annähernder Vollbeschäftigung ein Viertel der 150.000 Akademiker muslimischer Religion arbeitslos, wie eine Untersuchung der britischen Regierung ergab (Guardian Unlimited, 19.7.2005). Die beiden Modelle erlauben es allerdings, sich gegenüber derartigen Problemen zu immunisieren. In den luftigen Welten des Republikanismus und des Multikulturalismus kann man sich intellektuell wohl fühlen, auch wenn die Realitäten für die Betroffenen weniger angenehm sind. In der Praxis gibt es aber eine Übereinstimmung: In beiden Ländern führen die Zuweisungspraxis der Wohnungsbürokratien und die Marktmechanismen dazu, dass bestimmte Einwanderergruppen konzentriert zusammenleben und ausgegrenzt werden: in Frankreich an der Peripherie der großen Städte, in Großbritannien eher in den Stadtzentren oder zentrumsnahen Bereichen wie im Londoner East End.

Deutschland hat kein derart verankertes und in sich stimmiges Modell. Das führt dazu, dass deutsche Intellektuelle sich vielfach am Republikanismus oder am Multikulturalismus orientieren. Da das angelsächsische Modell weltweit dominierend ist, ist seine Anhängerschaft auch in Deutschland deutlich größer und republikanische Appelle sind deshalb eher auf frankophile Intellektuelle beschränkt. Zudem korrespondiert die Idee des Multikulturalismus mit einer deutschen Tradition, die seit Herder davon ausgeht, dass man bei der Identität bleiben sollte, in die man geboren wird.

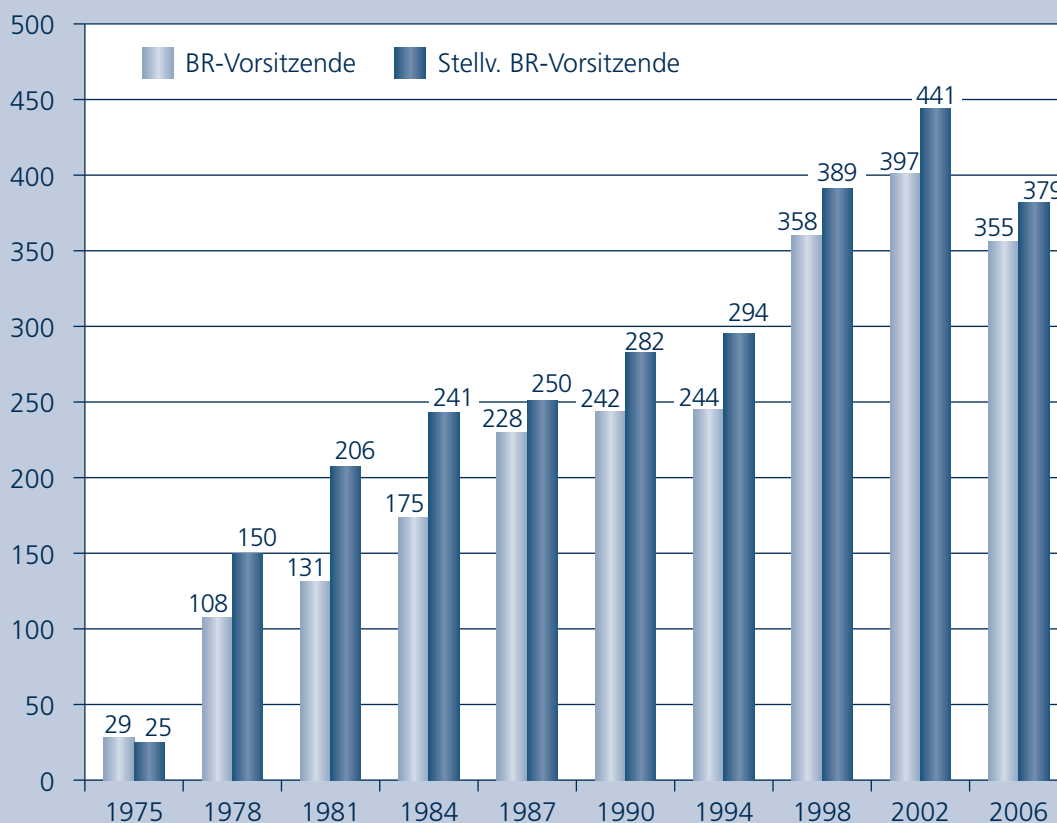
6. Das deutsche Modell vor den Herausforderungen der Globalisierung

Überblickt man die Grundkonzeptionen, die die deutsche Politik gegenüber Einwanderern positiv bestimmt haben, so fallen wirtschaftliche Dynamik, Sozialstaat und europäische Integration besonders auf. Einwanderung galt in den Anfangsjahren zu Recht als Bestätigung und gleichzeitig als Dynamisierung des „Wirtschaftswunders“, obwohl sich die Deutschen gerade in den Jahren der starken Einwanderung 1968–73 von ihren ökonomischen Tugenden verabschiedeten: Sie arbeiteten weniger, machten länger Urlaub, ließen die Studenten immer länger studieren und perfektionierten ihren Sozialstaat. In diesen wurden allerdings auch die Einwanderer ganz weitgehend einbezogen: Sie erwarben und erhielten Rechte in der Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung,

was sie nicht nur zu Wirtschaftsbürgern, sondern auch zu Sozialbürgern machte. Während die Einbürgerungsraten bis 1999 sehr niedrig blieben, wurde allen ausländischen Arbeitnehmern 1972 das aktive und passive Wahlrecht zu den Betriebsräten zuerkannt – einer Institution, die in den deutschen Betrieben sehr relevant ist und effektiv funktioniert. Nach einigen Jahren des gegenseitigen Lernens führte dies dazu, dass es zu einer weitgehenden Gleichbehandlung innerhalb der Betriebe kam. Als offizielle Linie der deutschen Politik wurde in den siebziger Jahren die soziale und wirtschaftliche Gleichstellung der Ausländer proklamiert, was mit der europäischen Integration harmonierte, die diese Prinzipien durchsetzte. Insgesamt hat das dazu geführt, dass die Zuwanderer aus den Anwerbeländern in Deutschland sozial und wirtschaftlich gut integriert wurden. Sie gehörten zur Kernbelegschaft der großen Industriebetriebe.

Schaubild 3:

Betriebsratsvorsitzende und stellvertretende Betriebsratsvorsitzende ausländischer Herkunft im Bereich der IG Metall



Quelle: IG Metall. 2006 verkürzter Erhebungszeitraum

Die deutsche Anwerbung beschränkte sich weitgehend auf Europäer (Steinert 1995), wobei der europäische Status der Türkei immer umstritten blieb. Auf die wirtschaftlichen Probleme seit den Ölkrisen von 1974 und 1979 reagierte Deutschland allerdings mit einem zeitweiligen Ausschluss neuer Einwanderer vom Arbeitsmarkt, insbesondere von Familienangehörigen und Asylbewerbern. Mit der Krise des Wirtschaftsstandorts Deutschland und der Finanzierung des Sozialstaats ist auch eine Krise der Integration verbunden, die in Deutschland weitgehend von sozialstaatlichen Prinzipien her konstruiert wurde. Die neueren Zuwanderergruppen sind weit weniger in der Arbeitswelt verankert als die ehemaligen „Gastarbeiter“. „Geduldet“ Ausländer haben ohnehin keine langfristigen Perspektiven in Deutschland und können zum Beispiel keine Ausbildung absolvieren. Die insgesamt wachsende Arbeitslosigkeit schlägt stark auf die Zuwanderer insgesamt durch, insbesondere weil traditionell ein Schwerpunkt in der Beschäftigung in der Industrie liegt.

Von Anfang an war Betreuung und Beratung der „Gastarbeiter“ und der Flüchtlinge Bestandteil des deutschen Zuwanderungs-Systems. War dabei einerseits ein gewisser Paternalismus zu kritisieren, so waren die Sozialverbände und die mit ihnen verbundenen Kirchen doch von Anfang an Fürsprecher für die Migranten, allerdings mit der Folge, dass diese selbst und ihre Selbsthilfe-Organisationen weniger wahrgenommen wurden als in England (Puskeppeleit/ Thränhardt 1990; Koopmans 2002). In biblischer Diktion verstanden sich die kirchlichen Wohlfahrtsverbände als „Mund der Stummen“. Ironischerweise hatten es die Migranten und ihre in Deutschland geborenen Kinder gerade in den kirchlichen und wohlfahrtsverbandlichen Organisationen besonders schwer, Positionen zu erlangen. Mangelte ihnen im Staat das Bürgerrecht, so entsprach dem im kirchlichen Bereich die konfessionelle Struktur.

In die Krise geriet das deutsche Modell der Anwerbung folgerichtig mit der Krise des wirtschaftlichen Wachstums und der Finanzierung der Sozialsysteme. Die Anwerbung wurde 1973 gestoppt und in der Folge wurden nur noch selektiv Arbeitskräfte angeworben, beispielsweise im

Rahmen deutsch-polnischer Saisonarbeit (Hunger 1990) oder im Rahmen der „Green-Card-Initiative Bundeskanzler Schröders für den Software-Bereich (Kolb 2004). Eine sehr viel geringere Akzeptanz genossen andere Arten von Einwanderung. Die Aussiedler, die während des Kalten Kriegs als lebender Beweis der Überlegenheit des westlichen Systems gegolten hatten und gleichzeitig auch als motivierte Arbeitskräfte sehr begehrt waren, wurden weniger geschätzt, als der Ostblock zusammenbrach, sie zu Hunderttausenden kamen und der Arbeitsmarkt nicht mehr aufnahmefähig war. Noch dramatischer war die Entwicklung bei den Asylbewerbern. Auch bei ihnen schwand die Aufnahmebereitschaft, als sie in größeren Zahlen kamen und die Legitimität ihrer Asylbegehren nicht mehr den politischen Gegebenheiten des Kalten Kriegs entsprach.

In allen Einwanderungsländern prägen also die nationalen Strukturen und das eigene Selbstverständnis die Art der Integration. Wie in den anderen großen Einwanderungsländern ist der öffentliche Diskurs auch in Deutschland vielfach von den realen Problemen der Einwanderer weit entfernt. Wichtiger als neue Modelle und besondere Förderungsprogramme sind leichter und schneller Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Staatsangehörigkeit und zu vollständiger Gleichberechtigung und die öffentliche Anerkennung der vollen Zugehörigkeit der Einwanderer zur Gesellschaft. Stattdessen machen sich in immer neuen Wellen alarmistische Diskurse und ideosynkratische Fixierungen bemerkbar, die zum Teil in der jeweiligen nationalen Geschichte begründet sind, zu anderen Teilen aber auch transnational vermittelt werden. So rief der deutsche Innenminister Otto Schily nach dem Mord an Theo van Gogh aus, „Holland ist überall“, auch wenn die Situation in Deutschland sehr friedlich blieb.

Von daher ist es wichtig, die tragenden Strukturen des „deutschen Modells“ zu identifizieren, zu stärken und weiterzuentwickeln: solidarische Einbindung der Arbeitnehmer in den Betrieben mit effektiv gleichen Löhnen, Ausbildung im dualen System als zusätzliche Alternative zum Weg über Schule und Hochschule, gleiche Rechte und Pflichten im Sozial- und insbesondere auch im Gesundheitssystem. Hinzukommen müssen frei-

lich auch die politische Gleichberechtigung, das Bürgerrecht und das Gefühl der Zugehörigkeit. Wichtig ist es aber, darauf hinzuweisen, dass die traditionellen Stärken des deutschen Modells erodieren und dass dies nicht unausweichlich ist. Die Schweiz macht zur Zeit vor, dass korporatistische Einbindung nach wie vor möglich und erfolversprechend ist, trotz aller populistischen Agitationen. Dort wird das duale System flächendeckend verwirklicht und immer mehr „Secundos“ und „Secundas“, Angehörige der zweiten Generation, kommen in gehobene Positionen. Die Tarifbindung und der Mindestlohn führen

flächendeckend zu befriedigenden Löhnen. Das traditionelle Einbürgerungsdefizit wird abgebaut und es kommt zu einer großen Einwanderungswelle, die das Geburtendefizit ausgleicht und die Wirtschaft dynamisiert.

Man muss sich also nicht unbedingt an angelsächsischen Modellen des Niedriglohns, der Spaltung der Gesellschaft und der Lösung sozialer Probleme durch Massengefängnisse orientieren. Es gibt Alternativen, den sozialen Rechtsstaat zu bewahren und auszubauen, mit den Einwanderern und im wohlverstandenen Interesse der Einheimischen und der Einwanderer.

Literatur:

- Amirpur, Katajun 2008: Zerrbilder des Islams. Eine Polemik, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), *Entwicklung und Migration*, Berlin, 238–251.
- Arenhövel, Mark 1998: Transition und Konsolidierung in Spanien und Chile, Gießen.
- Bov, Angstmacher und Aufklärer, in: *Süddeutsche Zeitung* 190, 20.8.2007.
- Bovensiepen, Nina 2007: Fachkräftemangel kostet jährlich 20 Milliarden, in: *Süddeutsche Zeitung* 190, 20.8.2007.
- Hagedorn, Heike 2001: Wer darf Mitglied werden? Einbürgerungen in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen.
- Halm, Dirk/Sauer, Martina 2005: Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland, Essen.
- Halm, Dirk/Sauer, Martina 2006: Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2/2006, 18–24.
- Heitmeyer, Wilhelm 1996: Für türkische Jugendliche in Deutschland spielt der Islam eine wichtige Rolle. Erste empirische Studie: 27 Prozent befürworten Gewalt zur Durchsetzung religiöser Ziele, in: *Die Zeit* vom 23.8.1996.
- Heitmeyer, Wilhelm/Kühnel, Wolfgang/Strobel, Rainer 1999: Junge Aussiedler zwischen Assimilation und Marginalität. Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW, Düsseldorf.
- Heitmeyer, Wilhelm/Müller, Joachim/Schröder, Helmut 1997: Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Hunger, Uwe 2000: Der „rheinische Kapitalismus“ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden.
- Huntington, Samuel P. 2004: *Who Are We? Die Krise der amerikanischen Identität*, Hamburg.
- Keller, Claudia 2007: NRW fordert Einbürgerungskampagne. Der Integrationsminister erwartet eine neue Debatte um Doppelpass, in: *Der Tagesspiegel*, 12.8.2007.
- Kolb, Holger 2004: Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik, Münster.
- Kolb, Holger 2008: Punktesysteme, Einwanderungsplanwirtschaft und marktwirtschaftliche Alternativen oder: Was kann Deutschland von Kanada lernen? in: Petra Bendel/Axel Kreienbrink Hg., *Kanada und Deutschland. Migration und Integration im Vergleich*, Nürnberg: BAMF, 56–77.
- Koopmans, Ruud/Paul Statham: *Challenging the Liberal Nation State? Postnationalism, Multiculturalism and Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany*, Berlin: WZB 1998.
- Lucassen, Leo 2005: *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana/Chicago.
- Mehrländer, Ursula/Ascheberg, Carsten/Ueltzhöffer, Jörg 1995: Repräsentativuntersuchung '95: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Michalowski, Ines 2007: *Integration als Staatsprogramm. Frankreich, Deutschland und die Niederlande im Vergleich*, Münster.
- OECD 2007: *International Migration Outlook. Annual Report*, Paris.
- Prantl, Heribert 1994: *Deutschland – leicht entflammbar*. München.
- Preuß, Roland 2007: Islamfeind – und stolz darauf, in: *Süddeutsche Zeitung* 200, 31.8.2007.

- Puskeppeleit, Jürgen/Thränhardt, Dietrich 1990: Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Perspektiven der Beratung und Sozialarbeit, der Selbsthilfe und Artikulation und der Organisation und Integration der eingewanderten Ausländer aus den Anwerbestaaten in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg: 1990.
- Santel, Bernhard 1998: Töten für den Islam, in: FAZ, 13.7.1998.
- Schiffauer, Werner 2006: Verwaltete Sicherheit – Präventionspolitik und Integration, in: Michael Bommers/Werner Schiffauer (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt, 113–164.
- Schmidtke, Oliver 2008: Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland? in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Entwicklung und Migration, Berlin, 51–78.
- Schönwälder, Karen/Söhn, Janina 2007: Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentration, WZB Discussion Paper, Berlin.
- Steinert, Johannes-Dieter 1995: Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945–1961, Osnabrück.
- Straubhaar, Thomas 2003: Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft? in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan-Sonderheft 22, 76–89.
- Strohmeier, Klaus-Peter 2006: Segregation in den Städten, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2002: Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, in: Leviathan, 30. Jg., 220–249.
- Thränhardt, Dietrich 2006: Deutsch- Ausländer, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hg.), Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, Frankfurt am Main, 273–294.
- Thränhardt, Dietrich u. a. 1994: Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik, Düsseldorf.
- Triadafilopoulos, Tradafilos 2008: Rethinking the Origins of the Canadian Points System, in: Petra Bendel/Axel Kreienbrink (Hg.), Kanada und Deutschland. Migration und Integration im Vergleich, Nürnberg: BAMF, 24–55.
- Venema, Mathias/Grimm, Claus 2002: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Willems, Ulrich 2004: Neutraler Staat, Kultur und Säkularismus in der BRD, in: Manfred Walther (Hg.), Religion und Politik. Zur Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes, Baden-Baden, 303–328.
- Zekri, Sonja 2007: Integration sieht anders aus. Warum werden in Deutschland so wenige Imame ausgebildet? In: Süddeutsche Zeitung 188, 17.8.2007.

Ursula Boos-Nünning

Bildung und Qualifizierung: Chancengleichheit in der Migrationsgesellschaft?

Die Situation

Der Mikrozensus von 2005 hat es für alle offen gelegt: In Deutschland leben nicht 8,9% „Ausländer“ und „Ausländerinnen“, sondern 19,6% Personen mit Migrationshintergrund, in Westdeutschland mehr als in Ostdeutschland, in den Städten in größerer Zahl als auf dem Lande. Und sie sind jünger: Von den unter 25-Jährigen haben 27% und von den unter 6-Jährigen 30% einen Migrationshintergrund – deutschlandweit.

Die Einwanderung hat die Anforderungen an das Bildungssystem und an die Hilfesysteme für Kinder und Jugendliche verändert. Es ist in Wissenschaft und Politik unstrittig, dass gravierende Mängel in der Bildungs- und Sozialbilanz der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund bestehen und dass Deutschland vom Ziel der Chancengleichheit weit entfernt ist.

Kinder und Jugendliche sind *erstens* im Bildungsbereich durchgängig benachteiligt, belegt durch die Unterrepräsentanz der 3-Jährigen im Kindergarten bei Angleichung in der Gruppe der 4- bis 6-Jährigen, durch die geringere Zahl vorzeitiger Einschulungen und – was wichtiger ist – durch einen doppelt so hohen Anteil an Zurückstellungen zu Schulbeginn. Deutlich sind die Disparitäten beim Übergang in das gegliederte Schulsystem. Schüler und Schülerinnen mit Migrationshintergrund besuchen vornehmlich Haupt- und Realschulen und selbst diejenigen, die den Übergang schaffen, scheitern doppelt so häufig wie einheimische Deutsche (20% gegenüber 10%). Rückstellungen oder Klassenwiederholungen beginnen schon in der Grundschule – in den Jahrgangsstufen 1 bis 3 ist das Wiederholungsrisiko von Kindern mit Migrationshintergrund um das

Vierfache erhöht. Sie haben deutlich niedrigere Bildungsabschlüsse aufzuweisen, deutlich mehr bleiben ohne Abschluss oder erhalten nur einen Hauptschulabschluss und weniger einen mittleren Bildungsabschluss oder eine Hochschulreife. Alle Schulleistungsstudien belegen zudem das schlechte Abschneiden dieser Gruppe.

Im Übergang zu einer beruflichen Ausbildung und in einen Beruf bestehen *zweitens* spezifische Barrieren: Jugendliche mit Migrationshintergrund haben bei gleichen Voraussetzungen deutlich schlechtere Chancen, eine berufliche Ausbildung aufzunehmen, als einheimische Deutsche. Der Übergang in das Erwerbsleben wird auf der Grundlage des Ausbildungs- und Erwerbsstatus der 20- bis unter 26-Jährigen thematisiert; markant ist die doppelt so hohe Nichterwerbspersonenquote, nicht allein zurückführbar auf das niedrigere Bildungsniveau.

Trotz der rechtlichen Gleichstellung eines großen Teils der Kinder, Jugendlichen und Familien mit Migrationshintergrund in die Kinder- und Jugendhilfe und trotz der Tatsache, dass vielen Migrationsfamilien alle Angebote rechtlich offen stehen, wird *drittens* durch die Inanspruchnahmestatistiken ihre Unterrepräsentation in allen Formen der Beratung und Hilfen belegt. Die fehlende Repräsentanz von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in vielen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe wird seit längerem in Bezug auf institutionell angebotene Freizeitbeschäftigungen, in Bezug auf Beratungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe bis hin in Bezug auf Teilbereiche der Krisenintervention konstatiert. Ebenso ist die Unterrepräsentanz von Familien mit Migrationshintergrund in allen Formen der Hilfen zur Erziehung festzustellen.

Ursachen für fehlende Chancengleichheit

Wenn sich auch Wissenschaft und Politik einig in der Beschreibung der Chancenungleichheit für junge Menschen mit Migrationshintergrund sind, so werden die Ursachen sehr unterschiedlich diskutiert.

Was die *Bildung* anbetrifft, so haben die Veröffentlichung der Daten der IGLU und Pisa-Studien die Diskussion um die schulischen Fertigkeiten der Schüler und Schülerinnen mit Migrationshintergrund belebt. Für das schlechte Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich wurde anfangs trotz unzureichender Datengrundlage sehr schnell der Ausländeranteil in den Klassen und die Anwesenheit ausländischer Schüler und Schülerinnen verantwortlich gemacht. Es wird suggeriert, dass die Daten – wie auch die auf dem Mikrozensus beruhende Analyse des deutschen Bildungsberichtes – erlauben, die Ursachen bei den Schülern und Schülerinnen mit Migrationshintergrund und ihren Familien zu verlegen. Die Migrationsfamilien selbst – insbesondere Familien mit türkischem Hintergrund und deren Lebenssituation (Abschottung, besonders niedriges soziales und kulturelles Kapital) – sowie mangelnde Fertigkeiten der jungen Menschen mit Migrationshintergrund selbst (abweichende Sozialisation, Wertorientierungen, fehlende sprachliche Fertigkeiten) seien ursächlich für den geringen Bildungserfolg.

In neuerer Zeit wird auch der Umgang des Bildungssystems mit Migration thematisiert. Der Bildungsbericht z.B. greift wesentliche Fragen auf: die Konzentration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in bestimmten Schulformen und Schulen, den Einfluss eines hohen Migrantenanteils auf die Leistungsfähigkeit von Schulen, die nicht adäquate Leistungsbewertung sowie fehlende Förderung. Ein Blick auf andere Länder zeigt, dass in Deutschland die zweite Generation von Migrationsschülern und -schülerinnen schlechter abschneidet als die erste und dass sich Effekte des beruflichen Status und des Bildungsniveaus der Eltern, der Sprachpraxis im Elternhaus und des Einwanderungsalters deutlich stärker auswirken als in den meisten anderen Staaten.

Die Daten könnten demnach auch anders interpretiert werden: Die deutsche Schule hat es bis heute nicht geschafft, Bedingungen herzustellen, die Schülern und Schülerinnen mit Migrationshintergrund die gleichen Bildungschancen bieten wie einheimisch deutschen. Anders als in den meisten anderen Staaten der OECD und auch als in den europäischen Nachbarländern kompensiert das deutsche Schulsystem Unterschiede von Kindern nach dem Migrationshintergrund (und – so darf nicht vergessen werden – nach sozialer Schicht) nicht. Damit wird der Blick weg von den Defiziten der Schüler und Schülerinnen und ihren Familien auf das Versagen der Bildungseinrichtungen gerichtet.

Es besteht in Wissenschaft, Praxis und Politik Einigkeit über die Unterrepräsentation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im *Zugang zur Ausbildung*. In der Feststellung der Ursachen für das schlechte Abschneiden der jungen Menschen mit Migrationshintergrund liegen jedoch unterschiedliche Hypothesen vor. Im Alltagsverständnis werden heute wie früher fehlende oder gering bewertete Schulabschlüsse (kein oder nur ein Hauptschulabschluss) sowie mangelhafte oder unzureichende deutsche Sprachkenntnisse als Grund für die Schwierigkeiten beim Übergang in eine berufliche Ausbildung verantwortlich gemacht. Es ist richtig, dass ein bedeutsamer Anteil von Jugendlichen mit ausländischem Pass (19,5%; Deutsche: 8%) die Schule ohne Abschluss verlassen und dass deutlich mehr die allgemeinbildende Schule ohne die für einen Übergang in eine berufliche Ausbildung notwendige Qualifikation beenden, wie durch PISA 2003 und 2006 hinsichtlich der mathematischen und naturwissenschaftlichen Kompetenzen und hinsichtlich der Lesekompetenz nachgewiesen wurde. Es ist ferner richtig, dass die schulische Qualifikation eines Teils der Jugendlichen mit Migrationshintergrund von den Ausbildungsbetrieben als unzureichend angesehen wird. Es ist ebenfalls richtig, dass ein – allerdings geringer – Teil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund aufgrund unzureichender deutscher Sprachkenntnisse insbesondere den schulischen Teil der Berufsausbildung ohne Förderung nicht zu bewältigen vermag, sei es, weil die jungen Menschen als Seiteneinsteiger und

Seiteneinsteigerinnen in das deutsche Schulsystem kamen – wie vor allem Jugendliche aus Ausiedler- und Flüchtlingsfamilien – sei es, weil ihnen – obgleich in Deutschland geboren – nicht die notwendigen Kompetenzen vermittelt wurden. Dennoch scheitern deutlich mehr Jugendliche mit Migrationshintergrund bei dem Versuch, eine Ausbildungsstelle zu bekommen und eine Ausbildung aufzunehmen als über eine unzureichende Schulbildung, über zu geringe deutsche Sprachkenntnisse sowie über fachliche Defizite verfügen.

Verantwortlich für das Scheitern ist bei einem erheblichen Teil eine Diskriminierung beim Zugang in eine Ausbildung. Arbeitsmarktdiskriminierung ist dann gegeben, wenn zur Bewertung einer Arbeitskraft Merkmale herangezogen werden, die nicht im Zusammenhang mit ihrer Produktivität stehen. Beim Zugang in eine Ausbildung oder in einen Beruf findet ein „Screening“ statt, das sind Entscheidungen, denen Hypothesen über die Produktivität des oder der Auszubildenden zugrunde liegen. Es werden Arbeitskräfte bevorzugt, die über möglichst viele kostengünstige Merkmale (wie z.B. adäquater Bildungsabschluss oder Testergebnisse, Passgenauigkeit in das fachliche und persönliche Profil für die Arbeitsstelle und für den Betrieb) verfügen. Zusätzlich aber werden Gruppenmerkmale wie Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit oder Wohnbezirk zum Screening verwandt, wobei die Vorstellung besteht, dass für die jeweiligen Gruppen für den Betrieb bei Einstellung unterschiedliche Risiken vorhanden sind. Den Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden in diesen Verfahren spezifische Risiken zugerechnet (Fremdheit, hinderliche religiöse Normen, eine abweichende Sozialisation u.a.).

Je knapper Ausbildungsstellen werden, desto härter wird der Auswahlprozess und desto bedeutsamer wird außerdem die Einbindung oder Nicht-Einbindung in soziale Beziehungsnetze. Diese Netzwerkressource spielt bei allen Betrieben eine gewisse Rolle und macht es möglich, dass Insiderwissen den Zugang zu Stellenausschreibungen erleichtert und Beziehungen und Kontakte in die Stellenvergabe eingebracht werden können. Großbetriebe betonen zwar ihre univer-

salistischen Einstellungspraktiken mittels Tests oder Assessmentverfahren. Diese gelten jedoch nur für die erste Auswahlstufe. Bei der Auswahl der einzustellenden Auszubildenden aus der Gruppe der im Test positiv abgeschnittenen Bewerber und Bewerberinnen spielen partikuläre Auswahlkriterien eine erhebliche Rolle. Ein Teil der Ausbildungsstellen wird aufgrund von „guten Worten“ und Wünschen Vorgesetzter, des Betriebsrates oder von Kollegen, also über informelle Beziehungen vergeben. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind aufgrund der ethnischen oder zugewandererspezifischen Segregation in vielen Fällen nicht in die Beziehungsnetze eingebunden.

Die BIBB/BA Untersuchungen belegen es: Von den Bewerbern und Bewerberinnen mit Migrationshintergrund haben 2004 29% (ohne Migrationshintergrund: 40%) eine Chance auf eine betriebliche Ausbildung, von den Jugendlichen mit Hauptschulabschluss sind es 25% (ohne Migrationshintergrund: 29%). Der Anteil steigt bei einem mittleren Abschluss bis hin zur Fachhochschulreife um 5% auf 34% (ohne Migrationshintergrund: um 7% auf 47%), bei einer guten bis sehr guten Mathematiknote um 12% auf 41% (ohne Migrationshintergrund: um 24% auf 64%) und bei einem Wohnort in einer Region mit einer Arbeitslosenquote unter 9% um 15% auf 44% (ohne Migrationshintergrund: um 31% auf 71%). Von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund haben bei günstigen persönlichen und regionalen Rahmenbedingungen 71% eine Chance auf einen Ausbildungsplatz, von den Jugendlichen mit Migrationshintergrund mit genau den gleichen Voraussetzungen hingegen nur 44%. Fazit: Mit besserer schulischer Vorbildung steigen die Aussichten von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund stärker an als die Aussichten von Bewerbern und Bewerberinnen mit Migrationshintergrund. Die Untersuchung von 2006 kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Während jugendliche Aussiedler eine gemessen an den Migrationsjugendlichen insgesamt mit 35% (aus der GUS) und 32% (aus Polen) leicht überdurchschnittliche Chance auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz haben, sinkt diese bei Bewerbern und Bewerberinnen mit türkischem Migrations-

hintergrund auf 16%. Die Ergebnisse sprechen für benachteiligende Faktoren, die auch jungen Menschen mit Migrationshintergrund mit guten Voraussetzungen den Zugang zum Ausbildungsmarkt versperren. Diese sind vor allem in der fehlenden Einbindung in Netzwerke und in fehlenden Beziehungen, aber auch in Stereotypen und Vorurteilen zu finden. Das deutsche Ausbildungssystem diskriminiert junge Menschen mit Migrationshintergrund.

