

Rat *für* Migration

Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration
2/2007

Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz

Dieter Oberndörfer



Politische Essays zu Migration und Integration || ISSN 1864-9289

herausgegeben vom

Rat für Migration e.V. (RfM) || www.rat-fuer-migration.de

Redaktion: Prof. Dr. Michael Bommers (verantwortlich), Vorsitzender RfM
Simon Fellmer

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D-49069 Osnabrück
Telefon: +49 (0) 541 969 4916
Telefax: +49 (0) 541 969 4380
Mail: soz-imis@uni-osnabrueck.de

Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz

Dieter Oberndörfer

Arnold Bergstraesser Institut e.V.
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
dieter.oberndoerfer@politik.uni-freiburg.de

Zusammenfassung

Deutschland steht Einwanderung nach wie vor ablehnend gegenüber. Dies widerspricht der Erkenntnis, dass ein Umdenken z.B. aufgrund ökonomischer Bedürfnisse längst dringend notwendig geworden ist. Zu diesem Schluss kommt der Autor bei einem Blick auf die jüngsten Entwicklungen in der Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik, etwa den Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz.

Zuwanderer, so seine These, werden noch immer nicht als Bereicherung der Gesellschaft empfunden. Sie sollen möglichst kein Recht auf Aufenthalt erlangen, ein Umstand, an dem auch das Zuwanderungsgesetz wenig geändert hat. Dies ist ein entscheidender Nachteil im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer, der zudem die Bereitschaft der Zuwanderer zur Integration in die Gesellschaft Deutschlands mindert. Nach wie vor werden Arbeitskräfte größtenteils nur nach dem Gastarbeiterprinzip zugelassen. Weiter gehende Ansätze, wie sie von einzelnen Politikern durchaus angedacht waren, müssen immer wieder populistischen Lösungen weichen. Auch für Asylbewerber und Flüchtlinge, so wird belegt, verengen sich die Chancen auf Verbleib, besonders durch die weiten Ermessensspielräume der Behörden. Das neue Bleiberecht verspricht hier nur wenig Besserung.

Eine begrüßenswerte Entwicklung nahm die Sicht auf Integration, denn sie wird mit dem Zuwanderungsgesetz erstmals als politisch-gesellschaftliche Herausforderung definiert. Der Autor plädiert dabei für eine weiter greifende Definition des Begriffs Integration, der nicht nur auf die Gruppe der Zuwanderer verengt sein darf. Dies erfordere jedoch, so schlussfolgert er, tief greifende Änderungen in den Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft.

Inhalt

1.	Deutschland – noch immer kein echtes Einwanderungsland	1
2.	Zuwanderung nach Deutschland	2
3.	Flüchtlingsschutz und Asylgewährung in Deutschland	7
4.	Die Integrationsdebatte und ihre Folgen für die Zuwanderer	13
5.	Resümee	15



1. Deutschland – noch immer kein echtes Einwanderungsland¹

In der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik der letzten Jahrzehnte hat sich Deutschland gegen Einwanderung und Flüchtlinge zunehmend abgeschottet.² Um es vorweg zu nehmen: Obwohl in Deutschland derzeit etwa 7 Millionen Menschen mit ausländischem Pass und über eine Million eingebürgerte Staatsbürger ausländischer Herkunft leben, ist Deutschland bis heute kein echtes Einwanderungsland geworden. Einwanderungsländer werben um Zuwanderer. Sie sehen in ihnen einen Gewinn für die Nation. Sie gewähren ihnen das Recht auf Verbleib – eben auf Einwanderung. Für die in Deutschland dominierende Politik gilt jedoch bis in die Gegenwart: Zuwanderung vielleicht ja, aber möglichst nicht auf Dauer – und möglichst wenig.

So blieb Deutschland bis heute eine sich gegen den dauerhaften Verbleib von ausländischen Zuwanderern abschottende Republik. Dafür gibt es viele Gründe in den Wechselfällen der deutschen Innenpolitik. Ein wesentlicher Faktor war wohl u.a. der Glaube an die stets nur Fiktion gebliebene kulturelle und soziale Homogenität der deutschen Nation.³ Sie soll vor Fremden und Fremdem – vor Ausländern – geschützt werden. Die faktische Zuwanderung war somit nicht gewollt. Sie wurde als Gefahr für den Bestand der Nation wahrgenommen. Wie dem auch sei: die Einwanderung von Ausländern nach Deutschland wurde und wird abgewehrt. Dies zeigt gerade auch der Verlauf der Debatte über Zuwanderung, über Flüchtlingsnachzug und Integration.

1 Vortrag des Verfassers gehalten auf dem 10. Medienforum *Migranten bei uns*, SWR Stuttgart, ergänzt durch den in der Ev. Akademie Tutzing gehaltenen Vortrag *Auf dem Weg zur vollends abgeschotteten Republik*, Tutzinger Medientagung, 16.3.2007. Vgl. ferner ders., »Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich?«, in: Siegfried Frech/Karl-Heinz Meier-Braun (Hg.): *Offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, Schwalbach/Ts. 2007, S. 59–88.

2 Ausgeklammert wird im Folgenden die Zuwanderung von Aussiedlern und Spätaussiedlern. Ihnen hat der Gesetzgeber die Einbürgerung nach Vorgaben des Grundgesetzes auf Grund ihrer Abstammung von ›Volksdeutschen‹ (so die Terminologie aus früherer Zeit) und ihrer Prägung durch die deutsche Kultur und Sprache gewährt. Der Zustrom der Aussiedler war keine Einwanderung, sondern laut amtlicher Statistik eine Zuwanderung von ›Deutschen‹. Von der Geschichte erzwungen und ungewollt ist sie inzwischen ein Auslaufmodell geworden (2006 noch 20.000 Einreisen). Bei einem großen Teil der Aussiedler ergaben sich ähnliche Integrationsprobleme wie bei den zugewanderten ›Ausländern‹. Die bevorzugte Behandlung der ›Volksdeutschen‹ war eine Wiedergutmachung für die Verfolgungen, die sie als Folge von Hitlers Angriffskrieg erlitten hatten. Hintergrund dieser Verfahren war zugleich das ethnisch fundierte Nationenverständnis und das darauf basierende Identitätsbewusstsein in Deutschland.

3 Vgl. Dieter Oberndörfer, *Die Offene Republik*, Freiburg 1991 und ders., *Der Wahn des Nationalen*, Freiburg 1993; ders., »Zuwanderung und nationale Identität«, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), *50 Jahre Behörde im Wandel. 1993–2003*, Nürnberg 2003, S.109–120.

2. Zuwanderung nach Deutschland

Die ›Zuwanderung‹ von Ausländern nach Deutschland wird bis heute nach dem ›Gastarbeitermodell‹ gestaltet. ›Gastarbeiter‹ sind nicht zum Bleiben eingeladen. Sie sollen nach Ablauf ihrer Verträge wieder in ihre Heimat zurückkehren. Es werden ihnen keine Chancen gegeben, in die Gesellschaft ihres Aufnahmelandes als gleichberechtigte Bürger aufgenommen zu werden. Daher war ihre Einbürgerung lange nicht vorgesehen. Die Aufnahme von Ausländern in das Staatsvolk durch Einbürgerung wurde nur in wenigen Ausnahmefällen als Akt des ›Ermessens‹ nach dem Kriterium des öffentlichen Interesses gewährt, so etwa für hochkarätige Wissenschaftler oder für medaillenverdächtige Sportler. Einbürgerung war kein Rechtsanspruch. Erst seit 1991 wurde auf Betreiben des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble die Einbürgerung von Ausländern wenigstens nach 15-jährigem Aufenthalt in Deutschland ein rechtlich einklagbarer Anspruch.

