

DIE ABSCHOTTUNG DER REPUBLIK: INTEGRATION STATT ZUWANDERUNG

Prof. em. Dr. Dr. Dieter Oberndörfer

■ Trotz millionenfacher Zuwanderung ist Deutschland kein Einwanderungsland geworden: Einwanderungsländer werben um Zuwanderer. Sie sehen in ihnen einen Gewinn für die Nation und gewähren ihnen daher das Recht auf Verbleib – eben auf Einwanderung. Für die in Deutschland dominierende Politik gilt jedoch bis heute: Zuwanderung ja, aber möglichst nicht auf Dauer – und möglichst wenig. Dies gilt sowohl für die Zuwanderung von Arbeitsmigranten wie von Flüchtlingen. Auch die Aufnahme der »Aussiedler«, von Angehörigen deutscher Minderheiten Ost und Südosteuropas, war nicht gewollt. Sie wurde als eine durch die Folgen des Kriegs erzwungene Zuwanderung hingenommen.

Die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland erfolgte bis in die jüngste Gegenwart vorwiegend nach dem Gastarbeitermodell. In seinem Rahmen kamen über 20 Millionen Migranten in die Bonner Republik. Ihr Verbleib war nicht gewünscht. Ihre Integration oder gar ihre Aufnahme in das Staatsvolk durch Einbürgerung waren daher nicht vorgesehen. Als es vielen gelang, sich dennoch Aufenthaltstitel zu verschaffen, änderte sich an dieser Einstellung wenig. Und Einbürgerung wurde erst 1993 auf Initiative des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble ein möglicher Anspruch. Sie durfte nun nach sechzehnjährigem Aufenthalt in Deutschland rechtlich eingefordert werden.

Als 1973 mit der zunehmenden Automatisierung manueller Arbeit über den bis heute gültigen »Anwerbestopp« weiterer Zuzug blockiert wurde, war dies nur ein vorübergehender Verzicht auf das Gastarbeitermodell. Schon seit 1984 wurden über die so genannte »Anwerbestoppausnahmereverordnung« ausländische Arbeiter für zeitlich befristete Tätigkeiten im Gesundheitswesen und anderen Bereiche angeworben. Auch für die Green Card der Regierung Schröder, einer Sonderregelung

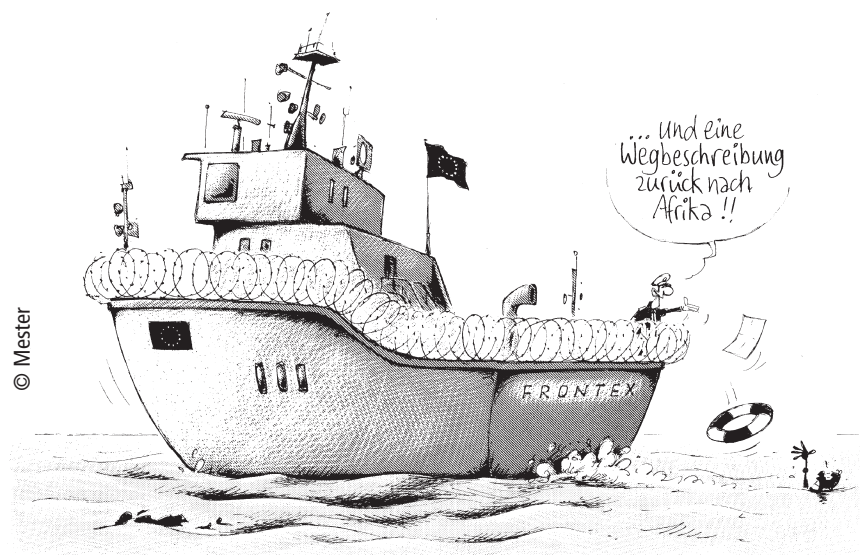
für die Anwerbung von Experten der Informationstechnologie, war wieder das Gastarbeiterprinzip maßgeblich. Die Arbeitserlaubnis wurde auf jeweils fünf Jahre und auf bloße Tätigkeit im IT-Bereich begrenzt. Im Unterschied zur amerikanischen Green Card wurde den angeworbenen Fachkräften und ihren Angehörigen kein Verbleib auf Dauer und keine eigene freie Berufswahl erlaubt. Im internationalen Wettbewerb um IT-Fachkräfte waren diese Bedingungen für Spitzenkräfte wenig attraktiv. Für Deutschland interessierte sich oft nur die »zweite Wahl«.