Für die *Jugendhilfe* wird ermittelt, dass es zwar vor allem in den Großstädten Westdeutschlands spezifische ausländerpädagogische Angebote insbesondere in der Jugendarbeit gibt, dass aber die Jugendhilfe diese Zielgruppe bisher nicht systematisch einbezieht. Es bestehen Zugangsbarrieren von Familien und von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Versorgungsdefizite und die fehlenden Inanspruchnahmebarrieren müssen auf dem Hintergrund eines großen Versorgungsbedarfes gesehen werden, wie es für den Bereich der Gesundheit und der gesundheitlichen Versorgung ebenso wie in vielen anderen Bereichen dargestellt werden kann.

Als Grund, warum die deutschen Beratungseinrichtungen von Migrationsfamilien so wenig aufgesucht werden, wird die „Inanspruchnahmebarriere“ angeführt. Diese resultiert auf Seiten der Familien selbst aus der geringen Vertrautheit mit deutschen Einrichtungen, aus den Reserven, sich gegenüber dem meist deutschen und deutschsprachigen Personal zu öffnen und sich ihm anzuvertrauen, aus Furcht vor einer Entfremdung der Kinder von den heimatlichen Normen und aus der Sorge wegen der Inanspruchnahme Benachteiligungen ausgesetzt zu sein. Wiederum wird in den Erklärungen bei Mängeln der Migrationsfamilien angesetzt und es wurden und werden als Begründung für die Unterrepräsentanz Einstellungen und Haltungen der Ratsuchenden (wie Unkenntnis des Beratungs- und Hilfesystems, Misstrauen gegenüber den Angeboten der Mehrheitsgesellschaft, schwieriges Verhältnis zu Ämtern/Behörden, (vermeintlich) fehlende Anspruchsberechtigung, Sprachbarrieren und Unterstellung von Vorurteilen und fehlender Parteilichkeit durch das Beratungspersonal) genannt.

Der Perspektivenwechsel verlangt den Blick auf Mängel in dem Beratungssystem und der in ihm tätigen Personen zu richten. Dann werden Gründe wie unzureichende Formen des Ansprechens, ein ethnozentrisches (mittelschichtorientiertes) Beratungssetting, ein segmentierter nicht ganzheitlicher Ansatz, nicht angenommene Kommunikationsformen sowie Missverstehen durch ethnozentrische Fehldeutungen in den Mittelpunkt gestellt. Die Einrichtungen werden dann als solche angesehen, die den Bedürfnissen der Migrationsbevölkerung nicht gerecht werden. Sie haben sich bisher nicht hinreichend interkulturell geöffnet. Für die fehlenden Fortschritte bei der interkulturellen Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe wird die finanzielle Situation der Kommunen angeführt. In Zeiten, in denen man um den Erhalt des Status quo kämpfen muss, sei es nicht möglich, neue Aufgabengebiete zu bearbeiten, auch wenn dies fachlich dringend geboten sei.

Ein wesentliches Hindernis liegt in einer fehlenden Repräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund auf der einen und den Migrantenselbstorganisationen auf der anderen Seite. Eher in Ausnahmefällen sind Vertreter und Vertreterinnen der Migranten an der Gestaltung von Angeboten gleichberechtigt beteiligt und entsprechend im hauptamtlichen Personal repräsentiert. Auch die Migrantenselbstorganisationen werden längst nicht in allen Kommunen (z.B. im Jugendhilfeausschuss) und ebenfalls nicht in allen Verbänden als Partner und Partnerinnen auf Augenhöhe angesehen und akzeptiert. Selbst wenn die Migrantenselbstorganisationen einbezogen werden, erfahren sie häufig eine Sonderstellung und gleichzeitig eine Einschränkung, weil sie als Sprachrohr für ihre Klientel angesehen werden. Auch wenn Berater und Beraterinnen mit Migrationshintergrund eingestellt werden, werden sie nicht immer als professionelle Sozialarbeiter oder Sozialarbeiterinnen bzw. Psychologen und Psychologinnen eingesetzt, die *zusätzlich* über Kompetenzen in der Herkunftssprache einer der Klienten/Klientinnengruppe und über interkulturelle Kompetenzen verfügen, sondern sie werden „ihrer“ ethnischen Gruppe zugeordnet.

Werden die Ursachen für die Chancengleichheit der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund für alle drei Bereiche thematisiert und wird der Perspektivenwechsel in Form eines Ansetzens an den Mängeln der Einrichtungen ernst genommen, so lassen sich *drei Übereinstimmungen* aufzeigen.

Sowohl der Bildungserfolg, der Übergang in eine Ausbildung und die Inanspruchnahme von Beratung wird *erstens* durch den defizitären Blick des Personals auf die Migrationsangehörigen beeinträchtigt. Nachgewiesen für Lehrer und Lehrerinnen, weniger belegt für Ausbilder und Ausbilderinnen sowie Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen: Professionelle haben die defizitäre Sicht der Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft auf junge Menschen mit Migrationshintergrund übernommen. Wenn diese zurzeit in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit rücken, werden meist Bilder präsentiert, die in erster Linie Defizite benennen: fehlende oder (zu) geringe deutsche Sprachkenntnisse, zu niedrige oder keine Schulabschlüsse, daraus resultierende mangelnde kognitive Fähigkeiten oder ganz einfach abstrakt und undifferenziert eine unzureichende Integration in die deutsche Gesellschaft. Bei jungen Frauen mit Migrationshintergrund kommen fehlende Selbstständigkeit, Abhängigkeit von Vater oder Ehemann sowie andere Restriktionen, die sich aus der Frauenrolle in einer patriarchalen Familienstruktur ergeben, als stereotypisierende Zuschreibungen hinzu. In diesem Zusammenhang gerät als von diesen Lebensumständen besonders betroffen die Gruppe der jungen Frauen mit muslimischem Hintergrund in das Blickfeld, mittlerweile aber auch die der jungen muslimischen Männer.

Ressourcen, über die Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer familiären Migrationserfahrungen und ihres Aufwachsens in Deutschland verfügen, werden bislang kaum thematisiert. Auffällig ist, dass die Diskussion um soziokulturelle Ressourcen, die zur Gestaltung der Gesellschaft im Zuge des europäischen Einigungsprozesses und zunehmender Globalisierung notwendig sind, diese Gruppe nicht einbezieht. Die Diskussion wird vielmehr widersprüchlich geführt: Auf der einen Seite wird

Interkulturalität und Europakompetenz gefordert. Junge Menschen in Deutschland und Europa sollen zwei oder mehrere Sprachen als Voraussetzung für die berufliche Handlungsfähigkeit beherrschen und es werden Projekte gefördert, die die Mobilität erhöhen sollen. Gleichzeitig wird das Potenzial, das die Aufnahmeländer durch die Anwesenheit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zur Verfügung haben, nicht erkannt oder nicht als solches gewürdigt. Der Europagedanke wird auf die Europäisierung der einheimischen Jugendlichen oder auf Kontakte zwischen Jugendlichen unterschiedlicher Länder verkürzt. Vorstellungen, die von der Nutzung der Kompetenzen der schon migrierten Kinder und Jugendlichen ausgehen und diese einbeziehen, sind kaum verbreitet. Nur selten wird in der Zweisprachigkeit und noch seltener im zweikulturellen Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund Positives gesehen und nach Wegen gesucht, diese Fähigkeiten zu fördern und zu erweitern. Auch in der Diskussion um die als notwendig erachtete interkulturelle Kompetenz in der globalisierten Wirtschaft wird kein Gedanke auf die Einbeziehung dieser Gruppe verwendet.

Auch in anderen Bereichen, die die eingewanderten jungen Menschen betreffen, wird widersprüchlich reagiert: Während bei deutschen Jugendlichen mangelnde Wertbindung und damit auch ein Verlust ethischer Orientierungen sowohl im Hinblick auf Gründung und Erhalt einer Familie als auch im Hinblick auf den Stellenwert von Religiosität im Leben konstatiert und zunehmend als negativ für die Entwicklung der Gesellschaft beschrieben wird, werden Familialismus und Religiosität der jungen Jugendlichen mit Migrationshintergrund ebenfalls negativ bewertet.

Weder die Bildungseinrichtungen noch die Sozialberatungen haben es *zweitens* bisher geschafft, sich interkulturell zu öffnen. Es fehlt die Auseinandersetzung mit Wertvorstellungen der Zugewanderten, ohne diese auf der Grundlage der deutschen Dominanzkultur zu bewerten. Und es fehlt die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund auf allen Ebenen in der Verbandsarbeit, in der Jugendhilfe ebenso wie in den

Bildungseinrichtungen als Personal. Dieses soll am Beispiel des Jugendhilfesystems präzisiert werden.

Das Jugendhilfesystem in Deutschland war und ist traditionell durch eine enge Verflechtung zwischen freien und öffentlichen Trägern geprägt. Die quasi-verfassungsmäßigen Prinzipien der Pluralität (weltanschauliche Vielfältigkeit der freien Träger samt ihrer Arbeitskonzepte und Methoden) und der Subsidiarität (nach Einführung des KJHG durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit ergänzt), bestimmten die Verflechtung und die Zusammenarbeit. Kaum thematisiert wird, dass die Vorstellung von Pluralität sich nicht auf die Migranten- und Migrantinnenorganisationen und damit nicht auf die Menschen mit Migrationshintergrund erstreckt. Der Bund, die Länder und die Kommunen treten bisher nicht oder nur ansatzweise in eine Diskussion um die Berücksichtigung der Interessen dieser Gruppen ein. Auch und vor allem die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege halten sich in dieser Frage eher bedeckt. Auch ein großer Teil der Bildungseinrichtungen ist von einer interkulturellen Öffnung weit entfernt.

Die Ursache für das schlechte Abschneiden wird *drittens* zu sehr in ethnischen und zu wenig in sozialen und insbesondere in sozialräumlichen Faktoren gesehen. Es geht um die Bildung im „geteilten Raum“. Immer mehr Kinder und Jugendliche leben in Stadtteilen, die durch einen hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern charakterisiert sind. Stadtteilanalysen belegen diesen Sachverhalt für alle Großstädte. Armut konzentriert sich in geografisch deutlich umrissenen Räumen: in den sozialen Brennpunkten der Großstädte, und das sind in Westdeutschland die Viertel, in denen vornehmlich Menschen mit Migrationshintergrund leben. Das Phänomen „Armut“ ist mit Einkommensarmut nur unzulänglich beschrieben; vielmehr wird Armut gleichermaßen durch ökonomische, sozialökologische, soziokulturelle und sozialpsychologische/biografische Faktoren bestimmt. Kinder in sozial vernachlässigten, in Armutsstadtteilen besuchen oft Grundschulen, die ihnen deutlich weniger Wissen und Fertigkeiten mitgeben (können) als Kinder in so genannten „besseren“ Stadtteilen erhalten. Kennzeichnend

für diese Schulen ist ein hoher Anteil von Kindern aus Zuwanderer- und Aussiedlerfamilien, hinzu kommen Kinder aus sozial „schwierigen“ Verhältnissen, deren Eltern meist ein geringes Bildungsniveau haben. In Stadtteilen, in denen ein Großteil der Wohnbevölkerung aus Eingewanderten besteht, sind vielfach „Ausländerschulen“ oder „Ausländerklassen“ entstanden. Kinder, die sie besuchen, haben in der Regel deutlich schlechtere Chancen im Hinblick auf ihre weitere Bildungskarriere. Das wird spätestens dann sichtbar, wenn der Übergang zu einer der weiterführenden Schulen stattfindet.

Durch eine Ausdifferenzierung der Grundschulen in Gemeinschaftsgrundschulen und einer (in der Regel evangelischen oder katholischen) Bekenntnisschule wird die Segmentierung verstärkt. Zwar nehmen auch christliche Bekenntnisschulen Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft auf, auch solche muslimischer Religion, doch sind deren Anteile deutlich geringer als in den Gemeinschaftsgrundschulen. Nicht selten kommt es daher vor, dass in unmittelbarer Nachbarschaft eine Bekenntnisgrundschule mit geringem und eine Gemeinschaftsgrundschule mit hohem Ausländeranteil bestehen. Auch wenn sicher nicht davon ausgegangen werden darf, dass es sich bei Schülern aus zugewanderten Familien durchweg um „Risiko“-Schüler handelt, hat ein hoher Anteil von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache Einfluss auf Schule und Unterricht, insbesondere, wenn zusätzlich weitere als schwierig angesehene Schülerinnen und Schüler hinzukommen. Aber auch Haupt- und Realschulen sowie ansatzweise Gymnasien haben sich in Bezug auf die Herkunft ihrer Schülerinnen und Schüler längst differenziert. Stärker als bisher sollte es daher Aufgabe der Schulpolitik des Landes und der Kommunen sein, die immer deutlicher werdenden Disparitäten in den Schulen der Städte auszugleichen. Es ist Aufgabe kommunaler Politik zu prüfen, ob in den hier angesprochenen Stadtteilen auch eine quantitative oder qualitative Unterversorgung mit Beratungs- und Hilfestellen vorliegt und wieweit diese auf die Bedürfnisse der dort lebenden Bevölkerung ausgerichtet sind.

Forderungen

Es kann nicht bestritten werden, dass kompensatorische Angebote insbesondere aber nicht ausschließlich in der deutschen Sprache notwendig und sinnvoll sind, allerdings nicht in einer Organisationsform von längerfristiger Aussonderung und von Rückstellungen. Es ist aber bedrückend, wie stark der Defizite aufspürende Blick auf diese Schüler- und Schülerinnengruppe die Diskussion bestimmt und wie selten und wie wenig konkret Ressourcen beschrieben werden. Dabei wird seit Beginn der Diskussion um die interkulturelle Bildung gefordert, die Ressourcen der eingewanderten Familien und der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Mittelpunkt zu stellen. Dieses sind die Bildungsorientierung der Jugendlichen und ihrer Eltern, die zweisprachigen Kompetenzen der Schüler und Schülerinnen sowie die interkulturellen Kompetenzen. Zudem muss konstatiert werden, dass Lehrerinnen und Lehrer in ihrer Ausbildung nicht gelernt haben, mit Heterogenität im Klassenzimmer umzugehen. Sie gehen in ihrem Unterricht mit monolingualen Kindern von der Mittelschicht aus und bewerten aus dieser Perspektive die Migrationsschüler und -schülerinnen. Ähnliches gilt für Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen sowie Aussiedler und Aussiedlerinnen.

Die Notwendigkeit von Veränderungen soll am Beispiel der Schule dargestellt werden. Die Schule hat sich durch die ethnischen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten rein äußerlich verändert. Die alltäglichen Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen haben sich im Umgang mit Menschen anderer Kulturen verändert. Vielfältige Kontakte mit Gruppen nicht bundesrepublikanischer Auffassung gehören zum Alltag. Schule berücksichtigt diese Erfahrungen, die negativ oder positiv, angsterzeugend oder -befreiend, freiwillig oder zwangsweise geschehen können, viel zu wenig.

Gewünscht und gefordert wird eine interkulturelle Öffnung der Schule. Dazu gehört nicht nur die Berücksichtigung der Ressourcen von Schülern und Schülerinnen mit Migrationshintergrund und ihrer Familien, nicht nur die Einbeziehung von Zweisprachigkeit und Bikulturalität

in den Unterricht, nicht nur das Vorhandensein einer „Feiertagspädagogik“ in Projektwochen und auf Schulfesten, sondern vielmehr die Einführung einer interkulturellen Fachdidaktik in allen Fächern, die folgende Themen und Fragestellungen umfasst:

- Wertschätzung von Mehrsprachigkeit und Bikulturalität,
- die Reflexion der kulturellen Bedingtheit von Didaktik,
- die Berücksichtigung von kultureller Identität der zugewanderten Schüler und Schülerinnen,
- die Diskussion von kulturellen Differenzen und der Gefahr von Ethnisierung,
- die Einbeziehung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (z. B. Diskriminierungserfahrungen),
- die Revision von Zielen und Prinzipien von Fachdidaktiken unter interkultureller Perspektive.

Auch für die Jugendhilfe und die Ausbildung ließen sich Veränderungsnotwendigkeiten beschreiben. Erziehung und Bildung für ein Zusammenleben in einer multiethnischen Gesellschaft erfordert zweierlei: die Schaffung von Entwicklungschancen für alle Teilgruppen, d. h. auch für die Einwanderer, und die Einübung in Formen des Miteinandergehens von Mehrheit und ethno-kulturellen Minderheiten. Wird das erste Ziel verfehlt, besteht die Gefahr, dass die Einwanderer ihren Migrantenstatus vererben. Der Proletarisierungsprozess, der für die Mehrheit der Kinder und Kindeskinde der Arbeitsmigranten von damals bereits begonnen hat, würde sich verstärken. Wird das zweite Ziel verfehlt, wird also im – Generationen übergreifenden – Eingliederungsprozess nicht in allen Gruppen schrittweise ethnozentrisches Denken aufgebrochen, würde der innere Friede in Deutschland gefährdet werden.

Auf dem Weg zu diesen beiden Zielen sind tiefgreifende Veränderungen in der Reflexion und Gestaltung des Eingliederungsprozesses notwendig: Nötig für das erste Ziel ist eine öffentliche Diskussion um Bildungsrechte für Minderheiten und um das Erreichen von Chancengleichheit im Bildungssystem, in der Ausbildung und in der Jugendhilfe. Dazu bedarf es kompensatorischer

Maßnahmen, aber diese reichen nicht aus. Es ist notwendig, den Ressourcen, über die die Einwandererfamilien und ihre Kinder verfügen, in den Bildungsbereichen, vor allem in der Schule, in der Ausbildung und in der Jugendhilfe Raum zu verschaffen und sie zur Entfaltung zu bringen. Kinder ausländischer Herkunft sind überwiegend Personen, die zweisprachig und zweikulturell aufgewachsen sind. Sie sind darüber hinaus Personen, die es geschafft haben, ihre Identität trotz der Wanderung oder des Aufwachsens in zwei Kulturen und trotz des Wechsels des kulturellen Umfeldes zu wahren oder zu finden. Die Zweisprachigkeit, das Vermögen, sich in zwei Kulturen zu bewegen, die Fähigkeit, Identität unter den Bedingungen der Migration entwickelt zu haben, muss als Potenzial erkannt und gefördert werden.

Es geht nicht um die Mängel der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und ihrer Familien, sondern um die Veränderung des deutschen Bildungssystems und der Kinder- und Jugendhilfe:

- die Offenlegung der Schwächen und Stärken der zur Zeit in Deutschland geltenden Konzep-

tionen für Kinder aus Zuwandererfamilien und der sich daraus entwickelt habenden Praxis;

- das Ringen um neue Empfehlungen für Kinder, deren Eltern und/oder Großeltern gewandert sind oder die aus binationalen Ehen stammen.

Das zweite genannte Ziel, die Einübung von Formen des Miteinanderumgehens von Mehrheit und ethno-kulturellen Minderheiten, verlangt zunächst die Stärkung der Sozialisationskraft der Familien von Mehrheit und eingewanderten Minderheiten. Die deutschen Familien müssen stärker als bisher befähigt werden, ihre Kinder auf eine Gesellschaft vorzubereiten, in der Menschen aus verschiedenen Kulturen und Ethnien auf Dauer miteinander leben werden. Die Einwandererfamilien müssen in die Lage versetzt werden, ihre Kinder trotz mehr oder minder starker Isolation und teilweise von der Majorität abweichenden Normen und Werte darauf vorzubereiten, den Eingliederungsprozess und damit verbundene Konflikte zu bewältigen. Dazu müssen alle Sozialisationsinstanzen, also auch die Schule, die Ausbildung und die Jugendhilfe beitragen.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld.
- Baumert, Jürgen/Bos, Wilfried/Lehmann, Rainer H. (2000): TIMSS III: Mathematische und naturwissen-schaftliche Grundbildung am Ende der Pflichtschulzeit. Opladen.
- Boos-Nünning, Ursula (2006): Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten. Ein vernachläs-sigtes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potenziale nutzen. Berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Bonn. S. 6–29.
- Boos-Nünning, Ursula (2008): Gerechtigkeit durch Integration, in: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (Hrsg.) „Einblicke – Höhepunkte – Diskussionen. Gerechtes Aufwachsen er-möglichen! 13. Deutscher Kinder- und Jugendhilfetag 2008. Bildung – Integration – Teilhabe.“ Berlin. S. 60–77.
- Boos-Nünning, Ursula/Granato, Mona (2008): Integration junger Menschen mit Migrationshinter-grund: Ausbildungschancen und Ausbildungsorientierung. Forschungsergebnisse und offene Fra-gen, in: Bade, Klaus J./Bommes, Michael/Oltmer, Jochen (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik – Problemfelder und Forschungsfragen, IMIS-Beiträge, Heft 34, S. 57–89.
- Boos-Nünning, Ursula/Karakaşoğlu, Yasemin (2006): Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Waxmann. Münster u.a. (1. Auflage 2005).
- Bos, Wilfried u.a (2007): IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster/New York/München/Berlin
- Deutsches PISA-Konsortium (2001): PISA 2000, Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen.
- Deutsches PISA-Konsortium (2002): PISA 2000-E: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Ver-gleich. Opladen.
- Deutsches PISA-Konsortium (2003): PISA 2000 – Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundes-republik Deutschland. Opladen.
- Diefenbach, Heike (2002): Bildungsbeteiligung und Berufseinmündung von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien. Eine Fortschreibung der Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP). In: Diefenbach, Heike/Renner, Günter/Schulte, Bernd (Hg.): Migration und die europäische Integra-tion: Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe. München. S. 9–70.
- Granato, Mona/ Ulrich, Joachim Gerd (2006): „Was soll ich noch machen, damit die mich nehmen?“ – Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Ausbildungschancen. In: Friedrich-Ebert-Stif-tung (Hg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potenziale nutzen. Berufliche Bil-dung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Bonn. S. 30–50.
- Haug, Sonja (2002): Familienstand, Schulbildung und Erwerbstätigkeit junger Erwachsener: Eine Ana-lyse der ethnischen und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten – Erste Ergebnisse des Integra-tionssurveys des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. In: Zeitschrift für Bevölkerungswis-senschaft, 27/1. S. 115–144.
- Indorf, Christian (2005): Schulqualifikation und Berufsfindung. Wie Geschlecht und nationale Her-kunft neben Schulqualifikationen den Übergang in die Berufsbildung strukturieren. Wiesbaden.
- Karakaşoğlu-Aydın, Yasemin (2000): Studentinnen türkischer Herkunft an deutschen Universitäten unter besonderer Berücksichtigung der Studierenden pädagogischer Fächer. In: Attia, Iman/Marburger, Helga (Hg.): Alltag und Lebenswelten von Migrantenjugendlichen. Frankfurt/Main. S. 101–126.

- Karakaşoğlu-Aydın, Yasemin (2001): Kinder aus Zuwandererfamilien im Bildungssystem. In: Böttcher, Wolfgang/Klemm, Klaus/Rauschenbach, Thomas (Hg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Weinheim u. a. S. 273–302.
- Konsortium Bildungsberichtserstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Kristen, Cornelia (2002): Hauptschule, Realschule oder Gymnasium? Ethnische Unterschiede am ersten Bildungsübergang. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 54/3. S. 534–552.
- Lehmann, Rainer H./Ivanov, Stanislav/Hunger, Susanne/Gänsfuß, Rüdiger (2005): ULME I – Untersuchungen der Leistungen, Motivation und Einstellungen zu Beginn der beruflichen Ausbildung (www.hamburger-bildungserver.de/baw/ba/ULME1_Bericht.pdf).
- PISA – Konsortium Deutschland (Hrsg.) (2007): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, Münster/New York/München/Berlin
- Stanat, Petra/ Christensen, Gayle (2006): Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich. Eine Analyse von Voraussetzungen und Erträgen schulischen Lernens im Rahmen von PISA 2003 (OECD). Bonn/Berlin.
- Ulrich, Joachim Gerd (2006): Übergänge in das duale System der beruflichen Bildung. Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2004. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfssysteme in Deutschland. Bonn. S. 21–36.

Andreas Treichler

Arbeitsmarktintegration und Qualifikationen im Spiegel ethnisch-sozialer Ungleichheit – Bildung als Schlüssel gleichstellungsorientierter Sozialpolitik

1. Einleitung

Den Auswirkungen grenzüberschreitender Migrationen auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt kam und kommt in Politik und Wirtschaft erhebliche Bedeutung zu. Die staatlich-offizielle Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland und seiner Integrationsprobleme unterstreichen die Bedeutung des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungssystems als zentrale Instanzen gesellschaftlicher Integration für die meisten Erwerbstätigen mit und ohne Migrationshintergrund. Ausgehend von der Einwanderungs- und Migrationsrealität Deutschlands zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist zu fragen, wie es um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt bestellt ist. In einem ersten Schritt ist zunächst zu klären, welche Sozialräumlichkeit und Struktur dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung zu eigen ist. Haben wir es noch mit einem nationalen Arbeitsmarkt zu tun oder ist bereits von einem „Europäischen“ oder gar einem „globalen Arbeitsmarkt“ auszugehen? In einem zweiten Schritt werden Menschen mit Migrationshintergrund im Erwerbssystem im Fokus ethnisch-sozialer Ungleichheit und Prozessen der (Des-)Integration thematisiert. Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem generieren und reproduzieren sozial ungleiche, das heißt mehr oder weniger privilegierte Berufs- und Erwerbsstrukturen. Vor diesem Hintergrund ist von Interesse, wie Migranten und ihre Nachkommen auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem positioniert sind. Ein entscheidender Stellenwert kommt hierbei Bildungsqualifikationen zu, die in einem dritten Schritt im Mittelpunkt stehen. Dabei wird – mit gruppenspezifischen Einschränkungen – von der

Korrespondenzannahme zwischen individueller Bildung und Arbeitsmarkterfolg ausgegangen. Der Beitrag argumentiert, weniger ethnische als vielmehr klassen- und schichtspezifische Zugehörigkeiten, einschließlich der sie reproduzierenden Faktoren und Bedingungen, in den Blick zu nehmen. Von erheblicher Bedeutung sind hierbei Organisationsformen und Funktionsprinzipien des Schul- und Bildungssystems. Formale Schulabschlüsse determinieren wesentlich Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Einkommensverläufe. Dementsprechend empfehlen sich die Bekämpfung von Bildungsarmut und die Herstellung von Bildungsgerechtigkeit als vornehmliche Ziele einer integrationsfördernden und gleichstellungsorientierten Sozialpolitik.

2. Der Topos ‚globaler Arbeitsmarkt‘ und die Migrationspolitik der Europäischen Union

Die viel zitierte und häufig bemühte „Globalisierung“ hat die Aufmerksamkeit und das Interesse für nationenübergreifende Entwicklungen geschärft. Hierzu gehört auch die Entwicklung der Weltbevölkerung. Sie wuchs bis 1970 auf ca. 4 Mrd. Menschen an. Im Jahr 2000 waren es bereits mehr als 6 Mrd. und 2025 werden voraussichtlich mehr als 8 Mrd. Menschen die Erdkugel bevölkern. Dem Weltbevölkerungswachstum entspricht ein Wachstum der Welterwerbsbevölkerung. Für den Arbeitsmarkt ist die Entwicklung der Welterwerbsbevölkerung von Bedeutung, da diese wesentlich mit der Angebotsseite auf dem Arbeitsmarkt korreliert. Die Länder mit niedrigem Volkseinkommen haben dabei weltweit die höchsten Zuwachsraten: Diese werden nach den

Prognosen in Asien und Afrika erwartet sowie, mit Abstand, ferner in Lateinamerika. Das relativ wohlhabende Europa ist die einzige Weltregion, die von einem Rückgang der Wohn- und Erwerbsbevölkerung betroffen ist (vgl. Eurostat; Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften 2008, 24; Treichler 2003, 112).