Das Gastarbeitermodell wurde in Deutschland bereits im zweiten Kaiserreich für Arbeitskräfte aus Russisch-Polen und aus Böhmen praktiziert.⁴ In der Bundesrepublik wurde auf dieses Modell in modifizierter und humanerer Form zurückgegriffen besonders nach dem Bau der Berliner Mauer, als der Zustrom Deutscher aus Ostdeutschland versiegt war. In einer Art Völkerwanderung kamen vorübergehend insgesamt über 20 Millionen ›Gastarbeiter‹ nach Deutschland. Wegen der Automatisierung manueller Arbeit und der beginnenden Globalisierung (z.B. für den Kohleabbau) wurde ihre Anwerbung allerdings schon zu Beginn der 1970er Jahre als überflüssig angesehen. Über den bis heute gültigen ›Anwerbestopp‹ von 1973 wurde deshalb versucht, weiteren Zuzug zu verhindern.⁵ Trotz des ›Anwerbestopps‹ wurden ausländische Arbeiter aber schon seit 1984 wieder über die ›Anwerbestoppausnahmereverordnung‹ für zeitlich befristete Tätigkeiten im Gesundheitswesen und anderen Bereichen, in denen einheimische Kräfte fehlten, in beträchtlicher Zahl angeworben. Zugleich ging die Zuwanderung von Ausländern aufgrund zwingender rechtlicher Vorgaben durch Famili-

4 Zur Vorgeschichte des Gastarbeitermodells vgl. Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000; Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001; Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005. Zur neueren und neuesten Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland: Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert*, Bonn 2004 sowie Karl-Heinz Meier-Braun, *Deutschland, Einwanderungsland*, Frankfurt a.M. 2003 und Dieter Oberndörfer, »Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich?«, in: Siegfried Frech/Karl-Heinz Meier-Braun (Hg.), *Offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, Schwalbach/Ts. 2007, S. 59–88. Zur Einordnung der Zuwanderung nach Deutschland in das Internationale Migrationsgeschehens vgl. Rita Süßmuth, *Migration und Integration, Testfall für unsere Gesellschaft*, München 2006.

5 Der Zuwanderungsstopp scheint die Rückwanderung der ›Gastarbeiter‹ eher verringert zu haben. Viele blieben nunmehr in Deutschland, da sie wussten, dass sie von da an bei einer Ausreise in ihre Heimatländer keine Chancen mehr hatten, nach Deutschland zurückzukehren.



enzusammenführung und Flüchtlingszuzug weiter. Mitte der 1990er Jahre stieg ihre Zahl auf einen Höchststand von rund sieben Millionen Menschen.

Vor dem Hintergrund zunehmender Arbeitslosigkeit und der deutschen Wiedervereinigung setzte seit Mitte der 1990er Jahre eine präzedenzlose populistische Kampagne gegen weitere Zuwanderung ein, gegründet auf die Behauptung, dass Deutschland weit mehr als alle anderen Staaten Europas von der Zuwanderung von Ausländern betroffen sei. Dies traf nicht zu. Gerade damals begann die Zuwanderung zu stagnieren. Ihr Saldo war 1998 sogar vorübergehend negativ geworden. Aber noch gegen Jahresende 1998 tat Bundesinnenminister Otto Schily kund, dass die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung längst erreicht sei.⁶ Dies wurde zu einer Zeit gesagt, in der Deutschland erstmals vorübergehend mehr Ab- als Zuwanderung erfahren hatte. Zuvor, in der Opposition gegen die Regierung Kohl, hatte Otto Schily noch die vitalisierende Wirkung von Zuwanderung gerühmt – ein Beispiel bemerkenswerter ›Flexibilität‹. Auch der bayerische Innenminister Günther Beckstein behauptete zu Beginn des Jahres 2000 in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin ›Der Spiegel‹, dass die in einer UNO-Studie zur demographischen Entwicklung Deutschlands bis 2050 genannte jährliche Zuwanderung von 500.000 Migranten, die für den Bestandserhalt der deutschen Bevölkerung erforderlich wäre, schon längst von der bisherigen jährlichen Zuwanderungsflut von über 700.000 bis 1,4 Millionen Migranten übertroffen werde.⁷ Ähnliches war von Bundesinnenminister Otto Schily zu hören. Beide Minister bezogen sich dabei aber nur auf die Zahl der Einreisen nach Deutschland. Sie hatten vergessen, von ihr die zeitweilig noch größere Zahl von Ausreisen abzuziehen.

Defizite auf dem Arbeitsmarkt, die mit einheimischen Arbeitskräften nicht behoben werden konnten, führten unter der Regierung Schröder zu einer positiveren Bewertung neuerlicher Zuwanderung. Aber auch für die von Bundeskanzler Schröder ins Spiel gebrachte Green Card, einer Sonderregelung für die Anwerbung von Fachkräften der Informationstechnologie, war wieder das Gastarbeiterprinzip maßgeblich. Die Arbeitserlaubnis der Green Card wurde auf jeweils fünf Jahre und ausschließlich auf Tätigkeit im IT-Bereich begrenzt. Im Unterschied zur amerikanischen Green Card wurde den angeworbenen Fachkräften und ihren Angehörigen kein Verbleib auf Dauer und keine Genehmigung für die eigene Berufswahl oder z.B. auch für unternehmerische Aktivitäten gewährt. Im internationalen Wettbewerb um

6 Vgl. Rainer Münz, »Deutschland: Schily löst Debatte um Zuwanderung aus«, in: *Newsletter Migration und Bevölkerung*, Ausgabe 1, 1999.

7 »Zuwanderung: ›Überforderung der Gesellschaft‹«, in: *Der Spiegel*, 10.1.2000. Der populistisch Gedanke der Abwehr von Zuwanderung, der in der deutschen Innenpolitik oft bemüht wird, zeigt sich etwa an diesem Interview mit Günther Beckstein. Ausführlicher dazu Dieter Oberndörfer, *Deutschland in der Abseitsfalle*, Freiburg 2005.



IT-Fachkräfte bewirkten diese Einschränkungen folgerichtig, dass sich für Deutschland oft nur die ›zweite Wahl‹ interessierte oder etwa Bewerber, die Deutschland nur als Sprungbrett für die Auswanderung in die USA, nach Kanada oder Australien benutzen wollten. Allerdings wurde unter der Regierung Schröder 1998 die Aufnahme von Ausländern in das Staatsvolk Deutschlands durch Verkürzung der für Einbürgerung notwendigen Aufenthaltsdauer von fünfzehn auf acht Jahre erleichtert. Dazu kam die Möglichkeit der Einbürgerung in Deutschland geborener Kinder von Ausländern (›lus soli‹).