Das wenig später von der Regierung Schröder vorgeschlagene »Gesetz zur Begrenzung der Zuwanderung« dokumentierte erneut die Blockade von Einwanderung. Schon im ersten noch relativ »liberalen« Regierungsentwurf waren Arbeitsverträge für die große Mehrheit der Zuwanderer nur für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehen. Mit der zuletzt verabschiedeten und am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Version des Gesetzes – es heißt völlig zu Recht »Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz« – gewann die Abwehr von Einwanderung vollends die Oberhand. Die Vorschläge der Süsmuth-Kommission für eine sozialverträglich gestaltete Einwanderung nach den Modellen klassischer Einwanderungsländer wurden nunmehr definitiv zurückgewiesen. Der Anwerbestopp blieb.

Einwanderung wurde auf einen winzigen Kreis von Unternehmern oder hoch bezahlten Fachkräften beschränkt. In diesem Rahmen kamen 2005 ganze 900 Migranten nach Deutschland. In der Schweiz fanden im gleichen Jahr 13.000 deutsche Fachkräfte Arbeit.

Zugleich wurde das Gastarbeitermodell weiterhin in großem Umfang über Ausnahmereordnungen praktiziert. So wurden seit 2003 jährlich 300.000 bis 350.000 befristete Arbeitserlaubnisse unterschiedlichen Typs erteilt. Dazu kam eine große Zahl ausländischer Arbeitskräfte über Werkverträge ausländischer Subunternehmen und zeitlich befristete Visen. Von den illegalen Migranten – ihre Zahl wird auf bis zu einer Million geschätzt – wurden viele, wie z.B. in der Altenversorgung, von den Behörden geduldet. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt gab es für sie keinen Ersatz.

Besonders »erfolgreich« war die Politik der Abschottung im Bereich des Flüchtlingszuzugs. Durch verschärfte Grenzkontrollen, restriktive Anerkennungspraxis, abschreckende Lebensbedingungen in den Aufnahmelagern, drastische Reduktion der »Leistungen« für Flüchtlinge unter das Niveau der Sozialhilfe durch das »Asylbewerberleistungsgesetz« sowie über eine gnadenlose Abschiebungspolitik und -praxis wurde in Deutschland die Zuwande-



rung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sukzessiv heruntergeschraubt. Während bis 1997 jährlich mehr als 100.000 Asylbewerber und Flüchtlinge eine Aufnahme beantragt hatten, verringerte sich ihre Zahl danach kontinuierlich auf nur noch 21.000 Antragssteller im Jahr 2006. Von ihnen wurden ganze 251 Personen als Asylberechtigte mit Bleiberecht anerkannt. Das sind 0,8 Prozent aller Fälle, über die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu entscheiden hatte. Nur etwa 8.000 Bewerbern wurde ein vorübergehender Aufenthalt im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt. Typisch für die fremdenfeindliche Abwehr des Verbleibs von Flüchtlingen war auch die im jugoslawischen Bürgerkrieg praktizierte Aufnahmepolitik. Zwar fanden in der Bundesrepublik 350.000 Flüchtlinge Zuflucht – weit mehr als in alle anderen westlichen Staaten zusammen. Ihre Aufnahme war jedoch zeitlich strikt begrenzt.

FOLGEN DER GESETZLICHEN BLOCKADE VON ZUWANDERUNG

Nach den Zahlen der neueren amtlichen Statistik haben das Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz und die Flüchtlingspolitik ihre Abschottungsfunktionen erfüllt. Eine signifikante Nettozuwanderung nach Deutschland gab und gibt es nicht mehr. Der leichte Nettoüberschuss von ca. 20.000 Personen im Wanderungssaldo Deutschlands des Jahres 2006 kam durch das Auslaufmodell der Zuwanderung von Aussiedlern zustande. Er liegt weit unter der jährlichen Nettozuwanderung von 120.000 oder 220.000 Migranten, die vom statistischen Bundesamt aus demografischen Gründen in den Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050 angenommen wird und die Grundlage wichtiger staatlicher Planungen bildet. Ohne die Aussiedlerzuwanderung wäre die Wanderungsbilanz Deutschlands schon seit den neunziger Jahren stark negativ geworden.

Die Blockade von Zuwanderung mit längerem Verbleib wurde durchgesetzt, obwohl sie in ökonomischer Perspektive töricht war. In verschiedenen Wirtschaftssektoren und Regionen gab es trotz der immer noch großen Zahl von Arbeitslosen stets einen empfindlichen, die weitere wirtschaftliche Dynamik



hemmenden Arbeitskräftemangel, der aus dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht bedient werden konnte. Forderungen nach Ausbau unseres Bildungssystems, um fehlende Fachkräfte aus dem Boden zu stampfen, konnten jedoch, wenn überhaupt, kurz und mittelfristig keinen Erfolg haben. Dass dies trotz der durch Pisa ermittelten Defizite unseres Bildungswesens dennoch immer wieder behauptet wurde, war Phantaserei, Augenwischerei oder ideologische Fixiertheit: Keine Einwanderung! Ausländer sollen nicht zur nationalen Gemeinschaft gehören. Diese ideologische Prämisse war unverkennbar in der bornierten völkischen Ideologie beheimatet, die die dominante geistige Grundhaltung der Staatenbildung Deutschlands, Ost- und Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert war.

ANFÄNGE DER INTEGRATIONSPOLITIK

Erst in der großen Koalition Angela Merkels erhielt die Integration der Zuwanderer einen hervorgehobenen politischen Stellenwert. Es wurden nun zentrale soziale Probleme der Zuwanderer angegangen. Zu nennen sind u.a. verpflichtende Angebote des Sprachunterrichts und der staatsbürgerlichen Unterrichtung. Besonders wichtig war der nun begonnene Dialog mit Sprechern der Migranten und die damit verbundene Aufwertung ihrer Organisationen. Positiv zu bewerten waren insbesondere auch die Bemühungen um die Integration islamischer Zuwanderer. Hervorzuheben waren die revo-

lutionären nicht mehr rückholbaren Bekundungen Innenminister Wolfgang Schäubles, dass der Islam im Hinblick auf die Präsenz der Muslime Deutschlands als Teil der Kultur Deutschlands Anerkennung finden müsse.

Dennoch brachten die Motivation und Praxis der jetzt geforderten Integration nur einen sehr eingeschränkten Bruch mit den bisherigen Prämissen der Abwehrpolitik. Die Blockade von Einwanderung wertet Migration und die Migranten Deutschlands ab. Zuwanderung wird weiterhin nicht als Bereicherung, sondern primär als Füllhorn gefährlicher sozialer und politischer Probleme wahrgenommen. Der Grund für das jetzt zum ersten Mal nachdrücklich ausgedrückte Interesse an der Integration der Zuwanderer war auch wohl darin zu suchen, dass die Zuwanderung einen Umfang erreicht und eine Qualität angenommen hatte, die eine Bedrohung traditioneller nationaler Identität befürchten ließ. Nach Angaben des statistischen Bundesamtes haben inzwischen rund 19 Prozent der Bevölkerung Deutschlands einen »Migrationshintergrund«. Die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, die damit vorgezeichnet sind, verdeutlicht der Anteil der unter Fünfjährigen mit Migrationshintergrund. Er liegt in sechs Großstädten Deutschlands bei über 60 Prozent. Schon in 15 bis 20 Jahren wird sich das Profil der Bevölkerung in vielen städtischen Zentren Deutschlands dramatisch verändert haben.

INTEGRATION ALS POLITISCHES ZIEL

Mit »Integration« wurden Probleme benannt, 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 in reichlichem Umfang auch unter Deutschen. Sie werden aber für Deutsche als soziale Probleme und Aufgaben der Sozial- und Bildungspolitik wahrgenommen und deutsche Arbeitslose oder Schulabbrecher werden daher nicht als unzureichend integrierte Deutsche gerügt. Bei Ausländern gilt das nicht. Unterschiede zwischen den zugewanderten Ethnien, ihrer sozialen Situation, ihres Sozialverhaltens, ihres Bildungsstandards, ihrer Leistungen und ihrer ökonomischen Erfolge kamen wenig in den Blick. Vergleiche mit Durchschnittswerten der endogenen deutschen Gesellschaft mussten aber als Pauschalausagen diskriminierend wirken. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit ist zudem keine Charaktereigenschaft. Sie gibt es in großem Umfang gerade auch unter deutschen Arbeitnehmern der neuen Bundesländer. Für Zuwanderer steht die Vorstellung im Raum, sie hätten gleichsam die Pflicht, sich nun endlich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Plakatativ wird dies in der amtlichen Formel »fördern« und »fordern« ausgedrückt. Übersehen wird mit ihr, dass die deutsche Mehrheitsbevölkerung ein primäres Eigeninteresse an der Integration der Zuwanderer haben muss. Die Zuwanderer bleiben hier, sie sind nun einmal da, ihre Zahl und ihr politischer Einfluss werden zunehmen. Mangelnde Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt und die mit ihr verbundenen sozialen Probleme können eine konfliktive und kostspielige Spaltung der Gesellschaft Deutschlands bewirken. Integrationspolitik ist also keine milde Gabe aus Nächstenliebe, die nur bei den gewünschten Gegenleistungen der Migranten praktiziert werden sollte, sondern entspricht vitalen Interessen der Aufnahmegesellschaft. Für Integration muss geworben werden, vor allem wenn man wie in klassischen Einwanderungsländern Zuwanderer als Patrioten gewinnen will, die sich mit ihrem Aufnahmeland als neuer politischer

Heimat identifizieren. Dies sollte das übergeordnete Ziel der Integrationspolitik sein.

Bei den nun begonnen längst überfälligen und zum Teil durchaus erfolgreichen Integrationsmaßnahmen wurde der Begriff der Integration jedoch erstaunlich unreflektiert verwandt. Es wurde so getan als ob jedermann wüsste, was mit ihm gemeint sei. Unausgesprochen oder sogar offen ausgedrückt wurde dabei mit Integration kulturelle Assimilation gemeint – das Unsichtbarwerden der Zuwanderer in der deutschen Mehrheit –, ihre »Eindeutschung«, wie es Arnulf Baring einmal gefordert hat. Diffuse Vorstellungen einer vor Fremdem zu schützenden und definierbaren spezifisch deutschen homogenen Kultur und Volksgemeinschaft standen dabei Pate. Der kulturelle Pluralismus des demokratischen Verfassungsstaates wurde verleugnet. Einzelne, Minderheiten oder Mehrheiten dürfen sich im Rahmen der Verfassung und der Rechtsordnung zu ihren eigenen kulturellen Werten bekennen und für sie werben. Dies legitimiert die eigenständige Partizipation der Migranten an der Entwicklung der Aufnahmegesellschaft – die Grundvoraussetzung für ihre echte politische und kulturelle Integration.

AKZEPTANZ KULTURELLER VERSCHIEDENARTIGKEIT VERSUS KULTURELLE ASSIMILATION: LEARNING TO LIVE DIVERSITY

Integration der Zuwanderer ohne Akzeptanz kultureller Verschiedenartigkeit durch die Mehrheit ist nicht möglich. Wer von Einwanderern die Übernahme der Provinzkulturen ihres Aufnahmelandes verlangt und dies als Eingliederung, als Integration, bezeichnet, verhindert Integration. Migranten aus Indien oder China können gute gesetzestreue Bürger werden, aber kaum zu katholischen bayerischen Bauern oder schwäbischen Pietisten mutieren. In Artikel drei des Grundgesetzes heißt es, dass niemand wegen seiner Abstammung, seiner Heimat und seines Glaubens bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Protagonisten der Leitkultur und forcierter Integration in der Gestalt von Assimilation haben angeführt, das Grundgesetz sei ihre Meßlatte. Es wäre konsequent, wenn dieses Bekenntnis auch für Migranten Geltung hätte.

Learning to live diversity, die Bejahung und Akzeptanz kulturellen Pluralismus, ist die große Zukunftsaufgabe der Politik Deutschlands.

Auftretende kulturelle Konflikte, die es in den Gesellschaften Europas immer wieder gegeben hat, müssen im Rahmen der Rechtsordnung und Regeln des republikanischen Verfassungsstaates aufgearbeitet werden. Dies kann mit schweren politisch-kulturellen Konflikten verbunden sein. Ihre friedliche Aufarbeitung und Konsensbildung wird nicht immer und oft nur partiell gelingen. Dies gilt auch für mögliche kulturelle Konflikte mit Zuwanderern. Der Erfolg sozialer und politischer Integration in demokratischen Verfassungsstaaten ist nichts Zwangsläufiges. Der demokratische Verfassungsstaat ist eine Leistungsgemeinschaft. Er wächst oder verkümmert, je nach den Erfolgen oder Misserfolgen der eigenen Konkretisierung. Er bleibt stets nur ein annäherungsweise erfüllbares Programm. Wenn es gelingt, in freier Selbstbestimmung eine halbwegs friedliche Koexistenz und Kooperation von Menschen unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierung zu ermöglichen, ist fast schon das Beste erreicht, was man von einer politischen Ordnung erhoffen kann.

■ Kontakt:

Prof. em. Dr. Dr. Dieter Oberndörfer
Arnold-Bergstraesser-Institut e.V.
Windaustrasse 16, 79110 Freiburg
dieter.oberndorfer@politik.uni-freiburg.de

■ Zum Text vgl.: Dieter Oberndörfer, »Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz« in der Schriftenreihe »Politische Essays zu Migration und Integration«, 2/2007, Rat für Migration (Hrsg.), www.rat-fuer-migration.de. Und: Dieter Oberndörfer, »Einwanderungsland Deutschland – worüber reden wir eigentlich?«, in: Siegfried Frech / Karl Meier-Braun (Hrsg.): »Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration«, Wochenschau Verlag 2007, S. 59 - 88.