Existiert für diese Welterwerbspersonen ein ‚globaler Arbeitsmarkt‘? Das Statistische Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin (2008, 105) gehen von einer „zunehmende(n) Globalisierung der Arbeitsmärkte“ aus. Auch die „Weltkommission für Internationale Migration“ (2005, 11ff.) verwendet wiederholt die Begriffe „globalisierender Arbeitsmarkt“ und „globaler Arbeitsmarkt“. Als Indikatoren hierfür werden die wachsende Mobilität und die Anzahl der internationalen Migranten benannt. Betrug die Anzahl der internationalen Migranten im Jahr 1960 rund 76 Millionen, so waren es bereits im Jahr 1990 ca. 154 Millionen und zur Jahrtausendwende 175 Millionen. Im Jahr 2008 kann ein weiterer Zuwachs der internationalen Migranten auf rund 200 Millionen konstatiert werden (ebenda, S. 83). Ist der Indikator der „Anzahl internationaler Migranten“ hinreichend, um von einem „globalen Arbeitsmarkt“ sprechen zu können? Die Weltkommission für Internationale Migration (2005, 15) korrigiert sich selbst: „Der Begriff „globaler Arbeitsmarkt“ ist in mancher Beziehung irreführend. Der Globalisierungsprozess ist vom immer freieren Verkehr von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Informationen über Staatsgrenzen hinweg gekennzeichnet. Dies kann für die Mobilität von Menschen nicht gesagt werden. Bestimmte Gruppen von Arbeitskräften, wie z.B. Informatikexperten, erfahrene Akademiker, Gesundheitsexperten und Lehrer, ganz zu schweigen von Fußballspielern und anderen Spitzensportlern, mögen in der Lage sein, auf einem globalen Markt nach Anstellung zu suchen. Aber für die Mehrzahl der Menschen in den meisten Re-

gionen bleiben die nationalen Arbeitsmärkte ausschlaggebend, und die Möglichkeiten, in anderen Ländern nach Arbeit zu suchen, bleiben eingeschränkt.“ In der Tat ist empirisch festzustellen, dass bislang lediglich bestimmte Personengruppen, welche quantitativ eher ein kleines Segment internationaler Arbeitsmigration ausmachen, so etwas wie einen „globalen Arbeitsmarkt“ vorfinden. Dieser ist für wirtschaftliche und technische Führungskräfte zudem nicht selten ein unternehmensinterner Arbeitsmarkt, insbesondere bei transnational operierenden Konzernen.

Internationale Arbeitsmigration gestaltet sich nach Weltregionen und Zugangsbedingungen verschieden. Die im Jahr 1993 konstituierte Europäische Union (EU) besteht im Jahr 2008 aus insgesamt 27 europäischen Mitgliedsstaaten mit einer Wohnbevölkerung von ca. 495 Millionen Menschen (vgl. Eurostat; Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften 2008, 24). Die Europäische Union unterscheidet in wirtschafts-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Hinsicht einen EU-Binnenraum und einen Außenraum von anderen Weltregionen. Obwohl die EU-Mitgliedsstaaten auch weiterhin nationale Migrations-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken betreiben, sind seit Anfang 2000 verstärkt Initiativen und Strategien der EU erkennbar, auch den Arbeitsmarkt EU-weit politisch regulieren und kontrollieren zu wollen. In diesem Zusammenhang können insbesondere folgende Richtlinienentwürfe genannt werden, die eine Rekrutierung von Drittstaatsangehörigen für den EU-Arbeitsmarkt vorsehen und/oder ihre Integration in den EU-Arbeitsmarkt zum Gegenstand haben:

- Entwurf einer Richtlinie zu Sanktionen gegenüber Personen, die illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen;¹
- Entwurf einer Richtlinie zur Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen;²

1 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen; KOM (2007) 249 endg. vom 16.05.2007.

2 Mitteilung der Kommission „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“, KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005.

- Entwurf einer Richtlinie zu Hochqualifizierten³;
- geplanter Entwurf einer Richtlinie zu bezahlten Auszubildenden aus Drittstaaten EU-weit;
- ferner: Entwurf einer Richtlinie zu Daueraufenthalt von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten.⁴

Voraussetzung einer politischen Regulation ist die staatliche Kontrolle des Zugangs zu und des Aufenthaltes auf dem EU-Territorium sowie den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten. Mit der Aufhebung der Binnengrenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten wurden Maßnahmen der Territorialkontrolle an die Außengrenzen verlegt. Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wurde die Europäische Grenzschutzagentur Frontex im Mai 2005 in Warschau eingerichtet. Wesentliche Aufgaben der Agentur sind u.a. die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien der Mitgliedsstaaten zum Schutz der Außengrenze durch gemeinsame Einsätze, Personalaus-tauschmaßnahmen, gemeinsame Rückführungen sowie die Erstellung von europaweiten Risikoanalysen zur illegalen Migration (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, 188). Die grenzpolizeiliche Kontrolle versucht migrationspolitisch die Selektivität der Zuwanderung Drittstaatsangehöriger zu gewährleisten. Dabei ist die EU-Migrationspolitik Teil der so genannten „Lissabon-Strategie“. In der Dekade bis zum Jahr 2010 soll sich der EU-Binnenraum „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (entwickeln) (Europäische Kommission 2001, 13). Dabei korrespondieren Versuche, Zuwanderung EU-weit zu regulieren, mit intensivierten transnationalen Migrationen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

3. Internationale Migrationen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt zwischen Europäisierung und Regionalisierung

Noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war der bundesdeutsche Arbeitsmarkt ein weitgehend nationalstaatlich reglementierter und kontrollierter Markt für Arbeitskräfte. Bedingt durch transnationale Migrationen und politische Prozesse der Europäisierung jedoch erfuh der bundesdeutsche Arbeitsmarkt sozialräumlich wie rechtlich einen Wandel. Hierbei spielte die Frage einer Arbeitskräftefreizügigkeit jenseits nationaler Beschränkungen sowie die sich hieraus ergebenden Folgen eine zentrale Rolle. Bereits der Gründungsvertrag der EWG aus dem Jahre 1957 enthielt Regelungen zur Schaffung von Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Selbstständige innerhalb der Gemeinschaft. Mit jeder Erweiterungs- und Vertiefungsphase der Europäischen Integration wuchs die Zahl der Mitgliedsstaaten, dessen Staatsbürger de jure Arbeitskräftefreizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft beanspruchen und ausüben grundsätzlich in der Lage waren. Zugleich wuchsen Befürchtungen, dass mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Mitgliedsstaaten unkontrollierte Arbeitskräftewanderungen verbunden sein könnten: in den 1960er Jahren durch italienische Arbeitskräfte, in den siebziger Jahren durch den Beitritt Großbritanniens. In den 1980er Jahren wurden mit den Beitritten der Staaten Griechenlands, Portugals und Spaniens mehrjährige Übergangsfristen bis zur Gültigkeit der Freizügigkeitsregelungen vereinbart (vgl. Angenendt 1999, 856). Die Befürchtungen unkontrollierter Arbeitskräftezuwanderungen im Rahmen der westeuropäischen Freizügigkeit jedoch waren unbegründet. Mit der Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 um zehn Mittel-, Ost- und Südeuropäische Staaten sowie im Jahre 2007 mit Rumänien und Bulgarien ver-

3 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM (2007) 637 endg. vom 23.10.2007 (vorläufige Fassung).

4 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus, KOM (2007) 298 endg. vom 06.06.2007

größerte sich der (potenzielle) Arbeitsmarkt abermals. Ähnlich wie bei der Süderweiterung der 1980er Jahre wurden auch Übergangsfristen für die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Mittelosteuropäischen Staaten vereinbart. Dies gilt auch für Teilbereiche der Dienstleistungserbringung wie beispielsweise dem Baugewerbe durch entsandte Arbeitnehmer (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2007, 36).

Für die politische Realisierung eines Europäischen Arbeitsmarktes war und ist maßgeblich, dass die Arbeitskräftefreizügigkeit zum einen rechtlich erlaubt ist und diese zum anderen auch faktisch von den Erwerbspersonen vollzogen wird. Bezüglich der rechtlichen Voraussetzungen war beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland im Arbeitserlaubnisrecht ein Arbeitsverbot für Ausländer/innen unter Genehmigungsvorbehalt vorgesehen. Diese Regelung war Ausdruck und Folge des ‚Inländerprimats‘, wonach grundsätzlich deutschen Arbeitnehmer/innen der Vorrang bei der Arbeitsvermittlung einzuräumen war. Ausländer/innen durften nur eine Beschäftigung aufnehmen, soweit dadurch keine nachteiligen Auswirkungen auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt zu befürchten waren. Eine Beschäftigung von Ausländern war dann möglich, wenn nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes offene Stellen nicht mit deutschen Arbeitskräften besetzt werden konnten. Den ursprünglich bevorrechtigten deutschen Arbeitnehmern wurden jedoch im Laufe der vergangenen Jahrzehnte bestimmte Gruppen ausländischer Arbeitnehmer gleichgestellt, die inzwischen einen privilegierten bzw. auf Dauer angelegten Aufenthaltstitel haben oder durch zwischenstaatliche Vereinbarungen oder durch Rechtsverordnung begünstigt werden. Das Gleiche gilt für Unionsbürger. Für transnationale Arbeitsmigration bedeutet dies, dass Arbeitnehmer/innen aus einem anderen EG-Staat immer das gleiche Recht auf Zugang zu und Ausübung einer Beschäftigung haben wie Inländer. Demzufolge hat sich das ‚nationale‘ in ein ‚EU-Inländerprimat‘ gewandelt (vgl. Husmann 2003, 141). Nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) wird Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen grundsätz-

lich Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt. Freizügigkeit besteht grundsätzlich auch für Staatsangehörige aus den EWR-Staaten und der Schweiz (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, 35). Dieses EU-Inländerprimat können – bis auf die genannten Ausnahmen – allgemein Drittstaatsangehörige nicht in Anspruch nehmen. Zwar hat sich in den vergangenen Jahrzehnten mit der Vergrößerung der Europäischen Gemeinschaft um weitere Mitgliedsstaaten auch der Anteil derjenigen internationalen Migranten vergrößert, die sich in anderen Mitgliedsstaaten als Drittstaatsangehörige aufhielten und nunmehr als EU-Binnenmigranten auch rechtlich die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit praktizieren können. Dennoch sind im Jahr 2007 in Deutschland ca. zwei Drittel aller hier lebenden Ausländer Drittstaatsangehörige (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2007, 245).

Neben den geschaffenen rechtlichen Voraussetzungen einer Freizügigkeit für Arbeitnehmer/innen (und Dienstleister/innen) innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist für die Realisierung eines Europäischen Arbeitsmarktes von Bedeutung, dass diese Freizügigkeit auch praktiziert wird. Hier zeigt sich, dass im Unterschied zu Kapital, Waren und Dienstleistungen der Faktor Arbeit der am wenigsten mobile ist. Dennoch sind signifikante Prozesse der Transnationalisierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes branchenspezifisch wie beispielsweise im Baugewerbe (vgl. Treichler 1998, 202ff.) zu identifizieren. Die hier stattfindende Arbeitsmigration ist jedoch wesentlich in Abhängigkeit mit der EU-Dienstleisterfreizügigkeit zu sehen. Zum anderen ergeben sich Tendenzen einer Transnationalisierung und Europäisierung von Arbeitsmärkten aus regionalen Besonderheiten. Walwei (1999, 190) sieht in den Grenzregionen der Mitgliedsländer der EU ‚Keimzellen‘ eines zukünftigen Europäischen Arbeitsmarktes. Mit Th. Faist (1997, 64) ist davon auszugehen, dass Entscheidungen potenzieller Migranten, am Herkunftsort zu verbleiben oder abzuwandern, immer auch in Beziehung zu den jeweiligen sozialen Bindungen der Akteure zu sehen sind. Die Arbeits- und Wohnorte der Migranten und ihrer Familien sind weder im euro-

päischen noch in den nationalen Mitgliedsstaaten sozialräumlich gleich verteilt. Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland zu 96% in den alten Bundesländern und hier überdurchschnittlich häufig in größeren Städten (vgl. Alda 2008, 181). Hierbei spielen die regionalen Arbeitsmärkte insbesondere von Frankfurt am Main und dem Rhein-Main-Gebiet, die Großräume um Stuttgart, München und Berlin, Hamburg und Köln sowie der (post-)industrielle Ballungsraum im Ruhrgebiet einschließlich Düsseldorf, eine herausgehobene Rolle. In diesen Regionen finden sich ethnische Netzwerke wie Selbstorganisationen von Migranten, die für das Verständnis internationaler Arbeitsmigrationen zwischen Regionen wie für Integrationsprozesse in den regionalen Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung sind. Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten sind ausländische Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt keine vorübergehenden Phänomene und Ausnahmeerscheinungen mehr. Vielmehr sind Migranten und ihre Nachkommen inzwischen konstitutiv für den postnationalen Arbeitsmarkt geworden.

4. Menschen mit Migrationshintergrund auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt im Fokus ethnisch-sozialer Ungleichheit und (Des-)Integrationsprozesse

Die bundesdeutsche Migrationsgeschichte ist insbesondere seit den 1990er Jahren durch eine zunehmende Heterogenisierung und Pluralisierung der Migrationsformen und -arten gekennzeichnet. Damit verbunden sind bedeutsame statusbezogene Unterschiede aufenthalts-, arbeitserlaubnis-, sozial- und bürgerrechtlicher Art zwischen den einzelnen Migrantengruppen. Diese Statusunterschiede berühren – mehr oder weniger direkt – Bildungs-, Beschäftigungs- und Einkommenschancen. Migrationssoziologisch und/oder –statistisch können wenigstens folgenden Migrationsformen und -gruppen unterschieden werden, ohne dass die Reihenfolge der Nennungen eine Wertigkeit nahe legen möchte:

- EU-Binnenmigranten,
- Dienstleisterfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union,
- Aussiedler/innen bzw. Spätaussiedler/innen,
- Flüchtlinge, Asylbewerber/innen, Vertriebene,
- jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion,
- Saisonarbeiter/innen,
- Werkvertragsarbeiter/innen und weitere Formen temporärer Arbeitsmigration,
- IT-Fachkräfte,
- Ehegatten- und Familiennachzug aus Drittstaaten,
- Auswanderer und Rückkehr deutscher Staatsangehöriger,
- ausländische Studierende,
- Menschen ohne erlaubtes Aufenthaltsrecht/irreguläre Migranten,
- Menschenhandel,
- Nachkommen der Migranten ohne eigene Wanderungserfahrung (2. und 3. Generation).

Unabhängig von den Motiven der Zuwanderung in die Bundesrepublik stellt sich für alle Menschen mit Migrationshintergrund je nach persönlicher und rechtlicher Lage die Frage einer Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei ist nicht zu verkennen, dass neben Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland stets auch erhebliche Ausmaße an Abwanderungen zu verzeichnen waren. Ein großer Teil der Menschen mit Migrationshintergrund aber ist in der Bundesrepublik geboren und lebt in der 2. und teilweise bereits in der 3. Generation als Nachkommen der Einwandererbevolkerung hier. Sie sind Teil der bundesdeutschen Gesellschaft, oftmals mit transnationalen Bezügen zur Herkunftsregion und -kultur ihrer Eltern und Großeltern. Insgesamt hatten im Jahre 2006 15,1 Mill. oder 18,4% der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund (vgl. Statistisches Bundesamt/WZB (2008, 200)).

Die folgenden Ausführungen zum bundesdeutschen Arbeitsmarkt versuchen der Heterogenisierung und Pluralisierung von Migrationsformen und -gruppen zu entsprechen. Diese Ausführungen basieren wesentlich auf arbeitsmarkt- und migrationsstatistischen Daten. Nicht nur im Hinblick auf migrationsbezogene Prozesse, aber

Übersicht 1:

Zuwanderergruppen in die Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2007

	EU-Binnenmigration (EU-14)	Familien-nachzug	(Spät-) Aussiedler	Jüdische Zu-wanderer	Asyl-bewerber	Werk-vertrags-arbeit-nehmer	Saison-arbeit-nehmer und Schau-steller-gehilfen	IT-Fachkräfte	Bildungs-ausländer (Studien-anfänger)
1991	128.142		221.995		256.112	51.771	128.668		
1992	120.445		230.565		438.191	94.902	212.442		
1993	117.115		218.888	16.597	322.599	70.137	181.037		26.149
1994	139.382		222.591	8.811	127.210	41.216	137.819		27.922
1995	175.977		217.898	15.184	127.937	49.412	176.590		28.223
1996	171.804		177.751	15.959	116.367	45.753	197.924		29.391
1997	150.583		134.419	19.437	104.353	38.548	205.866		31.123
1998	135.908	62.992	103.080	17.788	98.644	32.989	207.927		34.760
1999	135.268	70.750	104.916	18.205	95.113	40.035	230.347		39.905
2000	130.683	75.888	95.615	16.538	78.564	43.682	263.805	4.341	45.652
2001	120.590	82.838	98.484	16.711	88.278	46.902	286.940	6.409	53.183
2002	110.610	85.305	91.416	19.262	71.124	45.446	307.182	2.623	58.480
2003	98.709	76.077	72.885	15.442	50.563	43.874	318.549	2.285	60.113
2004	92.931	65.935	59.093	11.208	35.607	34.211	333.690	2.273	58.247
2005	89.235	53.213	35.522	5.968	28.914	21.916	329.789		55.773
2006	89.788	50.300	7.747	1.079	21.029	20.001	303.429	2.845	53.554
2007		42.219	5.792	2.502	19.164	17.964	299.657	3.411	53.759

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesverwaltungsamt; Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, 34

hier besonders, zeigen sich immer wieder deutliche Begrenzungen und Begrenztheiten der statistischen Informationserhebung und -verarbeitung (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008a). Gleichwohl konnten u. a. mit der Einführung der Kategorie „Menschen mit Migrationshintergrund“ erstmalig im Jahre 2005 migrationsstatistisch deutliche Fortschritte erzielt

werden. Dennoch ist soziale Wirklichkeit insbesondere bei Migrationsprozessen viel komplexer als die statistisch reproduzierte Wirklichkeit: nicht nur bei der irregulären bzw. undokumentierten Migration, die sich statistischen Erhebungen weitgehend entzieht; oder wenn in den Zonen prekärer und stigmatisierter Beschäftigung kein hinreichend großes Interesse an Öffentlich-

keit besteht – außer ein staatlich-repressives – wie zum Beispiel bei der Prostitution, auf den „Arbeitsstrichen“ größerer Städte oder beim ungeklärten Verbleib abgelehnter Asylbewerber/innen.

4.1 *Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftssektoren und Branchen*

Seit Beginn der 1990er Jahre sind kontinuierlich mehr Menschen in das Erwerbssystem mit einbezogen. Im Jahre 2006 waren dies 43,3 Mill. Erwerbspersonen.⁵ Die Erwerbstätigenquote von Menschen mit Migrationshintergrund war in den vergangenen Jahren niedriger als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Dies resultiert wesentlich aus der deutlich unterdurchschnittlichen Erwerbstätigkeit von Frauen mit Migrationshintergrund, insbesondere türkischer Nationalität (vgl. Statistisches Bundesamt/WZB 2008, 203). Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsanteile sind nach Wirtschaftssektoren und Branchen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen verschieden verteilt. Dabei setzt sich der Megatrend „Tertiarisierung“ aus den vergangenen Jahrzehnten weiter fort.⁶

Die in den 1960er und frühen 1970er Jahren angeworbenen so genannten Gastarbeiter aus dem Mittelmeerraum waren primär als Industriearbeiter tätig. Im Jahr des Anwerbestopps für Drittstaatsangehörige waren ca. 80% aller Gastarbeiter im produktiven Gewerbe beschäftigt (vgl. Heckmann 1981, 156). Dies führte zu einer ethnischen Arbeitsmarktsegmentierung, die bis in jüngste Zeit migrationsstatistisch nachweisbar ist. Migranten aus den klassischen Anwerbeländern und ihre Nachkommen sind nach wie vor überwiegend im industriellen Sektor tätig. Im Unterschied hierzu sind die Mehrzahl der Deutschen und (Spät-)Aussiedler/innen im Dienstleistungsbereich erwerbstätig. Eine Ausnahme hin-

gegen stellen für Migranten und ihre Nachkommen aus den ehemaligen Anwerbestaaten des Mittelmeerraums die Gastronomie- und Hotelbranche dar. Hier ist ihre Präsenz überdurchschnittlich (vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 205). Auch existieren verschiedene berufliche Tätigkeiten im Dienstleistungssektor, in denen überdurchschnittlich häufig Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund, insbesondere Frauen, beschäftigt sind. Hierzu zählen Reinigungs-, Pflege- und Betreuungsdienste bei den haushaltnahen Dienstleistungen sowie im Gewerbe der sexuellen Dienstleistungen.

Die Verteilung der Menschen mit Migrationshintergrund auf die einzelnen Wirtschaftsabteilungen und Branchen vermag etwas über ethnische Segmentierungen auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem aussagen, nicht viel jedoch über ethnische Ungleichheit. Zwar sind im primären und sekundären Wirtschaftssektor vor allem körperlich belastende Arbeiten gefragt. Der soziale Status als Arbeiter/in und das berufliche Prestige sind allgemein niedriger als bei Angestellten im Dienstleistungssektor. Kommen für berufliche Tätigkeiten im Primären Sektor häufig auch noch niedrige Arbeits-einkommen hinzu, so galt dies in der Regel bislang seltener für das verarbeitende Gewerbe. Die meisten beruflichen Tätigkeiten in der Industrie unterliegen bislang der Tarifbindung, wenngleich Erosionsprozesse erkennbar sind. Hier sind die Standards bei Einkommen, sozialer Sicherheit und geregelter Arbeitszeit im Vergleich zu anderen Branchen und Wirtschaftszweigen relativ hoch. Während der industrielle Sektor in den vergangenen Jahrzehnten an Beschäftigungsanteilen verlor, sind im gleichen Zeitraum im Dienstleistungsbereich neue Arbeitsplätze entstanden. Diese Arbeitsplätze haben häufig atypischen Charakter⁷ und sind nicht selten im

5 Als Erwerbspersonen werden alle Personen zwischen 15 und 65 Jahre bezeichnet, die als erwerbstätig oder erwerbslos gemeldet und registriert sind.

6 War 1883 im damaligen Reichsgebiet noch jeder zweite Beschäftigte in der Land-, Fortwirtschaft und Fischerei tätig, so waren dies im Jahre 2006 lediglich noch 2,2% der Bevölkerung. Aber auch das produzierende Gewerbe hat seit 1950 deutlich Beschäftigungsanteile verloren. Hier waren im Jahre 2006 25,5% aller Erwerbspersonen tätig, im Dienstleistungssektor hingegen bereits 72,3% – mit steigender Tendenz (vergl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 115).

7 Beschäftigungsformen mit atypischem Charakter sind Erwerbsverhältnisse, die nicht auf Dauer, Kontinuität und Vollzeitbeschäftigung ausgerichtet sind. Hierzu zählen insbesondere Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung.

Niedriglohnbereich entstanden. Hier finden sich auch die ‚working poor‘. Damit sind Arbeitsverhältnisse bezeichnet, bei denen nicht Existenzsichernde (Vollzeit-)Arbeit mit der ‚Aufstockung‘ von Erwerbseinkommen durch sozialstaatliche Transferleistungen nach SGB-II verknüpft sind. Schlecht(er) Qualifizierte sowie An- und Ungelernte, also überdurchschnittlich viele Menschen mit Migrationshintergrund, sind von dieser Entwicklung besonders betroffen.

4.2 Berufliche Stellung und Arbeitseinkommen

Für die so genannte Gastarbeiterbeschäftigung wurden in den 1960er und 1970er Jahren entsprechend der zu verrichtenden Tätigkeiten an die Industriearbeiter zwar hohe gesundheitliche Anforderungen gestellt, jedoch nur geringe Bildungs- und Qualifikationsstandards erwartet. Auch bedingt durch negative Selektionsprozesse hatte die überwiegende Mehrzahl der angeworbenen Arbeiter im Vergleich zur bundesdeutschen Bevölkerung einen deutlich geringeren formalen Bildungs- und Qualifikationsgrad. Diese Form der staatlich organisierten und koordinierten Arbeitskräfterekrutierung auf den internationalen Arbeitsmärkten führte zu einer Unterschichtung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsstruktur (vgl. Heckmann 1983). Gehen wir von segmentierten Arbeitsmärkten aus, dann waren – und sind auch häufig aktuell – Neuankömmlinge in den Randbelegschaften der Betriebe, am unteren Ende einer Firmenhierarchie bzw. in stark konjunkturabhängigen Branchen und Berufen zu finden (vgl. Piore 1979; Gillmeister; Kurthen; Fijalkowski 1989). Aufgrund der eingeschränkten beruflichen Aufwärtsmobilität dieser Arbeitsplätze ergeben sich aus den Anfangsnachteilen unter Umständen langfristige

Hemmnisse. Eine mögliche Rückkehr ins Herkunftsland beeinflusst betriebsinterne Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen. Betriebsinterne Weiterqualifizierungen sind dann für Migranten entweder nicht vorgesehen oder diese Beschäftigten werden als nicht qualifizierungsfähig eingeschätzt (vgl. Kühne/Schäfer 1986, 239; Kalter 2008, 312f.). Neuere empirische Ergebnisse erklären die relativ schlechte Arbeitsmarktpositionierung der klassischen Arbeitsmigranten aus einem Faktorenbündel von primär niedriger Bildungsqualifikation, mangelnden Sprachkenntnissen und Segmentierungsprozessen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zu den klassischen Arbeitsmigranten aus den Anwerbeländern sind (Spät-)Aussiedler/innen relativ gut ausgebildet. Ihre formalen Qualifikationen werden jedoch durch das Berufsbildungssystem und durch Arbeitgeber nur begrenzt anerkannt (vgl. Granato/Kalter 2001; Granato 2003). Nicht nur Spätaussiedler/innen, sondern auch jüdische Kontingentflüchtlinge aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, Asylbewerber und andere Migrantengruppen bringen bereits hohe Qualifikationen mit nach Deutschland, die bislang kaum anerkannt wurden oder die aus zuwanderungs- und/oder arbeitsmarktpolitischen Gründen bislang von Migranten auch nicht geltend gemacht werden sollten (vgl. Kühne 2003). Die Implementierung und Ausweitung von Anpassungsqualifizierungen und Weiterbildungsmaßnahmen jedoch würden einen nachhaltigen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration dieser Gruppen leisten können (vgl. Gruber/ Rübler 2002).

Einen differenzierteren Blick auf Strukturen und zu Entwicklungen im Beschäftigungssystem seit Anfang des Jahres 2000 vermittelt Übersicht 2⁸. Demnach sind Familien aus den ehemaligen Anwerbeländern – nach wie vor – weiter deutlich

8 Zur begrifflich-kategorialen Präzisierung der Übersichten 2, 3 und 6: Die so genannten ‚Aussiedler‘ umfassen die Gruppen Aussiedler und Spätaussiedler. Als ‚Zuwanderer aus Südwesteuropa‘ werden Migranten aus den ehemaligen Anwerbestaaten Italien, Spanien, Griechenland bezeichnet, die heute zur Europäischen Union gehören. Die drei Gruppen, die hier als ‚Zuwanderer aus...‘ bezeichnet werden, umfassen nicht nur Migranten, sondern auch hier in Deutschland Geborene, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Insofern wird hier teilweise auf den Terminus ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ Bezug genommen hinsichtlich des ursprünglichen Herkunftslandes bzw. die Herkunftsregion der Migranten. Die Situation der Nachkommen der Migranten wird gesondert ausgewiesen und bezieht sich auf die gesamte Gruppe der 16- bis 45-Jährigen, die entweder in Deutschland geboren wurden oder als Minderjährige nach Deutschland zugewandert sind (vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 200).

Übersicht 2:

Berufliche Stellung von Deutschen, Zuwanderern und Aussiedlern sowie Nachkommen der Migranten

	Deutsche		Zuwanderer aus ...						Aussiedler		Nachkommen von Migranten*
	2001	2006	der Türkei		Südwest-europa		dem ehemaligen Jugoslawien		2001	2006	
			2001	2006	2001	2006	2001	2006			2006
in %											
Insgesamt											
Arbeiter	12	11	55	40	41	41	48	37	39	39	24
Facharbeiter/Meister	15	14	23	25	22	20	22	10	21	17	22
Einfache Angestellte/Beamte	5	4	3	10	4	4	4	13	6	9	10
Mittlere Angestellte/Beamte	40	41	13	12	15	19	18	32	21	22	33
Höhere Angestellte/Beamte	17	18	2	3	5	8	4	5	8	7	5
Selbstständige	11	12	5	10	13	8	4	4	5	6	6
Männer											
Arbeiter	11	11	52	36	35	34	46	32	34	40	26
Facharbeiter/Meister	24	22	31	32	35	31	34	17	35	32	32
Einfache Angestellte/Beamte	3	2	1	4	1	1	1	6	4	2	3
Mittlere Angestellte/Beamte	27	27	8	11	13	15	5	32	10	7	26
Höhere Angestellte/Beamte	22	23	1	4	6	8	7	6	8	9	6
Selbstständige	13	15	7	12	11	11	6	6	8	10	7
Frauen											
Arbeiter	13	12	64	50	52	50	50	43	44	38	23
Facharbeiter/Meister	5	4	2	9	2	2	7	0	4	3	7
Einfache Angestellte/Beamte	7	6	7	23	8	9	7	21	9	16	19
Mittlere Angestellte/Beamte	55	57	25	13	19	26	32	31	32	35	42
Höhere Angestellte/Beamte	11	13	2	0	3	8	0	3	9	5	3
Selbstständige	8	9	0	5	16	4	3	1	2	3	6

* 16 bis 45 Jahre

Quelle: SOEP 2001 und 2006. Ohne mithelfende Familienangehörige, Praktikanten und Auszubildende;
Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 204

überdurchschnittlich als Arbeiter/innen beschäftigt. Dies gilt in geringerem Ausmaß auch für die Nachkommen der Migranten. Dennoch sind Tendenzen der Angleichung an die Berufsstrukturen zu deutschen Erwerbstätigen zu identifizieren.