Der Bericht der Süssmuth-Kommission machte im Jahr 2001 erstmals – aber nur vorübergehend – die Öffnung für weitere Zuwanderung zu einem zentralen Thema in der politischen Meinungsbildung. Für wenige Monate wurde Zuwanderung in nahezu allen politischen Lagern positiv bewertet und die Notwendigkeit ihrer sozialverträglichen Gestaltung gefordert – so auch vom späteren Ministerpräsidenten des Saarlands Peter Müller und vom Bundestagsabgeordneten Wolfgang Bosbach.⁸ Dass dann aber schon wenige Monate später von der Regierung ein ›Gesetz zur Begrenzung der Zuwanderung‹ unter Wegfall zentraler Postulate des Süssmuth-Berichts vorgelegt wurde, illustrierte erneut die zähe Kraft der Abwehr von Zuwanderung oder gar Einwanderung. Auch im Regierungsentwurf waren für die große Mehrheit der Zuwanderer Arbeitsverträge nur für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehen, womit auch hier wieder das Gastarbeiterprinzip dominierte. Wie bekannt scheiterte das Zuwanderungsgesetz der Regierung Schröder zunächst am Einspruch des Bundesverfassungsgerichts gegen die manipulativen Modalitäten seiner Behandlung im Bundesrat. Mit der neuen, durch Kompromiss mit der Opposition verabschiedeten und am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Version des Gesetzes – es heißt völlig zu Recht ›Zuwanderungsbegrenzungsgesetz‹ – gewann die Abwehr von weiterer Zuwanderung vollends die Oberhand. Alle Vorschläge der Süssmuth-Kommission für eine sozialverträglich gestaltete Zuwanderung nach den Modellen klassischer Einwanderungsländer waren nun zurückgewiesen worden. Der Anwerbestopp blieb. Er wurde bis heute nicht aufgehoben.

Die Einwanderung wurde auf einen winzigen Kreis von Unternehmern oder hoch bezahlten Fachkräften mit einem Mindesteinkommen von 85.000 Euro beschränkt. Auf dieser gesetzlichen Grundlage kamen 2005 gerade einmal 900 Migranten nach Deutschland.⁹ In der Schweiz fanden im gleichen Jahr 13.000 deutsche Fachkräfte Arbeit. Dies, wie auch die ungleich stärkere Zuwanderung in andere Staaten Europas – so z.B. nach Großbritannien, Schweden, Spanien und Italien –, veranschaulicht die Gründlichkeit der nun erreichten Ab-

8 Vgl. hierzu die Beiträge vom späteren Ministerpräsidenten des Saarlands Peter Müller, Wolfgang Bosbach und Dieter Oberndörfer, *Zuwanderung und Integration* (Konrad Adenauer Stiftung, ZP-Nr. 23), Sankt Augustin März 2001.

9 Nach einer vertraulichen Quelle sollen es sogar nur 700 gewesen sein.



schottung gegen Zuwanderer mit längerfristigem Aufenthalt.¹⁰

Zugleich galt über das Instrument von Ausnahmeverordnungen für Deutschland auch weiterhin das Gastarbeiterprinzip. So wurden seit 2003 jährlich 300.000 bis 350.000 befristete Arbeitserlaubnisse unterschiedlichen Typs erteilt. Dazu gesellte sich eine große Zahl ausländischer Arbeitskräfte, die über zeitlich befristete Visa, über Werkverträge und ausländische Subunternehmen ins Land kamen.

Nach den neueren Zahlen der amtlichen Statistik hat das Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz seine Funktion erfüllt. Eine signifikante Nettozuwanderung nach Deutschland gibt es heute nicht mehr. Ein leichter Überschuss von ca. 20.000 Personen im Wanderungssaldo Deutschlands des Jahres 2006 ergibt sich lediglich noch durch das Auslaufmodell der Zuwanderung von Aussiedlern. Diese Zahl liegt weit unter der in den Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes unter demographischen Imperativen angenommenen jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 oder 200.000 Migranten (niedrige und mittlere ›Variante‹).

Der Bodensatz fremdenfeindlicher Ideologie an den Stammtischen erzwingt immer wieder die Zurückhaltung der Politik, auch wenn dies in ökonomischer Perspektive töricht ist. So scheiterte denn auch im Herbst 2006 die vom Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble angestrebte Liberalisierung der Bestimmungen für die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte: Trotz des großen Bedarfs der deutschen Wirtschaft sprach sich Bundesarbeitsminister Muntefering gegen die Senkung des geforderten Mindesteinkommens für qualifizierte Zuwanderer von 85.000 auf 65.000 Euro aus.¹¹ Vorschläge von Wirtschaftsminister Michael Glos, die in die gleiche Richtung gingen, sind ebenfalls gescheitert. Die Koalition hat zudem jüngst beschlossen, die Zuzugsbeschränkungen für Arbeitskräfte aus Polen, Tschechien und Ungarn über 2009 bis zum Jahr 2011 zu verlängern. Qualifizierte Arbeitskräfte aus diesen und

10 Angst vor weiterer Zuwanderung spricht gerade auch aus den scheinbar liberalen, bei näherer Betrachtung jedoch denkbar klein karierten Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes zum Aufenthalts- und Arbeitsrecht ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – einer Gruppe sprachlich besonders gut integrierter und qualifizierter Migranten. Ausländische Studenten dürfen nun nach Abschluss ihres Exams noch ein weiteres Jahr in Deutschland verbleiben, um sich eine Anstellung im Bereich ihrer Studienqualifikation zu suchen. Dabei gilt jedoch die sog. ›Vorrangprüfung‹. Das heißt, wenn der ausländische Absolvent eine Anstellung gefunden hat, müssen die Behörden prüfen, ob es für den gefundenen Arbeitsplatz deutsche Kandidaten oder EU-Bürger gibt, die dafür geeignet wären. Diese sind dann ›bevorrechtigt‹. Abstammung hat somit den Vorrang vor Begabung. Der künftige Nobelpreisträger kann zu Gunsten des Klassenletzten das Nachsehen haben. Im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe bleibt dem künftigen Nobelpreisträger allerdings immer noch eine gute Chance, in die USA, nach Kanada oder Australien auszuwandern.

11 Vgl. hierzu den Verf., »Miese Noten für Zuwanderungspolitik der Koalition – die Große Koalition weigert sich Deutschland stärker für hoch qualifizierte Zuwanderer zu öffnen. Oberndörfer nennt diese Politik ›töricht‹ und ›verantwortungslos‹«, in: *Financial Times Deutschland*, 25.10.2006.

anderen neuen Ländern der Europäischen Union werden also weiterhin an Deutschland vorbei in großer Zahl nach England, den skandinavischen Staaten, der Schweiz, Italien und der Iberischen Halbinsel wandern und dort Aufnahme finden. Dies geschieht, obwohl es in Deutschland in verschiedenen Wirtschaftssektoren und Regionen trotz der immer noch großen Zahl von Arbeitslosen einen empfindlichen, die weitere wirtschaftliche Dynamik hemmenden Arbeitskräftemangel gibt, der aus dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht bedient werden kann.¹²

Die amtliche Begründung der neuerlichen Blockade von Zuwanderung mit dem Hinweis auf die Arbeitslosigkeit mehrerer Millionen Deutscher ist schiere Demagogie. Die meisten Arbeitslosen sind für die zu besetzenden und für den wirtschaftlichen Aufschwung benötigten Positionen nicht qualifiziert. Den meisten fehlen die Voraussetzungen für eine anspruchsvolle naturwissenschaftliche oder technische Ausbildung. Die Zahl wirklich ›geeigneter‹ Personen kann wegen der demographischen Entwicklung noch weiter abnehmen. Dazu kommt das Recht auf freie individuelle Wahl des Berufs und der Weiterqualifizierung. Nur wenige wollen naturwissenschaftliche Fächer oder Ingenieurwissenschaften studieren. Niemand kann dazu abkommandiert werden. Die jetzt von der Politik geforderte, durchaus wünschenswerte Qualifizierung Einheimischer durch den Ausbau der Bildungsmöglichkeiten ist daher keine realistische Alternative zur Zuwanderung. In vielen kritischen Engpassbereichen (z.B. Ingenieure und IT-Kräfte: Fehlbestand jeweils 40.000 und 20.000) kann der Bedarf aus einheimischen Kräften – wenn überhaupt – erst nach jahrelanger Ausbildung dafür wirklich ›Geeigneter‹ gedeckt werden. Hierfür wären gewaltige und erst nach langen Zeiträumen wirkende Investitionen in die Bildungseinrichtungen notwendig. Es ist nicht erkennbar, dass für sie die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen oder durch massive Umschichtungen in den Haushalten bereitgestellt werden können. Die neuerliche populistische Abwehr von Zuwanderung erscheint daher als Ausdruck der Furcht der politischen Klasse vor negativen Reaktionen an den Stammtischen und dem möglichem Verlust vielleicht nur weniger, aber potenziell für den Sieg bei Wahlen ausschlaggebender Stimmen.