Frauen mit Migrationshintergrund sind gegenüber Männern häufiger als einfache Angestellte/Beamte beschäftigt. Dies erklärt sich aus der verstärkten Beschäftigung von Frauen im Dienstleistungssektor, wo Angestelltenverhältnisse üblich sind. Deutlich unterrepräsentiert hingegen sind Migranten und ihre Nachkommen bei den höheren Angestellten und Beamten. Bezüglich der Entwicklung der Selbstständigkeit ergibt sich hier ein uneinheitliches Bild. Obwohl die Selbstständigkeit unter Menschen mit türkischem Hintergrund deutlich gestiegen ist, verbleibt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund – auf der Basis der hier offiziell erhobenen Daten – gegenüber Deutschen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Andere Quellen gehen von einem höheren Niveau der Selbstständigquote bei Menschen mit Migrationshintergrund aus (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2007, 89f.).

Partielle beruflich-soziale Aufstiegsprozesse sind im intergenerationellen Vergleich bei Frauen wie Männern zu verzeichnen und auf die (formal) bessere Schulbildung der Nachkommen der Migranten zurückzuführen. Zudem sind insbesondere die seit den 1980er Jahren Zugewanderten und ihre Familien besser qualifiziert, welches auf dem Arbeitsmarkt andere berufliche Positionen grundsätzlich einzunehmen ermöglicht. Trotz einer relativen Verbesserung gegenüber der ersten Generation der Migranten bleibt auch die zweite Generation bezüglich der Chancen und Realisierungen beim beruflich-sozialen Aufstieg klar benachteiligt. Wie ist dies zu erklären? Auf der Basis empirischer Studien führt Kalter (2008, 324) bestehende Nachteile der zweiten Generation der klassischen Arbeitsmigranten zum größten Teil auf einen Mangel an Bildungsqualifikationen zurück. Der Aspekt einer ethnischen Diskriminierung tritt dabei weitgehend zurück. Ausnahmen bilden jedoch Jugendliche türkischer Herkunft

und Osteuropäer. Hier sind ethnische Diskriminierungen wahrscheinlich bis evident. Von Diskriminierung kann allgemein ausgegangen werden, wenn askriptive Merkmale einer Person wie die ethnische Herkunft oder die Hautfarbe bei sonst gleichen Bedingungen (z. B. der Arbeitsproduktivität) einen negativen Einfluss auf die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungschancen von bestimmten Gruppen besitzen.

Ethnische Ungleichheiten sind nicht nur in Hinblick auf die Berufsstruktur des bundesdeutschen Beschäftigungssystems zu beobachten. Diese setzen sich auch weiter fort, wenn es um den Lohn bzw. das Arbeitseinkommen geht (Übersicht 3). So liegt das Durchschnittseinkommen von Menschen mit Migrationshintergrund unterhalb des Durchschnittseinkommens deutscher Erwerbstätiger. Im Niedriglohnbereich sind – nationalitätengruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägt – Menschen mit Migrationshintergrund allgemein überrepräsentiert. Obwohl auch jeder vierte erwerbstätige Deutsche im Niedriglohnbereich arbeitet, sind es bei den Aussiedler/innen und den Nachkommen der Migranten jede(r) Dritte. Bei Migranten aus den ehemaligen Anwerbestaaten ist die Präsenz im Niedriglohnbereich gegenüber deutschen Erwerbstätigen ausgeglichen bzw. leicht unterdurchschnittlich. Das Wachstum des Niedriglohnbereichs ist in den vergangenen Jahren insbesondere eine Erscheinung des Dienstleistungssektors, dort, wo überdurchschnittlich häufig Migrantinnen beschäftigt sind. Es ist zu berücksichtigen, dass die niedrigen Löhne auch niedrige Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Rente mit sich bringen, so dass die ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabemöglichkeiten der so Beschäftigten dauerhaften Einschränkungen unterliegen (vgl. Alda 2008, 184).

Im Bereich der Hocheinkommen sind Migranten gegenüber Deutschen allgemein unterrepräsentiert. Dennoch lassen sich, wie in der übrigen Bevölkerung auch, quer durch alle ethnisch-nationalen Bevölkerungsgruppen Polarisierungen beim Arbeitseinkommen feststellen.

Übersicht 3:

Arbeitseinkommen von Deutschen, Zuwanderern und Aussiedlern sowie den Nachkommen der Migranten

	Deutsche		Zuwanderer aus ...						Aussiedler		Nachkommen von Migranten*
	2001	2006	der Türkei		Südwesteuropa		dem ehemaligen Jugoslawien		2001	2006	2006
			2001	2006	2001	2006	2001	2006			
	EUR										
Durchschnittliches Nettoarbeits-einkommen	1399	1520	1275	1384	1284	1467	1136	1145	1147	1205	1159
	in %										
Anteil < 50 % des arithmetischen Mittels (Niedrigeinkommen)	22	24	17	24	23	21	24	33	33	32	34
Anteil > 200 % des arithmetischen Mittels (Hocheinkommen)	7	9	1	5	3	7	1	1	4	3	2

* 16 bis 45 Jahre. Ohne mithelfende Familienangehörige, Praktikanten und Auszubildende.

Datenbasis: SOEP 2001 und 2006.

Quelle: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 205

4.3 Erwerbslosigkeit und arbeitsmarktintegrative Maßnahmen

Die volkswirtschaftliche Funktion der Gastarbeiterbeschäftigung der 1960er und 1970er Jahre ist häufig und einschlägig beschrieben worden (z.B. Heckmann 1981, 162ff.). Ausländische Arbeiter waren ein Hebel im konjunkturellen Aufschwung und stellten für die bundesdeutsche Wirtschaft einen Puffer im Abschwung dar. Arbeitserlaubnis- und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen gewährleisteten, dass ausländische Arbeiter bei Arbeitslosigkeit auch rechtlich angewiesen wurden, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Damit schien politisch-staatlich gewährleistet, dass einheimische Erwerbspersonen in Einklang mit dem Inländerprimat unterdurchschnittlich, Ausländer/innen in konjunkturellen Abschwungphasen hingegen überdurchschnittlich von Erwerbslosig-

keit betroffen waren. Diese staatlich-nationalökonomische Funktionszuweisung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter/innen kann als eine Form institutioneller oder struktureller Diskriminierung bezeichnet werden.

Empirisch ist bis in die 1970er Jahre eine Entsprechung von Konjunkturzyklus und Ausländerbeschäftigung signifikant. Dementsprechend gering waren die offiziellen Erwerbslosenquoten ausländischer Arbeiter selbst in Zeiten konjunktureller Abschwünge. Dies aber sollte sich Ende der 1970er Jahre ändern. Hierfür waren wenigstens zwei Ursachen maßgeblich: Zum einen beginnt sich der Einwanderungsprozess der ausländischen Arbeiter und ihrer inzwischen nachgeholten Familien in der Bundesrepublik durchzusetzen. Bei Arbeitslosigkeit reagieren zunehmend weniger Arbeitsmigranten mit Abwanderung in das Herkunftsland. Zum Zweiten be-

ginnt sich in der ersten Hälfte der 1980er Jahre die Massenarbeitslosigkeit zu verfestigen. Das heißt, unabhängig von konjunkturellen Zyklen bildet sich, zunächst im früheren Bundesgebiet und dann später in ganz Deutschland, eine strukturelle Arbeitslosigkeit aus. Dabei entkoppeln sich konjunkturelle Zyklen zunehmend vom Arbeitsmarkt (vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 118). Zwar war Ausländerbeschäftigung in der Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik immer auch konjunkturabhängige und zeitlich-befristete Erwerbsarbeit. Die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmer/innen und Werkvertragsarbeitnehmer/innen mögen hier beispielhaft genannt sein. Auch in absehbarer Zukunft wird sich dies nicht ändern, wie gerade auch Diskussionen um „zirkuläre Arbeitsmigration“ auf EU-Ebene verdeutlichen. Die Mehrzahl von Menschen mit Migrationshintergrund aber sind für den bundesdeutschen Arbeitsmarkt einheimische Erwerbspersonen.

Erwerbslosigkeit ist bei Migranten und ihren Nachkommen seit den 1980er Jahren überdurchschnittlich verbreitet. Nach Mikrozensus waren im Jahr 2005 insgesamt 4,6 Mio. Erwerbslose in Deutschland registriert. Die spezifische Erwerbs-

losenquote von Personen mit Migrationshintergrund lag mit offiziellen 18% fast doppelt so hoch wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (10%). Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der fehlenden beruflichen Qualifikation. Doppelt so häufig wie Erwerbslose ohne Migrationshintergrund haben Erwerbslose mit Migrationshintergrund keinen beruflichen Abschluss. Dabei ist der Anteil der beruflich Unqualifizierten bei ausländischen Erwerbspersonen besonders hoch. Die Arbeitslosenquoten von Ausländer/innen sind im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2005 tendenziell gestiegen. Eine spezifische Betrachtung der Arbeitslosenquoten für das Jahr 2006 zeigt, dass fast die Hälfte der arbeitslosen Ausländer/innen Nationalitätenangehörige der ehemaligen Anwerbeländer waren. Mit über 32% waren türkische Staatsangehörige überdurchschnittlich, mit 7% italienische und mit knapp 4% griechische Staatsangehörige unterdurchschnittlich arbeitslos (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2007, 102ff.).

Seit den „Hartz-Arbeitsmarktreformen“ wird in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein Aktivierungsansatz propagiert, welcher Erwerbslosigkeit – mehr oder weniger implizit – pri-

Übersicht 4:

Arbeitslosenquoten* 2000 bis 2006 (Jahresdurchschnitt) insgesamt und von Ausländer/innen



*Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Beauftragte der Bundesregierung 2007, 104

mär auf den mangelnden Arbeitswillen zurückführt und damit die Erwerbslosen für ihre Arbeitslosigkeit selbst verantwortlich macht. Sie gelten als Risiko- oder Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt, weil sie bestimmte Defizite mitbringen: weil ihre persönlich vorhandenen Kompetenzen und Qualifikationen nicht beschäftigungsadäquat sind oder aber die vom Arbeitsmarkt und Arbeitgebern verlangten Eigenschaften und Attribute nicht besitzen. Nicht die Probleme, die bestimmte Gruppen – hier Menschen mit Migrationshintergrund – mit der Erwerbslosigkeit haben, stehen hier im Vordergrund. Vielmehr scheinen Menschen mit Migrationshintergrund als Problemgruppe die Ursache ihrer Arbeitslosigkeit selbst darzustellen (vgl. Treichler 2003, 124f.). In dieser Perspektive wird Arbeitslosigkeit individualisiert. Ihre Erwerbslosigkeit aber hat etwas mit der Arbeitsmarktlage und der Angebotsseite für Arbeits- und Ausbildungsplätze zu tun. Offenkundig waren Arbeitsmigranten in den 1960er Jahren keine „Problemgruppe“ für den bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Es gibt gute Gründe davon auszugehen, dass die Attraktivität einer Erwerbsperson am Arbeitsmarkt sich wenig danach bestimmt, ob diese Person sich nützlich machen kann und beispielsweise durch Fort- und Weiterbildungen sich qualifiziert, sondern eher danach, ob Arbeitgeber dieses Angebot nach ihren ökonomischen Kriterien für attraktiv halten (vgl. Buestrich; Finke-Oltmann 2008, 188f.). Seit wenigen Jahren aber kommt den Erwerbslosen auch mit Migrationshintergrund der demografische Wandel zugute. Ihr arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Potenzial wird (endlich) entdeckt. Die Anzahl der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund und ihre Integration in den Arbeitsmarkt soll dementsprechend erhöht werden. Auf der Basis des Nationalen Integrationsplans des Jahres 2007 scheint für die Bundesregierung ein Konsens darüber zu bestehen, dass hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungschancen von Personen mit Migrationshintergrund „erhebliche Angebotsreserven“ bestehen, die „bislang ungenutzt“ waren. Das arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziel lautet dann: Dieses Potenzial muss „gezielter aktiviert und qualifiziert werden“ (Beauftragte der Bundesregierung (2007, 107).

Diese Ausrichtung aktivierender Arbeitsmarktintegrationspolitik ist allgemein, unter Einschluss von Erwerbslosen und -suchenden mit Migrationshintergrund, in wenigstens vier Punkten zu hinterfragen: Erstens sind ‚Karrieren‘ von ehemaligen Problemgruppen zu ‚unverzichtbaren Human-Ressourcen‘ auf dem Arbeitsmarkt nicht immer langfristiger Natur. Dies gilt gerade auch dann, wenn es insbesondere für das Arbeitsmarktsegment der gering(er) Qualifizierten in absehbarer Zukunft ein Überangebot an Arbeitskräften geben wird. Zweitens berücksichtigt eine aktivierende Arbeits- und Beschäftigungspolitik, der es vor allem um die Integration in den Arbeitsmarkt ‚um jeden Preis‘ geht, zu wenig, dass bereits gegenwärtig im Niedriglohnsektor überdurchschnittlich viele Erwerbspersonen, insbesondere mit Migrationshintergrund, keine existenzsichernden Einkommen erzielen.

Drittens ist es problematisch, dass die Integration in den Arbeitsmarkt und in Beschäftigungsverhältnisse weitestgehend betriebswirtschaftlichen Nützlichkeits- und Verwertungskriterien unterworfen wird. Was passiert mit denen, die nicht erwerbs- und beschäftigungsfähig sind oder nicht mehr als ökonomisch nützlich eingeschätzt werden? Viertens stellen berufsvorbereitende sowie andere arbeitsmarktintegrative und beschäftigungsförderliche Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung, die sich an Ausbildungsplatz- oder Erwerbsarbeitssuchende wenden, für die Einzelnen nur so lange ein Mittel der beruflichen Konkurrenz dar, wie andere nicht daran teilnehmen. Die Anzahl der Ausbildungs- und Arbeitsplätze wird dadurch nicht größer.

5. Bildungsarmut und -gerechtigkeit in der Einwanderungsgesellschaft: Herausforderungen für eine zukunftsfähige Sozialpolitik

Eine Analyse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund muss zu kurz greifen, werden grundlegende Voraussetzungen und Bedingungen für den Arbeitsmarkteintritt und die berufliche Erstausbildung nicht thematisiert. Das Schul- und

Bildungssystem ist dem Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem vorgelagert.⁹ Für die überwiegende Mehrzahl der abhängig Erwerbstätigen gilt die „meritokratische Triade“ Bildung – Beruf – Einkommen (vgl. Kreckel 2004, 153). Der formale Schulabschluss bzw. das Erreichen eines bestimmten Bildungsniveaus spielt eine entscheidende Rolle für den Zugang zu (qualifizierter) beruflicher Bildung und der Hochschulbildung. Hiervon wiederum werden maßgeblich Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Einkommenschancen beeinflusst. Die Erträge schulischer Bildung und von Bildungsabschlüssen jedoch reichen über das Erwerbssystem hinaus. Bildung ist geeignet, maßgeblich auch die Gesundheit, Partizipationschancen, Mobilität und die Lebensführung positiv zu beeinflussen (vgl. Allmendinger u. a. 2008, 218ff.).

In Deutschland existieren zwischen (Aus-) Bildung und Sozialpolitik kaum Bezüge (vgl. Allmendinger; Leibfried 2005, 45). Dies war nicht immer so. Bereits im Jahre 1964 prägte Georg Picht den Begriff der „deutschen Bildungskatastrophe“. Problematisch sei, so der Autor, dass die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich zu wenig höher- und hochqualifizierte Absolvent/innen hervorbringe. Wenn es nicht gelänge, mehr Menschen eines Jahrganges zum akademischen Studium zu führen, drohten der Bundesrepublik Deutschland Wohlstands- und Wachstumsverluste. Es gälte, die vorhandenen Bildungsressourcen besser zu nutzen, indem insbesondere Bildungsbenachteiligungen bei Arbeiterfamilien und der Landbevölkerung zu beseitigen wären (vgl. Picht 1964, 16–35). Die hier angemahnten Reformen des bundesdeutschen Bildungssystems lösten ein vielfaches Echo in der Kultur- und Bildungspolitik der 1960er Jahre aus und wurden zum Wegbereiter einer wenige Jahre später einsetzenden allgemeinen Bildungsdiskussion. Aus den späten 1960er und frühen 1970er Jahren stammen folgenreiche bildungs- und sozialpolitische Entscheidungen. Zu nennen sind hier insbesondere die Einrichtung der Gesamtschulen, der Ausbau der Fachhochschulen, die Einführung sozialwissenschaftlicher Studiengän-

ge sowie die Etablierung einer staatlichen Studienförderung für Kinder aus einkommensschwächeren Familien.

Die Ende der 1960er Jahre einsetzende Bildungsexpansion hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Anstieg der Bildungsbeteiligung in allen sozialstrukturell relevanten Herkunftsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland geführt. Von einer Gleichheit der Bildungschancen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen aber – unabhängig von der sozialen Herkunft – kann immer noch nicht die Rede sein (vgl. Hradil 2005, 165). Nachdem etwa ein Vierteljahrhundert die Problematik der ungleichen Verteilung von Bildungschancen aus der öffentlichen und bildungspolitischen Diskussion verdrängt worden war, haben international-vergleichende Untersuchungen über Schulleistungen, Bildungsbeteiligung und -abschlüsse seit dem Jahr 2000 dieses Thema wieder auf die bildungspolitische Agenda gesetzt. Prominent ist in diesem Zusammenhang die von der OECD durchgeführte PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) zu nennen. Im Unterschied zur Diskussion um Chancengleichheit und Bildungsbenachteiligung in den 1960er und frühen 1970er Jahren aber ist die gegenwärtige Diskussion engstens mit der Migrationsthematik verbunden. Dementsprechend ist in der Zusammenfassung der PISA-Studie 2000 zu lesen: „Trotz langer Verweildauer unterscheiden sich die Zuwandererfamilien noch deutlich in der Sozialstruktur von der deutschen Bevölkerung. Fast zwei Drittel der nicht in Deutschland geborenen Bezugspersonen dieser Familien sind als Arbeiter oder Arbeiterinnen beschäftigt, von denen wiederum knapp die Hälfte Anlern Tätigkeiten ausübt“ (Artelt; Baumert; u. a. 2001, 34). Die Benachteiligung von Kindern aus Arbeiterfamilien und anderen bildungsfernen Schichten also hat inzwischen ein ethnisch-heterogenes Gesicht bekommen. „Betrachtet man die ‚Chancen(un)gleichheit im deutschen Bildungssystem‘ über die Zeit, dann hat das katholische Arbeitermädchen vom Lande heutzutage die Gestalt eines ‚Hartz-IV-Migrantensohns‘ angenommen“, so Jutta Allmendinger

⁹ Hieran hat auch die nur schleppend sich entwickelnde Weiterbildung in Deutschland als eine weitere Säule des Bildungssystems nichts Wesentliches geändert (vgl. Becker/Hecken 2008, 160).

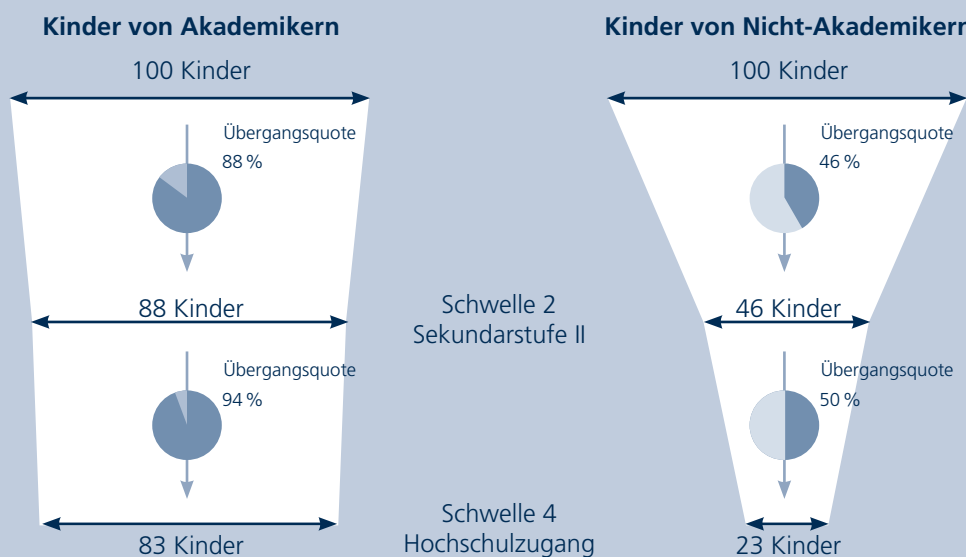
(2008, 218). Klassen- und Schichtzugehörigkeiten unterliegen also in erheblichem Maße der „sozialen Vererbung“. Bildung als „kulturellem Kapital“ (Bourdieu 1992, 49ff.) kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Größe der Sozialstrukturbildung zu wie der Erwerb von Bildung und Bildungstiteln eine zentrale Linie gesellschaftlich-beruflichen Aufstiegs darzustellen verspricht. Dementsprechend folgenreich sind soziale Selektionsprozesse im Bildungssystem.

Wenn Kinder in die Schule kommen, treffen sie mit anderen Kindern vielleicht auf eine gleiche Anforderungs- und Beschulungssituation. Ihre Elternhäuser und Familien aber sind nicht gleich im Hinblick auf die Ausstattung von ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital. Bereits bei der Einschulung sind die Voraussetzungen und Bedingungen für den Bildungserfolg der Kinder ungleich verteilt. Im Unterschied zu anderen Ländern aber gelingt es nach OECD-Studien dem bundesdeutschen Schulsystem nicht, diese sozialen Ungleichheiten auszugleichen. Im Gegenteil: Das bundesdeutsche Schulsystem verstärkt soziale Ungleichheiten insbesondere zwischen den Schüler/innen mit Migrationshintergrund. Hier können Formen institutioneller Dis-

kriminierung (vgl. Gomolla/Radtke 2002) zum Tragen kommen. Ebenso kann von unterrichtsorganisatorischen und interaktionsspezifischen Diskriminierungen ausgegangen werden (vgl. Schofield 2006, 71–106). Dennoch ist mit C. Kristen (2006, 36) davon auszugehen, „dass die in der Bundesrepublik zu beobachtenden ethnischen Ungleichheiten im Bildungssystem in erster Linie sozioökonomischer Art sind.“ Folge hiervon ist, dass Nachkommen der Migranten allgemein einen weit unterdurchschnittlichen schulischen Bildungserfolg für sich verbuchen können. Rund ein Fünftel (19,8%) der männlichen ausländischen Schulabgänger verließ die Schule im Jahr 2006 ohne einen Abschluss. Damit ist der Anteil 2,3-mal so hoch wie bei männlichen deutschen Schulabgängern und Absolventen. Doch auch weibliche ausländische Jugendliche verlassen die Schule ohne Abschluss häufiger als weibliche Deutsche (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, 42). In diesem Zusammenhang kann von (strukturell angelegter) Bildungsarmut gesprochen werden (vgl. Allmendinger; Leibfried 2005, 45ff.). Auf den Sonder- und Hauptschulen sind die Nachkommen mit Migrationshintergrund deutlich in der Mehrzahl, während sie auf

Übersicht 5:

Der Bildungstrichter: Bildung und soziale Selektion im Jahr 2005 nach Bildungsbeteiligung von Kindern nach akademischen Abschluss des Vaters



Quelle: DSW/HIS 18. Sozialerhebung; Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007,111

dem Gymnasium deutlich unterrepräsentiert sind. Allerdings existieren hier auch Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen. Im Unterschied zu den Nachkommen aus der Türkei sind die Bildungserfolge und -erträge der Nachkommen der Aussiedler/innen aus Mittelosteuropa deutlich höher.¹⁰

In der Regel setzt die erfolgreiche Integration in das bundesdeutsche Erwerbssystem eine qualifizierte berufliche Ausbildung oder eine Hochschulausbildung mit Abschluss voraus. Jugendliche und Jungerwachsene mit Migrationshintergrund sind nach Beendigung der Schulzeit in besonderer Weise auf das berufliche Ausbil-

dungssystem angewiesen, da ihnen aufgrund des erforderlichen höheren Schulabschlusses häufig der Zugang zu einer akademischen Ausbildung versperrt bleibt. Auf dem Arbeitsmarkt jedoch konkurrieren sie um einen Ausbildungsplatz mit anderen Personen, welche häufig höhere Schulabschlüsse vorzuweisen haben. Dementsprechend geringer sind ihre Chancen, eine qualifizierte Berufsausbildung aufnehmen zu können. Erschwerend kommt hinzu, dass für den Bereich der beruflichen Ausbildung seit vielen Jahren das Bewerberangebot die Anzahl der betrieblichen Ausbildungsplätze übersteigt.¹¹ Aber auch bei gleichwertigen Schulabschlüssen haben es Ju-

Übersicht 6:

Bildungsniveau von Nachkommen der Migranten im Vergleich zu Deutschen

	Deutsche 14–45-Jährige		Herkunft der Nachkommen von Migranten				Nachkommen von Migranten Gesamt	
	2001	2006	der Türkei		Aussiedler		2001	2006
			2001	2006	2001	2006		
in %								
Allgemeine Bildung								
Ohne Abschluss	2	1	2	4	0	0	4	3
Haupt-/Pflichtschule	25	23	64	63	37	33	51	46
Realschule	41	40	21	16	36	39	27	29
Abitur	33	36	13	16	27	28	17	22
Berufliche Bildung								
Ohne Abschluss	16	19	44	57	37	35	42	43
Berufsausbildung	66	62	55	40	54	51	53	49
Akademischer Abschluss	18	18	1	3	9	14	5	8

Datenbasis: SOEP 2001 und 2006.

Quelle: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin 2008, 203

10 Differenzierte Daten und Interpretationen zur schulischen Bildung von Menschen mit Migrationshintergrund siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008b; Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.)(2006): 137–179

11 Dabei bestehen erhebliche Unterschiede in der Nachfrage nach bestimmten Ausbildungsberufen. Allgemein jedoch kann festgestellt werden, dass die bundesdeutsche Wirtschaft im letzten Vierteljahrhundert zunehmend weniger betriebliche Ausbildungsplätze bereitgestellt hat. Zugleich wurde der Bereich der überbetrieblichen, staatlich finanzierten und teilweise organisierten beruflichen Ausbildung ausgeweitet, ohne dass hier jedoch eine Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis in Aussicht gestellt werden kann (vgl. Ulrich/Granato 2006, 31ff.; Boos-Nünning 2006, 6ff.).

gendliche mit Migrationshintergrund – bedingt durch Erfahrungen ethnischer und/oder rassistischer Diskriminierung – schwerer, einen Ausbildungsplatz zu bekommen und diesen auch erfolgreich abzuschließen. „Bei gleichem Niveau der allgemeinen Fachleistungen ist die Chance, eine vollqualifizierte Berufsfachschule oder Berufsschule zu besuchen, für deutsche Jugendliche ohne Migrationshintergrund mehr als doppelt so groß wie für ausländische Jugendliche; ohne Kontrolle der Fachleistungen ist sie sogar mehr als fünfmal so hoch“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, 156). Dementsprechend ist der Anteil derjenigen Schulabgänger/innen mit Migrationshintergrund, die keine Berufsausbildung beginnen oder das berufliche Ausbildungsziel nicht erfolgreich abschließen, relativ hoch. Im Zeitraum von 1994 bis 2004 sank der Anteil der Auszubildenden mit ausländischem Pass sogar kontinuierlich. Im Jahr 2004 lag die Ausbildungsquote bei ausländischen Jugendlichen bei 25 %, die der deutschen Jugendlichen jedoch bei 61 % (vgl. Boos-Nünning 2006, 6). Ohne eine qualifizierte Ausbildung aber reduzieren sich die Chancen im regulären Beschäftigungssystem erheblich. Arbeitstätigkeiten als Un- oder Angelernte im Niedriglohnsektor werden damit wahrscheinlicher.

Privilegierte Beschäftigungs- und Einkommenschancen im bundesdeutschen Erwerbssystem setzen mehrheitlich einen Hochschulabschluss voraus. Dieser ist notwendige, seit der Bildungsexpansion der 1970er und 1980er Jahre jedoch keine hinreichende Voraussetzung mehr für eine berufliche Karriere. Personen mit Migrationshintergrund sind als Bildungsinländer/innen an bundesdeutschen Hochschulen unterrepräsentiert. Der Hauptgrund hierfür ist, dass eine Selektion bereits in den vorangegangenen Bildungsstufen stattgefunden hat. Dennoch ist der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund, die über eine Hochschulzugangsberechtigung oder einen akademischen Abschluss verfügen, tendenziell gestiegen. Dies ist zum einen auf par-

tielle Prozesse der Aufwärtsmobilität im Bildungssystem zurückzuführen; zum anderen Ausdruck und Folge einer höheren Bildungs- und Qualifikationsausstattung bei Zuwanderern in die Bundesrepublik seit den 1980er Jahren (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, 47ff.). Grundsätzlich ist bei Studierenden mit Migrationshintergrund zwischen Bildungsinländern und -ausländern zu unterscheiden. Die Nationalitätszugehörigkeit ist für den Bildungserfolg der Jungerwachsenen dabei von geringerer Bedeutung als die Frage nach der Schicht- und Milieuzugehörigkeit der Eltern. Während Bildungsausländer/innen aus anderen Staaten überwiegend aus einem höheren Bildungs- und Sozialmilieu stammen, verhält es sich bei den Bildungsinländer/innen genau umgekehrt. Dem entsprechend kommen Bildungsinländer/innen häufiger mit der Fachhochschulreife zur Hochschule als ihre deutschen Kommilitonen. Sie sind auch deutlich häufiger an einer Fachhochschule immatrikuliert (31 % der Bildungsinländer/innen, 26 % der Deutschen). Unter den Studierenden aus den Anwerbestaaten sind es sogar 35 %. Hier scheint sich zu bestätigen, dass das Studium an Fachhochschulen auch unter „Migrationsaspekten“ für die soziale Öffnung des Tertiärbereichs besonders wichtig ist (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 158).

In Anlehnung an die bereits in den 1960er Jahren von G. Picht diagnostizierte Bildungskatastrophe kann mehr als 40 Jahre später von einer „zweiten Bildungskatastrophe“ in Deutschland ausgegangen werden. Ihre Folgen für Menschen mit Migrationshintergrund sind weitreichend. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die Entwicklung einer sinnvollen und existenzsichernden Berufs- und Erwerbsbiografie. Für integrationsfördernde und gleichstellungsorientierte Sozialpolitiken stellen deshalb die Bekämpfung von Bildungsarmut und die Frage der Bildungsgerechtigkeit zentrale Kriterien für Zukunftsfähigkeit dar.

Literatur

- Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.)(2008): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde, 2. Auflage, Wiesbaden
- Alda, Holger (2008): Personen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt. In: IZA. Migration und Soziale Arbeit, Heft 3–4 / 2008, S. 180–184
- Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2005): Bildungsarmut. Zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Bildung. In: Opielka, Michael (Hg.): Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 45–60
- Allmendinger, Jutta; Ebner, Christian; Nikolai, Rita (2008): Bildung und Chancengleichheit in Deutschland. In: Kocka, Jürgen (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays, Berlin, S. 205–227
- Angenendt, Steffen (1999): Europa als Einwanderungsgebiet. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch: Bonn, S. 847–861
- Artelt, Cordula; Baumert, Jürgen; Klieme, Eckhard; Neubrand, Michael; Prenzel, Manfred; Schiefele, Ulrich; u.a. (Hrsg.)(2001): PISA 2000. Zusammenfassung zentraler Befunde; Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin
- Beauftragte der Bundesregierung (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin
- Becker, Rolf; Hecken, Anna (2008): Berufliche Weiterbildung – arbeitsmarktsoziologische Perspektiven und empirische Befunde. In: Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.): 133–168
- Boos-Nünning, Ursula (2006): Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten, Ein vernachlässigtes Potential für Wirtschaft und Gesellschaft. In: Friedrich-Ebert-Stiftung/Gesprächskreis Migration und Integration (Hrsg.): 6–29
- Bourdieu, Pierre (1992): Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg
- Buestrich, Michael; Finke-Oltmann, Frank-Peter (2008): Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen – Aktuelle Entwicklungen und theoretische Hintergründe. In: IZA. Migration und Soziale Arbeit, Heft 3–4 /2008, S. 185–191
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2007), Nürnberg
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008a): Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration. Europa und seine Nachbarregionen. Working paper 18, Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt, Nürnberg
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008b): Schulische Bildung von Migranten in Deutschland. Working paper 13, Manuel Siegert, Nürnberg
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Berlin
- Elias, Norbert; Scotson, John L. (2002, zuerst 1965): Etablierte und Außenseiter, Frankfurt am Main
- Europäische Kommission (2001): Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999–2001, Luxemburg
- Faist, Thomas (1997): Migration und der Transfer sozialen Kapitals oder: Warum gibt es so wenig internationale Migranten? In: Pries, Ludger (Hrsg.): Transnationale Migration. Soziale Welt, Sonderband 12, Baden-Baden, S. 63–83
- Friedrich-Ebert-Stiftung/Gesprächskreis Migration und Integration (Hrsg.)(2006): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potentiale nutzen. Berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Dokumentation einer Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn
- Gillmeister, Helmut; Kurthen, Hermann; Fijalkowski, Jürgen (1989): Ausländerbeschäftigung in der Krise? Die Beschäftigungschancen und -risiken ausländischer Arbeitnehmer am Beispiel der West-Berliner Industrie, Berlin
- Gomolla, Mechthild; Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen

- Granato, Nadia; Kalter, Frank (2001): Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Diskriminierung oder Unterinvestition in Humankapital? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 53, S. 497–520
- Granato, Nadia (2003): Ethnische Ungleichheit auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Bd. 33, Opladen
- Gruber, Sabine; Rüsler, Harald (2002): Hochqualifiziert und arbeitslos. Jüdische Kontingentflüchtlinge in Nordrhein-Westfalen, Opladen
- Heckmann, Friedrich (1981): Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität, Stuttgart (Habilitation)
- Heckmann, Friedrich (1983): Einwanderung und die Struktur sozialer Ungleichheit. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2, Baden-Baden, S. 369–386
- Hradil, Stefan (2005): Soziale Ungleichheit in Deutschland, 8. Auflage, Wiesbaden
- Husmann, Manfred (2003): Rechtliche Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedsstaaten für Drittstaatsangehörige. In: Treichler, Andreas (Hrsg.): S. 137–150
- Kalter, Frank (2008): Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.): S. 303–332
- Kirsten, Cornelia (2006): Ethnische Diskriminierung im deutschen Schulsystem? Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse; Discussion paper Nr. SP IV 2006–601; AKI, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.)(2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Kapitel H, Bielefeld
- Kreckel, Reinhard (2004): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, 3. Aufl., Frankfurt am Main
- Kühne, Peter; Schäfer, Hermann (1986): Soziale Ungleichheit von Ausländern – Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben. In: Franz, Hans-Werner (Hrsg.): Neue alte Ungleichheiten: Berichte zur sozialen Lage der Bundesrepublik, Opladen, S. 229–248
- Kühne, Peter (2003): Asylsuchende auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Treichler, A. (Hrsg.): S. 151–164
- Picht, Georg (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation, Olten und Freiburg im Breisgau
- Piore, Michael J. (1979): Birds of passage, Cambridge
- Schofield, Janet Ward (2006): Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg. Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie. AKI-Forschungsbilanz 5, in Zusammenarbeit mit Kira Alexander, Ralph Bangs und Barbara Schauenburg, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin
- Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin: Datenreport 2008, Kapitel 5, Arbeitsmarkt und Erwerbstätigkeit und Kapitel 7, Sozialstruktur und soziale Lagen, Berlin
- Treichler, Andreas (1998): Arbeitsmigration und Gewerkschaften. Das Problem der sozialen Ungleichheit im internationalen Maßstab und die Rolle der Gewerkschaften bei der Regulation transnationaler Migrationen, untersucht am Beispiel Deutschlands und der Arbeitsmigrationen aus der Türkei und Polen, Münster
- Treichler, Andreas (2003): Einwanderung und Europäisierung. Postnationale Arbeitsmärkte ohne wohlfahrtsstaatliche Verfassung? In: ders. (Hrsg.): S. 109–136
- Treichler, Andreas (Hrsg.)(2003): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen und Perspektiven, Wiesbaden (Nachdruck)
- Ulrich, Joachim Gerd; Granato, Mona (2006): „Also, was soll ich noch machen, damit die mich nehmen?“ Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Ausbildungschancen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung/Gesprächskreis Migration und Integration (Hrsg.): 30–50
- Weltkommission für Internationale Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, deutsche Übersetzung, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Berlin
- Walwei, Ulrich (1999): Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmärkte. In: Döring, Diether (Hrsg. unter Mitarbeit von Erika Mezger): Sozialstaat und Globalisierung, Frankfurt am Main, S. 168–191

Hartmut Häussermann

Segregation von Migranten, Integration und Schule

Eine der offenbar anstößigsten Erscheinungen in unseren Großstädten ist, wenn es um die Frage der Integration von Migranten geht, die Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Quartieren. Diese „ethnische¹ Segregation“ ist in allen Zuwanderungsstädten der Welt zu beobachten, in den Begriffen der sozialökologischen Stadttheorie (vgl. Häußermann/Siebel 2004, 139 ff.) wurde sie als „natürlich“ bezeichnet. Zuwanderer fallen nicht vom Himmel, sie kommen auf bekannten Wegen in eine ihnen fremde Stadt und in eine neue Umgebung. Das sind in der Regel Kettenwanderungen (vgl. Oswald 2007), d. h. dass die Zuwanderer bereits vor ihrer Ankunft Kontakt mit bereits dort lebenden Landsleuten haben und sich nach ihrer Ankunft zunächst dort hinbegeben, wo diese wohnen, um eine erste Unterkunft zu finden, um Informationen und Unterstützung bei der Wohnungssuche, beim Umgang mit Behörden und bei der Begegnung mit der Aufnahmegesellschaft zu bekommen. So bilden sich, je nach der Herkunftsregion, ethnische Viertel. „Little Germany“ gab es in New York, als noch viele mittellose Auswanderer aus Deutschland in die USA migrierten und dort nach der Ausschiffung im Einwanderungshafen auch zunächst dort Quartier bezogen. Später waren es „Little Italy“, „Chinatown“ usw. Im Zuge ihrer Integration in die Arbeitsmärkte verließen sie diese meist schäbigen Quartiere und suchten eine Wohnung dort, wo sie nicht diskriminiert wurden und sich andererseits von den gerade neu Zugewanderten distanzieren konnten. Sozialer Aufstieg und räum-

liche Mobilität sind also in der Regel eng verbunden. Wo dies nicht der Fall ist, weil es keinen sozialen Aufstieg gibt – wie in den vielen Megacities in Lateinamerika, Afrika oder Südostasien – können die Zuwanderer diese Quartiere auch nicht verlassen. So entstehen ethnisch geprägte Slums.

Die pure Existenz von ethnischen Kolonien, d. h. die sichtbare Konzentration von Migranten mit einer entsprechend ethnisch geprägten Infrastruktur aus Läden, Gastronomie, geselligen oder religiösen Einrichtungen sagt daher noch gar nichts darüber aus, welche Bedeutung sie für Integration haben. Sie können unterstützende Funktionen, eine Art „Erstaufnahmelager“ also sein, sie können aber auch Orte der Ausgrenzung sein, an denen die Diskriminierung und mangelnde Integration sichtbar werden. Das hängt davon ab, ob es offene Übergänge gibt, ob die Grenzen zwischen Migrantenviertel und Aufnahmegesellschaft durchlässig sind und soziale Mobilität ermöglichen. Migrantenviertel gibt es immer, wenn es Zuwanderung gibt, ob sie aber eine Brücke oder eine Falle sind, entscheidet sich nicht daran, dass es sie gibt. Dies ist jedoch das Missverständnis derjenigen, die sich über die angeblichen „Parallelgesellschaften“ erregen, die dort zu Hause sein sollen. Die schiere Sichtbarkeit gilt dann als Ausweis einer nicht gelingenden Integration. Um das beurteilen zu können, müsste man über die Wohndauer der Zuwanderer, also über die biographischen Wege mehr wissen. Die Forschung in Deutschland darüber ist bisher völlig unterentwickelt. Im folgenden Beitrag sollen

1 In diesem Text wird die Kategorie „ethnisch“ gleichsam als Oberbegriff für Unterschiede benutzt, die genauer als unterschiedliche Staatsbürgerschaft, als regionale Kulturen oder als unterschiedliche religiöse Orientierungen bezeichnet werden müssten. Nationen können unterschiedliche Ethnien umfassen. Eine ethnische Gruppe kann verschiedene Staatsangehörigkeiten haben. Hinzu kommen von außen schwer zu erfassende Selbstdefinitionen von Unterschieden, die auf eine gemeinsame Ethnie zurückgeführt werden. Ethnische Identitäten sind immer soziale Konstruktionen zur Unterscheidung von „Anderen“ bzw. Fremden, die im schlimmsten Fall auf gemeinsame genetische Wurzeln zurückgeführt werden.

die spärlichen Erkenntnisse dazu, ob Migrantenviertel die Integration behindern, zusammengestellt werden. Dafür, dies zu erforschen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. In der öffentlichen Debatte spielen die dabei erzielten Ergebnisse bisher kaum eine Rolle, an den gängigen Vorurteilen halten dagegen insbesondere Stadt- und Wohnungspolitiker gerne fest. Das ist selbst im „Integrationsplan“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2007 noch festzustellen.

In diesem Integrationsplan („Neue Wege – Neue Chancen“) heißt es im Themenfeld 5, wo es um „Integration vor Ort“ geht: „Das Wohnumfeld hat eine zentrale Funktion im Integrationsprozess. Es ist Lebensmittelpunkt und wichtiges Kontaktfeld für die Zuwanderer und die einheimische Bevölkerung. Vor allem Kinder und Jugendliche sowie nicht erwerbstätige Erwachsene verbringen einen großen Teil ihrer Zeit im Wohnquartier. ... Leitbild für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung ist die Schaffung und Sicherung sozial und ethnisch gemischter Quartiere“ (S. 112). Über die Frage, wie dieses Leitbild realisiert werden soll, findet sich im Integrationsplan allerdings kein Wort (vgl. zur europäischen Diskussion Musterd/Ostendorf 2005).

Damit wird eine argumentative Grundfigur in der Debatte über Integration und Wohnquartiere sichtbar. Sie lautet: 1. In den Quartieren mit hohem Migrantenanteil passieren schlimme Dinge. 2. Diese Migranten wollen offenbar unter sich bleiben, daher müssen „wir“ gemischte Quartiere „schaffen“ und die Migranten auffordern, sich endlich zu integrieren. 3. „Wir“ können leider wenig tun, um die Segregation zu vermindern.

Es sind vor allem die Viertel, in denen viele Türken wohnen, die den Argwohn von Politikern und Medien erregen. Bereits nach den Terrorangriffen auf das World Trade Center in New York und insbesondere nach der Ermordung des niederländischen Filmemachers van Gogh durch muslimische Attentäter hat sich in westeuropäischen Gesellschaften die Ansicht verfestigt, dass segregiert lebende Zuwanderer, insbesondere Muslime, eine eigene Welt bilden, die die Köpfe der Bewohner mit antiwestlichen Werthaltungen vernebelt.

Das „Wahlmanifest“ der SPD im Jahre 2005 enthielt auf S. 48 den lapidaren Satz: „Wir sind gegen die Existenz von Parallelgesellschaften“; im „Regierungsprogramm“ der CDU/CSU vom gleichen Jahr hieß es analog: „Ghettobildung und eine Entwicklung von Parallelgesellschaften und eine häufig selbst gewählte Abgrenzung ausländischer Jugendlicher von der deutschen Gesellschaft sind Alarmsignale für den sozialen Frieden im Land“ (S. 34). Der baden-württembergische Ministerpräsident Oettinger warnte in seiner Regierungserklärung vor dem Landtag am 1. Februar 2006 eindrucksvoll vor dem „enormen sozialen Sprengstoff“, den die Parallelgesellschaften angeblich bergen – sie führen auf einen „Weg ins soziale Abseits“; und er fügte erklärend hinzu: „Wenn Integrationsprozesse scheitern, dann liegt das häufig daran, dass die betroffenen Menschen sich von der Gesellschaft des Einwanderungslandes abgeschottet haben“. Hier sind die drei wichtigsten Assoziationen versammelt, die angesichts der Migrantenviertel wachgerufen werden: Sie stellen eine Gefahr dar, sie bedeuten für die Bewohner einen Weg ins soziale Abseits, und dies haben die Bewohner dieser „Parallelgesellschaften“ selbst zu verantworten, weil sie sich abgeschottet haben.

Über die unseligen Auswirkungen der Konzentration einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in einem Quartier gibt es offenbar einen politischen common sense, in dem sich Integrationsprobleme, Parallelwelten, Terrorismus und sozialer Sprengstoff auf undurchsichtige Weise verbinden. Was aber wissen wir wirklich über die Wirkungen, die von „Ausländervierteln“ ausgehen? Welche Folgen hat das konzentrierte Zusammenleben von Migranten in bestimmten Quartieren? Zu den vorgebrachten Behauptungen und Befürchtungen gibt es bisher wenig gesichertes Wissen. Es ist nicht übertrieben, wenn der Historiker Klaus J. Bade die eingangs zitierten Einschätzungen mit dem Begriff „Paniksemantik“ kennzeichnet.

Die ethnischen Kulturen in den Städten werden als gefährlich charakterisiert und mit zwei verschiedenen Weisen der Abschottung zusammengebracht: Zum einen mit einer mentalen Ab-

schottung, die sich in anti-westlichen Werten und einer verstärkten Bedeutung des Islam zeige; zum zweiten mit einer räumlichen Abschottung, die ein Leben in einer separierten Welt nach sich ziehe, in der sich kaum Berührungen mit der Mehrheitsgesellschaft ergeben, ja bewusst vermieden werden. Damit werde, so die logische Folgerung, die Integration in die Gesellschaft behindert. Diesem Zusammenhang werde ich im Folgenden nachgehen.

Bei der Frage der Integration von Minderheiten in eine Aufnahmegesellschaft werden im Allgemeinen vier Dimensionen unterschieden:

- eine strukturelle Dimension, die den Zugang zu Kernbereichen der Gesellschaft, insbesondere zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem betrachtet;
- die kulturelle Integration, mit der vor allem das Erlernen der Sprache und die Übernahme von Verhaltensweisen und Normen des Aufnahmelandes umschrieben wird;
- die soziale Integration schließlich meint die Kontakte zwischen Migranten und Einheimischen, die ethnische Mischung von sozialen Netzen und die Mitgliedschaft in Vereinen;
- schließlich geht es um das „Gefühl“ der Zugehörigkeit, also um die Identifikation mit der Herkunftsgesellschaft bzw. mit der Aufnahmegesellschaft, wobei umstritten ist, ob auch multiple Identitäten möglich sind oder ob eine gelungene Integration eine exklusive Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft bedeutet.

Eine Behinderung der Integration wird insbesondere dann angenommen, wenn sich Migranten in Parallelwelten „zurückziehen“ können, die sich auch räumlich von der Mehrheitsgesellschaft abgrenzen – im Nationalen Integrationsplan wird sie daher auch an erster Stelle genannt, wo vom Wohnen geredet wird.

Unter Parallelgesellschaften muss man sich wohl das vorstellen, was in der angloamerikanischen Diskussion als „ethnische Kolonie“ bezeichnet wird, für deren vollständige Ausprägung der kanadische Soziologe Breton (1965) eine „institutional completeness“ als Voraussetzung genannt hat. Darunter ist die Verdoppelung aller relevanten Institutionen der Mehrheitsgesellschaft im Wohngebiet der Minderheiten bzw. in

der Parallelwelt zu verstehen. Das bezieht sich *erstens* auf die Ökonomie, d. h. auf die Ausbildung einer ethnischen Ökonomie, die die Bewohner der Parallelwelt mit einschlägigen Konsumgütern, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen versorgt. Banken, Versicherungen, Reisebüros und Dienstleistungsangebote aller Art werden in den großen Städten inzwischen auch von Unternehmern aus der ethnischen Minderheit angeboten – ist es daher nicht logisch, dass Türken nur noch bei Türken kaufen? Die Verdoppelung betrifft *zweitens* die soziale Infrastruktur, d. h., dass alle relevanten Einrichtungen des Gesundheits-, des Bildungs- und Sozialwesens doppelt, d. h. auch unter ethnischer Führung in der Parallelgesellschaft vorhanden sind. Natürlich gehört dazu *drittens* die Existenz eigener Medien und von Freizeit- und Sportanlagen, die von ethnischen Minderheiten exklusiv genutzt werden. Politisch hat – *viertens* – die Parallelgesellschaft ihre eigenen politischen Organisationen, die sich eher mit der Politik des Heimatlandes als mit der des Aufnahmelandes beschäftigen. Schließlich und *fünftens*, und dies ist bzw. wäre das härteste Anzeichen für die Existenz von Parallelgesellschaften, müssten eigene Rechtsinstitutionen aufgebaut werden, die es den Bewohnern der Parallelwelt überflüssig oder nicht ratsam erscheinen lassen, im Falle eines Konflikts die Recht sprechenden Institutionen der Aufnahmegesellschaft anzurufen. Die Voraussetzungen dafür, dass sich Parallelwelten in kompletter institutioneller Vollständigkeit herausbilden können, sind bei exklusiver räumlicher Konzentration, d. h. bei einer Art Koloniebildung, besonders günstig.

Will man die tatsächlichen Wirkungen der räumlichen Segregation von Migranten in deutschen Städten überprüfen, die bislang als Vermutungen in die Thesen von Politikern und Medien eingegangen sind, wäre zunächst zu klären, ob es überhaupt Stadtviertel gibt, die dem Begriff der ethnischen Kolonie entsprechen. Bevor ich darauf eingehe, möchte ich die gängigen Hypothesen vorstellen, die in der soziologischen Literatur die Grundlage der empirischen Forschung bilden, die sich mit dem Zusammenhang von segregiertem Wohnen und ethnischen Minderheiten beschäftigen. Vier große Hypothesen sind im Angebot:

1. Die zentrale These lautet, dass räumliche Separation soziale Kontakte zur Aufnahmegesellschaft behindert, dass dadurch die sozialen Netze eigenethnisch geprägt bleiben und die soziale Distanz zur Mehrheitsgesellschaft aufrechterhalten wird. Dazu gehört logisch die Umkehrung, dass persönliche Kontakte die soziale Distanz vermindern und dass räumliche Nähe zu Angehörigen einer anderen Ethnie auch soziale Nähe nach sich zieht.
 2. Nach einer zweiten Hypothese erzeugt die Konzentration einer Minderheit in einem bestimmten Stadtquartier sogenannte „Kontexteffekte“. Damit ist gemeint, dass das Entstehen einer Subkultur oder eines einheitlichen ethnischen Milieus homogenisierende Sozialisierungseffekte hat, mit denen besondere Werthaltungen und Verhaltensweisen an die Bewohner dieser Kolonie vermittelt werden. Behauptet wird also eine Vereinheitlichungstendenz der Bewohner eines Stadtteils. Für den Sozialisierungsprozess von Jugendlichen z.B. sei es von Bedeutung, welchen Rollenmodellen sie in ihrem Quartier begegnen. Wenn nur marginalisierte Angehörige einer ethnischen Minderheit in der Nachbarschaft sichtbar werden, fehlen die nachahmenswerten Rollenmodelle, die den sozialen Aufstieg in der Mehrheitsgesellschaft als Möglichkeit repräsentieren. Damit wird die Vorstellungswelt der Jugendlichen einseitig eingeschränkt – mit Folgen für ihr Aspirationsniveau, für ihre Bildungsanstrengungen, für ihre Distanz zur Mehrheitsgesellschaft.
 3. Drittens wird hinter der räumlichen Absonderung eine kulturelle Absonderung vermutet, d.h. von den Bewohnern ethnischer Kolonien wird angenommen, dass sie sich stärker der Pflege der Kultur des Herkunftslandes widmen und dass die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft nur schwach ausgebildet ist. Das Leben in einer ethnisch geprägten Umgebung ist demnach Ausdruck einer kulturellen Abschottung, die durch die räumliche Segregation gefestigt wird.
 4. Schließlich wird Segregation als Ausdruck einer selbst gewählten Distanz zu den Einheimischen interpretiert; die Möglichkeit, in einer ethnischen Kolonie leichter an eine Wohnung zu gelangen als anderswo, verführe dazu, diese Chance tatsächlich wahrzunehmen. Nicht Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt allgemein, sondern die Neigung, in der Nähe der eigenen Ethnie zu wohnen, sei der Grund für die Segregation.
- Kontexteffekte festzustellen, ist aber ein methodisch sehr schwieriges Problem (siehe dazu Alpheis 1988; Friedrichs; Galster und Musterd 2003). Kontexteffekte zeigen sich in Überzeugungen, Werten, Normen, Verhaltensweisen und sozialen Positionen von Individuen, die sich nicht aus den üblichen sozialen und kulturellen, individuellen Merkmalen dieser Individuen erschließen lassen. Um es an einem Beispiel zu demonstrieren: Wenn Migranten im Durchschnitt fünf Einheimische in ihrem Freundeskreis haben und andere Migranten mit ähnlichen sozio-ökonomischen Merkmalen, aber wohnhaft in einer ethnischen Kolonie, nur einen oder gar keinen Einheimischen als Freund nennen, ist dies ein „Kontexteffekt“. Es ist der durch sozioökonomische Faktoren nicht erklärbare Rest von Varianz, der als Effekt des Kontextes bezeichnet wird.
- Wenn wir erklären wollen, welche Bedeutung Migrantenviertel in deutschen Städten für die Integration haben, sind zwei Schritte zu unternehmen. In einem ersten Schritt muss man herausfinden, ob es in Deutschland überhaupt ethnische Kolonien gibt, auf die die genannten Kontexteffekte zutreffen, d.h. wie groß die Segregation der in Deutschland lebenden Migranten ist. In einem zweiten Schritt sind dann die vorhandenen empirischen Studien zu sichten, in denen die Wirkung der ethnischen Segregation untersucht worden wird. Insgesamt ist die Forschung zu dieser Frage in Deutschland nicht sehr weit gediehen; die bisher vorliegenden Ergebnisse weichen allerdings nicht von den Ergebnissen ähnlicher Forschungen aus anderen Ländern ab (England, Schweden, Niederlande), so dass es keine begründeten Zweifel an ihrer Gültigkeit gibt.

Wie abgeschottet leben Migranten in Deutschland?

Nimmt man die Maßstäbe, die Migrationsforscher der großen Zuwanderungsländer USA oder Canada benutzen, um eine „ethnische Nachbarschaft“ zu bestimmen, dann müsste eine einzelne ethnische Minderheit mindestens 30% oder gar 40% der Bewohner in einem Quartier stellen. So hohe Anteile finden wir aber in deutschen Städten kaum. In Deutschland bildet die gesamte ausländische Bevölkerung in einem Viertel nur selten die Mehrheit – und eine einzelne ethnische Minderheit erreicht selten mehr als einen Anteil von 30%. Wenn dieser Anteil überhaupt diese Marke erreicht, dann sind es Türken, denn andere ethnische Minderheiten sind insgesamt nicht so groß und leben auch nicht so segregiert (vgl. Schönwälder/Söhn 2007). In Berlin liegen die höchsten Anteile der größten Minderheit, der Türken, bei 25% in bestimmten Gebieten in Kreuzberg oder im Wedding, aber bereits in Neukölln beträgt der höchste Anteil in einem statistischen Gebiet lediglich 17%. Nicht nur für deutsche, sondern für europäische Städte insgesamt ist es typisch, dass die Viertel, in denen viele Migranten leben, multiethnische Viertel sind.

Für eine Beurteilung der Kontexteffekte ist es wichtig zu wissen, welche sozioökonomischen Merkmale die Bewohner des ethnisch geprägten Quartiers haben. Welcher Schicht bzw. welchem sozialen Milieu sind die ethnisch segregierten Bewohner zuzurechnen? Am stärksten segregiert in den Städten sind – neben den Ghettos der Reichen – stets die Gruppen, die einen niedrigen Bildungsstand, ein geringes Einkommen und eine prekäre berufliche Situation haben. Das gilt sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für jene mit Migrationshintergrund. Bei marktformig organisierter Wohnungsversorgung wohnen die Reichsten und die Ärmsten am stärksten segregiert – allerdings aus unterschiedlichen Gründen: Die Reichen wohnen, wo sie wollen, die Armen, wo sie müssen.

Im Vergleich zu amerikanischen Städten und im Vergleich zu den unruhigen Banlieus in Frankreich sind einzelne ethnische Minderheiten in deutschen Städten gering segregiert. Das beeinflusst natürlich auch die Ergebnisse der empiri-

schen Forschung. Aussagekräftige Untersuchungen über die Wirkungen ethnischer Segregation liegen inzwischen zu verschiedenen Fragen vor: zu den Kontakten zwischen Migranten und Einheimischen, zu Sozialisierungseffekten, zur Frage der kulturellen Absonderung und dazu, wie es mit der Umzugs-Mobilität von Migranten in der Stadt aussieht.

Einer der zentralen Glaubenssätze der traditionellen Migrationssoziologie lautet, dass räumliche Abschottung Kontakte mit Einheimischen verhindere und damit Integration erschwere. Zahlreiche Untersuchungen zeigen jedoch, dass das nicht stimmt. Bereits in den 1980er Jahren ergab eine Studie von Alpeis (1988), dass sich, wenn man die Einflüsse der individuellen Merkmale der Bewohner berücksichtigt, ein Effekt der Nachbarschaft auf die Häufigkeit interethnischer Kontakte nicht nachweisen lässt. Ein ähnliches Ergebnis zeigt eine Untersuchung von Farwick (2006), durchgeführt 2004/2005 in Bremen. Auch Nauck, der zahlreiche Studien über die Kontakte in und zwischen Familien veröffentlichte, kommt zu dem Ergebnis, dass die Behinderung von Kontakten durch räumliche Separation ein Mythos ist, zumal in einer Zeit, in der die enorm gewachsenen Möglichkeiten zur Telekommunikation und zur räumlichen Mobilität es den meisten Menschen freistellen, mit wem sie wann und wo zu tun haben. Nauck (1988, 326) nennt es ein „ethnozentrisches Missverständnis...“, wenn von der Häufigkeit des Auftretens von sichtbaren Ausländern in bestimmten Wohnquartieren darauf geschlossen wird, dass diese dann auch untereinander intensive Beziehungen hätten“.

Soziale Beziehungen, das ist die Quintessenz von vielen Untersuchungen, ergeben sich am ehesten zwischen Menschen mit gleichem sozioökonomischen Status und gleichem Lebensstil. Wenn diese Voraussetzung gegeben ist, dann vergrößert räumliche Nähe die Wahrscheinlichkeit von Kontakten. Divergierende Interessen oder unterschiedliche Lebensstile werden durch räumliche Nähe aber nicht neutralisiert – in diesen Fällen kann – im Gegenteil – räumliche Nähe eher zu Konflikten führen. Das heißt: Räumliche Nähe erleichtert und intensiviert Kontakte – aber nur dann, wenn die sozialen und kulturellen Voraus-

setzungen dafür bereits gegeben sind, also wenn soziale Nähe schon existiert. Räumliche Nähe erzeugt soziale Nähe nicht.