Zuletzt brachte Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble mit Vorschlägen für eine ›zirkuläre‹ d.h. zeitlich befristete Zuwanderung aus Afrika eine Neuauflage des ›Gastarbeitermodells‹ in

12 Der Arbeitsmarkt Deutschlands ist schon seit längerem sektoral und regional gespalten. In verschiedenen wichtigen Sektoren fehlen auf dem Arbeitsmarkt, wegen mangelnder beruflicher und regionaler Mobilität, die von der Wirtschaft benötigten Arbeitskräfte. So gibt es nach Aussage des Sprechers des Berufsverbands der Ingenieure derzeit ein Defizit von 40.000 Ingenieuren. Auch in den neuen Bundesländern gibt es inzwischen einen gespaltenen Arbeitsmarkt. So fehlen den auf viele Jahre hinweg ausgelasteten Werften Mecklenburg-Vorpommerns qualifizierte Werftarbeiter. Von der Peene-Werft in Wolgast wurden deshalb im polnischen Stettin Werftarbeiter angeworben, die nun von dort per Bus zur Werft transportiert werden. In Rostock können nach einer Verlautbarung der IHK 400 Arbeitsplätze wegen Mangel an Fachkräften nicht besetzt werden.

die öffentliche Diskussion. Gegen diese neuerliche ›Gastarbeiterzuwanderung‹ und den mit ihr verbundenen bekannten Problemen scheinen ihre möglichen negativen entwicklungspolitischen Folgen für Afrika zu sprechen. Die bisherige Geschichte zirkulärer Migration aus Entwicklungsländern zeigt allerdings, dass der Umfang der monetären Rücküberweisungen von Arbeitsemigranten in ihre Heimat ein weit größeres Volumen als die gesamte Entwicklungshilfe der Industriestaaten hat und daher Arbeitsmigration ein wichtiger Faktor für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sein kann.¹³ Die zirkuläre Migration kann somit im Laufe der Zeit vielleicht eine Brücke für den Übergang zu Einwanderung bilden. Wie immer dies einzuschätzen ist, eine Öffnung für zirkuläre Einwanderung scheint dennoch derzeit politisch kaum durchsetzbar.

3. Flüchtlingsschutz und Asylgewährung in Deutschland

Für demokratische Verfassungsstaaten haben der Flüchtlingsschutz und die Asylgewährung einen besonderen Stellenwert. Offenheit für Flüchtlinge und Asylgewährung sind zwingende moralische Vorgaben. Die Verweigerung einer humanen Aufnahme von Flüchtlingen verleugnet das Gebot der Solidarität der Menschen mit Menschen. Solche ›Unmenschlichkeit‹ richtet sich gegen die normative Substanz der Republik, gegen die Würde des Menschen und die durch sie begründete Brüderlichkeit der Menschen. Sie entlegitimiert die Republik.

Der am Beispiel der Zuwanderungspolitik dargestellte fremdenfeindliche Zeitgeist äußerte sich ganz besonders in der Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Durch verschärfte Grenzkontrollen, restriktive Anerkennungspraxis, abschreckende Lebensbedingungen in den Aufnahmelagern, Reduktion der ›Leistungen‹ für Flüchtlinge über das ›Asylbewerberleistungsgesetz‹ (40 Prozent der Sozialhilfe) sowie über eine gnadenlose Abschiebungspolitik und -praxis wurde für Deutschland die Zuwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen auf ein immer geringeres Volumen heruntergeschraubt. Während bis 1997 jährlich mehr als 100.000 Asylbewerber und Flüchtlinge eine Aufnahme beantragt hatten, verringerte sich ihre Zahl danach kontinuierlich von 50.000 im Jahr 2003 auf 35.000 und 29.000 in

13 Auch der Aufbau der Volkswirtschaften Spaniens, Portugals, Italiens und Griechenlands wurde ganz wesentlich durch die ›Remittances‹ ihrer Arbeitsmigranten gefördert. Verschiedene Veröffentlichungen haben in neuerer Zeit immer wieder auf die zentrale Bedeutung der Arbeitsmigranten für die Volkswirtschaften vieler Entwicklungsländer hingewiesen, so z.B. für Pakistan, die Philippinen und Indien. Dabei dürfen allerdings entwicklungspolitisch negative Wirkungen nicht übersehen werden. Dies gilt insbesondere für den Brain Drain in Afrika und vielen außerafrikanischen ›least developed countries‹. Die Creme der afrikanischen Intelligenz wandert schon jetzt in die USA oder nach Großbritannien, Frankreich und Belgien ab. Im südlichen Afrika bricht die Krankenversorgung wegen der Abwerbung von Ärzten und Krankenhauspersonal durch Großbritannien zusammen. Vgl. dazu den Verf. bei der Anhörung des Entwicklungspolitischen Ausschusses des deutschen Bundestags zum Thema, »Die Not der Industrieländer«, in: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Hg.), *Brain Drain or Brain Gain? – Die Migration Hochqualifizierter, Migration and Development*, Eschborn 2004, S. 11.

den folgenden beiden Jahren. Zuletzt, 2006, waren es nur noch 21.000 Antragsteller. Von ihnen wurden in Deutschland, einem Staat mit einer Bevölkerung von 82 Millionen Menschen, ganze 251 Personen als politische Asylberechtigte mit Bleiberecht anerkannt. Das sind 0,8 Prozent aller Fälle, über die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006 (von insgesamt 30.759 Fällen) zu entscheiden hatte. Dabei ist zu erwähnen, dass nach deutscher Rechtsprechung lange Zeit nur von *Staatsorganen* verfolgten Flüchtlingen politisches Asyl gewährt wurde. Wenn z.B. Angehörige von Minderheiten von ihren Nachbarn totgeschlagen wurden und die Polizei dabei wegblickte, stellte dies für die Gerichte keine politische Verfolgung dar. Die Möglichkeit des Verbleibs solcher Flüchtlinge ist jedoch in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen und mittlerweile auch in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen, solange nämlich eine Bedrohung für Leib, Leben oder Freiheit andauert.¹⁴

Prekär ist die Lage der derzeit etwa 160.000 bis 220.000 ›geduldeten‹ Ausländer (Schätzungen), die aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abgeschoben werden dürfen oder können. Ihre Ausreisepflicht ist vorübergehend außer Kraft gesetzt. Gründe können dabei die konkrete Bedrohung für Leben oder Freiheit des Ausländers im Zielstaat sein. Weitere Gründe ergeben sich aus dem Recht auf Wahrung des Ehe- und Familienlebens oder der Reiseunfähigkeit des Ausländers. Ebenso können Duldungen aufgrund fehlender Pässe oder der Weigerung der Heimatländer, die Person aufzunehmen, bewilligt werden.

Es gelang bislang nicht, dem Aufenthalt dieser nur ›geduldeten‹ Menschen eine humanere Gestalt zu geben. Die Berechtigung für die Duldung, welche nach der amtlichen Terminologie nur eine ›ausgesetzte Abschiebung‹ ist, wird von den Behörden regelmäßig alle drei bis vier Monate überprüft. Bei Fortbestand der Ausreise- und Abschiebungshindernisse werden ›Kettenduldungen‹ bei Aufrechterhaltung der Abschiebedrohung erteilt. Die für die Abschiebung zuständigen Behörden aber können mit den Bedrohungsgefahren in den Heimatländern der Flüchtlinge und ihren meist undurchsichtigen Verhältnissen nur unzulänglich vertraut sein. Ihre Entscheidungen gründen daher oft auf subjektiven Ermessensabwägungen. Die Behörden selbst sind letztlich auf Abwehr, auf Beendigung der Duldung durch Abschiebung gedrillt, welche dann in vielen Fällen euphemistisch als »freiwillige Ausreise« – dem Unwort des Jahres 2006 – deklariert wird.

Etwa die Hälfte der ›Geduldeten‹ hält sich seit mehr als sechs Jahren in Deutschland auf, manche bereits in dritter Generation. Die Unsicherheit und die Bedingungen des Aufenthaltes zerbrechen die Lebenskraft dieser Menschen. Oft sind sie nach langem Aufenthalt in Deutschland ihrem Herkunftsland entfremdet und haben nach ihrer Rückkehr kaum noch

14 Vgl. dazu auch Anm. 17.



Chancen für einen Neuanfang. Viele von ihnen sind gut ausgebildet und sprachlich in Deutschland integriert. Meist gelingt die Flucht nach Europa nur bedrohten Eliten. Da sie jedoch keinen oder nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu eigener Erwerbsarbeit haben, sind ihre Chancen minimal, die im Zuwanderungsgesetz für sie vorgesehene ›Aufenthaltsberechtigung‹ durch regelmäßiges eigenes Einkommen zu erhalten. Es wiederholt sich die Geschichte des Hauptmanns von Köpenick: Arbeitsberechtigung gibt es nur bei Aufenthaltsberechtigung und Aufenthaltsberechtigung nur bei Arbeitsberechtigung. Also gibt es keine von beiden. Bislang galt zudem: Geduldete dürfen Arbeit nur innerhalb der ihnen zugewiesenen Wohnorte suchen. Von den Arbeitsämtern muss geprüft werden, ob sich für die Besetzung eines gefundenen Arbeitsplatzes nicht Deutsche oder EU-Staatsangehörige finden lassen. Diese genießen prinzipiell ›Vorrang‹. Durch die damit verbundenen langen Prüfzeiten werden Arbeitgeber nicht ermutigt, ›Geduldete‹ einzustellen. Eine gewährte Arbeitserlaubnis bleibt zunächst befristet und kann auch auf bestimmte Betriebe beschränkt bleiben. Besonders benachteiligt sind die Kinder der Geduldeten. Ihnen bleibt ausdrücklich die berufliche Ausbildung und Fortbildung versperrt.

Die hier nur in groben Zügen skizzierten menschenunwürdigen Bedingungen des Lebens der Geduldeten sind seit langem bekannt. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat daher den Versuch unternommen, Flüchtlingen, die sich schon lange in Deutschland aufhalten, zu einem Bleiberecht zu verhelfen. Nach dem neuen, von Bundestag und Bundesrat im Juni bzw. Juli 2007 verabschiedeten Gesetz¹⁵ sollen somit Familien nach sechsjährigem und Alleinstehende nach achtjährigem Aufenthalt in Deutschland die Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Grundbedingung ist die verbindliche Zusage eines Beschäftigungsverhältnisses, das einen auch in der Zukunft gesicherten Lebensunterhalt verspricht. Die bisherige Vorrangprüfung zu Gunsten deutscher Bewerber oder Bewerber aus der EU für den Arbeitsplatz soll für sie nunmehr entfallen. Weitere Bedingungen sind u.a. der Nachweis »ausreichenden Wohnraums« und deutsche Sprachkenntnisse.

In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, dass mit den neuen Regelungen die Probleme der Duldung aus der Welt geschaffen seien. Dies ist sicher nicht der Fall. Angesichts der bedeutenden Ermessensspielräume der zuständigen Behörden und der zahlreichen Ausschlussgründe für eine Aufenthaltsberechtigung wird geschätzt, dass die Zahl der von den Regelungen betroffenen Begünstigten wahrscheinlich unter 40.000 liegen wird. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 20 Prozent aller Geduldeten. Sprachlich und schulisch gut integrierte, minderjährige Kinder über vierzehn Jahren dürfen bleiben. Allerdings müssen

15 Vgl. den Entwurf zur ›Altfallregelung‹ der Bundesregierung, *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, Bundestags-Drs. 16/5065 vom 23.4.2007, <http://dip.bundestag.de/btd/16/050/1605065.pdf>, S. 57–58.

die Eltern, sofern sie kein Bleiberecht erhalten, ohne ihre Kinder in die Heimat zurückkehren! Statt der nach außen zum Anschein gebrachten Konzilianz äußert sich in dem Entwurf somit kalter Bürokratismus. So findet sich in dem Gesetz auch ein nahezu perfider Grund, vom Bleiberecht ausgeschlossen zu werden: Es reicht der Vorwurf mangelnder früherer aktiver ›Mitwirkung‹ bei der Ausreise bzw. Abschiebung. Mit diesem Umstand wird beispielsweise im Nachhinein der Aufenthalt in einem Kirchenasyl zum Schutz gegen Abschiebung zum quasi kriminellen Delikt, das jegliches Bleiberecht künftig ausschließt – auch dann, wenn inzwischen amtlich festgestellt wurde, dass die versuchte Abschiebung gegen geltendes Recht verstoßen hätte. Wenn aber die mangelnde Mitwirkung bei der Abschiebung die Chance auf Verbleib ausschließt, werden damit die Flüchtlinge zu Untertanen der Ausländerbehörden, zumal diesen im Verfahren weite ›Ermessensspielräume‹ zugebilligt werden. Sie können nach der Devise verfahren: »Flüchtlinge, verzichtet auf Widerstand gegen Abschiebung! Vertraut uns, dann habt ihr eine Chance auf Verbleib!« Die Geschichte der Abschiebungen dokumentiert jedoch, dass Behörden versuchen, durch Abschiebungen ›Erfolge‹ zu erzielen, um sich weitere lästige Arbeit zu ersparen. Sie wissen, wer abgeschoben ist, kann nicht mehr klagen, selbst wenn die Abschiebung der Rechtsordnung und dem geltenden Recht widersprochen hat. Solche Abschiebepolitik wird nun vom Gesetzgeber sogar noch ausgebaut. In Zukunft soll Flüchtlingen, die aus Schengenstaaten einreisen, die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen Abschiebung verwehrt werden. Somit wird mit dem neuen Ausländergesetz die Rechtsmittelgarantie des Grundgesetzes für solche Flüchtlinge außer Kraft gesetzt. Dies geschieht, obwohl hinreichend bekannt ist, dass viele Schengenstaaten keinen effektiven oder gar humanen Flüchtlingsschutz gewähren. Der Schutz von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, zu deren Erstunterzeichnern die Bundesrepublik Deutschland gehört, wird damit zum bloßen heuchlerischen Lippenbekenntnis.

Grundbedingung des neuen Bleiberechts ist, dass die wenigen Flüchtlinge, die nun zumindest vorläufig bleiben dürfen, ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit ›dauerhaft‹ finanzieren können. Aber was heißt auf Dauer? Auch hier wird den Ausländerbehörden ein weiter Spielraum der Entscheidung über Akzeptanz oder Ablehnung eingeräumt. Nach diesen und anderen Bestimmungen bleibt das angebliche Bleiberecht nur ein Bleiberecht auf Probe. Es kann z.B. bei fehlender Eigenfinanzierung oder bei Verbesserung der Situation in den Heimatländern auch nach jahrelangem Aufenthalt in Deutschland widerrufen werden. Alte, kranke und traumatisierte Menschen bleiben von der Chance eines Bleiberechts auf Probe ausgeschlossen. All dies ist ein skandalöser Tiefpunkt der Moral in der politischen Kultur Deutschlands. Letztlich bringt das neue Bleiberecht aber einige erfreuliche Verbesserungen zumindest für einen kleinen Teil der Geduldeten. Angesichts des Gestrüpps politischer Hindernisse für seine Durchsetzung kann es als eine politische Herkulesleistung des Innenministers bezeichnet werden. Zu Recht ist jedoch festzuhalten, dass damit die unendliche Ge-



schichte immer neuer Kettenduldungen und ihrer grausamen menschenrechtswidrigen Konsequenzen für die Mehrzahl der Geduldeten und für neu hinzukommende Flüchtlinge weitergehen wird.

Mit der Hochstilisierung des Bleiberechts für eine kleine Gruppe der Geduldeten zum Zentralproblem deutscher Politik, notfalls sogar mit dem Risiko der Beschädigung der derzeitigen Regierungskoalition, entsteht in Deutschland der Eindruck einer Surrogatdebatte. Sie wird geführt, da viele wichtigere Probleme unbewältigt bleiben. Die populistische Polemik gegen ein Bleiberecht der Geduldeten will dabei nicht zur Kenntnis nehmen, dass Deutschland durch die Genfer Flüchtlingskonvention zu einer humanen Aufnahme von Flüchtlingen völkerrechtlich bindend auch dann verpflichtet ist, wenn dies nicht zum Nulltarif möglich ist.

Die Gegner einer Liberalisierung des Aufenthaltsrechts für Geduldete behaupten, durch sie werde der Abschreckungseffekt der bisherigen Duldungspolitik verringert. Die viel zitierte »Zuwanderung in die Sozialsysteme« und die Belastung der Sozialkassen würde zunehmen. Bei Verwirklichung der Vorschläge zum Bleiberecht Geduldeter müsse daher die Abwehr von Zuwanderung verstärkt werden. Zu fordern seien also eine verbesserte Kontrolle des Zuzugs sowie noch dürftigere Bedingungen des Aufenthalts und eine weitere Senkung der an sich schon extrem niedrigen Leistungen nach dem ›Asylbewerberleistungsgesetz‹ (ein Euphemismus!). Es war zu befürchten, dass das hier vorgeschlagene politische Tauschgeschäft – Zustimmung für Erleichterungen des vorläufigen Aufenthaltsrechts einer kleinen Gruppe Geduldeter im Tausch für die verschärfte Abschottung Deutschlands gegen Zuwanderung – reale Chancen haben würde. Jedenfalls deutete sich dieses Tauschgeschäft schon in dem am 8. Februar 2007 vorgelegten Entwurf des Bundesinnenministeriums für ein ›Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union‹ an – eine unter politischem Druck in Zukunft sicher noch weiter verschärfbare Vorlage für die von der Koalition nunmehr beschlossene Revision des Zuwanderungsgesetzes. Im Unterschied zu den liberaleren Richtlinien der Europäischen Union bringen fast sämtliche Bestimmungen des Entwurfs erhebliche Einschränkungen der bisherigen Zuwanderungsbedingungen. So wird nun von nachreisenden Familienangehörigen schon vor der Einreise der Erwerb von Deutschkenntnissen verlangt, was ihnen oft gar nicht möglich sein kann, wenn sie nicht in Hauptstädten mit fremdsprachlichen Unterrichtsmöglichkeiten wie z.B. Goethe-Instituten wohnen. Für die nachreisenden Familienangehörigen von Staatsangehörigen, die für die Einreise keines Visums bedürfen (u.a. EU-Bürger, US-Amerikaner, Australier, Japaner) wird der Nachweis von Deutschkenntnissen nicht verlangt. Zu Recht wird dies in der Türkei und anderen Nachzugsländern als Diskriminierung empfunden. Zugleich wird die Einbürgerung von Zuwanderern durch Wissens- und Sprachprüfungen erschwert, an denen auch viele

deutsche Bürger scheitern würden.¹⁶ Dazu kommt der schon erwähnte, nach rechtsstaatlichen Normen nicht akzeptable Abbau des Rechtsschutzes gegen unberechtigte Abschiebung an der Grenze bei der Einreise. In der Gesamtbilanz läuft alles auf ›verbesserte‹ Abwehr weiterer Zuwanderung hinaus. Und dies alles zu einem Zeitpunkt, zu dem die Zuwanderung von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen nach Deutschland einen präzedenzlosen, im internationalen Vergleich bemerkenswerten Tiefstand erreicht hat. Die gigantischen Kosten des für die Kontrolle und die Abwehr von Flüchtlingen benötigten Behördenapparats übertreffen bei weitem die eventuellen finanziellen Einsparungen durch angebliche Abwehrerfolge und die inhumane Behandlung von Flüchtlingen.

Demokratien gründen ihre politischen Ordnungen auf die Menschenwürde und die Menschenrechte. Die im Grundgesetz genannte Würde des Menschen gilt nicht nur für Deutsche. Fremdenfeindlichkeit und eine inhumane Flüchtlingspolitik sind Verstöße gegen diese Vorgabe. Sie sind keine lässlichen Sünden. Durch ihre Hinnahme entlegitimieren sich demokratische Staaten. In der Bonner Republik war die Integration vieler Millionen Flüchtlinge und der Mythos eines liberalen Asylrechts¹⁷ ein wesentlicher Beitrag zu ihrer eigenen, zunächst keineswegs selbstverständlichen moralischen Legitimierung und der ihr folgenden politischen Stabilisierung. Die Defizite der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik haben dieses Gründungskapital der Bonner Republik zunehmend aufgezehrt. Die Qualität der Demokratie der neuen Berliner Republik wird ganz wesentlich davon bestimmt werden, ob oder inwieweit es gelingen wird, die bornierte Fremdenfeindlichkeit in der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik Deutschlands zu überwinden.

Beunruhigend ist, dass die Proteste von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen gegen die menschenrechtswidrigen Bestimmungen des neuen (angeblichen) Bleiberechts und die Bekämpfung weiterer Zuwanderung in den deutschen Medien und der deutschen Zivilgesellschaft bisher kaum Widerhall gefunden haben. Nach über fünfzig Jahren Vergangenheitsbewältigung scheint vergessen zu sein, dass ihr Sinn nicht alleine im Registrieren lag und liegt, sondern Anstöße für eine halbwegs humane Gestaltung der Gegenwart geben sollte. Deutschland, dies ist die Bilanz des Fußballsommers von 2006, ist wieder eine Nation. Viele

16 Da für die Abnahme der Prüfungen Landesbehörden zuständig sind, wird sich in Zukunft nach der Föderalismusreform der Föderalismus noch stärker als bisher in der Aufnahmepolitik der einzelnen Bundesländer bemerkbar machen. An dem berühmt/berüchtigten Wissenstest des Landes Hessen soll sogar Ministerpräsident Koch gescheitert sein. Der Föderalismus äußert sich schon jetzt in den krassen Unterschieden der Einbürgerungspraxis und Einbürgerungszahlen zwischen den einzelnen Bundesländern.

17 Ein ›Mythos‹, da die wenigsten Zeitgenossen die restriktiv ausgeprägte Praxis der Asylgewährung wahrgenommen haben. Asyl wurde, wie bereits gezeigt, in der Rechtsprechung nur den von *staatlichen* Organen ihrer Heimatländer verfolgten Personen gewährt. Flüchtlingen z.B. aus Staaten ohne erkennbare staatliche Autorität (etwa Somalia oder zeitweilig Afghanistan) erhielten somit wegen mangelnder Staatlichkeit kein Asyl, was sich erst mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes (2005) änderte.



scheinen nun aber zu glauben, dass Deutschland sich wieder beruhigt in die Reihe jener Nationalstaaten einreihen kann, die sich gleichgültig gegenüber dem Schicksal der Menschen verhalten, die nicht dem eigenen Kollektiv zugehören.

4. Die Integrationsdebatte und ihre Folgen für die Zuwanderer

Die positive Leistung des Zuwanderungsgesetzes war die Anerkennung der Integration der Zuwanderer als prioritäre politisch-gesellschaftliche Herausforderung. Positive Aspekte des Zuwanderungsgesetzes sind u.a. auch die Vereinfachung der bisherigen Aufenthaltstitel, verpflichtende Angebote zum Sprachunterricht und der staatsbürgerlichen Unterrichtung. Positiv zu bewerten sind zuletzt insbesondere auch die verschiedenen Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Integration islamischer Zuwanderer. Besonders hervorzuheben sind die geradezu revolutionären Bekundungen von Innenminister Wolfgang Schäuble, dass, im Hinblick auf die Präsenz der Muslime in Deutschland, der Islam als Teil der Kultur Deutschlands Anerkennung finden müsse.

In der Debatte über Zuwanderung wird Integration¹⁸ häufig nicht als eine von allen Bürgern immer neu zu bewältigende, lebenslange soziale, kulturelle und politische Aufgabe verstanden. Integration wird vielmehr als Programm für Zuwanderer definiert, das erfolgreich abgeschlossen werden kann und muss – und daher der Einbürgerung vorausgehen sollte. Weitere Zuwanderung setzt voraus, dass zunächst einmal die bisherige Zuwanderung integriert werden müsse. Integration steht also zunächst für die Blockade neuerlicher Zuwanderung. Da dabei mit Integration von den meisten ein Unsichtbarwerden der Zuwanderer gemeint ist, werden Erwartungen geweckt, die auch in klassischen Einwanderungsländern, wenn überhaupt, meist nur innerhalb mehrerer Generation erfüllt wurden. Als kurzfristige Perspektiven und Postulate für Integration verstärken solche Erwartungen, weil sie nicht erfüllt werden können, geradezu zwangsläufig negative Einstellungen gegenüber Zuwanderern. Zugleich kann damit weitere Zuwanderung in ferne Zukunft verlegt werden.

Bei vielen Deutschen wird durch die derzeitige Integrationskampagne zudem die Vorstellung verstärkt, die Zuwanderer hätten eine Pflicht zur Integration, obwohl diese Integration in Deutschland lange gar nicht gewünscht war. Übersehen wird dabei, dass die deutsche Mehrheitsbevölkerung ein primäres Eigeninteresse an der Integration der Zuwanderer haben

18 Zur Integrationsthematik vgl. insbes. Klaus J. Bade, »Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik«, in: ders./Hans-Georg Hiesserich (Hg.): *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11), Göttingen 2007; dazu auch d. Verf., »Die Integration von Zuwanderung in Deutschland«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 29. 2007, 2, S. 98–106.



sollte, denn die Zuwanderer sind irreversibel da und ihre Zahl und ihr politischer Einfluss wird auch ohne weitere Zuwanderung kraft ihrer höheren Geburtenzahlen und Konzentration in urbanen Ballungszentren weiterhin zunehmen. Schon heute beträgt nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes der Anteil der Migrantenkinder in Nürnberg 67 Prozent, in Frankfurt am Main 65 Prozent und in Düsseldorf und Stuttgart jeweils 64 Prozent. Diese Anteile werden schon bald weiter steigen. Die meisten wollen nicht sehen oder gar begreifen, dass Deutschland schon in zwanzig Jahren auch ohne weitere Zuwanderung durch einen hohen Anteil von Menschen, die keine ›deutschen‹ Ahnenpässe vorweisen können, tief greifend verändert sein wird. Mangelnde Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und die damit verbundenen sozialen Probleme können schon bald zu einer konfliktiven und kostspieligen Spaltung der Gesellschaft Deutschlands führen. Das bombastische amtliche Rezept für Integration »Fordern und Fördern« deckt sich nicht mit der Rechts- und Interessenlage vieler Zuwanderer. Die EU-Ausländer Deutschlands und auch die türkischen Zuwanderer haben wegen der Assoziation der Türkei mit der EU ein sicheres Aufenthaltsrecht. Für über die Hälfte der Zuwanderer sind daher Forderungen nach Integration durch Zwang wenig realistisch. Es gilt zu begreifen: Integrationspolitik ist keine generöse Gabe aus Nächstenliebe, sondern entspricht zuvörderst den vitalen Interessen der Aufnahmegesellschaft selbst.

Für Integration muss geworben werden, wenn mit ihr die Identifikation der Zuwanderer mit Deutschland als Nation erreicht werden soll, wenn also Zuwanderer wie in klassischen Einwanderungsländern als Patrioten gewonnen werden sollen, die sich mit ihrem Aufnahmeland als neuer politischer Heimat identifizieren. Denn darum sollte es doch letztlich gehen. Dies sollte das allem übergeordnete Ziel der Integrationspolitik sein. Gute deutsche Sprachkenntnisse verbessern zwar die wirtschaftlichen Chancen der Zuwanderer, sie verbürgen jedoch nicht ihre Identifikation mit Deutschland als Nation, sie machen sie nicht zu Patrioten. Schweizer und Österreicher sprechen deutsch. Sie wollen deshalb aber dennoch keine Deutschen sein.

Mit ›Integration‹ werden künftig Probleme angegangen, die es auch in der endogenen deutschen Bevölkerung gibt und die daher nicht als Spezifikum von Zuwanderern behandelt werden sollten. Hohe Arbeitslosigkeit, mangelhafte schulische Erfolge, unzureichende Beherrschung der deutschen Sprache oder Benachteiligung von Frauen gibt es keineswegs nur bei Zuwanderern, sondern in reichlichem Umfang auch unter Deutschen. Sie werden für Deutsche aber zu Recht nicht als Symptome ihrer mangelnden Integration, sondern als soziale Probleme und Aufgaben der Sozialpolitik wahrgenommen. Deutsche Arbeitslose oder Schulabbrecher werden nicht als unzureichend integrierte Deutsche bezeichnet und gerügt. Bei Ausländern ist das jedoch anders. Es ist die Rede von ›den‹ Ausländern. Unterschiede zwischen den zugewanderten Ethnien, ihrer sozialen Lage, ihres Sozialverhaltens, ihres Bil-



dungsstandards, ihrer Leistungen und ihrer ökonomischen Erfolge kommen nicht in den Blick. Ferner wird nicht gesehen, dass die Vergleiche mit Durchschnittswerten der endogenen deutschen Gesellschaft nur einen begrenzten Aussagewert haben und als Pauschalausagen diskriminierend wirken müssen. So schneiden auch deutsche Jugendliche aus sozial benachteiligten Schichten schlechter ab als Kinder aus den Mittel- und Oberschichten. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit gibt es auch unter deutschen Arbeitern in den neuen Bundesländern und den Regionen der alten von Automatisierung besonders betroffenen Industrien. Sie ist keine Charaktereigenschaft. Wie die zuvor genannten sozialen Defizite sollte auch Arbeitslosigkeit als soziales Problem und als spezielle Aufgabe der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik Deutschlands wahrgenommen und nicht unter der plakativen, die Zuwanderer immer wieder diskriminierenden Begrifflichkeit ›Integration‹ erörtert und angegangen werden.

Und letztlich fällt die Entscheidung über die Integration der Zuwanderer – im Sinne einer positiven Einstellung zur deutschen Gesellschaft – nicht in den vielen, heute nach Jahrzehnten des Desinteresses angebotenen Integrationskursen, Seminaren und Konferenzen, sondern in der Bildungs-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik. Ohne verbesserte Ausbildung und ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt wird die Integration jugendlicher arbeitsloser Zuwanderer wenig Erfolg haben. Damit wird vor allem das Thema der Bildungsreform angesprochen. Für ihren Erfolg wäre eine revolutionäre Konzentration und Umlenkung öffentlicher Mittel auf die Bildungseinrichtungen erforderlich. Statt vieler hundert Kilometer kostspieliger Wände entlang der Autobahnen zum Schutz der alternden Gesellschaft vor Lärm, statt protzigem Aufwand bei öffentlichen Bauten und oft gar nicht benötigtem Straßenbau geht es, um nur einige Essentiale der Reform zu nennen, um besser ausgestattete Hochschulen und Schulen, um besser ausgebildete Lehrer und vor allem kleinere Klassen. In der Bildungsreform fällt die Entscheidung über die Zukunft Deutschlands.

5. Resümee

Besitzt die Mehrheitsgesellschaft eine Messlatte für gelungene kulturelle Integration? Die Frage nach den Messwerten für kulturelle Integration ist im Hinblick auf die sich in ihren kulturellen Lebensformen und Stilen ständig weiter pluralisierende Gesellschaft Deutschlands nicht zu beantworten. Ihre verbindliche Beantwortung stünde im Gegensatz zu dem weiten Spielraum individueller kultureller Lebensformen und Selbstbestimmung, welche die Verfassungen freiheitlicher Demokratien – so auch das Grundgesetz – ihren Bürgern gewähren. Die Kultur Deutschlands ist die Kultur seiner Bürger. Die Grenzen der kulturellen Freiheit und Selbstbestimmung werden durch das Grundgesetz und die Rechtsordnung, die Hausordnung Deutschlands, festgelegt. Integration der Migranten ohne Akzeptanz kultureller Ver-

schiedenartigkeit durch die Mehrheit ist nicht möglich. Migranten aus Indien oder China können gute gesetzestreue Bürger werden, aber kaum zu katholischen bayerischen Bauern oder schwäbischen Pietisten mutieren. ›Learning to live with Diversity‹, die Bejahung und Akzeptanz von ethno-kulturellem Pluralismus im Rahmen der bindenden Vorgaben des Grundgesetzes ist die Hauptbedingung für die Integration unserer Gesellschaft.

In Artikel 3 des Grundgesetzes heißt es, dass niemand wegen seiner Abstammung, seiner Heimat und seines Glaubens bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Es wäre konsequent, wenn dieser Artikel auch für Migranten Geltung besäße.

Dies erfordert von der deutschen Mehrheitsgesellschaft tief greifende Änderungen ihrer bisherigen Einstellungen gegenüber Zuwanderern. Aber wir können hier durchaus optimistisch sein.¹⁹ Umfragen zeigen, dass vor allem in Großstädten Gewöhnungseffekte wirksam wurden und der Migrationshintergrund und der Migrant zum Normalfall werden und nicht mehr die Ausnahme bilden. Wie in anderen Einwanderungsländern wird auch in Deutschland die zunehmende Bedeutung der Migranten in der Politik die notwendige Beachtung finden müssen und eine Änderung bisheriger xenophober Blockaden erzwingen.

Gegenüber der Zeit der Gastarbeiterzuwanderung haben sich die sozialen Strukturen und die kulturellen Substanzen der Bundesrepublik grundlegend verändert. Die billige Polemik gegen die multikulturelle Gesellschaft²⁰ geht an der Wirklichkeit vorbei. Deutschland war im Hinblick auf seine konfessionellen Spaltungen, die Säkularisierung und die Aufklärung zwar schon immer eine multikulturelle Gesellschaft. Durch die bisherige Zuwanderung hat diese kulturelle Vielfalt aber noch einmal erheblich zugenommen. In der Konzentration der Zuwanderer in den Städten, durch ihre größere Kinderzahl sowie durch Freizügigkeit und Mobilität in der Europäischen Union findet diese Entwicklung ihre Fortsetzung. Wie in den Einwanderungsländern Australien und Neuseeland – bis vor kurzem Staaten mit extrem kompakten und wenig dynamischen anglo-irischen Gesellschaften – schaffen Pluralisierungsprozesse durch Zuwanderung Voraussetzungen für Integration und für die Entstehung von vitalen Einwanderungsgesellschaften. Der Übergang zur Einwanderungsgesellschaft kann mit

19 Zur insgesamt positiven Bilanz der Integration vgl. insbes. Bade, Anm. 18.

20 So z.B. Stefan Luft in seinem reißerischen Buch *Mechanismen, Manipulation, Missbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland*, Gräfelting 2006. In der Polemik Lufts gegen die angeblichen Multikultis der Zuwanderungspolitik wird, wie bei dieser Thematik häufig üblich, zuerst der Gegner zurecht konstruiert, um ihn dann unter Beifall der Uninformierten oder gar der Retter ›der‹ Nation zusammenhauen zu können. Und was wird als Gegenmodell geboten?: Die nie vorhanden gewesene und heute erst recht nicht mögliche, angeblich per se konfliktfreie ethnisch und kulturell homogene Nation. Deutschland ist und war stets ein multikulturelles Land.



schweren Konflikten verbunden sein. Sie in erträglichen Formen zu halten, ist die Aufgabe der Integrationspolitik. Für sie wurden durch das Zuwanderungsgesetz und vor allem jetzt durch die neue forcierte Integrationspolitik der Großen Koalition wichtige Grundlagen gelegt. Die möglichen positiven Folgen und die Zwangsläufigkeit von Einwanderung dürfen im politischen Diskurs nicht wieder kleingeschrieben werden. Die absehbaren Folgen der demographischen Entwicklung werden die Öffnung Deutschlands für Einwanderung ohnehin erzwingen.