In der Forschung am heftigsten umstritten ist die Wirkung von Nachbarschaften auf die Sozialisation ihrer Bewohner. Dass es diese Effekte gibt, dass also Denken und Handeln anderer Nachbarn das Denken und Handeln von Nachbarn beeinflusst, ist eine der zentralen Annahmen der Befürworter von sozialer Mischung in den Städten. In einer methodisch avancierten Untersuchung zum Einfluss der Nachbarschaft auf die Gewaltbereitschaft bei Jugendlichen hat Oberwittler (2004) festgestellt, dass ein allgemeiner Kontext- oder Nachbarschaftseffekt bei dieser Frage zwar nicht besteht, dass er aber bei einer ganz bestimmten Bewohnergruppe festgestellt werden kann: bei jugendlichen Männern.

Wenn Jugendliche männlich sind, wenn sich ihr Freundeskreis auf das eigene Stadtviertel beschränkt, wenn sie die Hauptschule besuchen und wenn sie in den letzten Jahren nicht über die Stadtviertelgrenzen hinaus umgezogen sind, dann zeigt sich, dass Nachbarschaft das Handeln dieser Jugendlichen bis zu einem gewissen Grade beeinflusst. Ein solcher Einfluss ist aber bei anderen Bewohnern nicht festzustellen, z. B. bei Mädchen oder bei Gymnasiasten. Auf deren Verhalten haben die sozialen Merkmale einen größeren Einfluss als die Nachbarschaft. Wenn sich der Aktionskreis von Jugendlichen auf die lokale Umgebung beschränkt, wenn sie gemeinsam eine Hauptschule in diesem Quartier besuchen, dann ist die Schule auch die wichtigste Ressource für die Bildung der Freundeskreise und damit für die Sozialisation. Die Schule ist in jedem Fall der bedeutsamere Kontext als das Quartier.

Drever (2004) ging der Frage nach, in welchem Ausmaß ethnische Nachbarschaften in Deutschland ökonomische, soziale oder kulturell isolierte Zonen darstellen. In der Analyse von Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP) zeigt sich, dass sich die Bewohner von ethnisch homogenen Nachbarschaften nicht stärker als andere darum bemühen, ihre Herkunftskultur unberührt zu bewahren. Die These, dass in ethnischen Nachbarschaften die Bewohner stärker an ihrer Tradition hängen und dass sie stärker als andere reli-

giösen Einflüssen unterliegen – was wiederum die Integration hemmt – erweist sich somit als nicht haltbar.

In ähnlicher Weise hat Salentin (2004) die Frage untersucht, ob eine starke Integration in der eigenen ethnischen Gemeinschaft dazu führt, dass man sich von der Mehrheitsgesellschaft isoliert. Dem Projekt lag theoretisch das zugrunde, was man eine „Wetterhäuschen-Hypothese“ nennen könnte. Beim Wetterhäuschen kann nur eine von zwei Figuren in den Vordergrund treten: bei schönem Wetter die Frau, bei schlechtem Wetter der Mann. Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass eine solche Automatik hinsichtlich des integrativen bzw. segregativen Verhaltens nicht existiert. Sowohl bei den sozialen Kontakten als auch beim Umgang mit Medien und bei Freizeitaktivitäten zeigte sich, dass jene Personen, die viele Kontakte innerhalb eigenethnischer Kreise haben und dort auch sehr aktiv sind, ebenfalls ein höheres Niveau von Kontakten und Kommunikation mit der Aufnahmegesellschaft pflegen. Dies gilt selbst für das politische Interesse. Die einzige Dimension, in der sich negative Effekte der Konzentration auf die ethnische Community zeigten, ist die Sprache. Die Konkurrenzthese zwischen Aktivitäten innerhalb oder außerhalb der ethnischen Gemeinschaft, die dem Wetterhäuschenmodell zugrunde liegt, kann nach Salentin nicht bestätigt werden.

Die Migrationssoziologie (vgl. Oswald 2007) hat in allen Fragen der Assimilation bzw. der Integration einen klaren Zusammenhang zwischen Wohnstandort und Integrationsfortschritt behauptet. Demnach begeben sich Zuwanderer nach ihrer Ankunft zwar zunächst dorthin, „wo sie hingehören“, wie Robert Park einst formulierte. Das heißt, in der ersten Phase nach der Ankunft leben Migranten meist mit ihren Landsleuten in ethnisch geprägten Quartieren zusammen. In dem Maße aber, wie sie sich ökonomisch, sozial und kulturell integrieren, entfernen sie sich räumlich von der ethnischen Kolonie (vgl. Friedrichs 1977; Alba/Nee 2004). Dies wird als Assimilations- und Individualisierungsprozess interpretiert, der eine allmählich vollständige Integration in die Aufnahmegesellschaft widerspiegelt. Die Orte mit hoher Konzentration von Migranten

wären dann keine Endstationen nicht gelungener Integration, wie in der öffentlichen Diskussion oft unterstellt, sondern Durchgangsstationen. In diesem Sinne wurde auch in Deutschland (Nürnberg) untersucht, wie es um die räumliche Mobilität von türkischen Migranten steht (Zdrojewski/Schirner 2005). Dabei zeigten sich Tendenzen einer sozialräumlichen Differenzierung der türkischen Nürnberger: Aus den Gebieten mit der höchsten Ausländerkonzentration ziehen türkische Immigranten mit steigendem beruflichen Status und höherem Einkommen allmählich weg, sie suchen sich Wohnorte mit einem niedrigeren Anteil von ethnischen Minderheiten. Dies wiederum entspricht ganz den Vorstellungen der Assimilationstheorie.

Wenn man alle diese Beobachtungen zusammenfasst, zeigt sich, dass das Sozialverhalten (Kontakte), die Sozialisation (Werte und Normen), die kulturelle Orientierung und die räumliche Mobilität vor allem von den individuellen Merkmalen der Bewohner abhängen, also von Bildung, Einkommen und Beruf der Einzelnen – und erst nachrangig von der Nachbarschaft. Mit den klassischen Faktoren der soziologischen Analyse können Verhalten und Orientierungen von Migranten weitgehend erklärt werden – auch das Leben in Gebieten mit hoher Konzentration von ethnischen Minderheiten. Die Kontexteffekte sind demgegenüber gering.

Die sozialwissenschaftliche Forschung macht also deutlich,

- dass die ethnische Segregation unter heutigen Bedingungen die Kontakte zu Einheimischen nicht verhindert;
- dass ethnische Kolonien abweichende Werte nur unter ganz bestimmten Bedingungen an bestimmte Gruppen vermitteln;
- dass die Bewohner von ethnischen Kolonien nicht stärker ihrer Herkunftskultur verhaftet bleiben als Bewohner anderer Quartiere;
- dass Migranten die ethnischen Kolonien nicht freiwillig und dauerhaft bevorzugen, sondern im Zuge ihrer Integration auch wegziehen;
- dass allerdings der Erwerb der Landessprache für Bewohner ethnischer Kolonien schwieriger ist als für jene, die überwiegend mit Einheimischen zusammenwohnen.

Genauso wie in der deutschen Bevölkerung sind auch in der Migrantenbevölkerung die untersten Schichten am stärksten segregiert – und die, die im Sinne des Assimilationsmodells wegziehen, sind die sozial Mobilen, die ökonomisch Erfolgreichen, die Bildungsaufsteiger. Daraus ergibt sich ein Zusammenhang, der es sehr schwierig macht, zwischen ethnischen und sozialen Effekten einer räumlichen Konzentration zu unterscheiden: Es ist vorwiegend die Unterschicht der Migrantenbevölkerung, die segregiert und sichtbar in den „Ausländervierteln“ wohnt. Nur die Unterschicht ist stark segregiert, und nur bei dieser Bevölkerung sind die sozialen Beziehungen stark lokal zentriert – und nur hier sind die Einflüsse der lokalen Umgebung tatsächlich nachweisbar. Diese Haushalte sind in Bezug auf Kommunikation und möglicherweise auch materielle Reproduktion auf das lokale Milieu angewiesen und daher auch eher zu Anpassungsleistungen an das ethnische Milieu oder an religiöse Eiferer gezwungen.

Die Effekte und Einflüsse, die von der sozialen Lage der Bewohner ausgehen, werden leicht verwechselt mit den Kontexteffekten, die sich aus der Segregation ergeben. Bei der Behauptung, Integrationshemmnisse gingen überwiegend von den ethnisch geprägten Nachbarschaften aus, handelt es sich also klar und deutlich um eine Ethnisierung sozialer Probleme. Die Fortschritte bei der Integration sind abhängig von Bildung, Einkommen und Beruf, nicht vom Wohnort. Wer beruflich erfolgreich ist, wohnt eher außerhalb der Gebiete mit hohen Migrantenanteilen, so dass sich die Überlagerung von ethnischer Segregation und sozialer Benachteiligung immer wieder neu herstellt.

Würde die viel beschworene ‚Mischung‘ daran etwas ändern? Verschiedene soziale Gruppen können in einem Quartier nebeneinander wohnen, ohne miteinander zu kommunizieren, ja fast ohne sich gegenseitig wahrzunehmen. Die wechselseitige Gleichgültigkeit ist geradezu ein Merkmal des urbanen Lebensstils in heterogenen Umwelten, aus dem die Freiheit zum Anderssein und damit auch ein Freiraum für Fremde entsteht – wie Georg Simmel überzeugend dargelegt hat. Zudem wirkt ein bestimmtes Ethno-Milieu nicht „ansteckend“, wie es die Sorge um die Parallel-

welten unterstellt. Räumliche Nähe bedeutet nämlich *nicht* automatisch soziale Nähe, und räumliche Nähe hat auch nicht direkte Wirkungen auf das Denken und Handeln der Nachbarn. Die wachsende soziale Differenzierung der Migrantenbevölkerung hat eben zur Folge, dass auch Kontakte zwischen Angehörigen der gleichen ethnischen Minderheit seltener werden, wenn sich die Lebensstile und die Verkehrskreise entlang der Dimensionen Bildungsniveau und Einkommen voneinander entfernen. Das führt in vielen Fällen auch zum Wegzug aus den Migrantenvierteln – ganz entsprechend der Integrations- und Assimilationstheorie.

Es gibt in den Quartieren aber einen Ort, wo die unterschiedlichen ethnischen und sozialen Gruppen der Kommunikation und Begegnung nicht ausweichen können. Das ist die Schule. Sie ist der einzige Ort, wo sich, solange Schuleinzugsbereiche für die Grundschule noch amtlich festgelegt sind, Zwangskontakte ergeben. Die Festlegung von Grundschuleinzugsbereichen gibt es seit den 1920er Jahren in Deutschland. Sie begründete die „Volksschule“, d.h. den gemeinsamen Schulbesuch aller im Gebiet ansässigen Familien, ohne Ansehen von Status, Einkommen oder kultureller Besonderheit. Eine schöne Idee, die bei den einheimischen Mittelschichten inzwischen stark an Attraktivität verloren hat. Sie stimmen mit den Füßen über diesen Zwang ab: Entweder ziehen sie aus Gebieten mit hohem Migrantenanteil weg oder sie melden ihre Kinder woanders an. In Nordrhein-Westfalen können die Gemeinden seit dem Jahr 2006 die Schuleinzugsbereiche aufheben – begründet nicht nur mit der größeren Freiheit, die dann herrsche, sondern auch mit der Hoffnung, dass die ethnische Mischung in den Wohngebieten aufrecht erhalten bleibe, wenn die Schule als Wegzugsgrund wegfällt.

Die ethnische Homogenität der Schülerzusammensetzung ist erheblich stärker ausgebildet als die der Bewohner insgesamt. Wenn in einem Quartier die Quote der Bewohner mit Migrationshintergrund bei 40 oder 50% liegt (was für deutsche Verhältnisse ziemlich hoch ist), dann liegt sie in der Schulpopulation bei 70 oder 80%, in manchen Fällen bereits bei 100%. Das liegt nicht

nur daran, dass die Migranten in der Regel noch jünger sind und mehr Kinder haben, sondern auch daran, dass das gemeinsame Lernen in der Schule von den einheimischen Mittelschichteltern, die um die Bildungschancen ihrer Kinder für die Zukunft fürchten, als Benachteiligung angesehen wird. Spracherwerb und Bildungsniveau entscheiden über die Zukunftschancen in einer mobilen Gesellschaft, und die Schule ist von zentraler Bedeutung für die Verkehrskreise und damit auch für die Sozialisation von Jugendlichen. Zu Recht befürchten bildungsorientierte Eltern, dass ihre Kinder, wenn der Anteil von Schülern mit nichtdeutscher Herkunftssprache in der Schule oder in der Klasse sehr hoch ist, weniger lernen als in anderen Schulen. Denn in ersteren ist das Leistungsniveau erheblich niedriger als in sozial und ethnisch besser gemischten Schulen oder gar in reinen Mittelschichtsschulen in den „ausländerfreien Nachbarschaften“ der Städte oder der Vororte.

Die PISA-Studien haben es zutage gebracht, dass diese Leistungsunterschiede existieren und dass das schlechte Abschneiden der deutschen Schüler im internationalen Vergleich vor allem auf die schlechten Leistungen von Migrantenkindern zurückzuführen ist (so die Studie Baumert/Carstensen/ Siegle 2005).

Als eine mögliche Rezeptur wird darüber diskutiert, die Schulen in den Vierteln mit einem hohen Migrantenanteil so stark zu verbessern, dass auch hier Lernprozesse wie bei der einheimischen Mittelschicht möglich werden. Dies würde einen dramatisch höheren Personal- und Sachaufwand voraussetzen; Ganztagschulen mit besonders guten pädagogischen Konzepten müssten eingerichtet werden – die „kompensatorische Schule“ wäre viel teurer als die Normalschule im Mittelschichtwohngebiet. Davon, das zu realisieren, sind wir weit entfernt. Die Durchsetzung eines solchen Umverteilungsmodells wäre eine Sensation – aber nach den Ergebnissen der amerikanischen Schulforschung ist noch ungeklärt, ob es ausreicht, wenn Migrantenkinder, die aus bildungsfernen Familien kommen, zum Ausgleich ihrer Defizite Lernbedingungen wie die Mittelschicht vorfinden – oder ob es zur Ermöglichung ähnlicher Bildungskarrieren nicht unumgänglich

ist, dass diese Kinder mit den Kindern der einheimischen Mittelschicht lernen, um von diesen in Bezug auf Motivation und Fertigkeit mitgezogen zu werden. Das würde eine Desegregation der Kinder mit Migrationshintergrund voraussetzen, also ein Bus-Zubringer-System, das die Kinder entsprechend auf die Schulen verteilt. In den USA wurde das 47 Jahre lang praktiziert – soeben haben reaktionäre Richter des Supreme Court allerdings verkündet, dass sich die Mittelschichten das nicht mehr gefallen lassen müssen².

Die beschworenen Parallelwelten existieren vor allem in der Phantasie von Journalisten und Politikern. Dass es in einigen Städten Nordrhein-Westfalens Orte mit extremer Segregation gibt, soll damit nicht in Abrede gestellt werden. Doch für die Behauptung, die Integrationsdefizite von Migranten seien vor allem auf das Wohnen in ethnischen Kolonien zurückzuführen, gibt es keine Anhaltspunkte. Die Rede von Parallelwelten

ist politisch folgenlos, sie dient nur der Diskriminierung. Denn die wirklich entscheidenden Bedingungen der Integration, die in den Bereichen allgemeiner Bildung und beruflicher Qualifikation liegen und in denen Veränderungen so schwer zu erreichen sind, müssen dann nicht in erster Linie und nicht mit höchster Anstrengung renoviert werden. Da ist es doch einfacher, den Migranten Vorwürfe zu machen und ihnen Integrationsverweigerung zu unterstellen.

Wenn die Absolventen einer Hauptschule in Berlin-Kreuzberg, deren Schüler zu 100% einen Migrationshintergrund haben, nach erfolgreichem Schulabschluss zu 100% keine Lehrstelle finden – ist das auf Segregation oder auf Diskriminierung zurückzuführen? Stigmatisierung und Diskriminierung sind womöglich die wirksamsten Effekte, die mit der räumlichen Konzentration von Migranten verbunden sind. Richtig untersucht hat das bisher noch niemand.

2 Im Juli 2007 verboten die Obersten Richter der Vereinigten Staaten (Supreme Court) mit einer 5:4-Mehrheit die Praxis der gelenkten Klassenzusammenstellung zur Minderheitenförderung im Südstaat Kentucky und im Nordstaat Washington. Weiße Eltern hatten geklagt, weil sie darin eine Benachteiligung ihrer Kinder sehen. Die Mehrheit der Richter gab ihnen Recht. Damit wird faktisch das seit 1954 bestehende Verbot der Rassentrennung in den Schulen außer Kraft gesetzt.

Literatur:

- Alba, Richard; Nee, Victor 2004: Assimilation und Einwanderung in den USA. In: IMIS-Beiträge, 23, S. 21–39
- Alpheis, Hannes 1988: Kontextanalyse. Konstanz: Universitätsverlag
- Baumert, Jürgen; Carstensen, Claus H.; Siegle, Thilo 2005: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lebensverhältnisse und regionale Disparitäten des Kompetenzerwerbs. In: PISA-Konsortium Deutschland (Hg.), PISA 2003. Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche? Münster u.a.: Waxmann, S. 323–365
- Breton, Raymond 1965: Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants. In: *American Journal of Sociology*, Vol. 70, Nr. 2, S. 193–205
- Drever, Anita 2004: Separate Spaces, Separate Outcomes? Neighbourhood Impacts on Minorities in Germany. In: *Urban Studies*, Vol. 41, Nr. 8, S. 423–439
- Farwick, Andreas 2006: Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern in städtischen Gebieten auf den Eingliederungsprozeß. Bremen: Habil.schrift Fachbereich 8 der Universität Bremen
- Friedrichs, Jürgen; Galster, George; Musterd, Sako 2003: Neighbourhood Effects on Social opportunities: the European and American research and policy context. In: *Housing Studies*, Vol. 18, Nr. 6, S. 797–806
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt/M.: Campus
- Nauck, Bernhard 1988: Sozial-ökologischer Kontext und außerfamiliäre Beziehungen. Ein interkultureller und interkontextueller Vergleich am Beispiel von deutschen und türkischen Familien. In: J. Friedrichs (Hg.), *Soziologische Stadtforschung. Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 310–327
- Oberwittler, Dietrich 2004: Stadtstruktur, Freundeskreise und Delinquenz. Eine Mehrebenenanalyse zu sozialökologischen Kontexteffekten auf schwere Jugenddelinquenz. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 43, S. 135–170
- Oswald, Ingrid 2007: *Migrationssoziologie*. Konstanz: UVK
- Salentin, Kurt 2004: Ziehen sich Migranten in „ethnische Kolonien“ zurück? in: K.M. Bade; M. Bommers; R. Münz (Hg.), *Migrationsreport 2004*, Frankfurt am Main: Campus, S. 97–114
- Söhn, Janina; Schönwälder, Karen 2007: Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. In: Schader-Stiftung; Deutscher Städtetag; GdW; Difu; Institut für Wohnungswesen (Hg.), *Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes ‚Zuwanderer in der Stadt‘*. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 73–91
- Zdrojewski, Simone; Schirner, Henning 2005: Segregation und Integration. Entwicklungstendenzen der Wohn- und Lebenssituation von Türken und Spätaussiedlern in der Stadt Nürnberg. In: Verbundpartner ‚Zuwanderer in der Stadt‘ (Hg.), *Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt*. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 75–115

Urmila Goel

Für eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland – Wider die (Re)Produktion ungleicher Machtverhältnisse und Privilegien

„Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Maria Böhmer (CDU), hat die Kritik der Migrantenverbände an der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans zurückgewiesen. ‚In der Integration haben wir im vergangenen Jahr sehr große Fortschritte gemacht. Das dokumentieren die Bilanzierungen, die insbesondere Bund, Länder, Kommunen und auch die Wohlfahrtsverbände auf dem nächsten Integrationsgipfel vorlegen werden‘, sagte Böhmer. ‚Aber natürlich bleibt weiterhin viel zu tun.‘ Dabei helfe es aber nicht, wenn die Verbände die längst bekannte Kritik an den Rechtsänderungen zum Familiennachzug und zur Einbürgerung wiederholen würden.“

(taz, 27.10.08)¹

Mit diesen Worten weist die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung die Zwischenbilanz von 17 Migrant_innenverbänden² zum Nationalen Integrationsplan im Vorfeld des dritten Integrationsgipfels im November 2008 zurück. Sie macht damit deutlich, dass es aus ihrer – und damit aus der Perspektive des deutschen Staates – nicht die „Migrant_innen“ und ihre Verbände sind, die darüber urteilen dürfen, was erfolgreiche Integration ist und wie diese erreicht werden kann. Das Recht, dies zu beurteilen, verortet sie stattdessen bei „Bund, Länder[n], Kommunen und auch ... [den] Wohlfahrtsverbände[n]“, also den Vertreter_innen der Dominanzgesellschaft³. Diese sind vermutlich auch mit dem „wir“ gemeint,

wenn Böhmer im Gegensatz zu den Migrant_innenverbänden sagt, dass „wir im vergangenen Jahr sehr große Fortschritte gemacht“ haben. Sie gesteht zwar ein, dass noch viel zu tun bliebe für die Integration, stellt aber gleichzeitig fest, dass es nicht gewünscht sei, dass Migrant_innenverbände dabei Hindernisse und Verschlechterungen auf dem Weg thematisierten.

Auch wenn die Zurückweisung (der Perspektive) der Migrant_innen(verbände) nicht immer so offensiv ausgesprochen wird, so ist sie doch ein grundlegendes Element des derzeit dominanten Migrations- und Integrationsdiskurses. Eine Analyse dieses Diskurses sowie ein Plädoyer für die Einbeziehung der Perspektive der als ‚Migrant_innen‘ Bezeichneten, das Hinterfragen der Privilegien der Dominanzgesellschaft, das Aushalten von Ambivalenzen und die Analyse von komplexen Machtverhältnissen mit dem Ziel einer nachhaltigen Migrations- und Integrationspolitik sind der Gegenstand dieses Artikels.

Der dominante Migrations- und Integrationsdiskurs

Der zur Zeit dominante Migrations- und Integrationsdiskurs suggeriert, dass Migration eine Abweichung von der Norm ist, die durch Migrationspolitik geregelt werden muss, und dass „Migrant_innen“ (bzw. alle Menschen, die als solche

1 <http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/boehmer-tadelt-migranten/> (12.11.08)

2 „Der Unterstrich signalisiert Brüche und Leerstellen in als eindeutig vorgestellten Genderkonzepten und irritiert damit eindeutige Wahrnehmungen. Während das Binnen-I beispielsweise die Sichtbarkeit der Gruppe der Frauen in generischen Appellationen erhöhen soll, wird durch den Unterstrich auf die Leerstellen in ebendiesem dichotomen Genderkonzept hingewiesen, die nicht alle gegenderten Lebensweisen erfassen kann.“ (Hornscheidt 2007, 104)

3 Das Konzept der Dominanzgesellschaft lehnt sich an das von Rommelspacher (1998) entwickelte Konzept der Dominanzkultur an.

bezeichnet werden, weil sie als natio-ethno-kulturell⁴ (Andere konstruiert werden) Probleme in die Gesellschaft tragen, die mittels Integrationspolitik zu beheben sind. Diese Sichtweise negiert den Regelfall der Migration, die es schon immer gab und auch in Zukunft geben wird, und baut auf einer konstruierten Dichotomie zwischen den legitim Zugehörigen und den nicht legitim Zugehörigen auf (vgl. Mecheril 2003).

Die Differenzierung zwischen den „Deutschen“ auf der einen Seite und den „Migrant_innen“, „Menschen mit Migrationshintergrund“, „Ausländer_innen“, „Gastarbeiter_innen“ (oder was immer der gerade meist gebrauchte Begriff für die Bezeichnung der als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten ist)⁵ auf der anderen Seite, wird im dominanten Diskurs als eine natürliche, vordiskursive unterstellt. Mit ihr geht einher, dass es als legitim erachtet wird, dass die Einen Rechte haben, die den Anderen vorenthalten werden. Abgesichert wird diese Ungleichbehandlung rechtlich und gesellschaftlich insbesondere durch die Staatsbürgerschaft. Seit der Etablierung der Nationalstaaten ist sie ein zentrales Kriterium dafür, wer legitim dazu gehört und wer ausgeschlossen werden kann (vgl. Mecheril 2003, 147–152 sowie Ha 2007b)⁶. Diese Institutionalisierung der Differenz ist damit eine relativ neue und in Zeiten zunehmender Globalisierung und Stärkung transnationaler Netzwerke eine immer offensichtlicher an ihre Grenzen stoßende.

Differenzierungen zwischen den legitim Zugehörigen und nicht legitim Zugehörigen erfolgen und erfolgen aber auch in Nationalstaaten nie ausschließlich auf Basis der Staatsbürgerschaft. Grundlage für akzeptierte oder verweigerter Zugehörigkeit ist in Deutschland die ausreichende Ähnlichkeit bzw. signifikante Abweichung von dem kollektiv imaginierten Prototyp des „Standard-Deutschen“⁷ (Mecheril 2003, 211–212). In Fortführung (post)kolonialer⁸ und insbesondere rassistischer⁹ Logik erfolgt diese Einordnung auf Basis von physiognomischen und sozialen Merkmalen, die mit dem Verweis auf bestimmte Regionen außerhalb Deutschlands und mit Feststellungen über (minderwertige) Dispositionen verbunden werden. So wird ein „weißer“¹⁰ US-amerikanischer Staatsbürger von vielen Mitgliedern der Dominanzgesellschaft weniger abweichend vom „Standard-Deutschen“ angesehen werden als ein deutscher Staatsbürger, dessen Eltern aus der Türkei zugewandert sind¹¹. Eine schwarze Deutsche¹² macht in ihrem Alltag in Deutschland mehr und existentiellere Erfahrungen der verweigerten Zugehörigkeit als eine „weiße“ Frau, die aus Frankreich zugewandert ist (vgl. Eggers et al. 2005, Ha et al. 2007 und Ferreira 2003).

Dabei erfolgen diese Differenzierungen der als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten nicht nur im alltäglichen Umgang, sondern auch bei der Formulierung von Gesetzen und Regulie-

4 Mecheril (2003, 23–27) prägt das Kunstwort natio-ethno-kulturell, da er beobachtet, dass die Bedeutungen der Begriffe Nation, Ethnizität und Kultur in Diskussionen und Zuschreibungen ineinander verschwimmen. Mit dem neuen Begriff will er die Mehrdeutigkeit, Ungenauigkeit und Komplexität dieser Kontexte deutlich machen.

5 Für eine Diskussion der aktuellen Bezeichnungspraxen und ihrer Verankerung in Diskursen über die Bezeichneten siehe Mecheril und Rigelsky (2007).

6 Vgl. auch den Film „Recolonize Cologne“ von Kanak TV (http://www.kanak-tv.de/volume_2.shtml (19.11.08)).

7 Ich benutze hier nur die männliche Form, da natio-ethno-kulturelle Normen in der Regel männlich gedacht werden.

8 Vgl. Ha (2007a), Ha et al. (2007), Steyerl und Gutiérrez Rodríguez (2003) sowie Attia (2007). Für eine Einführung in postkoloniale Theorie siehe Castro Varela und Dhawan (2005) sowie Said (1978) zu Orientalismus.

9 Rassismus ist nach Mecheril (2004, 193–194) ein gesellschaftliches Phänomen, das gekennzeichnet ist durch die Konstruktion von Menschen als aufgrund von Abstammung different (Rassifizierung), der Verknüpfung von physiognomischen und sozialen Merkmale mit stabilen Dispositionen und der Bewertung dieser Dispositionen als minderwertig. Mecheril (2004, 194) betont dabei: „Rassismus muss als gesellschaftliches Phänomen und nicht als Phänomen individueller „Einstellung“ [...] oder individueller Verantwortung verstanden werden. Rassismus ist eine gesellschaftliche und gesellschaftlich produzierte Erscheinung, eine gesellschaftlich vermittelte Handlungsbereitschaft [...], in der Macht- und Herrschaftsverhältnisse zum Ausdruck kommen, ein Phänomen, das zwar von Individuen vermittelt und getragen wird, das aber nicht in den Handlungen des oder der Einzelnen aufgeht [...]“

Für weitere Ausführungen zu Rassismustheorien vgl. Rätzl 2000, Mecheril 2003, Ferreira 2003 und Terkessidis 2004.

10 Der Begriff „weiß“ bezeichnet die privilegierte Position in einer rassistisch organisierten Gesellschaft wie sie in der Kritischen Weißseinsforschung analysiert wird (vgl. Eggers et al. 2005 und Tißberger et al. 2006).

11 Hier wirkt insbesondere der Orientalismus (vgl. Said 1978 sowie Attia 2007).

12 Mit schwarze Deutsche übernehme ich eine Selbstbezeichnung wie sie z.B. von der Initiative Schwarzer Menschen (<http://www.isdonline.de/> (14.11.08)) genutzt wird (vgl. auch Eggers 2005).

rungen. So gelten die von den Migrant_innenverbänden kritisierten Regelungen für den Familiennachzug nicht für alle Länder. Nachziehende US-Amerikaner_innen, Kanadier_innen oder Japaner_innen müssen im Gegensatz zu Türk_innen, Inder_innen oder Senegales_innen nicht nachweisen, dass sie Deutsch können. Außenpolitische Überlegungen verbinden sich hier mit (post)kolonialen Einordnungen der natio-ethno-kulturell anders Konstruierten. Sie sichern bestimmten Menschen Privilegien, während sie andere ausgrenzen. Ähnliches gilt auch für die Einbürgerungspraxis in Deutschland. Der baden-württembergische „Muslim-Test“¹³, der explizit für muslimische Einbürgerungswillige angefertigt wurde, zeigt, dass nicht für alle Antragsteller_innen die gleichen Regeln gelten. Die öffentlichen Diskurse und die praktische Umsetzung der Regelungen sorgen dafür, dass bestimmten Leuten die Einbürgerung möglichst leicht gemacht wird (z.B. Spitzensportler_innen), während andere vom Antrag möglichst abgeschreckt werden sollen (z.B. Hartz IV-Empfänger_innen). Das wiederum führt in der Konsequenz dazu, dass die einen in den Genuss rechtlicher Privilegien kommen, von denen die anderen dauerhaft ferngehalten werden. Gleiches gilt für die Rahmenbedingungen der Ausbildung von Kindern, die z.B. Illegalisierten den Schulbesuch ganz vorenthalten¹⁴, die Kinder türkischer Migrant_innen in Sonder- und Hauptschulen konzentrieren (vgl. Gomolla und Radtke 2002) und zeitgleich internationale Schulen für bestimmte Kategorien von Kindern fördern¹⁵.

Differenziert wird zwischen verschiedenen Kategorien von natio-ethno-kulturell anders Konstruierten nicht nur in der Integrationspolitik, sondern auch bei der gezielten Steuerung von Arbeitsmigration. So wird spätestens seit der Diskussion um Greencards für IT-Spezialist_innen im Sommer 2000 immer wieder der Bedarf an hochqualifizierten Zuwander_innen artikuliert und die

Notwendigkeit thematisiert, im internationalen Wettbewerb um die „besten Köpfe“ zu bestehen. Dabei verlaufen auch die Diskussionen um die Hochqualifizierten sehr ambivalent. Zum einen sind sie erwünscht, weil eine ökonomische Notwendigkeit für ihre Zuwanderung gesehen wird. Zum anderen sind sie desto weniger erwünscht, desto mehr sie sich vom fiktiven „Standard-Deutschen“ unterscheiden. So war die Diskussion im Jahr 2000 schnell von dem Slogan „Kinder statt Inder“ dominiert. Die mögliche Anwerbung von indischen IT-Expert_innen brachte nicht nur das Bild des rückständigen Indiens ins Wanken, sondern beschwor auch Bilder von Horden von „Fremden“ auf, die an den Grenzen warten, um Deutschland zu überschwemmen (vgl. Goel 2000). Die Regelungen für die anzuwerbenden IT-Expert/innen wurden dementsprechend abwehrend (und wenig erfolgreich) gestaltet. Aus ähnlicher Logik wurden und werden die Hochqualifizierten unter jenen, die bereits in Deutschland sind (als Asylsuchende, Geduldete, nachziehende Ehepartner_innen oder Hochschulabsolvent_innen), kaum als Ressource für den Arbeitsmarkt gesehen. Jene, die nicht als Hochqualifizierte angeworben wurden, sondern aus eigenen Gründen gekommen sind, stehen unter dem Generalverdacht, dass sie ihren Aufenthalt in Deutschland ausnutzen wollen (es sei denn sie werden als weitgehend mit dem fiktiven „Standard-Deutschen“ vereinbar angesehen). Die dominante Grundeinstellung hierbei ist, dass dies unterbunden werden muss, um andere von der Migration nach Deutschland abzuschrecken. Die Abschreckungswirkung und die Notwendigkeit des Fernhaltens sind dabei so starke Argumente, dass hinter ihnen die Betrachtung des Einzelfalls, wirtschaftliche Überlegungen und auch rechtsstaatliche Normen zurückfallen (vgl. Goel 2006, 128–139). Wirtschaftlicher Nutzen wiederum ist vermutlich der Grund, warum Migrant_innen als Puffer auf dem Arbeitsmarkt (insbesondere in der

13 Vgl. z.B. http://de.wikibooks.org/wiki/Lehrbuch_Einb%C3%BCrgerungstest_Baden-W%C3%BCrttemberg (19.11.08).

14 Vgl. <http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/lernen-verboten/> (19.11.08).

15 So zum Beispiel die Europäischen Schulen (vgl. <http://www.eursec.eu/> (14.11.08)) für die Kinder von Mitarbeitenden von Europäischen Institutionen (und andere Privilegierte), die einen durchgehenden Unterricht in der Elternsprache auch bei Umzug der Eltern ermöglichen und eine verhältnismäßig privilegierte Ausbildung bieten.

Landwirtschaft, bei der häuslichen Pflege und auch auf dem Bau) genutzt werden. Sie bekommen eingeschränkte Arbeitsgenehmigungen oder arbeiten im illegalisierten Bereich, verfügen damit kaum oder gar nicht über Rechte und können so zu niedrigen Löhnen eingesetzt werden, wenn sie gebraucht werden. Ihre relative bis vollkommene Rechtlosigkeit ermöglicht ihre maximale Ausbeutung und verhindert ihre gleichberechtigte Partizipation in der Gesellschaft.

Widersprüchliche volkswirtschaftliche Argumentationslogiken (so insbesondere der Wettbewerb in der globalisierten Wirtschaft, die Absicherung des Sozialversicherungssystems und die Protektion von Arbeitskräften der Dominanzgesellschaft) sind hier mit (post)kolonialen/rassistischen Vorstellungen darüber verbunden, wer legitim in Deutschland sein darf. Hieraus ergibt sich eine durch und durch ambivalente Einstellung zur Zuwanderungspolitik, die sich weder für das eine noch das andere entscheiden kann und nicht zuletzt aufgrund ihrer internen Widersprüchlichkeiten zum Misserfolg bestimmt ist. Wer eigentlich bestimmte „Migrant_innen“ nicht im Land habe möchte, kann sich auch durch volkswirtschaftliche Argumente nicht dazu überreden lassen, diese wirklich willkommen zu heißen.

Diejenigen, die nicht wirklich gewollt sind, aber aus verschiedenen Gründen doch im Land sind, werden durch den dominanten Integrationsdiskurs, wie er sich auch in dem Zitat der Integrationsbeauftragten widerspiegelt, diszipliniert¹⁶. Ausgenommen von der Forderung der Integration sind all jene, die als nicht besonders vom fiktiven „Standard-Deutschen“ abweichend angesehen werden, sowie jene, denen ein gesicherter Aufenthaltsstatus in Deutschland vorenthalten werden kann. Von ersteren, also insbesondere Migrant_innen aus der alten EU und „weiß“ dominierten ehemaligen Kolonialstaaten wie den USA, wird wie bei den Regelungen zum Ehepartner_innennachzug davon ausgegangen, dass sie so sind wie „wir“ bzw. so sind, wie „wir“

das mögen, und daher auch ohne Integrationsauflagen oder -maßnahmen, in der Gesellschaft angenommen werden. Bei letzteren, also insbesondere Asylsuchenden, Geduldeten und Illegalisierten, ist das explizite Ziel, dass sie sich nicht integrieren sollen, da sie nicht in Deutschland bleiben sollen. Implizit wird so sicher gestellt, dass sie nicht gleiche Rechte einfordern können.

Den Integrationsanforderungen und -disziplinierungen werden jene ausgesetzt, von denen klar ist, dass sie in Deutschland dauerhaft wohnen werden und sie daher Teil der Gesellschaft sind, auch wenn das nicht wirklich gewollt ist. Sie müssen in der Logik des dominanten Diskurses gefordert und gefördert werden, da ihnen unterstellt wird, dass sie nicht ausreichend Wissen über Deutschland haben und dass sie aufgrund der ihnen zugeschriebenen Herkunft nicht die Grundwerte des Grundgesetzes teilen. In einem Umkehrschluss wird dabei suggeriert, dass all jene, die als legitim zugehörig wahrgenommen werden, über mehr Wissen über Deutschland verfügen und so weit die Grundwerte des Grundgesetzes verinnerlicht haben, dass sie den natio-ethno-kulturell anders Konstruierten in dieser Frage überlegen sind. Die Dominanzgesellschaft spricht sich daher das Recht zu, Integration einzufordern, die Regeln und Kriterien dafür aufzustellen und zu kontrollieren.

Da aber der Ausgangspunkt des dominanten Integrationsdiskurses die Überzeugung ist, dass diejenigen mit dem zugeschriebenen Integrationsbedarf sich grundsätzlich von den „Deutschen“ unterscheiden und Integration nur erfolgreich ist, wenn die „deutschen“ Normen und das „deutsche“ Wesen verinnerlicht werden, wird eine erfolgreiche Integration unmöglich gemacht. Der Prozess schreibt diejenigen, die sich integrieren sollen, fortlaufend als natio-ethno-kulturell Andere fest. Das Erfüllen von Integrationskriterien, wie z.B. das Beantragen der deutschen Staatsbürgerschaft, wird mit dem Verdacht, dass dadurch nur die Andersartigkeit verdeckt und gestärkt werden soll, begegnet¹⁷. Diejenigen, die

16 Die folgenden Ausführungen zum dominanten Integrationsdiskurs basieren vor allem auf den Ausführungen in Böcker et al. (2009). Siehe auch Ha und Schmitz (2007) sowie Ha (2007b).

17 Hier spielt nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 vor allem das Bild des „Schläfers“ eine Rolle.

daran glauben, dass Integration eine Frage der individuellen Anstrengung ist, und sich daher bemühen, Integrationsanforderungen zu erfüllen, merken bald die Unmöglichkeit des Erfolges (vgl. Schramkowski 2007). Sie merken, dass sie in einer relativ machtlosen Position sind, in der sie nur auf die Vorgaben reagieren, diese aber nicht mitgestalten können.

In dieser relativen Machtlosigkeit der als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten zeigen sich die strukturell verankerten ungleichen Machtverhältnisse in der Gesellschaft. Auch wenn im dominanten Diskurs immer wieder von Gleichheit gesprochen wird und Maßnahmen wie die Integrationsgipfel angeblich auf gleicher Augenhöhe stattfinden, werden durch sie die Ungleichheiten immer weiter festgeschrieben, die Marginalisierungen der einen verstärkt und die Privilegien der anderen gefestigt. Die Zurückweisung der Perspektive der Migrant_innenverbände durch die Integrationsbeauftragte zeigt diese Ungleichheit deutlich an. Die Dominanzgesellschaft gibt die Regeln vor. Die als „Migrant_innen“ Bezeichneten haben nur die Wahl, sich ganz darauf einzulassen oder sich komplett zu verweigern. In beiden Fällen können sie nur wenig mitgestalten.

Wenn die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung aller Menschen in Deutschland wirklich politisches Ziel ist und der grundgesetzliche Schutz der Würde des Menschen ernst genommen wird, dann muss Migrations- und Integrationspolitik auf eine andere Basis gestellt werden. Ansätze hierfür werden im Folgenden diskutiert.

Die Perspektive der natio-ethno-kulturell anders Konstruierten

Die Integrationsgipfel werden als Gespräche auf gleicher Augenhöhe inszeniert. Dabei gibt der Staat allerdings vor, worüber in welcher Art gesprochen wird und wer als Vertreter_in der als „Menschen mit Migrationshintergrund“ Bezeich-

neten teilnehmen darf. Vermutlich lassen sich die meisten der Eingeladenen hierauf ein, da es eine der wenigen Möglichkeiten überhaupt ist, sich einzubringen. Als im Vorfeld des zweiten Integrationsgipfels das Zuwanderungsgesetz verschärft und die Kritik der Migrant_innenverbände ignoriert wird, führt das dazu, dass einige den Gipfel boykottieren. Die Konsequenzen dieser Verweigerung tragen aber nicht die staatlichen Akteur_innen, die sie einfach aussitzen und für sich instrumentalisieren können. Es sind die Migrant_innenverbände, die als Folge ihres Boykotts ganz die Möglichkeit verlieren, gehört zu werden. Vor dem dritten Integrationsgipfel beteiligen sie sich vermutlich daher wieder und üben ihre Kritik an der aktuellen Integrationspolitik in ihrer Zwischenbilanz:

„Kritisch beurteilen die Migranten auch die Verschärfung des Zuwanderungsgesetzes, die zum Boykott des zweiten Integrationsgipfels durch die Deutschtürken geführt hatte. Danach müssen ausländische Ehegatten, die einreisen wollen, einfache Deutschkenntnisse nachweisen. Diese Regelung aber gilt nicht für alle Ausländer. Man spricht über Integration und in der Praxis passiert genau das Gegenteil“, sagte Berrin Albpek, Vorsitzende der Föderation Türkischer Elternvereine. Auch den neuen, bundesweit einheitlichen Einbürgerungstest lehnen die Migrantenverbände ab. „Wir betrachten diesen zweckfremden Test als weiteres Hindernis für die Einbürgerung“, heißt es in dem Papier.“

(taz, 27.10.08)¹⁸

Wie bereits gezeigt, wird diese Kritik aber von der Integrationsbeauftragten nicht angenommen. Böhmer macht deutlich, dass sie den Migrant_innenverbänden nicht zuhören wird, wenn diese den von ihr proklamierten Fortschritt in der Integration in Frage stellen. Dabei würde ein Zuhören helfen zu verstehen, weshalb sich viele nicht anerkannt fühlen und es daher zu einer wirklich integrierten Gesellschaft noch weit ist.

18 <http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/einwanderer-bemaengeln-neue-hindernisse/> (12.11.08)

Die Migrant_innenverbände weisen darauf hin, dass es nicht nur noch ein langer Weg zur „Integration“ ist, sondern dass es de facto Rückschritte gibt. Hierbei beklagen sie vor allem Verschlechterungen auf gesetzlicher Ebene sowie solche auf institutioneller Ebene in Schule und Ausbildung. Diese Verschlechterungen haben vielfältige Auswirkungen. Ganz konkret geht es um ökonomische Schlechterstellung, verweigerten Bildungserfolg, verweigerter politische Teilhabe, verweigertes Familienleben und einen unsicheren Aufenthaltsstatus. Die Auswirkungen gehen aber hierüber hinaus. Selbst jene, die von den Schlechterstellungen nicht direkt betroffen sind, machen durch die medialen Debatten und die Erfahrungen von Menschen, die sie kennen, vermittelte Ausgrenzungserfahrungen (vgl. Mecheril 2003, 67–71). Ihnen wird deutlich gemacht, dass Menschen wie sie in Deutschland nur eingeschränkte Rechte haben und dass diese immer weiter beschränkt werden können. Dies verhindert, dass sich Menschen, die als natio-ethno-kulturell anders konstruiert werden, als selbstverständlich zugehörig wahrnehmen und dementsprechend teilhaben können. Insbesondere die gesetzlichen Verschärfungen machen zudem deutlich, dass die staatlichen Akteur_innen widersprüchlich handeln. Auf der einen Seite reden sie von der Gleichheit der Menschen und auf der anderen verankern sie Ungleichheiten immer wieder strukturell. Mit den Konsequenzen müssen die natio-ethno-kulturell anders Konstruierten täglich umgehen, während sie den Mitgliedern der Dominanzgesellschaft nicht auffallen.

So im Fall des Ehegatt_innennachzugs: Obwohl Artikel 6 des Grundgesetzes Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellt, erfahren Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen dem „Standard-Deutschen“ nicht ausreichend gleichen, immer wieder, dass dieser Schutz nicht uneingeschränkt für sie gilt. Insbesondere wenn eine/r der Ehepartner_innen nicht in Deutschland lebt, nimmt sich der Staat das Recht, die Grundlagen dieser Ehe zu hinterfragen

und sie nicht anzuerkennen. Während bei einer Eheschließung deutscher Staatsbürger_innen nicht gefragt wird, weshalb dieser Schritt unternommen wird (vgl. Spohn 2008, 32), gilt bei Eheschließungen mit einer Partner_in, die durch die Eheschließung ein Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten würde, der Grundverdacht, dass dies der Hauptzweck der Ehe ist und sie daher nicht schutzwürdig sei. Deshalb wurde der Ehepartner_innennachzug auch schon in der Vergangenheit sehr schwer gemacht und das Ehe- und Familienleben der Betroffenen nachhaltig eingeschränkt¹⁹. Durch die Verschärfung des Zuwanderungsgesetzes wurde der Ehepartner_innennachzug nun noch wesentlich erschwert²⁰. Der nun geforderte Nachweis deutscher Sprachkenntnisse soll angeblich Zwangsheiraten mit Frauen aus dem Ausland verhindern und die Integration der Nachziehenden in Deutschland fördern. Ginge es allerdings nur um den Schutz von Frauen vor Zwangsheiraten, dann müsste die Gesetzesverschärfung nicht auch für Männer und für gleichgeschlechtliche Partner_innen gelten, die beide im dominanten Diskurs nicht von Zwangsheiraten bedroht sind. Wäre tatsächlich davon auszugehen, dass ausreichende Sprachkenntnisse eine absolute Notwendigkeit für eine erfolgreiche Integration sei, dann macht es keinen Sinn, Menschen aus einigen Ländern von dieser Regelung auszunehmen. Die fehlende Berücksichtigung des Einzelfalles sowie die Privilegierung bestimmter Staatsbürgerschaften und der unzureichende Schutz für Frauen, die in gewalttätigen Beziehungen in Deutschland leben, lassen viele an den vorgegebenen Begründungen zweifeln. Die Verschärfung des Gesetzes wird daher u. a. von den Migrant_innenverbänden als gezielte Ausgrenzung von bestimmten Herkunftsregionen wahrgenommen und daher auch in der Zwischenbilanz für den Integrationsgipfel kritisiert.

Der andere wesentliche Kritikpunkt richtet sich gegen die Einführung des einheitlichen Einbürgerungstests. Wer sich überlegt, sich einbürgern zu lassen, zeigt damit, dass sie/er sich

19 Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften (<http://www.verband-binationaler.de/seiten/file/home.shtml> (14.11.08)) hat hierzu eine umfangreiche Materialsammlung. Siehe Stöcker-Zafaris (2008) Interview mit Rosi Wolf-Almanasreh.

20 Vgl. iaf informationen 3/2008 mit dem Schwerpunkt „Erfahrungen mit dem neuen Zuwanderungsgesetz“.

Deutschland zugehörig fühlt und dies auch auf rechtlicher Ebene festgestellt haben möchte. Aus demokratietheoretischen Überlegungen (vgl. Thränhardt 2008, 13–14) muss zudem der Staat ein Interesse daran haben, dass möglichst die ganze Bevölkerung des Landes politische Rechte hat und partizipieren kann. Ein Staatssystem, das politische Rechte nicht allen im Staatsgebiet Ansässigen gewährt, sondern diese aufgrund von Abstammung exklusiv vergibt, kann kein wahrlich demokratisches sein. Insofern ist es im Interesse einer Demokratie, Einbürgerungen möglichst zu fördern und dazu einzuladen. Die Realität in Deutschland ist aber eine andere. Staatsbürgerschaft war lange über das *ius sanguinis* ausschließlich an Abstammung (Blut) und nicht an den Wohnort gebunden. Einbürgerung war der Ausnahmefall, der möglichst restriktiv gehandhabt worden ist (vgl. Goel 2006, 128–139). Diese Logik bestimmt nach wie vor die Diskurse über Staatsbürgerschaft und die Regelungen der Einbürgerung in Deutschland. Der Einbürgerungswille von ungewollten Antragsteller_innen wird nicht willkommen geheißen, sondern mit Misstrauen und vielen Hürden begegnet. Das „Deutschsein“ im Sinne der deutschen Staatsbürgerschaft wird als ein exklusives Gut verstanden, das nicht zu freigiebig vergeben werden darf. Daher müssen sich Antragsteller_innen auch erst als würdig erweisen und sich Überprüfungen unterziehen²¹.

Eine Form dieser Überprüfungen sind die neuen Einbürgerungstests, in denen die Antragsteller_innen de facto zeigen müssen, dass sie sich gut auf einen Abfragetest vorbereiten können, symbolisch allerdings zeigen sollen, dass sie über ausreichend Wissen verfügen, um „Deutsche“ zu werden. Unabhängig davon, ob sie dieses Wissen haben, leben die gebürtigen deutschen Staatsbürger_innen und die nicht Eingebürgerten im Land. Das Zusammenleben muss also auch ohne das Wissen organisiert werden. Warum dann ist es für die Einbürgerung wichtig? Aus Sicht derer, die sich potenziell einbürgern lassen würden, ist

es vor allem ein Zeichen, dass ihre Einbürgerung nicht erwünscht ist. Generell sind Prüfungen Stresssituationen, die durch die Möglichkeit des Nichtbestehens Angst verursachen können und denen daher eher ausgewichen wird. Für jene, die sich sicher sein können, dass sie die Fragen problemlos beantworten können, ist es zudem eine Entwürdigung, so das eigene Wissen in Frage gestellt und der Überprüfung ausgesetzt zu bekommen. Die Existenz des Einbürgerungstests schränkt so den Willen zur Einbürgerung ein, selbst bei jenen, die den Test nicht absolvieren müssten. Die wenigsten Menschen wissen genau, wie die Regelungen aussehen.²² Was sie aber mitbekommen, sind die öffentlichen Debatten. Sie bekommen mit, dass Tests abgelegt werden müssen und dass in Baden-Württemberg der „Muslim-Test“ eingeführt wurde. Für viele reicht das schon aus, sich nicht weiter zu erkundigen, welche Regelungen für sie genau gelten. Wenn sie nicht gewollt sind, dann wollen auch sie nicht (vgl. Goel 2006, 152–155). Dass eine solche Reaktion vor allem ihnen selbst Rechte vorenthält und die Dominanzgesellschaft wenig stört, ist dabei egal. Dem Staat kann es aber aus demokratietheoretischer Sicht nicht egal sein.

Um möglichst viele Einbürgerungen zu fördern, müsste der Staat erstens alle Hindernisse abbauen und offensiv um die neuen Staatsbürger_innen werben. Zweitens müsste er anerkennen, dass gerade transnational verankerte Menschen natio-ethno-kulturell (mehrfach-)zugehörig (vgl. Mecheril 2003) sind und die Anforderung, sich für nur eine Staatsbürgerschaft zu entscheiden, nicht mit der Lebenssituation (Mehrfach-)Zugehöriger zu verbinden ist (vgl. Goel 2006). Daher müsste die mehrfache Staatsbürgerschaft als Regelfall anerkannt werden²³.

Der dritte wesentliche Kritikpunkt der Migrant_innenverbände bezog sich auf die Benachteiligungen in Schule und Ausbildung. Während im dominanten Diskurs Bildung als der Weg zum Erfolg propagiert wird und Scheitern häufig mit fehlendem Willen zur Bildung und Anstrengung

21 Dabei ist die Einbürgerung schon ohne rechtliche Hürden ein schwieriger Schritt für viele. Zum einen wird durch die öffentlichen Debatten dieser Schritt mit viel symbolischer Bedeutung aufgeladen und zum anderen ist die Entscheidung für nur eines der Länder, zu denen sich die/der Einzelne zugehörig fühlt, eine schwierige Entscheidung (vgl. Goel 2006, 140–155).

22 So ist Bildungsinländer_innen häufig nicht klar, ob sie den Test ablegen müssen oder nicht.

23 Aktuell müsste den mit zwei Staatsbürgerschaften aufgewachsenen Kindern von nicht-deutschen Staatsbürger_innen die Wahl zwischen diesen erspart werden.

verbunden wird, machen Menschen, die als zu stark vom „Standard-Deutschen“ abweichend angesehen werden, die Erfahrungen, dass weder ihr Erfolg in der Schule noch auf dem Arbeitsmarkt vor allem von ihrem Können und ihren individuellen Anstrengungen abhängig sind. Jene, die die Bildungsinstitutionen erfolgreich durchlaufen haben, erzählen in der Regel davon, wie sie den Weg ins Gymnasium und auf die Universität gegen die Lehrenden durchsetzen mussten, die ihnen häufig fehlende Sprachkompetenz und unzureichende Unterstützung des Elternhauses unterstellten (vgl. auch Gomolla und Radtke 2002)²⁴. Die Schulen wirken hier weniger als Förderer der Kinder denn als Orte der Ausgrenzung. Bildungserfolg tritt eher trotz der Schule als aufgrund der Schule ein und ist daher auch vergleichsweise selten. Zudem erfahren jene, die erfolgreich einen Schul- oder Universitätsabschluss erreicht haben, dass dieser Nachweis ihrer Bildung und Bemühungen nicht ausreichend ist, um auf dem Arbeitsmarkt gleiche Chancen wie die Mitglieder der Dominanzgesellschaft zu haben. In der durch Machtungleichheiten strukturierten Gesellschaft reicht Bildungserfolg nicht aus, um an den Ressourcen partizipieren zu können.

Wer wirklich eine integrierte Gesellschaft anstrebt, in der sich möglichst alle zugehörig fühlen und gleichberechtigt politisch, ökonomisch und sozial teilhaben können, muss diese Erfahrungen von Ausgrenzungen ernst nehmen. Sie/Er muss ein Klima herstellen, das Zugehörigkeit anerkennt, negative Erfahrungen abbaut und alle als gleichberechtigte und selbstbestimmte Mitglieder der Gesellschaft ernstnimmt. Dabei ist es auch entscheidend, dass die natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit von Menschen, die mit mehreren Regionen der Welt verbunden sind, anerkannt, zugelassen und ermöglicht wird.

Das Ernstnehmen der Position der natio-ethno-kulturell anders Konstruierten ist auch bei der Anwerbung Hochqualifizierter notwendig. Wenn eine solche Zuwanderung wirklich er-

wünscht ist, dann müssen die Hochqualifizierten sich umworben und willkommen fühlen, ihre Befürchtungen müssen ausgeräumt und ihre Bedürfnisse befriedigt werden. So sind auch Hochqualifizierte nicht nur an hohen Gehältern, guten Arbeitsbedingungen und einem sicheren Aufenthaltstitel interessiert. Sie interessiert es in der Regel auch, ob das Leben für sie einen Freizeitwert haben wird, ob sie sich ohne Gefahr von rassistischen Übergriffen bewegen können und ob ihre Familie und Freund_innen sie problemlos besuchen können (vgl. Spohn 2008, 32).

Um herauszufinden, welche Erfahrungen Menschen, die als natio-ethno-kulturell anders konstruiert werden, in Deutschland machen, wo sie Potenziale und Probleme auf dem Weg zu einer integrierten Gesellschaft sehen, muss die Dominanzgesellschaft ihnen zuhören und ihre Aussagen ernst nehmen, auch dann, wenn sie unbequem sind. Dabei sollten die „Anderen“ aber nicht nur als Objekte von Studien verstanden werden, sie sind Expert_innen ihrer eigenen Situation und unter ihnen gibt es auch ausreichend fachliche Expert_innen, die Positionen in Politik, Verwaltung und Wissenschaft übernehmen können. Auch wenn bei ihnen genauso wenig wie bei Mitgliedern der Dominanzgesellschaft die Herkunft Kompetenz garantiert, müssen sie in den Entscheidungsgremien Deutschlands stärker vertreten sein, damit überhaupt ein Raum für ihre spezifische Perspektive geschaffen wird²⁵. Da es aufgrund der gegebenen ungleichen Machtverhältnisse bisher schwieriger für jene Menschen, die als abweichend vom fiktiven „Standard-Deutschen“ angesehen werden, ist, Machtpositionen in der Gesellschaft zu erreichen als für jene aus der Dominanzgesellschaft, müssen hierfür auch Maßnahmen der gezielten Förderung (z.B. auf der Basis von einem machtkritischen Diversity Mainstreaming²⁶) eingesetzt werden, um die Chancenungleichheiten (aufgrund von z.B. Bildungsbenachteiligungen oder fehlenden Netzwerken) etwas abzubauen.

24 Vgl. die Aussagen von Florencio Chicote in <http://www.taz.de/1/leben/koepfe/artikel/1/deutschspanier-unter-deutschtuerken/> (19.11.08).

25 Für eine Diskussion von Re-Präsentationen in der Migrationsgesellschaft siehe Broden und Mecheril (2007), insbesondere Castro Varela und Dhawan (2007).

26 Wie beim Gender Mainstreaming werden hierbei die Unterschiede auf Basis von natio-ethno-kultureller Zugehörigkeit bei allen Politikentscheidungen mit berücksichtigt. Wichtig ist hierbei ein machtkritischer Ansatz, der berücksichtigt, dass die Unterschiede mit unterschiedlichen Machtpositionen einhergehen und daher Chancengleichheit erst aktiv hergestellt werden muss.

Privilegien thematisieren und hinterfragen

Das gezielte Fördern von Menschen, die bisher weniger Chancen in der Gesellschaft haben, führt notwendigerweise dazu, dass die Machtverhältnisse verändert und die Mitglieder der Dominanzgesellschaft in ihrer unhinterfragten privilegierten Position irritiert werden. Zu den Privilegien, die in Frage gestellt werden müssen, gehören: das Vertrauen in die Norm(alität), dass einige legitimerweise über mehr Rechte verfügen als die anderen, die Sicherheit, dass alles so bleibt wie es ist, der exklusive Zugang zu Ressourcen und Machtpositionen, der relative Wohlstand gegenüber den weniger Privilegierten, die Definitionsmacht und Kontrollmöglichkeit über die nation-ethno-kulturell als anders Konstruierten sowie auch die Wahlmöglichkeit, ob man sich mit den Ungleichheiten beschäftigt oder nicht. Zu hinterfragen ist auch die (post)koloniale Realität, dass Deutschland ökonomisch und politisch besser gestellt ist als viele Länder des politischen „Südens“ oder „Ostens“. Was hat der relative Wohlstand mit der (post)kolonialen Weltordnung zu tun? Wie hat Deutschland profitiert und profitiert noch heute von den Ungleichheiten in der Welt? Welche Konsequenzen haben die Antworten hierzu für den Umgang mit Migration und Ungleichheiten, wenn Gleichheit und Gerechtigkeit keine hohlen Phrasen sind?

Diese Fragen und ihre Konsequenzen sind unangenehm, denn die Privilegien, die durch sie erschüttert werden, werden nicht als Privilegien, sondern als legitime Norm(alität) angesehen. Es ist schwierig sie zu hinterfragen, denn sie sind durch Wissen(schaft) legitimiert und in Institutionen verankert (vgl. Eggers et al. 2005).

So erscheint es im Fall der Staatsbürgerschaft in Deutschland als völlig normal, dass jede Person nur eine haben kann²⁷, sie ein Ausdruck für ungeteilte Loyalität ist und dass es das Recht des Staates ist, sie zu vergeben. Der durch die Staatsbürgerschaft erworbene sichere Aufenthaltsstatus, die an sie gekoppelte Möglichkeit der poli-

tischen Teilhabe sowie die durch die deutsche Staatsbürgerschaft ermöglichte weitgehende Reisefreiheit in der Welt, werden von jenen, die durch Geburt deutsche Staatsbürger_innen sind, in der Regel als selbstverständlich angesehen und nicht als ein Privileg. Wenige hinterfragen, wie es zusammenpasst, dass Staatsbürgerschaft ein Ausdruck von Loyalität sein soll und doch von den meisten per Geburt unabhängig von jedem Bekenntnis zu Deutschland oder dem Grundgesetz erworben wird. Wenige machen sich klar, dass die Bundesrepublik Deutschland das Staatsbürgerschaftsrecht absichtlich so gestaltet hat, dass der Staat die Staatsbürgerschaft nicht entziehen kann, weil dies während des Nationalsozialismus gezielt gemacht wurde²⁸. Die wenigsten fragen sich, wie es begründet sein kann, dass deutsche Staatsbürger_innen viel einfacher international reisen können als die Staatsbürger_innen vieler anderer Länder, und wie dieses Privileg mit der exklusiven Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft verbunden ist. Die wenigsten machen sich klar, dass der eigene sichere Aufenthalt in Deutschland und der relative Wohlstand dort auch davon abhängen, dass andere weniger Rechte haben und je nach Anforderungen des Arbeitsmarktes ins Land geholt werden oder nicht. Würden deutsche Staatsbürger_innen all diese Privilegien nicht als selbstverständlich, sondern als Ergebnis von ungleichen Machtverhältnissen erkennen, dann müssten sie begründen, auf welcher Basis ihnen diese Privilegien zustehen.

Ähnlich müsste hinterfragt werden, warum es als normal angesehen wird, dass ein Nationalstaat die Zuwanderung begrenzen und „Migrant_innen“ besonders kontrollieren kann, warum es legitim ist, bestimmte Menschen unter Generalverdacht zu stellen und sich selber das Recht auf Überprüfung zu geben, wie es z. B. in der Frage des Ehepartner_innennachzugs geschieht. All dies erfolgt im Kontrast zu den Privilegien der Dominanzgesellschaft, unschuldig zu gelten, bis das Gegenteil bewiesen ist, einen sicheren Aufenthaltsstatus zu haben und eine

27 Bei der Unterschriftenaktion gegen die doppelte Staatsbürgerschaft im Herbst 1998 wurden von vielen Unterschreibenden zwei Pässe als ein ungerechtfertigtes Privileg angesehen.

28 Inzwischen gibt es einen Gesetzentwurf, der die Rücknahme der deutschen Staatsbürgerschaft ermöglicht und somit diesen Grundsatz aushöhlt.

Partnerschaft frei gestalten zu können. Die (post)koloniale/rassistische Unterstellung, dass die andere Frau vor dem anderen Mann geschützt werden muss, legitimiert den Eingriff in das Familienleben der als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten und blendet alle Widersprüche, wie z.B. die Restriktion von gleichgeschlechtlichen Partner_innennachzug, aus. Diese Konstruktion der Norm(alität) ermöglicht es, nur jene in das Land zu lassen, die einem genehm sind, und das dann auch noch mit der angeblichen Sorge um Frauenrechte zu begründen.

Auch für den dritten Themenkomplex, die Schule, lässt sich dieses Zusammenspiel von Norm(alitäts)konstruktionen und Privilegien darstellen. Als normal gilt es, durch Bildung und individuelle Anstrengung zum Erfolg zu kommen, sowie die Auffassung, dass „Migrant_innen“ tendenziell ungebildet und bildungsfern sind, sowie ihre Kinder nicht fördern. Die Privilegien, die verteidigt werden müssen, sind, dass die eigenen Kinder in der Schule gefördert werden und durch ihren Bildungserfolg Zugang zu weiteren Ressourcen bekommen. Ausgeblendet wird bei dieser Norm(alitäts)konstruktion, dass der Bildungserfolg in Deutschland viel weniger mit dem individuellen Können und Anstrengungen und viel mehr mit dem gesellschaftlichen Status der Eltern zu tun hat. Durch das Verdecken dieser Ungleichheit, werden die Privilegien der privilegierten Familien gesichert, indem zum Beispiel ihre Schulen von Problemen frei gehalten werden und einen relativ größeren Anteil an den knappen Bildungsressourcen erhalten.

Rommelspacher (1998, 32) argumentiert, dass sich aus der Norm(alitäts)konstruktion, an die sich alle halten, von selbst eine segregierte Gesellschaft der Privilegierten entwickelt, ohne dass es dafür Apartheidgesetze braucht. So entwickeln sich z.B. Schulen, zu denen Kinder aus marginalisierten Kategorien keinen Zugang haben, oder Wohngebiete, in denen ausschließlich Mitglieder der Dominanzgesellschaft leben, und alle halten dies für normal. Diese Tendenz der Mitglieder der Dominanzgesellschaft, sich abzuschotten, muss

aufgebrochen werden, um eine wirklich integrierte Gesellschaft aufzubauen. Dafür ist es notwendig, an den nicht thematisierten Privilegien zu rütteln und einzugestehen, dass Integration nicht nur ein Thema der Ausgegrenzten, sondern vor allem auch eines der Ausgrenzenden ist.

Ambivalenzen aushalten und Komplexität berücksichtigen

Die bisher (re)produzierte Dichotomie der Mitglieder der Dominanzgesellschaft auf der einen Seite und der natio-ethno-kulturell anders Konstruierten auf der anderen ist selbstverständlich zu einfach. Beide Kategorien sind Konstruktionen, die nicht unbedingt Selbstbeschreibungen entsprechen, unzulässig homogenisieren und interne Heterogenität negieren. Wie Rommelspacher (1998, 9–38) argumentiert, zeichnen sich Gesellschaften durch das Geflecht unterschiedlicher Machtdimensionen aus. Diese wirken nicht einfach additiv, sondern sind miteinander verwoben und interdependent (vgl. auch Walgenbach et al. 2007 sowie Erel et al. 2007)²⁹. Die zur Zeit im deutschen Kontext am meisten diskutierten gesellschaftlichen Differenzlinien sind neben jener auf natio-ethno-kultureller Basis jene auf Basis von Gender, Sexualität, Befähigung sowie ökonomischen und sozialen Status.

Alle Menschen einer Gesellschaft sind in diesen unterschiedlichen Machtdimensionen positioniert, sind durch das gesellschaftliche verankerte Wissen über die Norm(alität) der Ungleichheiten geprägt, verfügen über ähnliche Sprachmöglichkeit, diese Machtverhältnisse zu beschreiben und sind alle ständig daran beteiligt, diese durch ihr Handeln zu (re)produzieren. So stehen auch Menschen, die vom fiktiven „Standard-Deutschen“ als abweichend angesehen werden, nicht außerhalb der Machtverhältnisse, die diesen Prototyp zur Norm erklären. Auch ihr Denken und Handeln ist von ihm geprägt und sie müssen sich zu ihm verhalten. Daher sind auch ihre Selbstbezeichnungen nicht unabhängig von

²⁹ Diese Interdependenz wird vor allem in den Gender Studies analysiert und meist mit dem Begriff Intersektionalität bezeichnet.

dieser Imagination des „Standard-Deutschen“ zu verstehen. Auch die natio-ethno-kulturell anders Konstruierten (re)produzieren die dominanten Machtverhältnisse. Zudem sind auch Menschen, die als abweichend vom fiktiven „Standard-Deutschen“ angesehen werden, in die anderen ungleichen Machtverhältnisse einbezogen und (re)produzieren Normvorstellungen zu Gender, Sexualität, Schicht, Befähigung etc. Marginalisierung in einer Differenzlinie bedeutet nicht das Infragestellen von ungleichen Machtverhältnissen allgemein. So kann auch eine „weiße“ Frau Rassismen (re)produzieren und ein rassifizierter Mann Sexismen³⁰.

Aus der Verflechtung der verschiedenen Differenzlinien ergeben sich zudem ambivalente Positionierungen, bei denen nicht gesagt werden kann, dass die eine Person eindeutig in einer machtvolleren Position ist als die andere (vgl. Rommelspacher 1998, 26). So ist eine „weiße“ Frau gegenüber einem rassifizierten Mann sowohl in einer privilegierten wie in einer marginalisierten Position. Dies könnte zu einer Koalitionsbildung auf Basis der gemeinsamen Erfahrung von Marginalisierung führen. Die angestrebte Sicherung der eigenen Privilegien und die Illusion, innerhalb der ungleichen Struktur aufsteigen zu können, führt allerdings eher zu einer Koalitionsbildung mit den Mächtigen gegen die Marginalisierten (vgl. Haritaworn 2005). Hier ist die (post-)koloniale Strategie des Teilens und Herrschens (vgl. Ha 2007a, 31) nach wie vor in der Sicherung der hegemonialen Position wirksam.

Es gibt allerdings auch eine systematische Interdependenz von unterschiedlichen Marginalisierungen. So ist Migration in Deutschland vor allem mit sozialer Unterschichtung, prekären Lebensverhältnissen und relativer Armut verbunden. Ein Großteil der staatlich geförderten bzw. geduldeten Migration erfolgte und erfolgt in den

wenig qualifizierten bzw. schlecht bezahlten Arbeitsmarkt³¹. Die internationalen Wohlstandsunterschiede werden dazu genutzt, migrierende Arbeitskräfte in Deutschland zu Bedingungen zu beschäftigen, zu denen Privilegiertere nicht arbeiten würden. Schlechte Bezahlung, unsicherer Aufenthaltsstatus und Ausgrenzungen in verschiedenen Lebensbereichen führen dazu, dass sich eine ethnisierte Unterschicht bildet. Diese lebt häufig konzentriert in Stadtteilen, in denen auch andere materiell Arme wohnen. In einer Privilegien sichernden Interpretation der so entstehenden Realität lässt sich behaupten, dass „Menschen mit Migrationshintergrund“ arm, ungebildet und kriminell sind und sich segregieren. Soziale Probleme können so von der Dominanzgesellschaft ethnisiert und externalisiert werden.

Externalisiert werden auch Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Sexismus und Homophobie. Die Dominanzgesellschaft stellt sich als eine Gesellschaft dar, die die Ideale der französischen Revolution verwirklicht, die die Menschenrechte achtet und durch und durch demokratisch organisiert ist³². Im Gegensatz hierzu werden die natio-ethno-kulturell anders Konstruierten als in Traditionen verankert, weniger kultiviert und vordemokratisch konstruiert³³. Ihnen wird dabei insbesondere zugeschrieben, dass sie sexistisch und homophob sind und dass daher die Dominanzgesellschaft ihre Frauen und zum Teil auch ihre „Homosexuellen“³⁴ retten muss.

So werden die verschärften Regelungen für den Ehepartner_innennachzug vor allem damit begründet, dass sie Zwangsheiraten und die Unterdrückung von Frauen verhindern. Mit dieser Argumentationslinie können gleich mehrere Ziele erreicht werden: Zum einen wird der Zuzug von unerwünschten Migrant_innen beschränkt, zum anderen werden die als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten kollektiv als minderwertig

30 So wie auch rassifizierte Menschen Rassismen und Frauen Sexismen (re)produzieren können.

31 Dies gilt sowohl für die sogenannten „Gastarbeiter_innen“ wie für die illegalisierten Arbeitskräfte, vor allem für Pflege- und Reinigungskräfte in privaten Haushalten.

32 Wobei geflissentlich übersehen wird, dass die Französische Revolution nur ‚weiße‘ Männerrechte und nicht Frauenrechte sowie Rechte anderer marginalisierter Kategorien erkämpft hat (vgl. Deuber-Mankowsky 2005, 212-215).

33 Vgl. Saids (1978): Analyse der Konstruktion des orientalischen Anderen.

34 Da die Gleichberechtigung von als homosexuell bezeichneten Menschen in Deutschland noch nicht ein so etablierter Wert wie die Gleichberechtigung von Frauen ist, wird deren Ausgrenzung in anderen natio-ethno-kulturellen Kontexten auch nicht mit der gleichen Vehemenz angeprangert.

dargestellt und die eigene moralische Position als überlegen dargestellt. In der Konsequenz wird vielen Menschen das Recht auf freie Partner/innenwahl genommen, Partnerschaften durch Trennung zerstört und das Zusammenleben von gleichgeschlechtlichen Paaren weiter erschwert (vgl. Spohn 2008 sowie iaf informationen 3/2008, 22–25). Ob Frauen durch die Regelungen vor Unterdrückung geschützt werden, ist fraglich, da die sexistischen Strukturen nicht aufgehoben werden. Dass die staatliche Sorge um das Wohlergehen von zuwandernden Frauen nicht besonders groß sein kann, zeigt z.B. die Weigerung, ihnen sofort ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu geben. Hätten sie dieses, könnten sie eine gewalttätige Ehe (mit einem Ehemann der Dominanzgesellschaft oder einem anderen) viel leichter verlassen und Schutzangebote in Deutschland annehmen (wenn es diese denn für sie in ausreichendem Umfang gäbe).

Ähnlich verlaufen die Diskussionen über die Einbürgerung, am offensichtlichsten rund um den „Muslim-Test“. Der dominante Diskurs suggeriert, dass den Einbürgerungswilligen im Hinblick auf ihre Einstellungen, insbesondere zur Gleichberechtigung von Frauen, nicht getraut werden kann. Von ihnen wird verlangt, dass sie sich eindeutig und glaubwürdig von Sexismus und Homophobie distanzieren, während jene, die dies überprüfen wollen, permanent die sexistischen und homophoben Strukturen Deutschlands (re)produzieren³⁵. Von denen, die sich einbürgern lassen wollen, wird damit viel mehr verlangt als von jenen, die die Staatsbürgerschaft schon mit Geburt erhalten haben. Am real existierenden Sexismus und Homophobie ändert sich dadurch nichts, es werden lediglich mehr Menschen von Rechten ausgeschlossen als im Sinne der Gleichberechtigung aller Menschen wünschenswert wäre. Effektiver wäre es, die Menschen auf der einen Seite einzubürgern und zum anderen sie zusammen mit der Dominanzgesellschaft in Prozesse einzubinden, die Sexismus und

Homophobie abbauen, sowie Diskriminierungen nicht zu tolerieren.

Im Bereich der Schule wird schließlich unterstellt, dass die „Migrant_innen“ Bildung nicht ausreichend schätzen und damit der fehlende Bildungserfolg ihrer Kinder erklärt. In der Konsequenz wird die unterstellte Bildungsferne (re)produziert und eine soziale und ökonomische Unterschicht produziert. Anstatt den Misserfolg zu ethnisieren wäre es produktiver, die Gründe für den Misserfolg zu analysieren, zwischen strukturellen und individuellen Gründen zu differenzieren und für die verschiedenen Misserfolgsgründe passende Maßnahmen zu entwickeln. Davon würden dann auch andere Kinder, die in der Schule benachteiligt werden, profitieren.

Die Ethnisierung von Armut oder Sexismus und Homophobie führt nicht dazu, dass diese Ungleichheiten in der Gesellschaft behoben werden. Sie führt im Gegensatz dazu, dass die Dominanzgesellschaft sich nicht mit den eigenen Ausgrenzungsmechanismen beschäftigen muss, da diese als Problem der Anderen konstruiert werden. In der Folge werden weder unter den als natio-ethno-kulturell anders Konstruierten noch in der Dominanzgesellschaft Ungleichheiten und Ausgrenzungsmechanismen abgebaut.

Eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik muss diese Komplexität und Interdependenz verschiedener Differenzlinien sowie die ambivalente Positionierung von Individuen in diesen berücksichtigen und von unzulässigen Homogenisierungen absehen.

Nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik gestalten

Wer sich politisch für eine freie, gerechte und solidarische Gesellschaft sowie die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung aller Menschen einsetzen möchte, muss in der Migrations- und Integrationspolitik umsteuern. Die Voraussetzung

35 So wurde, während die baden-württembergische CDU sich dafür eingesetzt hat, dass „Muslime“ für die Einbürgerung beweisen müssen, dass sie weder sexistisch noch homophob sind, Annette Schavan's Kandidatur für den Posten der Ministerpräsidentin u.a. dadurch torpediert, dass Gerüchte über ihr mögliches Lesbischsein zirkulierten.

dafür, dass auch jene Menschen, die als natio-ethno-kulturell anders konstruiert werden, gleichberechtigt und selbstbestimmt an der deutschen Gesellschaft teilhaben können ist, dass ihre Gleichwertigkeit anerkannt wird und ihnen die Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft ermöglicht wird. Dafür ist es notwendig, dass in einem ersten Schritt die real existierenden strukturellen Machtungleichheiten und die Privilegien der Dominanzgesellschaft als Realität anerkannt und thematisiert werden. Hierfür ist es notwendig, jenen, die diese Machtungleichheiten alltäglich aus der weniger privilegierten Position erfahren, zuzuhören, ihre Perspektive ernst zu nehmen, sich darauf einzulassen und offen für Veränderungen zu sein. In einem zweiten Schritt ist es dann erforderlich, daran zu arbeiten, die Machtungleichheiten abzubauen und gleiche Chancen unabhängig von gesellschaftlicher Positionierung herzustellen. Dazu ist es nötig, die weniger Privilegierten gezielt zu fördern und Ressourcen umzuverteilen. Da dies aber mit einem Machtverlust der bisher Privilegierten einhergeht, muss für diesen Prozess der Veränderung mit Verweis auf die Grundwerte der Gesellschaft Zustimmung in der Dominanzgesellschaft geschaffen werden. Schließlich ist wichtig anzuerkennen, dass zwar alle Menschen das gleiche Recht auf Gleichberechtigung und Selbstbestimmung haben, dass dies aber nicht bedeutet, dass sie alle gleich positioniert sind. Für diese Unterschiede muss Raum bleiben, Menschen müssen von der Norm abweichen und Individualität leben können. In Bezug auf Migration muss insbesondere ermöglicht werden, natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit zu leben. Konflikte müssen als Teil der Norm(alität) gesehen und so organisiert werden, dass sie gewaltfrei und produktiv ausgetragen werden können.

In Bezug auf den Ehepartner_innennachzug würde eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik bedeuten, dass die Ehen und Familien von natio-ethno-kulturell anders Konstruierten den gleichen Schutz erhalten müssen wie jene der Dominanzgesellschaft. Es muss die Un-

schuldsvermutung gelten und das Zusammenleben muss möglichst schnell ermöglicht werden. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass Ehe und Familie weder für als natio-ethno-kulturell anders Konstruierte noch für Mitglieder der Dominanzgesellschaft Orte der Unterdrückung und Gewalt sind. Das erfordert eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Sexismus und häuslicher Gewalt sowie ein flächendeckendes Angebot für Frauen, die sich einer solchen Ehe entziehen wollen. Speziell für „Migrant_innen“ gehört hierzu, dass sie sofort bei Ankunft in Deutschland ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten und so nicht mehr rechtlich von ihrem Ehemann abhängig sind.

Im Falle der Staatsbürgerschaft muss dafür gesorgt werden, dass möglichst die gesamte Wohnbevölkerung Staatsbürger_innen Deutschlands sind, damit sie an Gesellschaft und Politik teilhaben können. Der Staat muss klar machen, dass er alle beteiligen will und sie dazu einladen, sich zu beteiligen. Dafür müssen Hindernisse abgebaut werden. Hierzu zählt z.B. auch, dass der Staat die natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeiten anerkennen muss und ihnen eine mehrfache Staatsbürgerschaft, wie sie in vielen Ländern dieser Welt möglich ist, erlauben muss. Das Ziel, dass möglichst der größte Teil der Bevölkerung mit den Grundsätzen des Grundgesetzes übereinstimmen soll, lässt sich nicht über die restriktive Vergabe der Staatsbürgerschaft regeln, sondern muss eine gemeinsame gesellschaftliche Aufgabe, die sich an alle richtet, sein.

Im Falle der schulischen Bildung muss das Recht auf Bildung für alle umgesetzt werden. Dazu müssen strukturelle Benachteiligungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen abgebaut und die knappen Ressourcen nach Bedarf (und nicht nach Status) verteilt werden.

Eine solcherart nachhaltig gestaltete Migrations- und Integrationspolitik ist viel mehr als nur Migrations- und Integrationspolitik. Sie betrifft alle Politikbereiche und erfordert ein machtkritisches Diversity Mainstreaming.

Bibliographie

- Attia, Iman (2007, Hrsg.), *Orient- und Islambilder*, Münster: Unrast.
- Böcker, Anna, Urmila Goel und Kathleen Heft (2009), „Integration“, in: Susan Arndt et al. (Hrsg.), *Rassismus und die deutsche Sprache*, Münster: Unrast (im Erscheinen).
- Broden, Anne und Paul Mecheril (2007, Hrsg.), *Re-Präsentationen: Dynamiken der Migrationsgesellschaft*, Düsseldorf: IDA-NRW.
- Castro Varela, Maria do Mar und Nikita Dhawan (2005), *Postkoloniale Theorie – Eine kritische Einführung*, Bielefeld: transcript.
- Castro Varela, Maria do Mar und Nikita Dhawan (2007), „Migration und die Politik der Repräsentation“, in: Anne Broden und Paul Mecheril (Hrsg.), *Re-Präsentationen: Dynamiken der Migrationsgesellschaft*, Düsseldorf: IDA-NRW, 29–46.
- Deuber-Mankowsky, Astrid (2005), „Natur/Kultur“, in: Christina von Braun und Inge Stephan (Hrsg.), *Gender@Wissen – Ein Handbuch der Gender-Theorien*, Köln: Böhlau, 200–219.
- Eggers, Maureen Maisha (2005), „Ein Schwarzes Wissensarchiv“, in: Maureen Maisha Eggers, Grada Kilomba, Peggy Piesche und Susan Arndt (Hrsg.), *Mythen, Masken und Subjekte – Kritische Weißseinsforschung in Deutschland*, Münster: Unrast, 18–21.
- Eggers, Maureen Maisha, Grada Kilomba, Peggy Piesche und Susan Arndt (2005, Hrsg.), *Mythen, Masken und Subjekte – Kritische Weißseinsforschung in Deutschland*, Münster: Unrast.
- Erel, Umut, Jinthana Haritaworn, Encarnacion Gutierrez Rodriguez und Christian Klesse (2007), „Intersektionalität oder Simultaneität?! – Zur Verschränkung und Gleichzeitigkeit mehrfacher Machtverhältnisse“, in: Jutta Hartmann et al. (Hrsg.), *Heteronormativität*, Wiesbaden: VS Verlag, 239–250.
- Ferreira, Grada (2003), „Die Kolonisierung des Selbst – der Platz des Schwarzen“, in: Hito Steyerl und Encarnacion Gutierrez Rodriguez (Hrsg.), *Spricht die Subalterne deutsch?*, Münster: Unrast, 146–165.
- Goel, Urmila (2000), „Inder, Kinder, Chip-Erfinder. Die Green-Card-Diskussion aus der Sicht eines Inder-Kindes“, in: *Meine Welt* 17/1, 11–16.
- Goel, Urmila (2006), „Ausgrenzung und Zugehörigkeit – Zur Rolle von Staatsbürgerschaft und Einbürgerung“, in: Christiane Brosius und Urmila Goel (Hrsg.), *masala.de – Menschen aus Südasien in Deutschland*, Heidelberg: Draupadi, 123–160.
- Gomolla, Mechthild und Frank-Olaf Radtke (2002), *Institutionelle Diskriminierung – Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*, Opladen: leske + budrich.
- Ha, Kien Nghi (2007a), „People of Color – Koloniale Ambivalenzen und historische Kämpfe“, in: Kien Nghi Ha et al. (Hrsg.), *re/visionen*, Münster: Unrast, 31–40.
- Ha, Kien Nghi (2007b), „Deutsche Integrationspolitik als koloniale Praxis“, in: Kien Nghi Ha et al. (Hrsg.), *re/visionen*, Münster: Unrast, 113–128.
- Ha, Kien Nghi und Markus Schmitz (2007), „Das Recht nicht dermaßen integriert zu werden – Integrationspolitik und postkoloniale Kritik“, in: *analyse & kritik*, 18.08.2006, http://www.akweb.de/ak_s/ak508/10.htm (15.05.2007).
- Ha, Kien Nghi, Nicola Laure al-Samarai und Sheila Mysorekar (2007, Hrsg.), *re/visionen*, Münster: Unrast.
- Haritaworn, Jinthana (2005), „Der Menschheit treu: Rassenverrat und Multi-Themenpolitik im derzeitigen Multikulturalismus“, in: Maureen Maisha Eggers, Grada Kilomba, Peggy Piesche und Susan Arndt (Hrsg.), *Mythen, Masken und Subjekte – Kritische Weißseinsforschung in Deutschland*, Münster: Unrast, 158–171.
- Hornscheidt, Antje (2007), „Sprachliche Kategorisierungen als Grundlage und Problem des Redens über Interdependenzen“, in: Katharina Walgenbach et al. (Hrsg.), *Gender als interdependente Kategorie*, Opladen: Barbara Budrich, 65–106.

- Mecheril, Paul (2003), *Prekäre Verhältnisse - Über natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit*, Münster: Waxmann.
- Mecheril, Paul (2004), *Einführung in die Migrationspädagogik*, Weinheim: Beltz.
- Mecheril, Paul und Bernhard Rigelsky (2007), „Nationaler Notstand, Ausländerdispositiv und Ausländerpädagogik“, in: Christine Riegel und Thomas Geisen (Hrsg.), *Jugend, Zugehörigkeit und Migration*, Wiesbaden: VS Verlag, 61–80.
- Räthzel, Nora (Hrsg. 2000), *Theorien über Rassismus*, Hamburg: Argument.
- Rommelspacher, Birgit (1998), *Dominanzkultur*, Berlin: Orlanda, 2. Auflage.
- Said, Edward (1978), *Orientalism*, New York: Vintage.
- Schramkowski, Barbara (2007), „Für mich aber hat dieses Integrationswort mit der Zeit seinen Wert verloren – Perspektiven junger Erwachsener mit Migrationshintergrund“, in: Thomas Geisen und Christine Riegel (2007), *Jugend, Partizipation und Migration*, Wiesbaden: VS Verlag, 149–168.
- Spohn, Cornelia (2008), „Plädoyer für mehr Mut zur Differenz – Zuwanderung und Familienzusammenführung“, in: *iaf informationen* 3/2008, 31–34.
- Steyerl, Hito und Encarnación Gutiérrez Rodríguez (2003, Hrsg.), *Spricht die Subalterne deutsch?*, Münster: Unrast.
- Stöcker-Zafari, Hiltrud (2008), „Ein Griff in die Mottekiste – Gespräch mit Rosi Wolf-Almanasreh, Gründerin der ‚Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten Frauen (iaf)‘“, in: *iaf informationen* 3/2008, 28–30.
- Terkessidis, Mark (2004), *Die Banalität des Rassismus*, Bielefeld: transcript.
- Thränhardt, Dietrich (2008), *Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tißberger, Martina et al. (2006, Hrsg.), *Weiss – Weissein – Whiteness: Kritische Studien zu Gender und Rassismus*, Frankfurt: Peter Lang.
- Walgenbach, Katharina et al. (2007, Hrsg.), *Gender als interdependente Kategorie*, Opladen: Barbara Budrich.

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Ursula Boos-Nünning

Universität Duisburg/Essen

Dr. Urmila Goel

Wissenschaftlerin und Trainerin, Berlin

Prof. Dr. Hartmut Häussermann

Humboldt-Universität Berlin

Prof. Dr. Axel Schulte

Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft

Günther Schultze

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration, Bonn

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Andreas Treichler

Fachhochschule Frankfurt am Main, Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziale Polarisierung in Deutschland – ein Mythos?

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Krisenzeiten: Was Schulden vermögen und was Vermögen schulden

WISO direkt

Steuerpolitik

Mit mehr Transparenz zu einem gerechten Steuersystem

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand – Erfolgskriterien gesucht

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucher Macht im Internet

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Europäische Migrationspolitik Bestandsaufnahme und Trends

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Politische Gestaltung des kommunalen Übergangsmanagements an der Passage von der Schule in die Arbeitswelt

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Mit einem europäischen Produktionsmodell und dem Ausbau der Mitbestimmung aus der Krise – das Beispiel Opel

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und Pflegedienste innovativ gestalten

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

Gender in der Pflege Herausforderungen für die Politik

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso