

**Stefan Luft,
Peter Schimany (Hg.)**

Integration von Zuwanderern

**Erfahrungen, Konzepte,
Perspektiven**

Stefan Luft, Peter Schimany (Hg.)
Integration von Zuwanderern

STEFAN LUFT, PETER SCHIMANY (Hg.)

Integration von Zuwanderern

Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven

[transcript]



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>. Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2010 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus

Satz: Jörg Burkhard, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-1438-1

PDF-ISBN 978-3-8394-1438-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Vorwort

Stefan Luft/Peter Schimany | 7

Gesellschaft und Integration.

Einführung in die Thematik des Bandes

Stefan Luft/Peter Schimany | 9

I. ÜBERGREIFENDE INTEGRATIONSKONZEPTE

Die bremische Integrationspolitik

im Kontext des Nationalen Integrationsplanes

Ingelore Rosenkötter | 51

Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität.

Integration von Immigranten, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich

Ruud Koopmans | 55

Interkulturelle Öffnung – Chancen und Grenzen

Tatiana Lima Curvello | 95

Integration durch Recht? Probleme rechtlicher Steuerung infolge kultureller und sozialer Pluralität

Matthias Kötter | 123

II. INTEGRATION AUF KOMMUNALER EBENE

Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik

Stephan Articus | 159

Soziale, ethnische und demografische Segregation in Nordrhein-Westfalen

Christian Meyer | 187

III. ARBEITSMARKTINTEGRATION

Migration und demographischer Wandel aus ökonomischer Perspektive

Hans Dietrich von Loeffelholz | 211

Zuwanderung und Arbeitsmarkt: Integration von Migranten in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt

Autorengemeinschaft | 243

IV. ERZIEHUNG UND SPRACHE ALS ZENTRALE FAKTOREN DER INTEGRATION

Integration und »Multikulturalität«

Hartmut Esser | 277

Jugendliche Gewalt und familiäre Erziehung in interkulturellen Kontexten

Haci Halil Uslucan | 299

V. EINBÜRGERUNG ALS INSTRUMENT DER POLITISCHEN INTEGRATION

Staatsangehörigkeitspolitik und Integration

Stefan Luft | 325

Autoreninformation | 355

Vorwort

STEFAN LUFT/PETER SCHIMANY

Die Beiträge in diesem Band gehen zurück auf die viel beachtete, öffentliche Ringvorlesung »Integration von Zuwanderern – Erfahrungen, Modelle, Perspektiven« im Wintersemester 2008/2009 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen. Die Veranstaltung stieß bei Studierenden, Universitätsangehörigen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Behörden sowie in der Öffentlichkeit und in den Medien auf große Resonanz. Kooperationspartner war die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen.

Die damals gehaltenen Vorträge sind jetzt in dem vorliegenden Band mit gleichnamigem Titel versammelt. Eingeleitet wird dieser mit Ausführungen zur Integrationspolitik in Bremen im Rahmen des Nationalen Integrationsplanes. Danach folgen zehn Beiträge zu folgenden Bereichen: 1. Übergreifende Integrationskonzepte, 2. Integration auf kommunaler Ebene, 3. Arbeitsmarktintegration, 4. Erziehung und Sprache als zentrale Faktoren der Integration und 5. Einbürgerung als Instrument der politischen Integration.

Damit wird ein weiter Bogen der Integration gespannt, wobei nicht nur die strukturelle, sondern auch die anderen Dimensionen der Integration berücksichtigt werden. Theoretische Überlegungen, empirische Befunde und statistische Daten finden gleichermaßen Eingang in die Analysen. Der Band verdeutlicht, dass die Vermittlung von »Identifikation, Teilhabe und Verantwortung« ein grundlegendes und übergreifendes Anliegen eines demokratischen Wohlfahrtsstaats ist, wobei alle gesellschaftlichen Gruppen in den Prozess der Integration einzubeziehen sind.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für die Bereitstellung ihrer Manuskripte. Dank gilt auch dem transcript Verlag für die Aufnahme des Bandes in sein Programm. Nicht zuletzt danken die Herausgeber der Universität Bremen und der Sparkasse Bremen für ihre Unterstützung bei der Finanzierung der Drucklegung. Der Band ist auch unter Beteiligung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge entstanden. Das Buchprojekt unterstreicht die Rolle des Bundesamtes als Kompetenzzentrum für Migrations- und Integrationsforschung.

Bremen/Nürnberg im März 2010
Stefan Luft und Peter Schimany

Gesellschaft und Integration.

Einführung in die Thematik des Bandes

STEFAN LUFT/PETER SCHIMANY

POLITISCHER KONSENS ÜBER INTEGRATION

Seit Beginn der 1980er Jahre gehört es zum politischen Konsens in der Bundesrepublik Deutschland, dass sich die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Zuwanderer in die Gesellschaft integrieren sollen.¹ So wurden seit Jahrzehnten erhebliche öffentliche Ausgaben zur Förderung der Integration von Zuwanderern – sowohl Ausländern als auch Aussiedlern – getätigt. Die Sprachprogramme in der Bundesrepublik der vergangenen Jahrzehnte dürften »weltweit zu den größten staatlich organisierten Sprachprogrammen gehört haben« (Böcker/Thränhardt 2003: 6). Bund, Länder, Kommunen und Wohlfahrtsverbände haben hier Milliarden-Beträge investiert (Fuchs/Wollmann 1987; Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 204ff.).

Nach Verabschiedung des umstrittenen neuen Staatsangehörigkeitsrechts 1999 stand mit dem Aufenthaltsgesetz (2004) und den

1 | Bereits 1983 formulierte der damalige Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU): »Wichtiges Ziel der Ausländerpolitik ist die Integration der hier auf Dauer lebenden Ausländer. Integration bedeutet nicht Verlust der eigenen kulturellen Identität. Sie setzt aber voraus, dass die Ausländer sich um die Beherrschung der deutschen Sprache bemühen, unsere Grundordnung respektieren und sich soweit an die hiesigen Verhältnisse anpassen, dass ein reibungsloses Zusammenleben möglich ist« (Der Bundesminister des Innern 1983: 3)

darin vorgesehenen Integrationskursen, dem »Nationalen Integrationsplan« und einem zweiten »Integrationsgipfel« im Bundeskanzleramt im Jahr 2008 das Thema »Integration« erneut an prominenter Stelle auf der politischen Tagesordnung (Weinmann 2008). Über die Bedeutung der »Integration« von Zuwanderern besteht über alle politischen Verlautbarungen Einigkeit.² Der Begriff wird allerdings im Wesentlichen ex negativo bestimmt: »mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache, Schwächen in Bildung und Ausbildung, höhere Arbeitslosigkeit und die fehlende Akzeptanz von Grundregeln unseres Zusammenlebens bis hin zur Verletzung von Gesetzen, nicht zuletzt von Frauenrechten« (Bundeskanzleramt 2006: 2ff.).

Positiv gewendet bleibt die inhaltliche Bestimmung dagegen vage. Erfolgreiche Integration wird verstanden als »Identifikation, Teilhabe und Verantwortung«. Grundlage für ein zu entwickelndes gemeinsames Verständnis von Integration müssten »neben unseren Wertvorstellungen und unserem kulturellen Selbstverständnis unsere freiheitliche und demokratische Ordnung (sein), wie sie [...] im Grundgesetz ihre verfassungsrechtliche Ausprägung findet« (ebd.). Hier fangen aber bereits die definitorischen Schwierigkeiten an: Was ist unter »unseren Wertvorstellungen« und »unserem kulturellen Selbstverständnis« zu verstehen? Welche Einigkeit wird man angesichts der Modernisierungsschübe in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und den ambivalenten Auswirkungen von Individualisierung noch erzielen können? Auf welches Leitbild können sich in einer funktional differenzierten, kulturell pluralistischen Gesellschaft die Bürgerinnen und Bürger noch verständigen?

BESTIMMUNG VON INTEGRATION

Der Begriff »Integration« wird sowohl im politischen Raum als auch in den Sozialwissenschaften kontrovers diskutiert (Lange/Schimank 2004; Mammey 2005; Imbusch/Rucht 2005; Imbusch/Heitmeyer 2008). Auf gesellschaftlicher Ebene kann es sowohl ein Übermaß als auch einen Mangel an Integration geben. »Überintegration« bedeutet, dass die Teilsysteme durch das Ganze blockiert werden, was zur

2 | Integration ist »eine politische Schlüsselaufgabe« (Bundeskanzleramt 2006: 1) und eine »Aufgabe von nationaler Bedeutung (Nationaler Integrationsplan 2007: 12).

Lähmung des Gesamtsystems führt – wie in den früheren sozialistischen Staaten (Lange/Schimank 2004:14). »Desintegration« würde im Extremfall sogar zum Zerfall einer Einheit führen. Sowohl Überintegration als auch Desintegration gehen mit einem Verlust an Freiheitsgraden einher. Insofern kann eine Politik der »Deregulierung« auch als Reduktion von Integration verstanden werden.³

Gesellschaftliche Integration kann nur annäherungsweise bestimmt werden. Sie stellt nach Schimank (2008: 554)

»eine Balance zwischen Des- und Überintegration dar, einen mittleren Ordnungszustand, der durch ein Zuviel oder Zuwenig an Ordnung gestört werden kann. Gesellschaftliche Integration ist damit auch ein Zeitpunkt-relativer Maßstab. Aussagen darüber sind nur sinnvoll, wenn der Gesellschaftszustand zum Zeitpunkt t1 integrierter bzw. weniger integriert als zum Zeitpunkt t0 ist. Man verfügt über keinen absoluten, außerhistorischen Maßstab für das angemessene Niveau gesellschaftlicher Integration.«

Dies erklärt, warum Integration meist nur in Fällen erheblicher Abweichungen thematisiert wird, denn: »Gelungene Integration fällt in den Routinen des Alltags nicht weiter auf« (Lange/Schimank 2004:13).

Im Aufenthaltsgesetz (§ 43, Abs. 2 AufenthG) postuliert der Gesetzgeber als Zweck der »Integrationskurse«, dass Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland herangeführt werden. Sie sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können. Integrationsleistungen auf individueller Ebene wie der Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes sind Voraussetzungen selbst bestimmten Handelns. Das gilt für den Alltag, der ohne fremde Hilfe bewältigt werden soll. Und es gilt darüber hinaus für die Entscheidungsfreiheit, sich den mitgebrachten kulturellen Zusammenhängen gegenüber in spezifischer Weise eher bewahrend oder eher distanzierend zu verhalten.

In einer modernen Gesellschaft kann nicht von einer einheitlichen und statischen Kultur gesprochen werden. Eine Integration in

3 | Der Konflikt um die Sinnhaftigkeit einer solchen Politik, um die Frage, wer ihre Profiteure sind und welche gesellschaftlichen Folgen sie hat, gehört zu den zentralen Kontroversen der vergangenen Jahre.

die Kultur des Aufnahmelandes kann daher – so bereits Hoffmann-Nowotny 1973 in seiner Arbeit zur Lage von Arbeitsmigranten in der Schweiz – nur heißen,

»dass die Einwanderer an die ihrer jeweiligen Schichtlage entsprechende Subkultur assimiliert sind. Angesichts der marginalen strukturellen Position der Einwanderer in der Schweiz muss der von ihnen realistischerweise zu erwartende Assimilationsgrad immer mit Bezug auf die Subkultur der unteren Unterschicht des Einwanderungslandes betrachtet werden und kann nicht an den Idealen der dominierenden Mittelschichtkultur gemessen werden« (Hoffmann-Nowotny 1973: 176).

Die Integration einer Zuwanderergruppe wäre dann erreicht, »wenn sie ihren Minoritätscharakter verloren hätte, mit anderen Worten Unterprivilegierung und Überprivilegierung nicht mehr mit zugeschriebenen Merkmalen zusammenfielen« (ebd.: 194). Das Ziel von Integrationspolitik muss darin bestehen, allen dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Personen unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Teilhabechancen zu ermöglichen. Ungeachtet von Herkunft und Religion sollen sie die Möglichkeit haben, sich einzugliedern. Einerseits müssen die staatlichen Institutionen Integrationsbedingungen bieten (Makroebene), andererseits müssen sich Zuwanderer selbst um Eingliederung aktiv bemühen (Mikroebene). Demnach könnten als Hinweise auf eine sich vollziehende Integration ähnliche Ergebnisse für Einheimische wie für Zuwanderer in den verschiedenen Bereichen vor allem der strukturellen Integration sein, Bereiche also, die einem »Integrationsmonitoring« methodisch relativ unproblematisch zugänglich sind (Statistisches Bundesamt 2005; Siegt 2006).

INTEGRATION UND ARBEITSMARKT

Wenn Integrationspolitik die Schaffung möglichst großer Chancengleichheit und die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« (Art. 72, Abs. 2 GG)⁴ bedeutet, dann sind die

4 | Hierzu auch Art. 106, Abs. 3, 2, der die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern an dem Ziel orientiert, die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« zu wahren.

Rahmenbedingungen dafür eher schwieriger geworden. So wird seit der Wiedervereinigung ein immer größerer Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung weitgehend vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, Rationalisierung, De-industrialisierung, der Wandel hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft, die Auslagerung von Arbeitsplätzen in die Peripherie, die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse – all dies sind Stichworte eines Strukturwandels, der zu einer abnehmenden Arbeitsmarktintegration geführt hat und vorwiegend Geringqualifizierte in prekäre Arbeitsverhältnisse drängt. Das gilt prinzipiell für alle entwickelten Staaten, wie z.B. Frankreich (Estébe 2005: 94ff.).

Seit Mitte der 1970er Jahre hat sich die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland vom Bedarf des Arbeitsmarktes weitgehend abgekoppelt. Zuwanderer weisen seitdem überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten auf, wobei die Arbeitslosenquote türkischer Staatsangehöriger seit Ende der 1970er Jahre an der Spitze der größeren Zuwanderergruppen liegt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: 244f.). Die Bundesrepublik verzeichnete in den vergangenen Jahren mehr als eine halbe Million arbeitsloser ausländischer Arbeitnehmer, zuzüglich noch einmal rund 300.000 Personen aus der »stillen Reserve«. Dies geht vor allem auf den Abbau von industriellen Arbeitsplätzen zurück, die in erster Linie von un- und gering qualifizierten Arbeitnehmern besetzt wurden. Die Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt wirken sich insbesondere für Zuwanderer nachteilig aus:

»Fallen Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe weg, so verlieren mehr Ausländer ihr Beschäftigungsverhältnis als Deutsche. Gelingt [...] hingegen eine wirtschaftliche Revitalisierung zugunsten neuer Industrien und einem Ausbau des Dienstleistungssektors, so haben sie wiederum aufgrund ihrer minderen Qualifikation geringe Chancen, eine neue Anstellung zu finden« (Friedrichs 1998: 253).

Schulische und berufliche Qualifikation sind für die Integration in den Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung. Die Einbindung von Zuwanderern aus Staaten außerhalb der Europäischen Union (EU) in den Arbeitsmarkt geht seit Jahren zurück (Böltken/Gatzweiler/Meyer 2002: 405; OECD 2004: 100). Aufgrund der spezifischen Altersstruktur werden in den kommenden Jahren aber mehr Ausländer (vor allem türkische Staatsangehörige) in den Arbeitsmarkt eintreten

als aus Altersgründen ausscheiden. Als ein seit Jahrzehnten gültiger Erfahrungssatz des deutschen Arbeitsmarktes gilt: »Niedrige Qualifikation – hohes Arbeitsmarktrisiko« (Reinberg/Hummel 2005: 1). Seit Jahren liegt die Arbeitslosenquote bei den Geringqualifizierten mit 26 % fast drei Mal so hoch wie bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (9,7 %) und über sechsmal höher als bei Akademikern. »Weder ein Niedriglohnsektor noch ein Wirtschaftswachstum in realistischen Größenordnungen allein werden die Probleme der Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt lösen können« (Reinberg/Hummel 2005: 3). Für immer größere Gruppen der Gesellschaft, häufig unzureichend qualifizierte Zuwanderer und ihre Nachkommen, stehen aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels immer weniger Arbeitsplätze zur Verfügung. Gleichzeitig sinkt bei den vorhandenen Arbeitsplätzen der Anteil an unbefristeten Vollzeitstellen, während der Anteil an Teilzeit- und geringfügigen Beschäftigungen steigt (Grabka/Frick 2008: 104).

Die Nettoeinkommen der privaten Haushalte sind seit Anfang der 1990er Jahre gesunken (Datenreport 2008: 149). Gleichzeitig hat die Einkommensungleichheit in den vergangenen Jahren in Deutschland zugenommen. Die Diskrepanz zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist gewachsen – stärker sogar als in den USA. Ein realer Anstieg ist nur bei hohen und höchsten Einkommen zu verzeichnen (DIW 2007). Die Einkommensmittelschicht schrumpft kontinuierlich, die untersten Schichten wachsen (Grabka/Frick 2008: 103). Die Gruppen, die dauerhaft an den Rand gedrängt und von wichtigen Teilhabechancen ausgeschlossen werden, werden größer, so dass sich die Gesellschaft zunehmend spaltet.

Von der wirtschaftlichen und sozialen Auseinanderentwicklung in Deutschland sind Zuwanderer am stärksten betroffen. Eine Studie von Miegel/Wahl/Schulte (2008: 31) zur Einkommensentwicklung in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass sich seit Mitte der 1980er Jahre die Einkommensposition von Migranten spürbar verschlechtert hat. Hierbei zeigen sich große Unterschiede zwischen den einzelnen Zuwanderergruppen. So gehören mehr als die Hälfte der Zuwanderer aus Drittstaaten und über 40 % der Migranten aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien der untersten Einkommensgruppe (DIW 2005: 83f.).

INTEGRATION UND RAUM

Integration – so das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – besteht in der Chancengleichheit für Deutsche und Zuwanderer in allen Teilräumen des Bundesgebietes. Das Ziel sind gleichwertige regionale Lebensbedingungen für Deutsche und Zuwanderer. Am Ende des Integrationsprozesses sollten keine Unterschiede in den Lebenschancen und -bedingungen bestehen, die nur auf den Status ›deutsch‹ oder ›nicht deutsch‹ bzw. eine entsprechende ethnische Herkunft zurückzuführen sind (Böltken/Gatzweiler/Meyer 2002: 397).

Was die soziale Struktur der städtischen Bevölkerung anbelangt, so sind seit über 30 Jahren gegenläufige Tendenzen festzustellen: Die sozialräumliche Polarisierung und die soziale »Entmischung« der Wohnbevölkerung nehmen zu (Häußermann 2001a: 63ff.; Friedrichs/Triemer 2008: 34ff.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009). Soziale und ethnische Segregation stehen in einem engen Zusammenhang. »Die ethnische Segregation ist umso höher, je höher der Anteil der Migranten in einer Stadt ist und je höher der Anteil der Sozialwohnungen ist« (Friedrichs 2008: 402). Dies ist zum einen auf sozial-selektive Stadt-Umland-Wanderungen (»Suburbanisierung«) zurückzuführen. Vor allem Familien der Mittelschicht haben die Städte verlassen, so dass das Umland der Großstädte zur »Familienzone der mobilen Mittelschichten« geworden ist (Kersting 2005: 253). Zum anderen spielen Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle, die – wie bereits ausgeführt – vor allem gering qualifizierte Zuwanderer benachteiligen.

Hinzu kommt die Zuwanderung, die mit einem Niederlassungsprozess in den sozial schwachen Stadtvierteln verbunden war. Die »Gastarbeiter« und ihre Familien wurden über den Wohnungsmarkt und andere Mechanismen in Stadtviertel abgedrängt, in denen bereits die einheimischen sozial Schwachen lebten. In der Konsequenz ist ethnische Konzentration in Stadtvierteln heute häufig gleichbedeutend mit Armut und Kinderreichtum (ILS 2006). Statistisch betrachtet ist »Familie« heute in den Städten die Lebensform von sozial Benachteiligten und Migranten. Allgemein gilt: Je niedriger Einkommen und Bildungsniveau sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, in ethnisch segregierten Gebieten zu leben (Janßen/Schroedter 2007: 468).

Im zurückliegenden Jahrzehnt ist es zu einer »sozioökonomischen Verfestigung« gekommen, was in den einschlägigen Vierteln in steigenden Sozialhilfedichten zum Ausdruck kommt (Schönwälder/Söhn 2007: 24f.). Immer mehr Stadtteile sind von Armutssegregation geprägt und drohen zu »kippen«. Zudem ist eine Auseinanderentwicklung von armen und wohlhabenden Stadtteilen zu beobachten (ILS 2006). Die Entmischung nimmt vor allem in kleinräumlichen Einheiten (unterhalb der Ebene von Stadtteilen) zu. Die Verbindung von sozialer und räumlicher Ungleichheit kommt nicht nur in der zunehmenden Verbreitung von Armutsvierteln, sondern auch in der Bildung von »Reichenvierteln«, zum Ausdruck. Sie schließen sich teilweise von der städtischen Umgebung als »gated communities« ab (Wehrheim 2006: 175ff.). Im Gegensatz dazu haben die sozial schwachen Stadtteile, denen auch die allermeisten ethnischen Kolonien zuzurechnen sind, benachteiligende Wirkungen für ihre Bewohner. Zahlreiche Mechanismen wirken dort zusammen, so dass eine Kumulation von Benachteiligungen vorliegt, die sich kausal kaum entwirren lässt (Friedrichs 2008: 392; Dangschat 2007: 34ff.).

Die großen Städte werden in Zukunft ihre geschichtliche Rolle als »gigantische Integrationsmaschinen« (Häußermann/Oswald 1997: 11) nur mehr sehr eingeschränkt übernehmen können. Gleichzeitig wird die Zahl marginalisierter einheimischer wie ausländischer Bewohner erheblich zunehmen. Bei sinkender Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes und wachsenden sozialen Problemen spricht vieles dafür, dass sich die Konflikte in den Städten weiter verschärfen werden. Gleichzeitig verlieren die Städte zunehmend die politische und ökonomische Kraft, die Konflikte einzugrenzen oder gar zurückzudrängen.

Zusammenfassend stellen Strohmeier/Kersting (2003: 238f.) fest:

»Der größere Teil der nachwachsenden Generation wächst in den großen Städten unter Lebensbedingungen auf, die die alltägliche Erfahrung der Normalität von Armut, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Apathie, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, gescheiterten Familien, möglicherweise auch Gewalt und Vernachlässigung beinhalten. Kinder in den Armutsstadtteilen erfahren eine abweichende gesellschaftliche Normalität. [...] Die Mehrheit der Kinder in den großen Städten wird künftig unter solchen Voraussetzungen aufwachsen. Sie werden, wenn es gut geht, vielleicht Fähigkeiten erwerben, die ihnen das Überleben in dieser abweichenden Nor-

malität ermöglichen, sie haben jedoch kaum eine Chance, die Nützlichkeit jener Kompetenzen, die das ›Humanvermögen‹ ausmachen, Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit, zu erfahren [...] In der Verfügung über dieses ›kulturelle‹ Kapital und in der Verfügung über das ›soziale Kapital‹ bei Bedarf hilfreicher sozialer Beziehungen – und weniger im Mehrbesitz an ökonomischem Kapital – liegt der entscheidende Startvorteil von Kindern aus bürgerlichen Mittelschichten.«

Der wirtschaftlich starke Teil der Bevölkerung kann zwar immer wieder (bei der Wahl der Wohnung oder der Schule) seine Abwanderungsoptionen nutzen, mittel- und langfristig kann er aber den gesellschaftlichen Folgen – auch seiner Entscheidungen – nicht ausweichen. In Zeiten zunehmender Polarisierungen wird es entscheidend darauf ankommen, ob die Politik über die Kraft verfügt, diese Einsicht zu vermitteln und die gesellschaftlichen Fliehkräfte zu bändigen.

INTEGRATION IN DER WIRTSCHAFTSKRISE

Durch die gegenwärtige globale Finanz- und Wirtschaftskrise werden massenhaft Arbeitsplätze wegfallen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009: 39ff.). Gleichzeitig werden die Steuereinnahmen drastisch zurückgehen. Wegbrechenden staatlichen Einnahmen stehen hingegen steigende Ausgaben gegenüber: Konjunkturprogramme, Mehrausgaben für Transferleistungen. Dies wird sich in einer rapide steigenden Neuverschuldung auswirken. Zeitgleich haben sich Bund und Länder als Ergebnis der Föderalismus-Kommission II massive Ausgabenrestriktionen (»Schuldenbremse«) auferlegt (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410). Das dort formulierte Konsolidierungsziel wird »die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen vor harte Entscheidungen« stellen (ebd.: 79). Damit wird sich die Schere zwischen Handlungserfordernissen und Handlungsmöglichkeiten weiter öffnen. So ist es äußerst unwahrscheinlich geworden, dass die Beschlüsse des »Bildungsgipfels« 2008 umgesetzt werden, wonach die Bildungsausgaben bis 2015 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes gesteigert werden sollen (Ulbricht 2009). Die Chancen, der Desintegration und daraus resultierenden Verteilungskonflikten entgegenzuwirken, stehen zumindest aus dieser Perspektive schlecht. Umso wichtiger ist es zu verdeutlichen, dass die Vermittlung von »Identifikation, Teilhabe und Verantwortung« ein

grundlegendes und übergreifendes Anliegen eines demokratischen Wohlfahrtsstaates ist, wobei alle gesellschaftlichen Gruppen in den Prozess der Integration einzubeziehen sind.

ZUM AUFBAU DES BANDES

Eingeleitet wird der Band mit Ausführungen zur Integrationspolitik in Bremen im Rahmen des Nationalen Integrationsplanes. Die weiteren zehn Beiträge lassen sich folgenden Bereichen zuordnen:

- I. Übergreifende Integrationskonzepte,
- II. Integration auf kommunaler Ebene,
- III. Arbeitsmarktintegration,
- IV. Erziehung und Sprache als zentrale Faktoren der Integration und
- V. Einbürgerung als Instrument der politischen Integration.

Damit wird ein weiter Bogen der Integration gespannt, wobei nicht nur die strukturelle, sondern auch die anderen Dimensionen der Integration berücksichtigt werden. Theoretische Überlegungen, empirische Befunde und statistische Daten finden gleichermaßen Eingang in die Analysen.

Zu den einzelnen Beiträgen

Den fünf Bereichen vorangestellt wird der Beitrag von *Ingelore Rosenkötter*. In ihren Ausführungen stellt die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales des Landes Bremen kurz die Integrationspolitik in Bremen vor.

Wie sie darlegt, sind 13 % der Bevölkerung Ausländer und 27 % haben einen Migrationshintergrund – womit Bremen über dem bundesdeutschen Gesamtdurchschnitt von rund 19 % liegt. Angesichts dieser Zahlen sei es offensichtlich, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, auch wenn diese Zuschreibung jahrzehntelang politisch nicht gewollt war. Heute aber ist sich die Politik dessen bewusst, dass Integration nicht dem Zufall überlassen bleiben darf. Integrationspolitik ist daher Ausdruck von politischem Willen und Verantwortungsbereitschaft im Handeln. Dies schlägt sich nieder in gesetzlichen Grundlagen, umsetzungsorientierten Zielen, der Überprüfbarkeit der Ergebnisse sowie verbindlichen Konzeptionen und

Selbstbindungen durch Selbstverpflichtungen, wie sie im Nationalen Integrationsplan (NIP) festgelegt sind.

Wie die Senatorin weiter ausführt, will das Land Bremen die Handlungsspielräume anhand von Leitbildern optimieren. Hierzu zählen »Integration durch Sprache und Bildung«, »Integration durch Ausbildung, Beschäftigung und Selbständigkeit«, »Integration durch soziale Stadtentwicklung und Förderung des sozialen Zusammenlebens«, »Integration durch Interkulturelle Öffnung« und »Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement«. Integrationspolitik in Bremen konzentriert sich somit nicht nur auf die strukturelle und soziale Integration von Migrant*innen, sondern sie nimmt über das Konzept der Interkulturellen Öffnung auch Einfluss auf die Institutionen der sozialen Dienste. Damit wird der Integration als zweiseitigem Prozess Rechnung getragen.

I. Übergreifende Integrationskonzepte

Der Bereich »Übergreifende Integrationskonzepte« versammelt drei Beiträge, die sich mit den Konzepten »Multikulturalismus« und »Interkulturelle Öffnung« sowie mit der Frage nach der »Steuerungsfähigkeit von Integration durch Recht« beschäftigen.

In seinem Beitrag »Integration von Immigrant*innen, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich« beschäftigt sich *Ruud Koopmans* mit dem Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität. Seit etwa 2000 haben multikulturelle Konzepte für die Integration viel von ihrer Ausstrahlung verloren. Hierbei spielen die Niederlande eine zentrale Rolle, da sie lange als Inbegriff gelungener Integration galten, inzwischen aber als Musterbeispiel für das Scheitern der Multikulturalismuspolitik angesehen werden. Vor diesem Hintergrund fragt der Autor, was falsch gelaufen ist und welche Lehren daraus für die Integrationspolitik gezogen werden können. Hierbei werden die Niederlande mit sieben anderen europäischen Einwanderungsländern verglichen.

Koopmans zufolge hatte der Zugang zu gleichen Rechten – einschließlich des Zugangs zu Leistungen des Wohlfahrtsstaates in Verbindung mit der Förderung kultureller Diversität – nicht intendierte Folgen für die sozioökonomische Integration von Immigrant*innen. Damit wird die zentrale Prämisse über kulturelle Rechte in Frage gestellt, wonach die Anerkennung kultureller Unterschiede, die Gewährung kultureller Rechte und der Schutz gegen kulturelle Diskriminierung

wirksame Gegengewichte gegen kulturelle Vorurteile und die soziale Ausgrenzung darstellen.

Dieser Prämisse widersprechen Fakten, so der Autor weiter, wonach in den Niederlanden keineswegs die soziale Ungleichheit zwischen Einheimischen und Zuwanderern verringert wurde. Vielmehr sind die Migranten in sozioökonomischer Hinsicht weit hinter der einheimischen Bevölkerung zurückgeblieben – trotz weit reichender kultureller Anerkennung und der Rechte, die sie genießen. Zudem zeigen andere europäische Einwanderungsländer, die der niederländischen Kombination von multikultureller Einwanderungspolitik und großzügigem Wohlfahrtsstaat am nächsten kommen, wie Schweden und Belgien, ähnlich ungünstige Integrationsergebnisse im Vergleich mit Ländern, die entweder eine weniger inklusive Einwanderungspolitik haben, wie Deutschland und Österreich, oder wohlfahrtsstaatliche Leistungen stark begrenzen, wie Großbritannien.

Der Begriff »Multikulturalismus« wird verwendet, um entweder die politische Vorgehensweise von Integration oder um den Anstieg von gesellschaftlicher Heterogenität als Folge von Zuwanderung zu beschreiben. Auf der Grundlage des ersten Begriffsverständnisses zeigt der Autor auf, inwieweit sich integrationspolitische Ansätze in europäischen Haupteinwanderungsländern unterscheiden. Anschließend werden Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich Inklusivität und Versorgungsniveau des Wohlfahrtsstaates sowie der Art, wie Wohlfahrtsstaatsregime mit der Einwanderungspolitik interagieren, erörtert. Danach werden die Integrationsergebnisse hinsichtlich Erwerbstätigkeit und räumlicher Segregation (sowie Kriminalität) überprüft. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine multikulturelle Politik, die keine starken Anreize für das Erlernen der Sprache des Gastlandes und für interethnische Kontakte bietet, gleichzeitig aber über einen inklusiven und großzügigen Wohlfahrtsstaat verfügt, eine geringe Beschäftigungsquote und einen hohen Grad an räumlicher Segregation (sowie eine Überrepräsentation von Migranten unter den Straftätern) zur Folge haben.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration kommt der Verfasser zu folgendem Befund: Länder, die entweder einen eingeschränkten Wohlfahrtsstaat oder eine restriktive resp. assimilierende Integrationspolitik haben, weisen die höchsten Beschäftigungsquoten von Migranten auf. Dagegen zeigen Länder, die einen großzügigen Wohlfahrtsstaat mit leichtem Zugang zu gleichen Bürgerrechten und begrenztem Assimilierungsdruck verbinden, niedrige Beschäftigungs-

quoten von Migranten. Hinsichtlich der Segregation im Wohnbereich kommt der Autor zu dem Schluss, dass es einen Zusammenhang zwischen multikultureller Integrationspolitik und sozialer Segregation zu geben scheint. Im Gegensatz dazu zeigen Länder, die mehr Nachdruck auf die Assimilation legen, eher gemäßigtere Niveaus der räumlichen Segregation.

Abschließend betont Koopmans, dass sich die Schlussfolgerungen nur auf den Zusammenhang von sozioökonomischer Partizipation und Gleichheit beziehen. Staatliche Unterstützung und Anerkennung von kulturellen Differenzen sind gleichwohl von Relevanz. Die referierten Befunde, die nicht durchgängig von empirischer Evidenz sind, machen aber deutlich, dass es in der Multikulturalismus-Diskussion nicht genügt, sich hauptsächlich nur mit abstrakten gesellschaftlichen Rechten und deren Anerkennung zu beschäftigen. Es ist gleichermaßen wichtig, Integrationspolitik unter dem Aspekt von struktureller und sozialer Integration zu betrachten.

Auch *Tatiana Lima Curvello* greift den Zusammenhang von Integration und Multikulturalismus auf. In ihrem Beitrag befasst sie sich mit »Chancen und Grenzen der Interkulturellen Öffnung«. Bereits im Jahr 1994 wurden »Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste« formuliert. Heute wird Interkulturelle Öffnung (IKÖ) als ein wichtiges Konzept der integrationspolitischen Praxis betrachtet. Im Nationalen Integrationsplan (NIP) wird IKÖ als ein zentrales integrationspolitisches Instrument angesehen. Der »Erste Fortschrittsbericht« zum NIP zeigt, dass sich Bundesländer und Kommunen verstärkt um Maßnahmen zur IKÖ bemühen. Der Ansatz der IKÖ ist Bestandteil einer systematischen Steuerung, die auf einen Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik zurückzuführen ist. Bis heute liegt aber weder eine präzise Begriffsdefinition vor, noch ist klar, welche integrativen Wirkungen von dem Ansatz zu erwarten sind.

Seit Mitte der 1970er Jahre passen Qualifikationen und Kompetenzen der Mehrheit der Einwanderer in die europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht mehr zu den Arbeitsmarktanforderungen. Durch Rationalisierung und Modernisierung der Arbeitsprozesse und die Entwicklung zur Wissensgesellschaft besteht nur noch eine begrenzte Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Gleichwohl setzt sich die Einwanderung Niedrigqualifizierter über die Familienzusammenführung fort. Aufgrund der unzureichenden Arbeitsmarktintegration vollzieht sich Integration nicht »naturwüchsig«, weil eine

Selbststeuerung der Integration über den Arbeitsmarkt nicht funktioniert.

Vor diesem Hintergrund wird IKÖ als Steuerungsinstrument diskutiert. Mit dem Integrationsgipfel und der Islamkonferenz bekommt der politische Wille, Integration zu gestalten, eine neue Qualität. Mit dem NIP wird versucht, Integrationsprozesse über Programme, Mobilisierung und Sanktionen zu steuern. Dabei gibt es zwei Adressaten: die Migranten, die mit Sprach- und Orientierungskursen an die Aufnahmegesellschaft heranzuführen sind, und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft, die sich interkulturell öffnen sollen. Erstens soll der Anteil an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund erhöht werden; zweitens sollen die Zugangsbarrieren zu den öffentlichen Dienstleistungen gesenkt werden; drittens sollen die Wohlfahrtsverbände stärker mit Migrantenorganisationen zusammen arbeiten; viertens schließlich sollen die Mitarbeiter in den Institutionen durch Fortbildung interkulturelle Kompetenz erwerben.

Definiert man IKÖ als Anpassungsprozess von Institutionen an eine durch Migration veränderte Gesellschaft, dann bedeutet IKÖ, dass diese Institutionen die Arbeit so gestalten müssen, dass sie ihre Aufgaben auch unter den Bedingungen einer Zuwanderungsgesellschaft erfüllen. IKÖ ist demnach nicht eine Integrationsmaßnahme unter anderen, sondern eine übergeordnete Aufgabe im Rahmen einer systematischen Integrationspolitik. Die entscheidende Frage ist, ob Zugänge und Effekte von Institutionen auf Migranten so gestaltet werden können, dass sie die negativen Wirkungen unzureichender Arbeitsmarktintegration aufgrund mangelnder Erziehung, Bildung und Ausbildung kompensieren können. Aber auch andere öffentliche Institutionen stehen vor neuen Herausforderungen, indem verschiedene Arbeitsfelder, Berufsgruppen und Organisationsebenen mit der Zuwanderungsgesellschaft konfrontiert sind. Hierbei sind die Institutionen auf ein besonderes Fachwissen im Sinne eines Innovationsmanagements angewiesen.

Trotz der Unbestimmtheit von IKÖ sind viele Institutionen dabei, sich interkulturell zu öffnen. Es werden Aktivitäten wie Interkulturelles Lernen oder Diversity Management durchgeführt – die aber möglichst keine Kosten und Aufwand erfordern sollen. Vielfach bleibt unklar, was durch die IKÖ mit welchen Maßnahmen erreicht werden soll. Es ist nicht nachvollziehbar, wie durch interkulturelles Kompetenztraining oder die Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund etwa der Abbau von Zugangsbarrieren erreicht wer-

den kann. Damit stellt sich die Frage, warum der Ansatz der IKÖ, der im integrationspolitischen Diskurs so erfolgreich ist, konzeptionell so wenig bietet.

IKÖ, so die Autorin, wird vor allem als Anpassung an die Ideen des Multikulturalismus praktiziert, was eine innovative Integrationspolitik erschwert. Die Probleme weiter Teile der Migranten, vor allem in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt, werden nach wie vor auf mangelnde Kompetenz im Umgang mit kulturellen Unterschieden und auf Diskriminierung in diesen Bereichen zurückgeführt. Dementsprechend wird die Lösung der Probleme in interkulturellen Weiterbildungen und Sensibilisierungstrainings gesucht. Für die Interaktionen mit langjährig hier lebenden oder mit hier geborenen und aufgewachsenen Migranten, ist vor allem aber nicht die unterschiedliche kulturelle Herkunft relevant, sondern eine durch Marginalisierung geprägte Lebenslage.

Matthias Kötter geht der Frage nach, inwieweit Recht Integration befördert und welche Steuerungsfähigkeit das Recht für Integrationsprozesse hat. In einer Demokratie ist die gesellschaftliche Integration permanenter Prozess, der die Bevölkerung insgesamt betrifft. Integration bedeutet Eingliederung einzelner Teile in ein größeres Ganzes. Sie erfolgt durch die Herstellung »struktureller Einheit«. Völlige soziale Inklusion und Homogenität bleiben in einer demokratischen und offenen Gesellschaft aber unerreichbare Ziele.

Unter Integrationsaspekten ist zu klären, ob soziale Exklusion aus der Sicht von Minderheiten oder der Mehrheitsgesellschaft vorliegt. Demzufolge zielen Integrationsanforderungen entweder auf Partizipation oder auf Anpassungsleistungen. In beiden Fällen kommt dem Recht eine besondere Bedeutung zu. Denn es ist das zentrale Steuerungsmittel zur Bewältigung von Ordnungskonflikten in modernen Gesellschaften. Dies gilt auch für den Sachbereich der gesellschaftlichen Integration. Die Rechtsordnung enthält diesbezüglich explizites Integrationsrecht wie die Regelungen der §§ 43-45 des Aufenthaltsgesetzes. Daneben bestehen implizite Integrationsregelungen, die auf bestimmte Integrationsanforderungen etwa bei der Einbürgerung verweisen. Insgesamt bildet das Integrationsrecht eine komplexe Regelungsstruktur aus, die Statusrecht (Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht), Sozial- und Bildungsrecht sowie Verfahrensrecht beinhaltet. Es erstreckt sich über alle Verbands- und Rechtsebenen von der kommunalen Satzung bis hin zu europa- und völkerrechtlichen Regelungen des Ausländer- und Flüchtlingsrechts.

In seinen weiteren Ausführungen wirft der Autor die Fragen auf, in welchen Situationen Recht im Sachbereich der gesellschaftlichen Integration zur Anwendung kommt, und welche strukturellen Voraussetzungen bestehen müssen, um Integration durch Recht zu steuern. Diskutiert werden Aspekte wie »Rechtskultur statt Leitkultur«, »Normative Sozialisation« und »das Recht als Ordnungs- und Handlungsstruktur«.

Die Homogenität der liberalen Gesellschaft erschöpft sich in einem Konsens über Grundwerte. Das Recht ist aber immer eingebettet in die anderen Kulturen der Gesellschaft: die Moral, die politische Kultur, Religionen und sonstige historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten. Das Recht ist von der Kultur geprägt und prägt seinerseits die Kultur. In diesem Sinne verweist die Rechtskultur auf die politische Kultur und den Wertkonsens einer Gesellschaft und bietet ihrerseits einen normativen Rahmen für diese. Forderungen nach einer über die Orientierung an den rechtlichen Normen der Gemeinschaft hinausgehende Homogenität der Gesellschaft zielen dagegen ins Leere. Werteordnungsmodelle wie die »Leitkultur« werden dem Ordnungszweck liberaler Gesellschaften nicht gerecht. Allein die Befolgung des Rechts und die Anerkennung der Verfassung muss das Ziel kultureller Integration in einer offenen und heterogenen Gesellschaft sein.

Aus rechtlicher Perspektive ist das Ziel aller Integrationsanstrengungen, den Einzelnen in die Lage zu versetzen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten und dies auch zu wollen. Integration zur Rechtsbefolgung muss daher auch das Ziel haben, Personen aus anderen Kulturkreisen das in Deutschland geltende Recht zu vermitteln.

Wenn die Kompetenz zur Rechtsbefolgung das Produkt des Prozesses normativer Sozialisation ist, das Erlernen und die Verinnerlichung der in der Gesellschaft geltenden Regeln, dann erfordert auch Integration einen solchen Prozess. Das Zuwanderungsgesetz greift diese Erkenntnis mittels Integrationskurse auf. Das Gesetz verfolgt u.a. das Ziel, die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland« zu fördern. Mit dem in § 43 des Aufenthaltsgesetzes vorgesehenen »Integrationskurs« sollen Migranten an »die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland« herangeführt werden. Die im Rahmen des Integrationskurses zu vermittelnden Inhalte sind Teil des entsprechenden Sozialisierungsprozesses, mit deren Hilfe Mig-

ranten die Anerkennung der deutschen Rechtsordnung ermöglicht werden soll. Trotz der intensiven Einwirkung auf die Identität von Migranten erscheinen Integrationsmaßnahmen ohne Alternative. Noch weiter gehende Anpassungsanforderungen finden jedoch keine Rechtfertigung in der Verfassung.

Gesellschaftliche Integration wirft die Frage auf: Wie ordnet und organisiert sich eine moderne Gesellschaft, die sich ihrer kulturellen Heterogenität und sozialen Differenzierungen bewusst ist? Als maßgebliche Steuerungsinstanz kommt das Recht auch im Sachbereich sozialer Integration zur Anwendung, wobei es zwei Leistungen zu erbringen hat: Es muss die jeweils in Teilen der Gesellschaft geltenden sozialen Normen integrieren und Normenkollisionen vermeiden; und es muss die erforderlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Recht auch befolgt wird. Dementsprechend liegt der Fokus auf Prozessen normativer Sozialisation, auf der Gestaltung von Bildungs- und Sozialisationsprozessen, in deren Rahmen die Bürger in die Gesellschaft hineinwachsen bzw. an diese herangeführt werden.

II. Integrationskonzepte auf kommunaler Ebene

Der Bereich »Integrationskonzepte auf kommunaler Ebene« enthält zwei Beiträge. Stephan Articus beschäftigt sich mit den »Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik« und Christian Mayer diskutiert Aspekte der »Segregation in Nordrhein-Westfalen«.

In seinem Beitrag betont *Stephan Articus*, dass in vielen Großstädten der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund weit überdurchschnittlich hoch ist. Für Städte ist das Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen häufig charakteristisch. Viele Städte beschäftigen sich traditionell und gegenwärtig besonders mit den Anforderungen der Integration. Inwieweit gesellschaftliche Integration gelingt, entscheidet sich vor allem in den Städten. In seinen weiteren Überlegungen geht der Autor der Frage nach, was Integration heißt und wie diese funktioniert. Schlecht integriert zu sein ist nur selten das Ergebnis monokausaler Defizite oder der Addition singularer Verhaltensfehler. Integration entsteht aus vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten von Zusammenleben, Zusammenarbeiten und Zusammengehören. Alles ist Gestalten, ist zueinander Verhalten von Menschen und daher auch veränderbar.

Anschließend geht der Autor auf »Integrationsdefizite« ein. Hierzu zählen neben Sprachproblemen vor allem Defizite auf der

strukturellen Ebene, die sich auch statistisch abbilden lassen wie Bildungs- und Berufsabschlüsse, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sowie Einkommen und Transferzahlungen. Erwähnung findet auch die sozialräumliche Segregation, wobei ein deutlicher Indikator für das weitere Voranschreiten der Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in den städtischen Ballungsräumen die Tatsache ist, dass einzelne Schulen nur noch Kinder nichtdeutscher Herkunft verzeichnen.

Vor dem Hintergrund der Integrationsdefizite werden die »Handlungsfelder städtischer Integrationspolitik« aufgezeigt. Hierzu zählt insbesondere der Bereich »Bildung«, wobei die Kommunen vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung originäre Kompetenzen haben. Der Ausbau an Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren hat in den vergangenen Jahren eine gewaltige Dynamik erfahren, während der Ausbau der Ganztagschulen noch am Anfang steht. Strukturell geht es um die Entwicklung einer kommunalen Bildungslandschaft und inhaltlich um einen ausgewogenen Dreiklang von Bildung, Erziehung und Betreuung im Bildungswesen. Die komplexen und erweiterten kommunalen Verantwortlichkeiten bedürfen daher auch eines erweiterten Verständnisses von der »Schule in der Stadt«. Parallel hierzu wurden Konzepte entwickelt, um Eltern aus Migrantenfamilien die Bedeutung eines frühzeitigen Spracherwerbs zu verdeutlichen und um die Sprachkompetenz der Eltern zu stärken. Niedrigschwellige Kurse wie »Mama lernt Deutsch« bilden eine wichtige Ergänzung zu den Integrationskursen des Bundes.

Breiten Raum nimmt der Bereich »Sozialräumliche Segregation« und der »Umgang mit ethnischer Segregation« ein. Der Autor verweist darauf, dass abweichend vom Idealbild sozial und ethnisch gemischter Quartiere, sich in vielen Städten Wohnquartiere mit sehr hohem Migrantenanteil entwickelt haben, wobei die ethnische Segregation mit hoher sozialer Segregation einhergeht. Ethnische Konzentration wird somit begleitet von der Ballung sozialer Probleme in bestimmten Stadtvierteln. Vieles spricht dafür, dass diese Entwicklung sich weiter fortsetzt. Die Zahl der Haushalte mit Migrationshintergrund nimmt weiter zu, während die Steuerungspotenziale der Städte aufgrund rückläufiger Sozialwohnungsbestände mit Belegungsrechten abnehmen. Hinzu kommt, dass den Städten mit dem Verkauf kommunaler, staatlicher und industriell verbundener Wohnungsunternehmen traditionelle Partner für ihre Stadtentwicklungspolitik und damit Möglichkeiten zur sozialräumlichen Streuung verloren gehen.

Ein weiterer Abschnitt betrifft die interkulturelle Öffnung (IKÖ) der Verwaltung als wesentlicher Bestandteil einer Integrationsstrategie. Die Kommune, so der Autor, ist nicht nur zentrales Steuerungsorgan kommunaler Integrationsarbeit, sondern auch bedeutendes Praxisfeld und wichtiger Arbeitgeber. IKÖ bezieht sich daher auf Kundenfreundlichkeit, Öffnung der Angebote für Zuwanderer, Aus- und Fortbildung des Personals sowie Qualifikation und Beschäftigung von Migrant*innen gleichermaßen. Angesprochen wird auch der Beitrag der Städte zum Nationalen Integrationsplan (NIP). Städte setzen sich seit Jahrzehnten mit den Folgen von Zuwanderung auseinander und bemühen sich um eine gelingende Integration vor Ort. Dagegen wurde auf Landes- und Bundesebene lange an der Nicht-Einwanderungsland-Doktrin festgehalten, was einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen der Zuwanderung verhinderte. Der NIP trägt nun aber dazu bei, dass die Integration von Zuwanderer*innen künftig auf allen Ebenen die angemessene Bedeutung erfährt.

Abschließend werden vom Autor Probleme angesprochen, die einer Integration auf kommunaler Ebene entgegenstehen. Erstens wirken die früheren Verweigerungen noch immer nach. Zweitens gibt es massive Finanzierungs- und Effizienzprobleme in den föderal organisierten Systemen öffentlicher Dienstleistungen. Und drittens ist politischer und gesellschaftlicher Grundkonsens über die Sozialpolitik, über den Umgang mit sozialen Problemen und über eine gerechte Gesellschaftsordnung derzeit nicht gegeben. Immer mehr Aufwendungen für soziale Unterstützung stehen wachsende Probleme der sozialen Exklusion gegenüber. Der Autor lässt aber keinen Zweifel daran, dass Integration keineswegs nur als ein Problemthema anzusehen ist; vielmehr handelt es sich um ein »großartiges demokratisches Entwicklungsprojekt«.

Christian Meyer beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der »sozialen, ethnischen und demographischen Segregation in Städten Nordrhein-Westfalens«. Seine Ausgangsüberlegung lautet, dass der demographische und sozioökonomische Wandel die Entwicklung der Städte gravierend beeinflusst. Segregierte Armut könnte dazu führen, dass bestimmte Stadtteile von positiven Entwicklungen abgehängt und einzelne Bevölkerungsgruppen durch eine verfestigte Segregation dauerhaft von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgegrenzt werden.

Das Merkmal »Segregation« meint eine auf den Raum bezogene ungleichmäßige Verteilung von Bevölkerungsgruppen. »Segrega-

tion« als Prozess beschreibt den Vorgang der Entmischung von Bevölkerungsgruppen und das Entstehen homogener Nachbarschaften in städtischen Teilräumen. Segregationsprozesse lassen sich danach unterscheiden, ob es sich um eine freiwillig angestrebte (aktive) oder um eine durch Diskriminierung oder andere Restriktionen erzwungene (passive) Segregation handelt. Hinsichtlich der Formen residentieller Segregation kann zwischen der sozialen, der ethnisch(-religiösen) und der demographischen differenziert werden.

Die räumliche Betrachtung des demographischen Wandels lässt für die Städte in Nordrhein-Westfalen – entsprechend ihrer Attraktivität – eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung erkennen. Eine gesellschaftliche Internationalisierung findet sich vor allem im großstädtischen Raum, und dort wiederum in Stadtteilen von geringerer Wohnqualität. In schrumpfenden Städten lässt sich eine zunehmende Polarisierung der Bevölkerung nach der sozialen Lage feststellen, wobei die räumliche Segregation durch selektive Wanderungen verstärkt wird. Benachteiligte Quartiere müssen aber nicht eo ipso schrumpfende Stadtbereiche sein, da negative Binnenwanderungssalden durch eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung bzw. durch relativ hohe Geburtenraten kompensiert werden können.

Wie der Autor zeigt, lagen bis Ende der 1980er Jahre im Wesentlichen nur zweidimensionale Muster der Verteilung der Wohnbevölkerung in den Städten vor. In erster Linie war die demographische und soziale Segregation feststellbar. Die ethnische Segregation war kein eigenständiger Faktor, sondern war Teil der Armutssegregation. Im weiteren Zeitverlauf ist jedoch der Zusammenhang dieser drei Dimensionen stärker geworden. Das bedeutet, dass die meisten Migranten heute in Stadtteilen leben, in denen auch die meisten marginalisierten Deutschen leben. In den größeren Städten leben in diesen Stadtteilen auch die meisten Familien mit Kindern. Mittlerweile ist der Ausländeranteil das statistisch bedeutendste Unterscheidungsmerkmal der Stadtteile geworden, denn er ist zugleich ein Armutsindikator und ein Indikator für die demographische Struktur eines Stadtteils. In den untersuchten Städten gibt es deutliche Zusammenhänge zwischen ethnischer und sozialer Segregation. In Gebieten mit bestehenden sozialen Problemlagen ist es im letzten Jahrzehnt zu einer Verfestigung der Situation gekommen, worauf zunehmende Sozialhilfedichten hinweisen. Eine Verfestigung von Armut lässt sich vor allem in jenen Stadtteilen erkennen, die bereits benachteiligt waren.

Die Frage, welchen Einfluss Segregation auf die gesellschaftliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund hat, ist, wie der Autor betont, differenziert zu beurteilen. Segregation kann als Voraussetzung für Integration angesehen werden, da Integration wesentlich über die Binnenintegration befördert wird. Sozialräumliche Polarisierung kann bis zu einem gewissen Grad positive Effekte haben. Bei einem hohen Ausmaß von Segregation überwiegen allerdings die negativen Effekte. Ethnische Segregation für sich allein stellt zumindest in Deutschland kein Problem für die Stadtgesellschaft dar. Erst die Überlagerung mit sozialer Segregation lässt problematische Strukturen entstehen, die zur Verfestigung tendieren.

Angesichts des Ausmaßes von Segregation, so das Fazit des Autors, sind die Fördermittel des ressortübergreifenden Handlungsansatzes »Soziale Stadt« und der Städtebauförderung weiterhin auf hohem Niveau erforderlich. Die Umsetzung integrierter und stadtteilbezogener Erneuerungsansätze setzt voraus, dass die Kommunen konzeptionell und finanziell handlungsfähig bleiben.

III. Arbeitsmarktintegration

Der Bereich »Arbeitsmarktintegration« beinhaltet zwei Beiträge. Im ersten Artikel werden der Zusammenhang von Migration und demographischem Wandel aus ökonomischer Perspektive sowie Elemente einer unter wirtschaftlichen Aspekten gesteuerten Migration diskutiert. Der zweite Artikel stellt die Situation von Migranten auf dem Arbeitsmarkt dar, wobei auch auf Bildung und Ausbildung als Voraussetzungen von Arbeitsmarktintegration eingegangen wird.

Hans-Dietrich von Loeffelholz erörtert in seinem Beitrag Einflüsse von Migration und Demographie auf die Wirtschaftstätigkeit eines Landes. Zunächst wird dargestellt, dass beide Faktoren Megatrends sind. Anschließend wird skizziert, welche Herausforderungen mit dem demographischen Wandel in ökonomischer Hinsicht einhergehen. Danach werden anhand von Daten wichtige Ursachen und Wirkungen der Zuwanderung auf zentrale wirtschaftliche Indikatoren dargestellt. Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit ökonomischen Auswirkungen im Kontext der Erweiterung der Europäischen Union.

Abschließend wird diskutiert, inwieweit die Migrationspolitik zu einer modernen demo-ökonomischen Handlungsoption umgestaltet wurde. Im globalen Wettbewerb richtet die moderne Migrationspoli-

tik ihre Steuerung der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien und demographischen Erfordernissen aus. Das »Managing Migration« zur Gewinnung von hoch qualifizierten Zuwanderern soll nicht nur unter ökonomischen Aspekten vorteilhaft sein, sondern auch die demographische Situation verbessern und die Belastungen durch die Integration der Zuwanderer verringern. »Managed Migration« als Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte kennzeichnet die Diskussion über moderne Migrationsregime und den Umbau nationaler Migrationspolitik.

In Deutschland setzte nach allgemeiner Auffassung eine moderne Migrationspolitik erstmals mit der Greencard-Initiative der Bundesregierung im März 2000 ein. Ein weiterer Schritt erfolgte mit dem Zuwanderungsgesetz. Dieses steuert und begrenzt per Aufenthaltsgesetz seit Januar 2005 – unter Aufrechterhaltung des seit 1973 geltenden Anwerbestopps für ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten – die Arbeitsmigration insbesondere nach den jeweiligen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen des Landes.

Mit dem »Richtlinienumsetzungsgesetz« vom August 2007, mit dem elf asyl- und aufenthaltsrechtlich relevante EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt wurden, wurde neben der Erleichterung des Zuzugs von Selbständigen auch eine Vereinfachung des Zulassungsverfahrens für Forscher aus Drittstaaten eingeführt. Gleichzeitig wurde mit Blick auf die hohen Integrationsbedarfe für Familienangehörige im Rahmen des allgemeinen Ehegattennachzugs, der seit langem den weit überwiegenden Anteil aller Zuwanderer aus Drittstaaten darstellt, das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise nach Deutschland eingeführt.

Im August 2007 beschloss das Bundeskabinett Erleichterungen beim Zuzug von Bewerbern aus den neuen EU-Staaten mit Ingenieurberufen in den Fachrichtungen Maschinen-, Fahrzeugbau und Elektrotechnik sowie beim Zugang ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen durch Verzicht auf individuelle Vorrangprüfung. Im Juli 2008 beschloss das Bundeskabinett zudem das Aktionsprogramm »Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland«. Dieses sieht eine weitere Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte vor. Die rechtliche Umsetzung erfolgte im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz und in entsprechenden Verordnungen, die Anfang 2009 in Kraft getreten sind. Danach wird auf die Vorrangprüfung für Akademiker aus den neuen EU-Staaten generell verzichtet. Ferner wird u.a. die Mindesteinkommensgrenze

für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte abgesenkt.

Im Juni 2009 wurde die Richtlinie des Europäischen Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung verkündet. Die Richtlinie setzt gemeinsame Mindeststandards für die Aufnahme von Fachkräften fest, die eine »Blue Card« erhalten können. Das Ziel ist, die Zulassung hochqualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien zu erleichtern, um die Gemeinschaft als dynamischen, wissensbasierten Wirtschaftsraum weiter zu entwickeln.

Schließlich gehört, wie der Autor ausführt, zu einem modernen Migrationsregime auch ein Punktesystem, das die bisher praktizierten nachfrageorientierten Systeme ergänzt. Ein Punktesystem als angebotsorientiertes Regime zielt darauf ab, jene Zuwanderer zu identifizieren, die aufgrund des sektoralen Strukturwandels benötigt werden. Insofern ist ein Punktesystem nicht als zusätzliches Einwanderungsangebot, sondern in erster Linie als Lenkungsinstrument der Zuwanderung nach Arbeitsmarkterfordernissen und wirtschaftlichen Interessen zu verstehen.

Wie der Verfasser abschließend betont, kann die Zuwanderung aber nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Bewältigung des wirtschaftlichen und demographischen Wandels leisten. Insofern kommt den internen Handlungsoptionen, wie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Jüngeren, Frauen und Älteren sowie von hier lebenden Migranten vorrangige Bedeutung zu. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Migranten setzt Bemühungen um deren Arbeitsmarktintegration voraus.

Der Beitrag der *Autorengemeinschaft* beleuchtet die Arbeitsmarktintegration von Migranten. Wie die Autorinnen und Autoren einleitend ausführen, hängt die Akzeptanz von Migranten von ihrer erfolgreichen Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ab. Die Arbeitslosigkeit von Ausländern ist in Deutschland jedoch rund doppelt so hoch wie die der Inländer – bei gleichzeitig deutlich geringerer Erwerbsbeteiligung. Die Arbeitsmarktp Probleme von Migranten und ihren Nachkommen hängen stark vom Grad der Bildung und der Ausbildung ab. Ausländer sind in Deutschland im Durchschnitt deutlich geringer qualifiziert als Inländer. Eine Erhöhung der Qualifikation von Migranten und ihrer Nachkommen ist deshalb eine Schlüsselfrage für die Integration in den Arbeitsmarkt.

Wie Bildung und Ausbildung die Arbeitsmarktchancen von Migranten beeinflussen, zeigt sich an folgenden Daten. Ausländer verfügen in Deutschland im Durchschnitt über einen deutlich geringeren Bildungsabschluss als Inländer. Sie sind vor allem in der Gruppe ohne Hauptschul- und ohne beruflichen Bildungsabschluss überproportional repräsentiert. Die niedrigen Schulabschlüsse schlagen sich insbesondere bei ausländischen Männern in einer niedrigen und sinkenden Ausbildungsbeteiligung nieder. Insgesamt weisen Migranten eine deutlich geringere Erwerbstätigenquote und eine deutlich höhere Erwerbslosigkeit auf. Das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko spiegelt sich auch in einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit wider.

Die statistischen Analysen der Autoren belegen, dass alle Migrantengruppen am Arbeitsmarkt schlechter positioniert sind als Inländer. Unter allen Migranten weisen vor allem Ausländer eine geringere Erwerbsquote auf; zudem sind sie häufiger erwerbslos. Ferner zeigt sich, dass zwar das Arbeitslosigkeitsrisiko mit steigenden Bildungsabschlüssen deutlich abnimmt, dieser Befund jedoch nicht im selben Ausmaß für Spätaussiedler gilt.

Trotz der beschriebenen Integrationsdefizite lässt sich anhand der Analysen ein sichtbarer Integrationsfortschritt dokumentieren. So besitzen Personen mit Migrationshintergrund der zweiten und dritten Generation bessere Arbeitsmarktchancen als die Elterngeneration. Für Spätaussiedler lässt sich zudem ein zunehmender Integrationsfortschritt mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland beobachten. Im Kontext von Diversity Management – als Teil der Interkulturellen Öffnung einer Strategie von Integrationspolitik – zeigt sich zudem, dass die Chancen eines erfolgreichen Überganges von der Ausbildung in den Beruf mit der kulturellen Vielfalt in einer Region steigen. Offenbar erleichtert ein kulturell offenes Klima in der Region sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern die erfolgreiche Integration von ausländischen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt.

Für die Autoren ergeben sich für die Integrationspolitik folgende Schlussfolgerungen: Anhand der Migrationspolitik kann die Qualifikationsstruktur von Migranten – und damit zu einem gewissen Grad auch die Qualifikationen ihrer Nachkommen – beeinflusst werden. Die Integrationspolitik kann die Kosten für die Integration in den Arbeitsmarkt senken. Eine erfolgreiche Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt bildet die Grundlage einer dauerhaften gesellschaftlichen Integration. Gleichzeitig erhöht eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration die Akzeptanz von Migranten bei der einhei-

mischen Bevölkerung. Die Probleme der Arbeitsmarktintegration von Ausländern und ihren Nachkommen sind eng mit der Integration in das Bildungssystem verknüpft. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erfordert deshalb erhebliche bildungspolitische Anstrengungen. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gewinnt eine bessere Bildung und Ausbildung von Migranten und ihrer Nachkommen an Bedeutung. Der Anteil dieser Gruppe an den Erwerbspersonen wird weiter steigen, da in den nächsten Jahren wesentlich mehr Migranten in den Arbeitsmarkt eintreten, als altersbedingt austreten. Eine Vergrößerung des Humankapitals setzt somit eine bessere Arbeitsmarktintegration voraus.

Migranten werden nach Ansicht der Autoren aber verschiedentlich auch nicht entsprechend ihrem Qualifikationsniveau eingesetzt. Im Ausland erworbene Qualifikationen werden nicht vollständig oder zeitverzögert anerkannt. Hinzu kommt, dass vorhandene Fähigkeiten der Migranten, wie etwa Mehrsprachigkeit besser genutzt werden sollten. »Bilingualität« ist u.a. auch Thema des folgenden Bereichs.

IV. Erziehung und Sprache als zentrale Faktoren der Integration

Der Bereich »Erziehung und Sprache als Faktoren der sozialen und kulturellen Integration« beinhaltet zwei Beiträge. Hartmut Esser diskutiert den Zusammenhang von »Integration und Multikulturalität« und Haci Halil Uslucan behandelt »Jugendliche Gewalt und familiäre Erziehung in interkulturellen Kontexten«.

»Assimilation« als zwangsläufige Form der Integration wird zugunsten von »Multikulturalität« – im Sinne einer Zugehörigkeit einer Person zu mehreren Kulturen – immer wieder neu in Frage gestellt. *Hartmut Esser* geht der Relevanz von »Multikulturalität« anhand der »Bilingualität« nach und fragt, welche Vorteile damit für die Integration in Bildung und Arbeitsmarkt verbunden sind.

»Multikulturalität« kann Verschiedenes bedeuten. Erstens kann sie als Spezialfall der sozialen Integration gelten. Die multiple Inklusion ist eine von vier Konstellationen. Die drei anderen Typen sind die Marginalität, die Segmentation und die Assimilation. Diese Zugehörigkeiten können sich auf unterschiedliche Eigenschaften beziehen. Die wichtigsten Eigenschaften für die Sozialintegration von Migranten sind die Sprache, soziale Netzwerke und Identifikationen.

Entsprechend sind Bilingualität, gemischte Netzwerke und Mehrfach-Identitäten Fälle der multiplen Inklusion.

Zweitens kann man unter Multikulturalität die ethnische Vielfalt eines gleichrangigen Nebeneinanders verschiedener ethnischer Gruppen mit unterschiedlichen kulturellen Eigenschaften verstehen. Die Multikulturalität als ethnische Vielfalt unterscheidet sich damit von der kulturellen Homogenität und der ethnischen Schichtung. Die ethnische Vielfalt meint somit Heterogenität in den kulturellen Eigenschaften und Gleichrangigkeit in den Lebenschancen. Drittens kann man unter Multikulturalität die institutionelle, politische und soziale Unterstützung von multipler Inklusion und ethnischer Vielfalt durch die Aufnahmegesellschaft verstehen.

Vor diesem Hintergrund geht es in dem Beitrag um die Beziehungen dieser unterschiedlichen Bedeutungen der Multikulturalität untereinander und zur Integration von Migranten generell. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie bedeutsam die multiple Inklusion von Migranten und die kulturelle Offenheit der Aufnahmegesellschaft für die Entstehung von ethnischer Vielfalt bzw. für die Verhinderung von ethnischer Schichtung sind.

Geht man davon aus, dass ethnische Vielfalt ein von vielen Menschen geteilter normativer und politischer Bezugsrahmen ist, dann stellt sich die Frage, wie diese Konstellation ermöglicht und aufrecht erhalten werden kann. Ethnische Vielfalt ist aber nicht ohne strukturelle Assimilation, ohne Angleichung in den Lebenschancen und in der gesellschaftlichen Positionierung zu erreichen. Assimilation bedeutet dabei Angleichung im Mittelwert zwischen den Gruppen. Strukturelle Assimilation wäre demnach dann gegeben, wenn die verschiedenen ethnischen Gruppen im Durchschnitt die gleiche Bildung und gleiche Arbeitsmarktchancen hätten.

Hier kommen nun die beiden anderen Verständnisse von Multikulturalität, die multiple Inklusion und die kulturelle Offenheit der Gesellschaft, ins Spiel. Damit stellen sich zwei Fragen: Ist die multiple Inklusion etwa in Form der Bilingualität von Vorteil für die strukturelle Assimilation in Form des Bildungs- und Arbeitsmarkterfolges? Und hilft die kulturelle Offenheit der Gesellschaft eine ethnische Schichtung im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich zu vermeiden? Hinter beiden Fragen stehen unterschiedliche Perspektiven der Erfassung des Integrationsgeschehens und der anzurathenden praktischen Integrationsmaßnahmen.

Wie der Autor ausführt, zeigen empirische Befunde, dass die ethnischen Ressourcen wie Bilingualität und multikulturelle Beziehungen wie intraethnische Kontakte nicht die erhofften Wirkungen für den Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg haben. Vielmehr gelte es, den Zweitspracherwerb und möglichst früh interethnische Kontakte zu fördern. Vermutete Effekte der Bilingualität auf die schulischen Leistungen liegen so gut wie nicht vor. Effekte der Zweisprachigkeit sind letztlich Effekte der Zweitsprachenkompetenz. Auch für den Arbeitsmarkt zeigt sich, dass »kulturübergreifende Kompetenzen« wie die Mehrsprachigkeit kaum von Vorteil sind. Die vorliegenden Ergebnisse bestätigen, dass für den Arbeitsmarkterfolg neben der Bildung und der Betriebserfahrung vor allem die Zweitsprachenkenntnisse relevant sind.

Die im Zuge der Kritik an den traditionellen Assimilationsmodellen entwickelten Hypothesen, dass die ethnischen Ressourcen – speziell die multiple Inklusion – die Integration von Migranten mehr unterstütze als die »Assimilation«, haben sich nicht erhärten lassen: Die multiple Inklusion – in Sprache, Netzwerken und Identitäten – wirkt sich weder auf die schulischen Leistungen, noch auf den Arbeitsmarkterfolg merklich aus. Auch die kulturelle Öffnung der Bildungssysteme und eine Abkehr vom gegliederten Schulsystem ändert daran nicht viel. Wie der Autor abschließend betont, stellen sich Effekte noch am ehesten durch Beeinflussung der familiären Umwelt und durch die Eröffnung von möglichst frühzeitigen interethnischen Kontakten ein.

Der Beitrag von *Haci Halil Usculan* thematisiert »Jugendliche Gewalt und familiäre Erziehung in interkulturellen Kontexten«. Aggression und Gewalt Jugendlicher stehen im Mittelpunkt des öffentlichen und politischen Interesses. Sind zudem jugendliche Migranten in die Vorfälle involviert, wird rasch die Frage nach einer gelungenen bzw. misslungenen Integration gestellt.

Eine Auseinandersetzung mit den Ursachen jugendlicher Gewalt muss auch die Institution Familie mit einbeziehen. Von der Familie gehen die bedeutendsten Impulse für die Sozialisation junger Menschen aus. Sowohl für die Entstehung als auch für die Verfestigung von Verhaltensauffälligkeiten haben sich folgende Aspekte als relevant herausgestellt: erstens ein hohes Ausmaß an elterlicher Uneinigkeit und fehlender Gemeinsamkeit in der Ausübung der Erzieherrolle, zweitens ein wenig kontrollierendes und inkonsistentes Disziplinierungsverhalten der Eltern, schließlich drittens ein elter-

licher Erziehungsstil, der sich durch geringe emotionale Nähe und Unterstützung sowie durch harte elterliche Erziehungsgewalt auszeichnet.

Mehrere Studien weisen auf eine stärkere Gewaltbelastung von Jugendlichen nichtdeutscher Herkunft hin, vor allem von türkisch- und arabischstämmigen im Vergleich zu deutschen Jugendlichen. Die Befunde lassen sich jedoch nur schwer verallgemeinern, da nicht geklärt wird, ob die unterschiedlich starken Gewaltbelastungen auf einer Erziehung beruhen, die kulturell bedingte Gewalt begünstigt, oder auf den Minderheitenstatus und eventuell damit einhergehende soziale Faktoren zurückzuführen ist.

Vor diesem Hintergrund ist der Autor der Frage nachgegangen, wie elterliche Erziehung mit häuslicher Gewalterfahrung im interkulturellen Kontext verschränkt ist. Hierbei wurden sowohl die Jugendlichen befragt als auch die Elternperspektive einbezogen. In der Studie wird berichtet, wie deutsche und türkische Jugendliche ihre familiäre Erziehung einschätzen, welche häuslichen Gewalterfahrungen vorliegen und welcher Zusammenhang zwischen elterlicher Erziehung und jugendlicher Gewalt besteht.

Im Hinblick auf die sozialpolitisch relevante Frage der Integration der Eltern von Migrantenjugendlichen zeigt sich, dass sich besonders die Integration der Mütter als ein entscheidender Moderator für die Gewalterfahrung von Jugendlichen erweist. Zudem dürfte die höhere Gewaltbelastung von türkischen Familien und Jugendlichen wesentlich mit dem Einfluss des Migrations- und Minderheitenstatus zusammenhängen. Migrantenfamilien stehen generell vor der Herausforderung, zusätzlich zur alltäglichen Gestaltung des Familienlebens, auch ihr Verhaltensrepertoire zu erweitern. Der Widerspruch, sich einerseits in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren, andererseits kulturelle Wurzeln nicht völlig aufzugeben, gestaltet sich in der Erziehung als schwierig. Belastungen und Spannungen ergeben sich für Eltern und Kinder gleichermaßen.

V. Einbürgerung als Instrument der politischen Integration

Der letzte Bereich hat das Thema »Einbürgerung als Instrument der politischen Integration« zum Inhalt. Der Beitrag von *Stefan Luft* beschäftigt sich mit der Staatsangehörigkeitspolitik und wirft die Frage auf, in welchem Zusammenhang die Einbürgerung und der Prozess der Integration stehen.

Das Staatsangehörigkeitsrecht regelt, wer einem Staatsvolk angehört, wer dessen Mitgliedschaft erwerben kann und unter welchen Bedingungen dieser Erwerb möglich ist. Das Thema Staatsangehörigkeit ist daher im Kontext von Integration in der politischen Debatte und in der wissenschaftlichen Diskussion ein zentrales Thema. Wie die Geschichte zeigt, wurde das Staatsangehörigkeitsrecht nach politischen Erfordernissen geregelt. Dabei wurden das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) und das Geburtsrecht (*ius soli*) selten ausschließlich und durchgehend angewandt, vielmehr waren Mischformen die Regel. Wie der Autor ausführt, lässt sich die These der Kontinuität eines ethno-nationalen Selbstverständnisses in Deutschland nicht aufrecht erhalten.

Während Einbürgerungen bis Ende der 1980er Jahre eher zurückhaltend erfolgten, wurde in den 1990er Jahren der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert. Im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 wurde das Abstammungsprinzip im Staatsangehörigkeitsrecht um das Geburtsrecht erweitert. Das Ziel einer erleichterten Einbürgerung wurde jedoch nur teilweise erreicht. Zum einen ist der Erwerb einer doppelten oder mehrfachen Staatsbürgerschaft weiterhin grundsätzlich nicht möglich; zum anderen besteht eine Optionspflicht, nach der in Deutschland geborene Jugendliche ausländischer Eltern bis zum 23. Lebensjahr sich zwischen der deutschen und ihrer anderen Staatsangehörigkeit entscheiden müssen.

Vor diesem Hintergrund geht der Autor der Frage nach, warum von dem Rechtsanspruch auf Einbürgerung relativ wenig Gebrauch gemacht wird und die Einbürgerungszahlen in den vergangenen Jahren zurück gegangen sind. Diskutiert wird, ob die Einbürgerung bereits zu Beginn der Integration stehen kann, gleichsam, um die Integration zu befördern, oder ob der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft Integrationsleistungen voraussetzt. Damit verknüpft ist die Frage, inwieweit zu den Einbürgerungsvoraussetzungen ganz wesentlich ausreichend deutsche Sprachkenntnisse sowie Wissen über Staat, Gesellschaft und Kultur gehören. Ein hohes Maß an soziokultureller Integration geht offensichtlich mit einem gesteigerten Interesse an Einbürgerung einher. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Einbürgerung und Integration besteht jedoch nicht. Abschließend kommt der Autor zu dem Fazit, dass das Staatsangehörigkeitsrecht als ein grundlegendes Thema der Integrationspolitik in einem transparenten Verfahren und unter Abschätzung langfristiger Folgen zu

behandeln ist. Der Umgang mit diesem Thema in den vergangenen Jahren genügt diesen Ansprüchen nicht.

Resümee und Ausblick

Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute wandelte sich Deutschland vom Aus- zum Einwanderungsland. Die letzte Auswanderungswelle des 20. Jahrhunderts fand bis Mitte der 1950er Jahre statt und umfasste auch viele ehemalige Flüchtlinge und Vertriebene. Im Jahr 1955 wurde die deutsch-italienische Anwerbevereinbarung über die Entsendung von Arbeitskräften geschlossen. Es folgten weitere Verträge mit Spanien und Griechenland (1960), mit der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965) sowie Jugoslawien (1968). Zum Abschluss der »Anwerbeverträge« drängte nicht nur die deutsche Wirtschaft, auch die Entsendeländer waren an einem kontrollierten Arbeitslosenexport und am Einkommenstransfer zur Verbesserung ihrer Zahlungsbilanz interessiert. Die »Gastarbeiterperiode« in der Bundesrepublik Deutschland endete mit der »Ölkrise« und dem darauf folgenden »Anwerbestopp« 1973. Dieser führte kurzfristig zu einer Abnahme der ausländischen Erwerbspersonen, danach stieg die ausländische Bevölkerung im Wege des Familiennachzuges aber wieder an und verstärkte den Wandel von der Gastarbeiter- zur Einwandererexistenz mit einem dauerhaften Aufenthaltsanspruch (Bade 2009: 17). Gleichzeitig setzte sich über die Familienzusammenführung die Zuwanderung niedrig Qualifizierter fort. Die Zuwandererbevolkerung wurde über drei Jahrzehnte durch die Arbeitsmigration geprägt. Erst Ende der 1980er Jahre wanderten in großer Zahl Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa sowie in geringem Umfang auch Juden aus den GUS-Staaten zu.

Nach 1945 hatte sich mit dem »Fordismus« ein neues industrielles Ordnungsmodell herausgebildet. Grundlage waren die standardisierte Massenproduktion, die Annahme stetig steigender Nachfrage und gewerkschaftlich erkämpfte Lohnzuwächse. Der Erfolg des westdeutschen Sozialstaates beruhte auf dem Kompromiss von Staat, Kapital und Arbeit. Mitte der 1970er Jahre setzte jedoch die »dritte industrielle Revolution« ein, die zu einem wirtschaftlichen Strukturbruch führte, an dem der Ostblock schließlich scheiterte und der in Westeuropa die Fundamente des Konsensliberalismus untergrub. Ganze Industriebranchen brachen ein, Bergbau, Stahl- und Textilindustrie kamen in die Krise, un- und angelernte Arbeitsplätze fielen weg und

Massenarbeitslosigkeit wurde zur erneuten Realität. Was folgte war ein Wandel der Industrie- und Arbeitskulturen sowie der Übergang zur »Dienstleistungs-« und »Risikogesellschaft« (Doering-Manteuffel/Raphael 2008).

Trotz anhaltender Zuwanderung und sich verstärkender Integrationsprobleme blieb eine konsistente politische Reaktion darauf aus. Erst Ende der 1990er Jahre wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland seitens der Politik festgestellt: »Deutschland ist schon längst zum Einwanderungsland geworden« (zitiert nach Meier-Braun 2006: 206). Seitdem hat sich vieles verändert. Heute sind Migration und Integration zentrale politische Themen, und Migrations- und Integrationspolitik werden pragmatisch betrieben. Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (2000), der Einführung der Green Card (2000), dem Zuwanderungsgesetz (2005), dem Integrationsgipfel, dem Nationalem Integrationsplan und der Deutschen Islamkonferenz (ab 2006) sowie dem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest (2008) ist in den letzten zehn Jahren mehr geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor.

Zunehmend hat sich die Einsicht durchgesetzt, worauf die Forschung seit Anfang der 1970er Jahre hinweist (Albrecht 1972), dass die Migrationspolitik den Integrationsprozess beeinflussen kann und dass Integration ein wechselseitiger und langfristiger Prozess ist. Die vorliegenden Aufsätze spiegeln diese Einsicht wider. Sie zeigen, dass Integrationserfolge das Ergebnis von Engagement und Geduld sind. Sie zeigen aber auch, dass heutige Integrationsprobleme mitunter Folge früherer Versäumnisse und Indikator einer gesamtgesellschaftlichen Integrationsproblematik sind. Nachfolgend werden einige zentrale Aussagen der Beiträge noch einmal herausgestellt.

Im globalen Wettbewerb richtet eine moderne Migrationspolitik die Steuerung der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien und demographischen Erfordernissen aus. Ein Instrument im Sinne von »Managing Migration« ist die vom Europäischen Rat 2009 eingeführte »Blue Card«. Das Ziel ist, die Zulassung hoch qualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien aus Drittstaaten zu erleichtern, um die Gemeinschaft als dynamischen, wissensbasierten Wirtschaftsraum weiter zu entwickeln. Die Zuwanderung kann aber nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Bewältigung des wirtschaftlichen und demographischen Wandels leisten. Insofern kommt den internen Handlungsoptionen, wie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Jüngeren, Frauen und Älteren sowie von hier lebenden Migranten

vorrangige Bedeutung zu. Intergenerationale Vergleiche zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund der zweiten und dritten Generation bessere Arbeitsmarktchancen besitzen und auch eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als die Elterngeneration.

Im Hinblick auf die Integrationspolitik und den gesellschaftlichen Wandel ist zwischen Konzept und Prozess zu unterscheiden. Was den Prozess der Gesellschaftsentwicklung betrifft, so haben sich in Deutschland im Zuge des Wanderungsgeschehens multikulturelle Gesellschaftsstrukturen im Sinne von ethnischer Vielfalt herausgebildet, die sich zunehmend weiter ausdifferenzieren (besonders ausgeprägt in Stadtteilen, in denen sich vermehrt verschiedene Zuwanderergruppen niedergelassen und eine eigenethnische Infrastruktur geschaffen haben). Dagegen hat es in Deutschland auf Bundesebene eine multikulturelle Gesellschaftspolitik als Konzept nie gegeben. Der Vergleich von westeuropäischen Staaten zeigt, dass eine multikulturelle Politik, die keine starken Anreize für das Erlernen der Sprache des Gastlandes und für interethnische Kontakte bietet, gleichzeitig aber über einen inklusiven und großzügigen Wohlfahrtsstaat verfügt, eine geringe Beschäftigungsquote und einen hohen Grad an räumlicher Segregation zur Folge hat. Die Befunde machen zudem deutlich, dass es in der Multikulturalismus-Diskussion nicht genügt, sich mit abstrakten gesellschaftlichen Rechten und deren Anerkennung zu beschäftigen. Genauso wichtig ist es, Integrationspolitik unter dem Aspekt von struktureller und sozialer Integration zu betreiben.

Multikulturalität bezieht sich auch auf die ethnische Vielfalt eines gleichrangigen Nebeneinanders verschiedener ethnischer Gruppen mit unterschiedlichen kulturellen Eigenschaften. Ethnische Vielfalt in diesem Sinne ist aber nicht ohne strukturelle Assimilation, ohne Angleichung in den Lebenschancen und in der gesellschaftlichen Positionierung zu erreichen. Positive Effekte auf den Erwerb von Bildung ergeben sich durch die Beeinflussung der familiären Umwelt und durch die Ermöglichung frühzeitiger interethnischer Kontakte. Auch für die Entstehung und die Verfestigung von Verhaltensauffälligkeiten spielt die Familie eine zentrale Rolle. Bildungsorientierung und Gewaltvermeidung hängen somit stark vom familiären Umfeld ab.

Inwieweit soziale Integration gelingt, entscheidet sich vor allem in den Städten. Städte setzen sich seit Jahrzehnten mit den Folgen von Zuwanderung auseinander und bemühen sich um eine gelingende Integration vor Ort. In Deutschland stellt ethnische Segregation

an sich kein Problem für die Stadtgesellschaft dar. Erst die Überlagerung mit sozialer Segregation lässt problematische Strukturen entstehen, die zur Verfestigung tendieren. In Stadtvierteln, wo die ethnische Konzentration von der Ballung sozialer Probleme begleitet wird, stehen immer mehr Aufwendungen für soziale Unterstützung den wachsenden Problemen aufgrund sozialer Exklusion gegenüber. Mittlerweile ist der Migrantenanteil das statistisch bedeutendste Unterscheidungsmerkmal der Stadtteile geworden, denn er ist zugleich ein Armutsindikator und ein Anzeiger für die demographische Struktur eines Stadtteils.

Integration ist ein zweiseitiger Prozess. Sie ist – wie Albrecht (1972:262) unter Bezugnahme auf Taft (1953) ausführt – als Vorgang zu begreifen, der in der Konvergenz voneinander abweichenden Bezugsrahmen durch Interaktion zwischen Gastgebern und Einwanderern besteht. Bade (2009: 17) betont daher auch, dass gelungene Integration nicht nur Integrationsbereitschaft bei der Zuwanderungsbevölkerung, sondern auch die Akzeptanz bei der Mehrheitsgesellschaft voraussetzt. Die Akzeptanz von Migranten hängt wiederum von ihrer erfolgreichen Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ab. Integration erfordert daher nicht nur eine Politik des »Fördern und Fordern«, sondern auch eine interkulturelle und institutionelle Öffnung.

Im Bereich der sozialen Integration spielt das Recht als maßgebliche Steuerungsinstante eine zentrale Rolle. Die Kompetenz zur Rechtsbefolgung ist das Ergebnis der Verwirklichung von in der Gesellschaft geltenden Regeln. Das Zuwanderungsgesetz greift diese Erkenntnis mittels Integrationskurse auf. Das Gesetz verfolgt u.a. das Ziel, die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland« zu fördern. Über die Orientierung an den rechtlichen Normen hinausgehende Werteordnungsmodelle werden dem Integrationszweck moderner Gesellschaften dagegen nicht gerecht. Ziel kultureller Integration in einer offenen und heterogenen Gesellschaft muss die Befolgung des Rechts und die Anerkennung der Verfassung sein.

Integrationspolitik konzentriert sich nicht nur auf die strukturelle und soziale Integration von Migranten, sondern sie nimmt über das Konzept der Interkulturellen Öffnung auch Einfluss auf die Institutionen der sozialen Dienste. Interkulturelle Öffnung ist daher nicht eine Integrationsmaßnahme unter anderen, sondern eine überge-

ordnete Maßnahme im Rahmen der integrationspolitischen Praxis. Schließlich stellt die Einbürgerung ein wichtiges Instrument der Integrationspolitik dar. Politische Integration und »Staatsbürgerschaft« werden mit Blick auf die Ressource »Migranten« sowohl in den Entsendeländern als auch in den Aufnahmeländern neu bewertet (Schimany/Schock 2009a: 21; 2009b: 358f.).

Gemäß der im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 eingeführten Optionsregelung müssen in Deutschland geborene Kinder nichtdeutscher Eltern mit der Volljährigkeit (und spätestens bis Vollendung des 23. Lebensjahres) entscheiden, ob sie die deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen. Die neue Bundesregierung ist laut Koalitionsvertrag bestrebt, bisherige Erfahrungen mit dieser Regelung auf möglichen Verbesserungsbedarf hin zu überprüfen. Zudem sollen »unverhältnismäßige Hemmnisse auf dem Weg zur Einbürgerung« beseitigt werden.

Forschungsergebnisse zeigen, dass das Bekenntnis zur Demokratie, die Lebensstilanpassung und die Beherrschung der deutschen Sprache sowohl von Deutschen als auch von Ausländern und Eingebürgerten als zentrale Einbürgerungskriterien angesehen werden. Ethnische und abstammungsbezogene Merkmale haben dagegen an Bedeutung verloren. Zudem wird die von Ausländern befürwortete doppelte Staatsangehörigkeit von Deutschen nicht mehr so stark abgelehnt (Worbs 2009: 1ff.). Auch im Kontext der politischen Integration überwiegt zunehmend nüchterner Pragmatismus. Eingefordert werden Integrationsleistungen und die Identifikation mit dem Rechtsstaat, nicht aber auf Abstammung und Geburt beruhende Zugehörigkeiten.

Wie Bade (2009: 17) darlegt, bestätigen alle aktuellen Untersuchungen, dass Deutschland im Vergleich mit den anderen modernen Einwanderungsländern Europas keinen Anlass hat, die Integration als gescheitert anzusehen. Im Gegenteil: Viele andere Länder beneiden Deutschland in manchen Feldern um Integrationserfolge und bemühen sich, Konzepte und Maßnahmen zu übernehmen. Nicht zu übersehen ist aber auch, dass Integrationspolitik keine nur auf Migranten bezogene Politik sein kann, sondern dass Integration ein gesamtgesellschaftliches Anliegen ist. Hierauf weisen Befunde zur sozialen Exklusion hin (Heitmeyer 2010), die verdeutlichen, dass Integration ein prinzipiell unabgeschlossener Prozess ist.

Was allgemein als »akkulturative Situation« beschrieben wird, ist nicht nur die alltägliche Lage moderner Gesellschaften, sondern

sie ist strukturell sogar erforderlich. Die Beziehungen eines Sozialsystems zu anderen Sozialsystemen sind strukturierte Beziehungen. Wandlungen in einem System haben daher auch Einfluss auf die jeweils anderen Systeme. Dies ist der entscheidende Grund für die relative Instabilität von modernen Gesellschaften und für ihre Tendenzen zum sozialen Wandel. Vor diesem Hintergrund wird Integration dann zu einem »normalen« Prozess. In seiner modernen Bedeutung bezieht sich der Begriff »Integration« nicht auf einen kulturellen Homogenisierungsprozess. Integration versteht sich damit als ein Konzept, dass losgelöst ist von der Bindung an eine nationale oder ethnische Monokultur. Integration bezieht sich vielmehr auf die Generierung eines Möglichkeitsraumes, in dem durch die Vermittlung und Aneignung neuer Wissensbestände selbständige Lebensformen geschaffen werden. In einem umfassenden Verständnis erstreckt sich Integration auf gesellschaftspolitische Wandlungspotenziale, die generell auf eine soziale Ent-Ekklusion und speziell auf eine ethnische Ent-Schichtung abzielen.

LITERATUR

- Albrecht, Günter (1972): Soziologie der geographischen Mobilität. Stuttgart
- Bade, Klaus J. (2009): Integration ist machbar. In: Die Welt vom 07.11.2009, 17
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003): Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 26, 3-11
- Böltken, Ferdinand/Gatzweiler, Hans-Peter/Meyer, Kathrin (2002): Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 8, 397-414
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Nürnberg
- Bundeskanzleramt (2006): Gutes Zusammenleben – klare Regeln. Start in die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans, Beschluss des Bundeskabinetts vom 14. Juli www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2001__2006/2006/07/___Anlagen/2006-07-14-gutes-zusammenleben-klare-regeln,property=publicationFile.pdf

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Gute Bildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen, Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009): Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten (= Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 230, Hannover, 2006-239
- Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. (Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung). Bonn
- Der Bundesminister des Inneren (Hg.) (1983): betrifft. Ausländerpolitik, Bonn, 2. Auflage
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2005): Einkommensarmut bei Zuwanderern überdurchschnittlich gestiegen. Wochenbericht vom 2. Februar 2005, Berlin
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2007): Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen. Reale Zuwächse nur für Reiche, Wochenbericht vom 28. März 2007, Berlin
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz (2008): Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. München
- Estèbe, Philippe (2005): Entstehung und Niedergang eines Sozialmodells, in: Adolf Kimmel/Uterwedde, Henrik (Hg.): Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gemeinschaft, 2. Auflage, Bonn, 87-100
- Friedrichs, Jürgen (1998): Vor neuen ethnisch-sozialen Konflikten? Neuere Befunde der Stadtsoziologie zum Verhältnis von Einheimischen und Zugewanderten in Deutschland. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt a.M., 233-265
- Friedrichs, Jürgen (2008): Ethnische Segregation, in: Frank Kalter (Hg.), Migration und Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 48/2008, Wiesbaden, 380-411

- Friedrichs, Jürgen/Triemer, Saschka (2008): *Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Wiesbaden*
- Fuchs, Herbert E./Wollmann, Hellmut (Hg.) (1987): *Hilfen für ausländische Kinder und Jugendliche. Wege aus dem gesellschaftlichen Abseits?*, Basel/Boston/Stuttgart
- Grabka, Markus M./Frick, Joachim R. (2008): *Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?* In: DIW-Wochenbericht Nr. 10/2008 vom 5. März 2008, 101-108
- Häußermann, Hartmut (2001): *Marginalisierung als Folge sozialräumlichen Wandels in der Großstadt*. In: Gesemann, Frank (Hg.): *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, Opladen, 63-85
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (1997): *Zuwanderung und Stadtentwicklung*. In: Dies. (Hg.): *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, Leviathan Sonderheft 17/1997, Wiesbaden, 9-29
- Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (2010): *Deutsche Zustände Folge 8*. Frankfurt a.M.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1973): *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): *Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Dortmund*
- Imbusch, Peter/Rucht, Dieter (2005): *Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften*. In: Wilhelm Heitmeyer/Peter Imbusch (Hg.): *Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft*, Wiesbaden, 13-71
- Imbusch, Peter/Heitmeyer, Wilhelm (2008): *Integration – Desintegration. Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften*, Wiesbaden
- Janßen, Andrea/Schroedter, Julia H. (2007): *Kleinräumliche Segregation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland: Eine Analyse auf der Basis des Mikrozensus*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 36, H. 6 (2007), 453-472
- Kersting, Norbert (2005): *Städte und Stadtteile in Nordrhein-Westfalen – Der Versuch einer sozialräumlichen Typisierung*. In: *vhv Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der*

- Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, Jg. 5, H.5 (2005), 250-254
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, 9-44
- Mammey, Ulrich (2005): Der Integrationsbegriff in der deutschsprachigen Sozial- und Politikwissenschaft. In: Sonja Haug/Claudia Diehl (Hg.): Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland, Wiesbaden, 23-49
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2006): Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland. In: Zuwanderung und Integration. Der Bürger im Staat 56:4, 204-208
- Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie/Schulte, Martin (2008): Von Verlierern und Gewinnern – Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn
- OECD (2004): Wirtschaftsberichte Deutschland 2004, Paris
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009): Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, München
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus (2007): Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB Kurzbericht Nr. 18 vom 26. September 2007, Nürnberg
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus (2005): Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Schimank, Uwe (2008): Integration, gesellschaftliche. In: Gosepath, Stefan/Hinsch, Wilfried/Rössler, Beate (Hg.): Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie, Berlin, 554-557
- Schimany, Peter/Schock, Hermann (2009a): Migrationsforschung im Spiegel von Datenbanken. Rückblick auf zehn Jahre sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst »Migration und ethnische Minderheiten«. In: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst »Migration und ethnische Minderheiten«, Band 1/2009, 11-47
- Schimany, Peter/Schock, Hermann (2009b): Migrantenorganisationen im Spiegel von Datenbanken. In: Pries, Ludger/Zeynep Sezgin (Hg.): Jenseits von Identität oder Integration. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen. Wiesbaden, 321-361

- Schönwälder, Karen/Söhn, Janina (2007): Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Siegert, Manuel (2006): Integrationsmonitoring – State of the Art in internationaler Perspektive. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. efms, Bamberg
- Statistisches Bundesamt (2005): Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland 2003, Wiesbaden
- Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2003): Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 29, H. 3/4 (2003), 231-246
- Ulbricht, Lena (2009): Das Konjunkturpaket II, bildungspolitische Richtungsentscheidungen durch die Hintertür, WZBrief Bildung vom 06. Februar 2009, http://bibliothek.wzb.eu/wzbrieftbildung/WZBriefBildung062009_ulbricht.pdf
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten. Integration fördern, Berlin
- Wehrheim, Jan (2006): Die überwachte Stadt – Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, Opladen, 2. Auflage
- Weinmann, Georg (2008): Der Nationale Integrationsplan – Quantensprung durch föderale Synergie? In: Jahrbuch des Föderalismus 2008, Baden-Baden, 254-269
- Worbs, Susanne (2009): Bekenntnis zur Demokratie, Straffreiheit und Sprachkenntnisse wichtiger als Abstammung. Einstellungen zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 42, Juli 2009, 11-14

I. Übergreifende Integrationskonzepte

Die bremische Integrationspolitik im Kontext des Nationalen Integrationsplanes

INGELORE ROSENKÖTTER

Ich freue mich, gemeinsam mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen die Ringvorlesung »Integration von Zuwanderern – Erfahrungen, Modelle, Perspektiven« eröffnen zu können. Es ist mir eine besondere Freude, Ihnen, den Studierenden und den zahlreichen Gasthörerinnen und Gasthörern, heute in aller Kürze die bremische Integrationspolitik vorstellen zu können.

Zunächst einige Vorbemerkungen: In Deutschland leben rund 7,3 Mio Ausländer, das sind rund 9 %, während 15,3 Mio. Menschen einen Migrationshintergrund besitzen. In Bremen ist dies ähnlich: 70.000 Ausländer leben in der Stadt Bremen, das sind 13 %, aber 148.000 Menschen haben einen Migrationshintergrund. Das sind 27 % unserer Bevölkerung, in jüngeren Altersgruppen und in einigen Stadtregionen, z.B. in Tenever, sind es zwischen 30 und 62 %. Es ist also nicht zu bestreiten: Deutschland ist ein Einwanderungsland, auch wenn diese Charakterisierung jahrzehntelang politisch nicht gewollt war. Folge dieser Verdrängung war, dass keine systematische staatliche Integrationspolitik entwickelt wurde. Fehler wurden aber auch auf Seiten der Migranten gemacht. Viele ausländische Arbeitnehmer glaubten, nach einigen Jahren Arbeit in Deutschland in ihre Herkunftsländer zurückkehren zu können, ohne sich um Integration und Sprachkenntnisse bemühen zu müssen. Wir wissen um das große Handikap für alle, deren Rückkehrwünsche sich letztlich zerschlagen haben.

Heute wissen wir auch, dass Integration nicht dem Zufall überlassen bleiben darf. Die Instrumente für eine erfolgreiche Integrationspolitik sind deshalb ein klares politisches Wollen und eine Veränderungsbereitschaft im Handeln, möglichst gesetzliche Grundlagen, umsetzungsorientierte Ziele, Überprüfbarkeit der Ergebnisse sowie verbindliche Konzeptionen und Selbstbindungen durch Selbstverpflichtungen.

Ich bin froh darüber, dass wir bundesweit ab dem Jahr 2000 neue Wege eingeschlagen haben. Zum einen mit der Vorbereitung auf das Zuwanderungsgesetz, das am 1.1.2005 in Kraft trat und das Integration erstmals gesetzlich verankerte. Zum anderen mit der Berechtigung und Verpflichtung für Einwanderer, Integrationskurse zu besuchen, mit der zentralen Platzierung eines migrationsspezifischen Beratungsangebotes (Migrationserstberatung) und der Aufforderung zur Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms. Weitere wichtige Impulse gaben die diversen Integrationsgipfel und der Nationale Integrationsplan.

Mit dem Nationalen Integrationsplan haben wir es geschafft, die Integrationsinitiativen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Bürgergesellschaft erstmals auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Der Plan wurde im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern aller staatlichen Ebenen, der wichtigsten nichtstaatlichen Organisationen und der Migrantinnen und Migranten aus Migrantenselbstorganisationen und aus religiösen Verbänden erarbeitet. Das besondere ist, dass sich alle Beteiligten am Nationalen Integrationsplan verpflichtet haben, geeignete Maßnahmen für eine bessere Integration zu ergreifen und umzusetzen.

Im Zuge dieser Selbstverpflichtungen beteiligt sich zum Beispiel der Bund am Ausbau der Betreuungsplätze für unter 3jährige Kinder und er hat die Integrations- und Orientierungskurse weiter ausgebaut. Die Länder richten ihre Aktivitäten stärker auf Integrationsdefizite aus und bauen die frühe Förderung in Kindertagesstätten, die Sprachförderung, die Elternarbeit oder die Ganztagschulen aus. Die Kommunen haben sich beispielsweise verpflichtet, die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung voranzutreiben.

Es hat lange gebraucht, bis sich die Erkenntnis durchsetzte, dass Kommunen, Länder, Bund und zivilgesellschaftliche Akteure klare Handlungsgrundlagen und Strategien brauchen, um Integration voranzubringen. Wir wissen heute, dass Integrationskonzepte wichtige Motoren für bessere Integration sein können. Sie bringen Integration

voran, weil sie Ziele festlegen, im Dialog erarbeitet werden und ein gemeinsames Wollen abbilden. Die bremische Integrationspolitik hat diese Verbindlichkeit durch inzwischen drei Konzeptionen zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen (2000, 2003 – 2007 und 2007 – 2011) zum Ausdruck gebracht. Die in dieser Legislaturperiode gültige Konzeption zur Integration (2007-2011), wurde, wie die Vorgängerkonzeptionen, vom Senat beschlossen. Damit wird deutlich, dass sie »top down« gewollt ist. Entwickelt wurde sie jedoch dezentral (»bottom up«), ihre Entwurfsfassungen wurden transparent vorgestellt und fachöffentlich begleitet. Damit ist die größtmögliche Umsetzungschance gegeben, weil eine große Identifikation aller Beteiligten mit den selbst entwickelten Zielen entstanden ist.

Mit den Leitbildern »Integration durch Sprache und Bildung«, »Integration durch Ausbildung, Beschäftigung und Selbständigkeit«, »Integration durch soziale Stadtentwicklung und Förderung des sozialen Zusammenlebens«, »Integration durch Interkulturelle Öffnung« und »Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement« wollen wir die Handlungsspielräume in unseren Land optimieren. Hierzu gehören

- die schnellere Integration von Neuzuwanderern
- die Konzentration auf Sprach- und Bildungsprozesse in Vorschule und Schule
- die Stärkung von Stadtteilen und Nachbarschaften
- das Verständnis von Integration als Regelaufgabe
- die Interkulturelle Öffnung und Kompetenzentwicklung sowie
- die stärkere Vernetzung von Akteuren und Projekten vor Ort, um Synergien zu erreichen.

Integrationspolitisch kann sich Bremen an vielen Stellen gut sehen lassen. Das gilt für die Konsequenzen in Vorschule und Schule nach den Pisa-Ergebnissen, den hohen Anteil selbständiger Migranten, die weitgehende Konfliktfreiheit in den Stadtquartieren trotz partieller Segregation, die positiven Beispiele der Interkulturellen Öffnung in der Altenhilfe und bei den Auszubildenden im Öffentlichen Dienst sowie die hohen Beteiligungsquoten an den Integrationskursen, die auf eine erhebliche Bildungsmotivation der Migrantinnen und Migranten hinweisen.

Dennoch bleiben wichtige Aufgaben für Bremen zu erledigen: In der vorschulischen Erziehung wollen wir die Beteiligungsquoten und

die Sprachförderangebote erhöhen und die Elternarbeit und Familienbildung ausbauen. In der schulischen Bildung sind die Abgängerquoten Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss massiv zu senken, am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sind die Bemühungen weiter fortzusetzen, den beruflichen Einstieg beziehungsweise Wiedereinstieg der Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. Die Interkulturelle Öffnung des Öffentlichen Dienstes muss durch die weitere Einstellung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen mit Migrationshintergrund, insbesondere bei den Auszubildenden, weiter vorankommen. Auch soll die interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten durch Fortbildungsangebote erhöht werden.

Im Sozialraum, also in den Stadt- und Ortsteilen Bremens, sind aus meiner Sicht zweifellos noch Beteiligungsdefizite festzustellen, die in den kommenden Jahren aufgehoben werden müssen. Dies gilt für die Beteiligung im ehrenamtlichen Engagement ebenso wie die Mitwirkung in den politischen Gremien und den sonstigen Beteiligungsfeldern der Stadt. Ich bin überzeugt, dass erfolgreiche Integrationspolitik eine aktive Bürgergesellschaft benötigt und letztlich ihre Kraft aus der Verantwortung und dem Engagement aller Beteiligten gewinnt.

Wir werden deshalb unseren Weg fortsetzen, eine zielgerichtete Integrationsarbeit zu leisten. Und wir werden uns weiter am Prozess der Fortentwicklung des Nationalen Integrationsplanes beteiligen. Der nächste Schritt wird dort eine bundesweite Indikatorenbildung sein, die zu einer besseren und vergleichbaren Überprüfbarkeit der Ergebnisse führen soll. Gleichzeitig wollen wir die guten Beispiele aus den Ländern und Kommunen austauschen, so voneinander lernen und die integrationspolitische Entwicklung voranbringen.

Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität

Integration von Immigranten,
Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat
im internationalen Vergleich¹

RUUD KOOPMANS

EINLEITUNG

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts haben »multikulturelle« Herangehensweisen an die Integration von Immigranten viel von ihrer Beliebtheit verloren. In dieser Entwicklung spielt der Fall der Niederlande eine entscheidende Rolle, da dieser Staat lange als der Inbegriff für gelungenen Multikulturalismus galt, inzwischen aber als Musterbeispiel für das Scheitern einer solchen Politik betrachtet wird. Was, wenn überhaupt, lief also beim niederländischen Multikulturalismus schief, und was können wir daraus generell für die Integrationspolitik lernen?

Wir werden an diese Fragestellung herangehen, indem wir den niederländischen Fall mit sieben anderen europäischen Einwanderungsländern vergleichen. Unsere Argumentation lautet, dass der Zugang zu gleichen Rechten, inklusive des unbeschränkten Zugangs zu Leistungen des Wohlfahrtsstaates in Verbindung mit einem hohen Grad an Förderung kultureller Diversität, unbeabsichtigt negative

1 | Eine englischsprachige Version dieses Beitrags ist erschienen im Journal of Ethnic and Migration Studies, Jahrgang 36 (2010), Heft 1, S. 1-26. Der Autor dankt Mela Walser und Lutz Exner für die deutsche Übersetzung.

Auswirkungen auf die sozioökonomische Integration von Immigranten hatte. Die Analyse stellt eine zentrale Prämisse in der Literatur über multikulturelle Rechte in Frage. Dieser Sichtweise zufolge stellen die Anerkennung kultureller Unterschiede, die Gewährung spezieller, kultureller Rechte und der Schutz gegen kulturelle Diskriminierung effektive Gegengewichte gegen kulturelle Vorurteile und Ausgrenzung in Immigrationsgesellschaften dar, in denen eine sozioökonomische Marginalisierung ethnischer Minderheiten stattfindet (z.B. Kymlicka 1995; Young 1990).

Dieser Prämisse widersprechen Fakten, die belegen, dass die Niederlande weit davon entfernt sind, ein Land zu sein, das die sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen Immigranten und Einheimischen erfolgreich reduziert hat, sondern vielmehr zu den europäischen Einwanderungsländern zu zählen ist, in denen Immigranten sozioökonomisch am weitesten hinter der einheimischen Bevölkerung zurückbleiben, trotz der relativ weitgreifenden Anerkennung und der Rechte, die sie genießen. Zudem zeigen diejenigen anderen europäischen Einwanderungsländer, die der niederländischen Kombination von multikultureller Einwanderungspolitik und großzügigem Wohlfahrtsstaat am nächsten kommen – Schweden und Belgien –, ähnlich ungünstige Integrationsergebnisse, vergleicht man sie mit Ländern, die entweder eine weniger inklusive Integrationspolitik, wie etwa Österreich oder Deutschland, oder einen relativ schmalen Wohlfahrtsstaat, wie etwa Großbritannien, haben. Die Analyse unterstützt die Idee, dass zwischen einerseits der Aufrechterhaltung eines inklusiven Wohlfahrtsstaates mit hohem Versorgungsniveau und andererseits einer Politik des Multikulturalismus, die Immigranten wohlfahrtsstaatliche Leistungen leicht zugänglich macht, ein »progressives Dilemma« (Goodhart 2004; siehe auch Phillips 1999; Barry 2001) besteht.

Es ist wichtig zu betonen, dass wir, wenn wir in dieser Arbeit von Multikulturalismus sprechen, uns auf eine bestimmte Art von politischer Herangehensweise an den Umgang mit kultureller Heterogenität durch Immigration beziehen, und nicht etwa auf diese Heterogenität an sich. Wie Banting and Kymlicka (2006: 9) argumentierten, wird der Begriff Multikulturalismus oft gebraucht, um sowohl die politische Herangehensweise als auch den tatsächlichen Anstieg der Heterogenität als Konsequenz von Immigration zu beschreiben. Es ist jedoch wichtig, diese beiden Bedeutungen auseinanderzuhalten, damit Unzulänglichkeiten bestimmter politischer Maßnahmen nicht

mit Defekten von Immigration und Vielfalt an sich verwechselt werden können.

Wir werden die Niederlande mit denjenigen westeuropäischen Ländern verglichen, die seit den 1950er Jahren die wichtigsten Einwanderungsziele gewesen sind, nämlich mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, der Schweiz, Schweden, Österreich und Belgien. Wir beziehen hier den ausgesprochen anderen Kontext europäischer Staaten wie Spanien, Italien und Irland, die erst jüngst zu wichtigen Einwanderungszielen geworden sind, nicht mit ein. Auch die klassischen Immigrationsländer außerhalb Europas, wie etwa Kanada oder die USA, werden in dieser Analyse nicht berücksichtigt, da diese Staaten eine sehr viel längere und sehr unterschiedliche Einwanderungsgeschichte haben und eine viel selektivere Integrationspolitik betreiben, die den Vergleich mit europäischen Staaten verzerren würde.

Im Folgenden werden wir zuerst aufzeigen, inwiefern sich die integrationspolitischen Ansätze in den europäischen Haupteinwanderungsländern unterscheiden. Anschließend erörtern wir Unterschiede zwischen den Staaten in Bezug auf die Inklusivität und das Versorgungsniveau des Wohlfahrtsstaates sowie die Art und Weise, in der die Wohlfahrtsstaatsregime mit der Integrationspolitik interagieren. Die Erwartungen, die sich von dieser vergleichenden Politikanalyse herleiten, werden dann mit länderübergreifendem Datenmaterial über Integrationsergebnisse in Bezug auf die Erwerbstätigkeit, räumliche Segregation und Haftstrafen überprüft. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass multikulturelle Politik, die keine starken Anreize für das Erlernen der Sprache des Gastlandes und für interethnische Kontakte bietet, in Verbindung mit einem inklusiven und vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat eine geringe Beschäftigungsquote, einen hohen Grad an räumlicher Segregation und eine relativ starke Überrepräsentation von Immigranten unter verurteilten Straftätern zur Folge hat.

INTEGRATIONSPOLITIK IN VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

Viele vergleichende Studien über Staatsangehörigkeit und Integrationspolitik haben sich auf die Regelungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft konzentriert (z.B., Brubaker 1992; Cinar 1994; Kleger and D'Amato 1995; Safran 1997). Der Erwerb der Staatsbürgerschaft

ist ein entscheidender Faktor für den Zugang von Migranten zu Bürgerrechten, da dieser eine formale Gleichheit vor dem Gesetz mit sich bringt. Zusammen mit Schweden und Belgien gehören die Niederlande zu den europäischen Staaten mit den höchsten Einbürgerungsraten, während Deutschland, die Schweiz und Österreich traditionell niedrige Einbürgerungsraten haben.²

Der Zugang zu Bürgerrechten beginnt und endet nicht mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft. Wenn wir T.H. Marshall's (1950) drei Kategorien der Rechte berücksichtigen – zivilrechtliche, politische und soziale –, haben die westlichen Länder die meisten Bürgerrechte auf alle Einwohner ausgedehnt. Eine Ausnahme bildet die Verurteilung für schwerwiegende Straftaten, die zu einem Verlust der Aufenthaltsgenehmigung und Ausweisung des Ausländers führen kann. Einige Staaten, wie etwa Deutschland und die Schweiz, haben diesbezüglich relativ strenge Regeln, während die Möglichkeiten zur Ausweisung von Ausländern in Frankreich und den Niederlanden begrenzter sind (Koopmans et al. 2005: 42-43).

Viele soziale Rechte sind sowohl Staatsbürgern als auch Einwohnern anderer Nationalität zugänglich, aber eine langfristige Abhängigkeit von Sozialhilfe kann den Zugang zu einem sicheren Aufenthaltsstatus oder zur Einbürgerung in manchen Staaten, wie etwa Deutschland und der Schweiz, versperren (siehe z.B. Bauböck 1995; Guiraudon 2000; Koopmans et al. 2005). Die politischen Rechte zu wählen und bei einer Wahl zu kandidieren, werden dagegen Nicht-Staatsbürgern in der Regel nicht eingeräumt (Layton-Henry 1990), aber in einigen Staaten, wie etwa den Niederlanden und Schweden, können Drittstaatsangehörige in Kommunalwahlen wählen und gewählt werden.

Rassismus und Diskriminierung können bei der Umsetzung gleicher Rechte wichtige Barrieren darstellen. Die niederländische Antidiskriminierungs-Gesetzgebung schneidet gemeinsam mit der

2 | Die Einbürgerungsrate in den Niederlanden erreichte ihren Höhepunkt 1996, als nicht weniger als 11 % aller ausländischen Einwohner im Laufe eines Jahres eingebürgert wurden. Unter den hier verglichenen Staaten haben die Niederlande (6,9 %) die höchste Einbürgerungsrate nach Schweden (7,9 %). Belgien (6,7 %) folgt dicht hinter den Niederlanden (Quelle: Migration Information www.migrationinformation.org/; eigene Berechnungen auf Basis der Einbürgerungszahlen aus dem Jahr 2002 und der Anzahl ausländischer Einwohner aus dem Jahr 2001).

Großbritanniens im Vergleich mit den meisten anderen europäischen Einwanderungsländern gut ab (Niessen und Chopin 2002; Koppmans et al. 2005: 45-49). Die niederländische Situation unterscheidet sich von der britischen insofern, als dort die Diskriminierung aus religiösen Gründen vollständig durch die gesetzlichen Regelungen und die Rechtsprechung abgedeckt ist, während in Großbritannien besonders von muslimischen Organisationen schon seit langem beklagt wird, dass die Antidiskriminierungsgesetze im Rahmen des »Race Relations Act« nur schwer gegen Diskriminierung aufgrund religiöser Unterschiede angewandt werden können (Modood 1988).

Ein Beispiel für den niederländischen Ansatz ist eine Gerichtsverhandlung aus dem Jahr 2007, in der die Entscheidung einer lokalen Behörde aufgehoben wurde, einer Frau die Sozialhilfe zu verweigern, weil sie einen vollständigen Gesichtsschleier trug. Zur Begründung war vom Sozialamt angegeben worden, dass die Frau de facto nicht beschäftigungsfähig sei, da es für Kollegen oder Kunden nicht möglich sei, Gesicht und Augen der Frau zu sehen.³ Obschon dies ein extremer Fall ist, veranschaulicht die Situation dieser Frau eine Art und Weise, wie Multikulturalismus in Verbindung mit einem relativ großzügigen Wohlfahrtsstaat zu sozioökonomischer Marginalisierung führen kann. Wenn der Auslegung religiöser Pflichten durch die Betroffene Vorrang vor der Sorge der örtlichen Behörden um ihre Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt wird, hat das aller Wahrscheinlichkeit nach zur Folge, dass die Frau ihr Leben lang von Sozialhilfe abhängig sein wird. Die Tatsache, dass sie dazu bereit ist, hängt wiederum mit dem Sozialleistungsniveau der Niederlande zusammen, das sie (in Verbindung mit anderen Formen der Unterstützung für gering Verdienende, wie etwa Mietzuschüssen) nicht zu einem Leben in elender Armut verdammt.

Der vom British Council und der Migration Policy Group entwickelte Index für Migrations- und Integrationspolitik (MIPEX) ermöglicht eine vergleichende Bewertung des Grades an gesetzlicher Gleichheit von Immigranten in 25 EU-Mitgliedsstaaten sowie in Norwegen, der Schweiz und Kanada.⁴ Ein Staat erzielt hohe Werte auf dem Index, wenn Einwanderer einfach und mit minimalen Ausgangsvoraussetzungen gleiche Rechte erreichen können. Der Index erfasst 140

3 | Siehe www.elsevier.nl/nieuws/nederland/artikel/asp/artnr/156391/rss/true/index.html, Stand 20. September 2007.

4 | Siehe www.integrationindex.eu, Stand 17. Oktober 2007.

Indikatoren in sechs Bereichen: Zugang zur Staatsbürgerschaft, langfristige Aufenthaltsgenehmigungen, Anti-Diskriminierung, Familienzusammenführung, Arbeitsmarktzugang und politische Beteiligung.

Tabelle 1: Indices zur gesetzlichen Gleichstellung und zu kulturellen Rechten für Immigranten

	MIPEX Index 2007 (Höchste Punktzahl = höchste Gleichheit)	LOI Index 1995 (Geringste Punktzahl = höchste Gleichheit)	Cultural rights index 2002 (-1 to +1; höchste Punktzahl = viele kulturelle Rechte)
Österreich	39	3.47	–
Schweiz	50	3.33	-0.85
Deutschland	53	2.48	-0.20
Frankreich	55	1.83	-0.52
Großbritannien	63	2.68	0.31
Niederlande	68	1.57	0.76
Belgien	69	1.73	–
Schweden	88	1.25	–

Tabelle 1 zeigt die Gesamtauswertung der acht Staaten der gegenwärtigen Studie. Es stellt sich heraus, dass Schweden den höchsten Grad an gesetzlicher Gleichheit von Immigranten aufweist, gefolgt von Belgien und den Niederlanden. Diese Staaten sind nicht nur die drei ersten in Tabelle 1, sondern auch im größeren MIPEX-Vergleich von 28 Staaten. Die drei deutschsprachigen Länder Deutschland, Schweiz und Österreich zeichnen sich durch einen relativ hohen Grad der Ungleichheit zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten aus. Österreich nimmt eine besonders niedrige Position in der Rangliste dessen ein, was die Autoren als »beste Integrationspraktiken« bezeichnen. Unter den 28 Staaten belegt es den 26. Platz. Was als »beste Praktik« bezeichnet werden kann, hängt, wie wir im Folgenden noch sehen werden, stark davon ab, ob man sich auf eine formelle Rechtsgleichheit oder eine praktische, ergebnisorientierte Gleichheit bezieht.

Die dritte Spalte der Tabelle vermittelt einen Eindruck von der Stabilität der Unterschiede zwischen den Staaten über die Zeit, indem die MIPEX-Werte von 2007 mit dem Legal Obstacles to Integration Index (LOI) verglichen werden, der von Waldrauch und Hofinger (1997) für das Jahr 1995 zusammengestellt wurde. Trotz der Turbulenzen und Kontroversen um die Immigration und Integration in den letzten Jahren sind die Unterschiede zwischen den Ländern in der Zeit zwischen 1995 und 2007 erstaunlich stabil geblieben. Schweden, Belgien und die Niederlande belegten in beiden Jahren die ersten drei Plätze, obwohl 1995 die Niederlande noch vor Belgien an zweiter Stelle standen. Österreich und die Schweiz wurden in beiden Jahren als die Länder eingestuft, die Immigranten die geringste Gleichheit gewährten, und Frankreich blieb in der Mitte des Spektrums. Der einzige größere Unterschied zwischen den beiden Aufstellungen betrifft Großbritannien, das im 1995er LOI-Index schlechter als Frankreich und Deutschland abschnitt. Waldrauch und Hofinger selbst äußerten allerdings Zweifel an der Gültigkeit dieses Ergebnisses, was hauptsächlich an der Tatsache liegt, dass im britischen Common Law viele Immigrantenrechte zwar nicht formell in die Gesetzgebung aufgenommen, aber von der Rechtsprechung festgelegt worden sind. Daraus schließen die Autoren, dass Großbritannien als »methodologisches Problemkind« im LOI-Index als restriktiver wahrgenommen werden könnte, als es tatsächlich ist. (Waldrauch und Hofinger 1997: 279). Ein weiterer Grund dafür, dass Großbritannien auf dem 2007er Index als Staat erscheint, der mehr Gleichheit bietet, liegt darin, dass der LOI-Index keine Antidiskriminierungsgesetze berücksichtigte, ein Gebiet, auf dem Großbritannien im Vergleich mit vielen anderen Staaten gut abschneidet.

Abgesehen von dieser Dimension der individuellen Gleichheit, unterscheiden Koopmans et al. (2005) eine zweite Dimension der Immigrantenrechte in Bezug auf kulturelle Rechte, die ihnen als Gruppe zugestanden werden, und kulturelle Pflichten, deren Erfüllung der Staat Immigranten im Gegenzug zur Gewährung voller Bürgerrechte auferlegt. Während es bei Staatsbürgerschaft als Dimension der individuellen Gleichheit, die von den MIPEX- und LOI-Indices gemessen wurde, um eine Gleichbehandlung von Einwohnern *ungeachtet* ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität oder ihres kulturellen Hintergrundes geht, bezieht sich die kulturelle Dimension der Staatsbürgerschaft auf *unterschiedliche* Rechte und Institutionen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Rasse, einer Kultur oder

einer religiösen Gruppe basieren. Diese zweite Dimension der Staatsbürgerschaft ist zum Mittelpunkt der philosophischen Diskussionen um Multikulturalismus und Assimilation geworden (z.B. Kymlicka 1995; Joppke and Lukes 1999; Parekh 2002). Koopmans et al. (2005) prüften die folgenden Bereiche für die Dimension der Staatsbürgerschaft in Bezug auf kulturelle Rechte:

1. Kulturelle Bedingungen für die Einbürgerung
2. Erlaubnis islamischer religiöser Praktiken außerhalb öffentlicher Einrichtungen (Aufruf zum Gebet, Schlachtung von Tieren, Beerdigung)
3. Kulturelle Rechte und Vorschriften in öffentlichen Einrichtungen (Islamschulen und Religionsunterricht, Duldung des Kopftuches, spezielle Programme im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen)
4. Recht zur politischen Vertretung (spezielle beratende Körperschaften)
5. Gruppenspezifische Fördermaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt.

Die letzte Spalte von Tabelle 1 zeigt die Gesamtpunktzahl (auf einer Skala von -1 bis +1) der fünf Länder, die in der Studie von Koopmans et al. berücksichtigt wurden. Die Niederlande erscheinen dort als das Land, das den Einwanderern die größte Spanne an kulturellen Rechten eingeräumt hat. Großbritannien steht an zweiter Stelle, und Deutschland belegt eine mittlere Position. Frankreich und die Schweiz sind die beiden Staaten, die am offensichtlichsten zu einer assimilationistischen Position tendieren, indem sie Immigranten relativ wenig kulturelle Rechte einräumen und einen relativ hohen Grad an kultureller Anpassung in öffentlichen Einrichtungen verlangen. Frankreich ist das einzige Land, in dem ein klarer Kontrast zwischen den beiden Dimensionen der Staatsbürgerschaft besteht, da es bezüglich der Dimension der individuellen Gleichheit relativ inklusiv ist, aber der Einräumung kultureller Rechte abgeneigt ist.

Das Fehlen anderer systematischer Studien über die kulturelle Dimension der Staatsbürgerschaft macht es schwierig genau aufzuzeigen, wie es sich für andere Staaten, die nicht unter diesen fünf sind, verhält. In der Literatur wird Schweden als der Staat herausgestellt, der der Art von multikultureller Politik, wie sie in den Niederlanden zu finden ist, am nächsten kommt (siehe Alund und Schierup 1991; Runblom 1994; Soininen 1999). Belgien hat mit den Niederlanden eine Geschichte sozialer und religiöser Segmentierung gemeinsam, die als »Versäulung« bekannt ist (Lijphart 1968; Huyse 1987) und zu

einem Ansatz der segmentierten Eingliederung von Immigranten geführt hat. In Belgien gibt es jedoch wichtige Unterschiede zwischen den beiden Sprachgebieten – so folgt das wallonische Gebiet eher einem Ansatz im französischen Stil, während Flandern stärker vom multikulturellen, niederländischen Ansatz beeinflusst ist (z.B., Bousetta et al. 1999; Gsir et al. 2005). Soweit möglich, werden wir daher das Datenmaterial über die beiden Teile Belgiens separat auswerten.

Einige Beispiele aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen sollen die niederländische Politik in Bezug auf die kulturellen Rechte von Einwanderern illustrieren. Im Bereich der Erziehung (siehe Koopmans et al. 2005: 57-61) waren die Niederlande einer der wenigen europäischen Staaten, die den Unterricht der »eigenen Sprache und Kultur« komplett staatlich subventionierten, bis das Programm 2004 eingestellt wurde. Religionsunterricht für religiöse Minderheiten wird noch immer an öffentlichen Schulen angeboten, und das niederländische Bildungssystem hat es Muslimen und Hindus ermöglicht, dutzende komplett staatlich subventionierte konfessionelle Schulen zu gründen, die in den Niederlanden weiter verbreitet sind als in allen anderen europäischen Staaten (obgleich diese selbst in den Niederlanden lediglich einen geringen Prozentsatz aller muslimischen und hinduistischen Kinder erfassen).

Der öffentliche Rundfunk und das Fernsehen sind in den Niederlanden gesetzlich verpflichtet, zwanzig Prozent ihrer Sendezeit für Programme zu reservieren, die auf ethnische Minderheiten ausgerichtet sind, einige davon in den Sprachen der Immigranten.⁵ Noch 2002 sendete das nationale öffentliche Fernsehen eine Sendung für Kleinkinder parallel in vier Sprachen: niederländisch, türkisch, arabisch und berberisch.⁶ Zusätzlich gibt es subventionierte muslimische und hinduistische Rundfunkanstalten, die für einige Stunden in der Woche religiöse Programme für das öffentliche Radio und Fernsehen produzieren, ebenso wie dutzende Programme des öffentlichen Lokalfernsehens, die auf eine Vielzahl ethnischer Gruppen zugeschnitten sind und von der staatlich subventionierten Rundfunk-

5 | Siehe die Jahresberichte ›Multiculturele programmemeting‹ der öffentlichen Rundfunkanstalten, z.B. http://pics.portal.omroep.nl/upnos/ZakoioIHC_RAP_MC2004_21.pdf, Stand 22. September 2007

6 | Siehe www.omroep.nl/nps/circuskiekeboe/, Stand 22. September 2007.

anstalt Multicultural Television Netherlands (MTNL) produziert werden.⁷

Seit der 1980er Jahre haben die Niederlande eine Reihe von Förderprogrammen für den öffentlichen Sektor umgesetzt (wie etwa das *Etnische Minderheden bij de Overheid* Programm), einige davon für spezifische Berufe, wie die Polizei oder das Militär.⁸ Der niederländische Staat hilft Türken mit doppelter Staatsbürgerschaft, die bei der niederländischen Polizei oder dem Militär angestellt sind, sogar dabei, ihre Pflicht gegenüber ihrem Herkunftsland zu erfüllen, indem er ihnen (seit 2002) einen zinsfreien Kredit von € 6.000 sowie zwanzig Tage bezahlten Urlaub anbietet, um ihrer Wehrpflicht in der Türkei nachzukommen.⁹ Ein weiteres aktuelles Beispiel für Förderung ist das Programm *Mozaiek* der niederländischen Forschungsgesellschaft (NWO), die seit 2004 Promotionsprogramme und Stipendien finanziert, die für Studenten mit Migrationshintergrund aus ethnischen Minderheitsgruppen reserviert sind.¹⁰ Fördermaßnahmen im privaten Sektor sind sehr viel begrenzter. Anders als bei den Programmen im öffentlichen Sektor gab es hier keine Regelung zur bevorzugten Einstellung, sondern lediglich eine Pflicht für Arbeitgeber, Maßnahmen zur Erhöhung des Minderheitenanteils in der Belegschaft zu entwickeln und Bericht darüber zu erstatten. Das Programm wurde 2004 eingestellt.¹¹

Einige Gesellschaften für sozialen Wohnungsbau haben spezielle Projekte für ethnische und religiöse Gruppen aufgebaut, wie etwa ein Mehrgenerationenhaus für Hindus in Den Haag (2006 fertiggestellt) sowie eine Sozialwohnsiedlung für ältere Muslime (2002). Deren »muslimischer« Charakter ist an der Ausrichtung der Toilettensitze (nicht nach Mekka gerichtet) und an der Einteilung der Wohnungen in »private« und »öffentliche« Räume zu erkennen, in deren Mitte

7 | Siehe die Website der MTNL (www.mtnl.nl), Stand 22. September 2007.

8 | Zum EMO-Programm, siehe Smeets (1993). Für berufliche Förderung in der Armee, siehe <http://archieff.trouw.nl/artikel?REC=9e55716d9701ec471c5b8a7b9a345d71>, Stand 9. Oktober 2007.

9 | Siehe http://mpbundels.mindef.nl/33_serie/205/33_205_b110.htm, Stand 25. September 2007.

10 | Siehe www.nwo.nl/subsidiewijzer.nsf/pages/NWOP_5RNBKJ, Stand 22. September 2007.

11 | Siehe www.wetsamen.nl, Stand 22. September 2007.

sich die Küche befindet, was de facto der Frau des Hauses ermöglicht, die Männer im öffentlichen Teil zu bedienen, ohne von ihnen gesehen zu werden.¹² Schließlich subventioniert der niederländische Staat ein weites Spektrum an Immigrantenorganisationen auf ethnischer und religiöser Basis, und hat deren Vorsitzende in repräsentative Räte für jede wichtige ethnische Gruppe kooptiert, die eine wichtige beratende Funktion innehaben.¹³

WOHLFAHRTSSTAATSREGIME IN VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

In diesem Aufsatz vertreten wir den Standpunkt, dass die Auswirkungen von Integrationspolitiken auf die sozioökonomische Stellung von Immigranten in hohem Maße von der Struktur des Wohlfahrtsstaates beeinflusst werden. Esping-Andersen unterscheidet drei Typen des Wohlfahrtsstaates, ausgehend von ihrem »Dekommodifizierungsgrad«, der besagt, inwieweit ein Recht auf Sozialleistungen besteht und ob eine Person ihre Existenzgrundlage erhalten kann, ohne vom Markt abhängig zu sein (1990: 21-22). Dekommodifizierung umfasst sowohl die Reichweite der Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat als auch das Niveau dieser Leistungen. In Esping-Andersens Typologie haben »sozialdemokratische« Wohlfahrtsstaaten den höchsten, »liberale« Wohlfahrtsstaaten den geringsten und »konservative« Wohlfahrtsstaaten einen mittleren Grad an Dekommodifizierung. Von den acht in dieser Abhandlung analysierten Staaten gehört Schweden dem sozialdemokratischen Typ an, Großbritannien (gemeinsam mit beispielsweise den USA, Kanada und Australien) ist dem liberalen Typ zuzuzählen, und Frankreich, Deutschland und die Schweiz sind konservative Wohlfahrtsstaaten. Österreich, Belgien und die Niederlande schwanken zwischen dem konservativen und dem sozialdemokratischen Typ, je nachdem, welchen Aspekt der Dekommodifizierung man berücksichtigt, und natürlich je nach der etwas willkürlichen

12 | Siehe www.woonconsultancy.nl/13.html und marokko.nl/archief/moslimhuizen.wekken.afkeuring.html, Stand 22. September 2007.

13 | Für zwei Beispiele beratender Körperschaften, siehe für Türken unter www.iot.nl und die kürzlich (2004) hinzugekommene beratende Körperschaft für Chinesen unter www.ioc-ch.nl, Stand 22. September 2007.

Entscheidung, wo man die Grenze zwischen einem Typ und dem anderen zieht (siehe Esping-Andersen 1990: 50, 52, 70-72, 74). Die Auswertung der acht Staaten gemäß Esping-Andersens Index ist in Tabelle 2 zu sehen.

Tabelle 2: Indikatoren der Inklusivität und des Leistungsniveaus des Wohlfahrtsstaats

	Dekommodifizierung Stand 1980 (Esping-Andersen)	Index der erwarteten Leistungen 2002 (*10, Scruggs)	Gesamtpunktzahl
Großbritannien	23.4	14.5	37.9
Schweiz	29.8	15.8	45.6
Frankreich	27.5	20.9	48.4
Deutschland	27.7	20.9	48.6
Österreich	31.1	22.0	53.1
Niederlande	32.4	23.3	55.7
Belgien	32.4	23.5	55.9
Schweden	39.1	23.9	63.0

Esping-Andersens Datenmaterial bezieht sich auf die 1980er Jahre, was die Frage aufwirft, ob sich die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten seitdem geändert haben. Scruggs Analyse (2006) von Datenmaterial aus dem Jahr 2002, die ebenfalls in der Tabelle 2 präsentiert wird, zeigt einen hohen Grad an Stabilität in der Rangordnung der Staaten. Die einzige Veränderung bezieht sich auf die Schweiz, die 1980 ein durchschnittliches Dekommodifizierungsniveau hatte, aber 2002 die zweitniedrigsten Werte für die »erwarteten Leistungen« erreichte. Werden die beiden Indikatoren in einem Summenindex zusammengefasst (siehe letzte Spalte der Tabelle 2), können wir den Schluss ziehen, dass in der Zeit zwischen 1980 und 2002 Großbritannien das bei weitem am wenigsten dekommodifizierte Wohlfahrtsstaatssystem hatte und dass Schweden der großzügigste und inklusivste Wohlfahrtsstaat war. Die anderen Staaten liegen näher aneinander, wobei die Schweiz, Frankreich und Deutschland dichter an Großbritannien liegen, und Österreich, die Niederlande und Belgien mehr an Schweden heranreichen.

Warum sollte die »Dekommodifizierung« des Wohlfahrtsstaates oder die »Großzügigkeit der Leistungen« für die sozioökonomische Stellung von Immigranten im Vergleich zu Nicht-Immigranten von Bedeutung sein? Wir werden drei Gründe darlegen, warum Wohlfahrtsstaatsregime Auswirkungen auf das sozioökonomische Gefälle zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten haben können. Der erste kann von Borjas (1989) bekannter und empirisch bestätigter Hypothese abgeleitet werden (z.B. Van Tubergen 2004), dass Immigranten mit einem geringeren Bildungsniveau und der damit einhergehenden schwächeren Stellung auf dem Arbeitsmarkt dazu tendieren, in Staaten auszuwandern, in denen das Einkommen relativ gleichmäßig verteilt ist, die also benachteiligten Gruppen einen relativ guten Schutz gegen wirtschaftliche Not bieten. Immigration in Staaten mit relativ inklusiven und großzügigen Wohlfahrtsstaaten wird also »negativ selektiert«, während Staaten mit größerer sozialer Ungleichheit ein attraktiveres Ziel für gebildete Immigranten darstellen.

Zweitens, wenn sie einmal im Immigrationsland angekommen sind, hängt die Entscheidung von Immigranten, ob sie in die Steigerung ihres Humankapitals investieren sollten oder nicht, um einen Arbeitsplatz zu finden (oder um Arbeitslosigkeit vorzubeugen) von ähnlichen Gesichtspunkten ab (Chiswick und Miller 1995: 248-249). In Wohlfahrtsstaaten mit einem niedrigen Versorgungsniveau ist die ökonomische Einschränkung, die mit einer Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen assoziiert wird, größer, und es besteht ein starker Anreiz für Immigranten, in die Steigerung ihrer Arbeitsmarktchancen zu investieren, durch Aneignung von Sprachkenntnissen, Bildung und den Erwerb von Wissen über die Aufnahmegesellschaft und das Knüpfen von Beziehungen zur Wohnlandbevölkerung. In großzügigen Wohlfahrtssystemen dagegen können Immigranten mit mangelhaftem Human- und Sozialkapital einen relativ ordentlichen Lebensstandard aufrechterhalten, ohne solche Anpassungsleistungen zu vollbringen.

Diese Tendenz kann von einem dritten Mechanismus, der subjektiven Wahrnehmung des Sozialleistungsniveaus, verstärkt werden. Selbst in relativ großzügigen Wohlfahrtsstaaten ist es sicherlich kein Luxus, von staatlicher Hilfe abhängig zu sein. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die subjektive Wahrnehmung des Lebensstandards, der mit der Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen assoziiert ist, bei Einheimischen anders ausfällt als bei Immigranten, besonders für solche der ersten Generation. Deprivation ist immer relativ (Gurr

1970) und abhängig vom Vergleich einer gegenwärtigen Situation mit der eigenen Vergangenheit oder der Situation von Bezugsgruppen. Für Einheimische stellen andere, aber besser gestellte Einheimische die relevante Vergleichsgruppe dar, und daher ist es wahrscheinlich, dass die Abhängigkeit von Sozialhilfe als eine starke Quelle relativer Deprivation angesehen wird. Sowohl für Immigranten als auch für Einheimische wird die Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen im Vergleich mit einer früheren Situation, in der sie noch im Einwanderungsland berufstätig waren, negativ abschneiden (wie sehr negativ, hängt vom Wohlfahrtssystem ab). Für Immigranten ist diese Quelle der relativen Deprivation allerdings im Kontext der europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht immer relevant, weil eine beträchtliche Zahl (besonders Flüchtlinge) sofort in die Abhängigkeit von Sozialhilfe fällt, ohne jede vorhergehende berufliche Anstellung. Im Jahr 2002 zum Beispiel waren in den Niederlanden jeweils 40, 34 und 33 Prozent der neu zugewanderten Immigranten aus Afghanistan, dem Irak und Somalia von Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen abhängig (CBS 2004: 122).

Mit oder ohne vorhergehendes Arbeitsverhältnisses im Einwanderungsland wird die gegenwärtige Situation von Immigranten auch relativ zu ihrer früheren wirtschaftlichen Situation (oder der ihrer Eltern) in ihrem Herkunftsland bewertet. Selbst für Sozialhilfeempfänger wird dieser Vergleich wahrscheinlich positiv ausfallen, da ihr Einkommen aus Sozialleistungen vermutlich weit höher ist als das, was sie in ihrem Herkunftsland verdienten, selbst wenn man die höheren Lebenshaltungskosten im Einwanderungsland berücksichtigt. Außerdem werden Immigranten ihre wirtschaftliche Situation mit der ihrer Familienmitglieder, Freunde und Nachbarn vergleichen, die im Herkunftsland zurückgeblieben sind. Dieser Vergleich fällt ebenfalls häufig vorteilhaft aus, selbst bei jenen, die von Sozialhilfe abhängig sind. Alles in allem ist die relative Deprivation als Anreizfaktor, um in den Aufbau von Humankapital zu investieren, wahrscheinlich für Immigranten wesentlich geringer als für Einheimische, und zwar umso kleiner, je höher das Versorgungsniveau ist, das ein bestimmtes Wohlfahrtssystem bietet. Mit anderen Worten: Wir erwarten, dass das sozioökonomische Gefälle zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten in vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaaten wie Schweden am höchsten und in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien am niedrigsten ist.

DAS ZUSAMMENSPIEL VON INTEGRATIONSPOLITIK UND WOHLFAHRTSSYSTEMEN

Integrationspolitik und Wohlfahrtssysteme interagieren über eine Anzahl verschiedener Mechanismen. Erstens bestimmt die Integrationspolitik den Zugang zu gleichen Rechten im Allgemeinen, und daher auch zu Sozialleistungen. In all den westeuropäischen Staaten, die hier in Betracht gezogen wurden, sind wohlfahrtsstaatliche Rechte prinzipiell allen legalen Einwohnern zugänglich, jedoch kann die Abhängigkeit von Sozialhilfe negative Konsequenzen haben, wie etwa hinsichtlich der Möglichkeit, einen Ehepartner aus dem Herkunftsland nachzuholen, oder eine sicherere Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. In einigen Staaten, wie Deutschland und der Schweiz, kann eine »selbst verschuldete« lange Abhängigkeit von Sozialleistungen zumindest theoretisch zur Abschiebung führen. Solche Nachteile einer Sozialhilfeabhängigkeit können vermieden werden, indem sich ein Immigrant einbürgert, aber einige Länder (z.B. Deutschland) machen es zur Bedingung für die Einbürgerung, nicht von Sozialleistungen abhängig zu sein. Auf Grund dessen wird Sozialhilfeabhängigkeit in Ländern wie Österreich, Deutschland und der Schweiz, in denen die Staatsbürgerschaft schwierig zu erlangen ist, mit viel größeren Nachteilen und Risiken assoziiert als in Ländern mit einem System der offenen Staatsbürgerschaft, wie Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Schweden, wo die meisten Immigranten keine negativen Konsequenzen aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit befürchten müssen.

Zweitens könnte die kulturelle Dimension der Integrationspolitik Konsequenzen für die Humankapitaldefizite haben, mit denen Immigranten in den Arbeitsmarkt eintreten. Politische Maßnahmen, die sprachliche und kulturelle Assimilierung anstreben, üben Druck auf Immigranten aus, sich Fertigkeiten und Wissen anzueignen und soziale Kontakte zu knüpfen, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Multikulturelle politische Maßnahmen hingegen, die die eigene Sprache und Kultur der Immigranten fördern und sie dazu stimulieren, sich an ihrer ethnischen Gemeinschaft zu orientieren, könnten die unbeabsichtigte Konsequenz haben, sprachliche Defizite und das Fehlen kultureller Sozialkompetenz zu verfestigen. Darüber hinaus kann die multikulturalistische Betonung des Bezugs auf die eigene Gruppe und die Bewahrung ihrer Sprache und Kultur der Entwicklung sozialer Kontakte mit Einheimischen über ethnische Gren-

zen hinweg abträglich sein und die Immigranten so einer wichtigen Quelle für Sozialkapital berauben, da die Einheimischen die Schlüssel zum Großteil des Wissens und der Ressourcen zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt in der Hand haben.

Die positiven Auswirkungen des Spracherwerbs auf die Arbeitsmarktbeteiligung sind in zahlreichen Studien belegt worden (z.B. Chiswick und Miller 1995; Dustmann und Fabbri 2003; van Tubergen et al. 2004). Chiswick und Miller (1995: 257-258) zitieren australische Studienergebnisse, die zeigen, dass die Englischkenntnisse unter Immigrantengruppen abnahmen, nachdem 1960 der Unterricht in Minderheitensprachen in der Schule eingeführt wurde. Sie stellen die Hypothese auf, dass die Ursache darin liegt, dass eine Politik des sprachlichen Pluralismus die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass Englisch zu der Sprache wird, die in Immigrantenfamilien zuhause gesprochen wird.

Granovetter (1973) betont generell die Wichtigkeit des Aufbaus von Netzwerken für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Personen, mit denen Netzwerke geknüpft werden, sollten »größeres Wissen und Einfluss« (Wegener 1991: 60) besitzen. Aus diesem Grund sind soziale Kontakte mit Einheimischen für einen Immigranten generell wertvoller, um seine Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, als soziale Kontakte mit anderen Immigranten, da es wahrscheinlich ist, dass diese den selben Mangel an sozialem Wissen und Einfluss haben. Niederländische Studien zeigen, dass tatsächlich ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktbeteiligung von Immigranten und dem Grad, in dem sie soziale Kontakte mit ethnischen Niederländern pflegen, besteht (z.B., Dagevos 2001; Engbersen 2003). Über direkte Bemühungen um sozioökonomische Mobilität hinaus, können Kontakte mit Einheimischen auch indirekte Auswirkungen haben, da sie das Erlernen der Mehrheitssprache fördern. Chiswick und Miller (1995) haben zum Beispiel herausgefunden, dass die Heirat mit einem einheimischen Ehepartner und das Leben in einer Gegend mit niedriger Konzentration von Menschen mit demselben ethnischen Hintergrund starke Prädiktoren für Wohnlandsprachkompetenz darstellen. Die negativen Auswirkungen des Lebens in einer Gegend mit vielen Menschen desselben ethnischen Hintergrunds auf den Spracherwerb sind am größten für Immigranten, die ein geringeres Bildungsniveau aufweisen und schon daher ein größeres Risiko der Arbeitslosigkeit haben (Chiswick und Miller 1995: 263).

Länderübergreifende Vergleiche zur Kompetenz bezüglich der Sprache des Gastlandes gibt es kaum; die verfügbaren Daten deuten jedoch in Richtung eines negativen Zusammenhangs zwischen multikultureller Politik und der Wohnlandsprachkompetenz. Eine niederländische Studie (Dagevos et al. 2007: 45-46), die Türken in Deutschland und den Niederlanden vergleicht, zeigt, dass 52 Prozent der Türken in Deutschland die deutsche Sprache gut beherrschen (19 Prozent schlecht oder gar nicht), wohingegen nur 39 Prozent der niederländischen Türken die niederländische Sprache gut beherrschen (28 Prozent schlecht oder gar nicht). Ersanilli und Koopmans (2007) verglichen Türken in den Niederlanden, Deutschland und Frankreich und fanden heraus, dass niederländische Türken die Sprache ihres Wohnlandes am wenigsten nutzen und gleichzeitig am wenigsten Probleme mit der türkischen Sprache haben. Türken in Frankreich haben eine signifikant höhere Sprachkompetenz in der Sprache ihres Wohnlandes, nutzen diese häufiger in Gesprächen mit Freunden, Ehepartnern, Kindern und Eltern und haben größere Schwierigkeiten mit dem Türkischen als ihre Landsleute in Deutschland oder den Niederlanden.

Die gleiche Studie von Ersanilli und Koopmans (2007) bietet auch seltene länderübergreifende Vergleiche über den Grad der sozialen Kontakte zwischen türkischen Einwanderern und den Mitgliedern der ethnischen Mehrheit. Nach Aspekten ihres persönlichen Umfeldes befragt, gehen französische Türken signifikant häufiger mit Personen der ethnischen Mehrheit aus und empfangen diese auch häufiger als Gäste bei sich zu Hause. Deutsche Türken haben hingegen signifikant mehr Kontakte zur ethnischen Mehrheit an ihrem Arbeitsplatz als französische und niederländische Türken (bezogen auf diejenigen, die eine Arbeitsstelle haben oder hatten). Private und berufliche Kontakte zusammengekommen, haben niederländische Türken den geringsten Zugang zu interethnischem Sozialkapital. Wie wir im Folgenden sehen werden, bestätigen die Ergebnisse hinsichtlich räumlicher Segregation den relativ geringen Grad sozialer Kontakte zwischen Immigranten und ethnischer Mehrheit in den Niederlanden sowie einen eingeschränkteren Grad der sozialen Segregation in Frankreich und Deutschland.

ANMERKUNG ZUR UNTERSCHIEDLICHEN ZUSAMMENSETZUNG DER IMMIGRANTENBEVÖLKERUNG IN DEN VERSCHIEDENEN LÄNDERN

Angesichts der Tatsache, dass es bedeutende Unterschiede im Grad der Integration zwischen den Immigranten verschiedener Herkunftsländer gibt, könnten die gesammelten Daten zu Erwerbstätigkeit, Segregation und Kriminalität von der Zusammensetzung der Immigrantenbevölkerung beeinflusst sein. Einige Autoren sind der Meinung, dass die vergleichsweise schwache sozioökonomische Integration von Immigranten in den Niederlanden daraus resultiert, dass das Land mehr und schlechter ausgebildete Immigranten aufgenommen hat als andere europäische Länder (z.B. Doomernik 1998; Böcker und Thränhardt 2003). Wäre dies richtig, könnten länderübergreifende Unterschiede ganz einfach der unterschiedlichen Zusammensetzung der Immigrantengruppen in den verschiedenen Ländern geschuldet sein und hätten wenig mit Integrationspolitik und wohlfahrtsstaatlichem System zu tun.

Allerdings scheint diese Erklärung nicht auf die Ergebnisse zur niederländischen Integration zuzutreffen und passt auch nicht zu dem allgemeinen Muster der Unterschiede zwischen den Einwanderungsländern, auf das wir im Folgenden stoßen werden, wonach die Niederlande mit Schweden und Belgien eine relativ geringe Beschäftigungsquote, starke Segregation der Wohnbevölkerung und hohe Kriminalitätsraten unter Immigranten gemein haben. Das statistische Kompendium über Bestand und Veränderung der Immigrantengruppen, zusammengestellt von Lederer (1997: 202ff.), zeigt, dass die Niederlande im Zeitraum von 1960–1994 eine höhere Netto-Pro-Kopf-Einwanderungsrate hatten als Belgien, Frankreich und Großbritannien. Aber die Netto-Einwanderung in Schweden, Österreich, Deutschland und der Schweiz übertraf das Niveau der Niederlande. Aus den verfügbaren statistischen Daten geht nicht hervor, dass die Niederlande mehr gering gebildete Immigranten aufgenommen haben. Van Suntum und Schlottböller (2002: 25–27, 179) legen vergleichende Daten über Unterschiede im Ausbildungsniveau von nichtwestlichen Immigranten und einheimischer Bevölkerung vor und zeigen, dass der Rückstand der Immigranten in den Niederlanden größer ist als in Großbritannien und Schweden. In Deutschland, Frankreich, Belgien und Österreich sind nichtwestliche Immigranten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung jedoch weniger gut ausgebildet als in den Niederlanden.

Gleichwohl wird in den nachfolgenden Analysen, wenn möglich, um die Unterschiede in der Zusammensetzung der Immigrantenspopulationen kontrolliert. Die Arbeitsmarkt-Daten beziehen sich nur auf Immigranten aus Nicht-EU-Ländern, damit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass in manchen Ländern (wie der Schweiz) ein relativ großer Teil der Immigranten aus EU-Ländern kommt, während in anderen (wie den Niederlanden) ein relativ großer Teil von außerhalb der EU stammt. Darüber hinaus liegen vergleichende Daten zur Partizipation am Arbeitsmarkt vor, die sich auf spezifische ethnische Gruppen fokussieren. Vergleichende Daten zur räumlichen Segregation stehen jeweils gesondert für einige ethnische Gruppen, wie Marokkaner und Türken, zur Verfügung. Lediglich die Inhaftierungsdaten erlauben keine Aufschlüsselung nach spezifischen Herkunftsländern oder -regionen.

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON IMMIGRANTEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Aus den Argumenten und Ergebnissen zu Integrationspolitik und wohlfahrtsstaatlichen Systemen, die im Vorhergehenden diskutiert wurden, können wir folgende Hypothesen hinsichtlich der Beschäftigungsquote der Immigranten herleiten:

1. Die Beschäftigungsquote der Immigranten (in Relation zur einheimischen Bevölkerung) wird in den relativ großzügigen Wohlfahrtsstaaten des »sozialdemokratischen« Typs (Schweden) geringer sein, in Ländern mit »liberalen« Wohlfahrtsstaaten (Großbritannien) höher sein, während sie in Ländern mit »konservativen« Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Frankreich, Schweiz, Österreich, Belgien, Niederlande) dazwischen liegen wird.
2. Die Beschäftigungsquote der Immigranten wird höher sein in Ländern, in denen gleiche Bürgerrechte schwerer zu erreichen sind (Österreich, Schweiz, Deutschland), geringer sein, wo gleiche Bürgerrechte einfacher zu erreichen sind und der Druck zu kultureller Assimilation gering ist (Großbritannien, Schweden, Niederlande, Belgien-Flandern). In den Ländern, in denen individuelle Rechte leicht zu erreichen sind, der kulturelle Assimilationsdruck jedoch hoch ist (Frankreich, Belgien-Wallonien), werden mittlere Werte erreicht.

Hypothese 1 und 2 kombiniert führen zu:

3. Die Interaktion zwischen Wohlfahrtsstaaten und Integrationspolitik ist multiplikativ: Länder, die entweder einen eingeschränkten Wohlfahrtsstaat mit geringem Fürsorge-Level (Großbritannien) aufweisen oder eine restriktive Integrationspolitik betreiben, die die Rechte der Immigranten von kultureller Assimilation und Vermeidung der Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat (Österreich, Schweiz, Deutschland) abhängig macht, werden eine relativ hohe Beschäftigungsquote der Immigranten aufweisen. Im Gegensatz dazu werden Länder, die über einen vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat verfügen *und* eine multikulturelle Integrationspolitik verfolgen (Schweden, Niederlande; Belgien-Flandern), eine relativ niedrige Beschäftigungsquote der Immigranten erreichen. Länder, die einen vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat mit einer Integrationspolitik kombinieren, die leicht individuelle Rechte gewährt, jedoch einen hohen Assimilationsdruck ausübt, werden eine mittlere Beschäftigungsquote unter Immigranten erreichen (Frankreich, Belgien-Wallonien).

Hypothese 2 und 3 widersprechen der politischen Philosophie des Multikulturalismus, die annimmt, dass Immigranten um so besser integriert werden, je einfacher und schneller sie offizielle Gleichberechtigung erlangen und je mehr sie ihre kulturelle Identität und ihre Bräuche bewahren und entwickeln können. Gingen wir von dieser Annahme aus, müssten wir das genaue Gegenteil der oben genannten Hypothese vorhersagen, nämlich eine relativ hohe Beschäftigungsquote der Immigranten in Ländern wie den Niederlanden und Schweden, und eine geringe Beteiligung in Ländern wie Deutschland und Österreich, wo Immigranten auf stärkere Barrieren zu einer offiziellen Gleichberechtigung treffen, oder in Ländern wie Frankreich, wo es nur wenig Raum für die Anerkennung kultureller Unterschiede gibt.

Tabelle 3 zeigt die Beschäftigungsquoten der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (den Anteil der Personen dieser Altersgruppe, die erwerbstätig sind) und vergleicht Einheimische und Personen, die in Nicht-EU-Ländern geboren sind. Da das absolute Niveau der Netto-Beschäftigungsquote von der Wirtschaftslage und der Art des Sozialversicherungssystems des jeweiligen Landes abhängt, ist der aussagekräftigste Vergleichsmaßstab die Beschäftigungsquote von nicht in der EU geborenen Immigranten in Relation zu der der Einheimischen. Diese wird in der letzten Spalte der Tabelle dargestellt. In nur einem Land, nämlich Österreich, gibt es fast keinen Unterschied

in der Arbeitsmarktpartizipation der beiden Gruppen. Deutschland, die Schweiz und Großbritannien stehen auch relativ gut da, sowie in etwas geringerem Maße auch Frankreich und Belgien-Wallonien. Die Niederlande, Schweden und der flämische Teil Belgiens haben die relativ niedrigsten Beschäftigungsquoten von Nicht-EU-Immigranten. Wenn wir Frauen und Männer getrennt betrachten, ist die Reihenfolge der Länder nahezu die gleiche, mit der Ausnahme, dass Schweden und die Niederlande bei den männlichen Immigranten die Plätze tauschen.

Tabelle 3: Arbeitsmarktbeteiligung (Beschäftigungsquoten) in Prozent der Bevölkerung von 15-64-Jährigen, Durchschnittswerte für 1999-2004

	Einheimische	Außerhalb der 15 EU-Staaten Geborene	Relativer Beschäftigungsgrad außerhalb der 15 EU-Staaten geborener Personen
Österreich	68.1	66.6	0.98
Deutschland*	68.5	59.4	0.87
Schweiz**	79.5	68.5	0.86
Großbritannien	72.0	60.3	0.84
Frankreich	63.5	52.5	0.83
Belgien – Wallonien	56.4	45.1	0.80
Niederlande	75.1	57.8	0.77
Schweden	75.1	54.4	0.72
Belgien – Flandern	64.4	45.3	0.70

Quellen: Eurostat, Labour Force Survey, eigene Berechnung, für Deutschland: Sozioökonomisches Panel, eigene Berechnung. Daten für das zweite Quartal 1999-2004.

* Daten für Deutschland: Jahresdurchschnitt 1999-2004;

** Daten für die Schweiz: Zweites Quartal 2003-2004.

Obwohl wir den Vergleich auf Immigranten aus Nicht-EU-Ländern begrenzt haben, ist es immer noch möglich, dass die Unterschiede zwischen den Ländern teilweise oder insgesamt den verschiedenen

Zusammensetzungen der Population der Nicht-EU-Immigranten zugeschrieben werden müssen. Jedoch sind einige gesicherte Vergleichsdaten zu spezifischen Immigrantengruppen verfügbar, die nicht anzeigen, dass Kompositionseffekte bei den Unterschieden im Ländervergleich, wie wir sie in Tabelle 3 finden, eine wichtige Rolle spielen. In einer Studie, die Immigranten aus dem früheren Jugoslawien in Schweden und Österreich vergleicht, findet Kogan (2003: 607) heraus, dass Exjugoslawen in Österreich mit höherer Wahrscheinlichkeit im Erwerbsleben aktiv sind als einheimische Österreicher (84 Prozent zu 72 Prozent), wohingegen die Exjugoslawen in Schweden viel seltener im Erwerbsleben aktiv sind als einheimische Schweden (54 Prozent zu 85 Prozent). Euwals et al. (2006: 30) haben einen ähnlichen Vergleich zu türkischen Immigranten in Deutschland und den Niederlanden durchgeführt, in der sie die Blinder-Oaxaca-Dekompositionsmethode anwandten, um die Unterschiede zwischen Einheimischen und türkischen Immigranten zu errechnen, die nach Alter und Ausbildungsgrad standardisiert wurden. In beiden Ländern liegt die standardisierte Beschäftigungsquote der türkischen Immigranten unter der der Einheimischen. Die Unterschiede zwischen Türken und Einheimischen sind jedoch in den Niederlanden (21 Prozent bei Männern und 20 Prozent bei Frauen) viel größer als in Deutschland (6 Prozent bei Männern und 7 Prozent bei Frauen).

Wenn wir zu den Hypothesen, die wir am Anfang dieses Kapitels formuliert haben, zurückkehren, können wir zu dem Schluss kommen, dass diese von den Vergleichsdaten weitgehend bestätigt werden. Übereinstimmend mit Hypothese Nummer 1 zeigt Großbritannien mit seinem liberalen wohlfahrtsstaatlichen System eine relativ gute Integration der Nicht-EU-Immigranten auf dem Arbeitsmarkt, wohingegen der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat Schweden mit einer relativ schwachen Arbeitsmarktintegration verknüpft ist. Die Wohlfahrtsstaatsperspektive erklärt jedoch nicht, warum Österreich, Deutschland und die Schweiz sogar eine noch höhere Erwerbstätigkeit von Immigranten als Großbritannien aufweisen, und warum die Niederlande und Flandern genauso schlecht dastehen wie Schweden.

Diese Abweichungen lassen sich mit der zweiten Hypothese gut erklären, die besagt, dass die Beschäftigungsquote von Immigranten negativ zusammenhängt mit der Leichtigkeit, eine offizielle Gleichstellung zu erreichen, und dem Fehlen eines starken Druckes zu kultureller Assimilation. Diese integrationspolitische Erklärung ist wiederum mit der Abweichung in Großbritannien konfrontiert,

das Immigranten ein relativ hohes Maß an Gleichstellung und Anerkennung kultureller Unterschiede zugesteht, aber immer noch ein relativ hohes Niveau der Integration auf dem Arbeitsmarkt erreicht. Daher bringt die kombinierte Hypothese 3 die besten Ergebnisse: Länder, die entweder einen eingeschränkten Wohlfahrtsstaat oder eine restriktive und assimilierende Integrationspolitik haben, weisen die höchsten Beschäftigungsquoten von Immigranten auf. Dagegen zeigen Länder, die einen großzügigen Wohlfahrtsstaat mit leichtem Zugang zu gleichen Bürgerrechten und begrenztem Assimilierungsdruck verbinden (Schweden, die Niederlande und der flämische Teil Belgiens), die niedrigsten Beschäftigungsquoten von Immigranten.

SEGREGATION IM WOHNBEREICH IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Bei der Betrachtung der räumlichen Segregation ist es weniger nahe liegend, einen Effekt des Wohlfahrtsstaates zu erwarten. Einerseits verringert ein starker Wohlfahrtsstaat die Einkommensunterschiede, was die Möglichkeiten der Immigranten auf dem Wohnungsmarkt verbessern könnte. Andererseits haben wir gesehen, dass Immigranten in starken Wohlfahrtsstaaten häufiger dazu neigen, ökonomisch inaktiv zu sein, was wiederum ihre Möglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt einschränken würde, weil es sie von billigen oder subventionierten Unterkünften abhängig macht, die für gewöhnlich in bestimmten Vierteln konzentriert sind.

Eine Erwartung kann hinsichtlich des Effekts der Integrationspolitik formuliert werden. Segregation ist nicht nur von den finanziellen Möglichkeiten bestimmt, sondern auch von der kulturellen Vorliebe, sowohl von der Minderheit der Immigranten als auch von der einheimischen Mehrheit, zwischen Menschen der gleichen Ethnizität oder Religion zu leben. Auch wenn die freiwillige Selbst-Segregation der Immigranten eine Rolle spielen mag, hat die Präferenz der ethnischen Mehrheit im Allgemeinen den größeren Einfluss auf die Struktur der Segregation. Die Angehörigen der Mehrheit haben auf Grund höherer Einkommen und besserer Kenntnis des Wohnungsmarktes mehr Möglichkeiten zu wählen, wo sie wohnen wollen. In manchen Fällen – wie etwa den Niederlanden – bevorzugt das Wohnungsvergabesystem diejenigen, die bereits länger in der Stadt wohnen. Unsere These ist, dass die Neigung, unter Menschen der gleichen Ethnizität

zu leben, sowohl unter den Immigranten als auch unter der Mehrheitsbevölkerung durch eine Integrationspolitik gestärkt wird, die Assimilation ablehnt und die Immigranten dazu ermutigt, ihre eigenen Bräuche zu bewahren. Eine Politik, die kulturelle Unterschiedlichkeit betont, kann zu einer Entfremdung der Mehrheitsbevölkerung von den Minderheiten beisteuern, weil Sprachprobleme und andersartige Bräuche dazu führen, dass sich die Einheimischen in Vierteln, in denen sich viele Immigranten ansiedeln, weniger »zu Hause« fühlen (siehe z.B. Sniderman und Hagendoorn 2007). Die Leithypothese dieses Absatzes ist daher:

4. Die räumliche Segregation von Immigranten wird in Ländern mit multikultureller Integrationspolitik, wie den Niederlanden, Schweden, Großbritannien und Belgien, stärker ausgeprägt sein, und in Ländern, die die Assimilation der Immigranten in die kulturelle Mehrheit stärker betonen, wie Österreich, Deutschland, Frankreich und der Schweiz, weniger deutlich hervortreten.

Räumliche Segregation ist im internationalen Vergleich nur schwer zu untersuchen. Zu den üblichen Problemen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Immigrantengruppen kommt, dass Segregationsdaten abhängig von der Größe der räumlichen Einheiten (Stadtteile, Stadtbezirke u.s.w.) sind, in denen die Indices errechnet werden (siehe z.B. Musterd und de Winter 1998; Musterd 2005). Dieses Problem ist jedoch handhabbar, da für einige Städte Daten zu Aggregationen verschiedener Größenordnung verfügbar sind, die zeigen, dass die Wahl der Größeneinheit der Untersuchung nur wenig Auswirkung auf die daraus resultierenden Segregations-Indices hat.¹⁴ Tabelle 4 zeigt Daten zu einer Auswahl von ethnischen Gruppen in Städten der acht Länder, die in diesem Aufsatz diskutiert werden.

14 | Die Segregationsindices in Tabelle 4 für Bangladescher in Birmingham und London beziehen sich auf die Ebene von »wards« (ungefähr 10.000 Einwohner, der untere Wert) oder alternativ auf der Ebene von »enumeration districts« (ungefähr 500 Einwohner, der obere Wert) als Einheit der Untersuchung. Die Segregationsindices für Türken in Amsterdam beziehen sich auf drei Ebenen der räumlichen Segregation und unterscheiden nach 1.216 Flächenrastern (der obere Wert) beziehungsweise 389 oder 93 Stadtvierteln (mit identischen unteren Werten des Segregationsniveaus). Siehe Musterd 2005: 333-334.

Tabelle 4: Segregations-Indices (0-100) verschiedener Immigrantengruppen in ausgewählten europäischen Städten

Antwerpen – Nordafrikaner	70
Bradford – Bangladescher	70
Birmingham – Bangladescher	68-79
Birmingham – Pakistaner	66
London – Bangladescher	63-75
Stockholm – Türken	60
Bradford – Pakistaner	60
Brüssel – Marokkaner	59
Stockholm – Iraner	57
Stockholm – Somalier	56
Den Haag – Türken	53
Den Haag – Minderheiten	52
Rotterdam – Türken	50
London – Pakistaner	49
Den Haag – Marokkaner	48
London – Schwarze Kariben	45
Birmingham – Schwarze Kariben	42
Rotterdam – Minderheiten	42
Amsterdam – Marokkaner	42
Amsterdam – Türken	40-45
Den Haag – Surinamer	39
Amsterdam – Surinamer	34
Zürich – Türken *	34
Amsterdam – Minderheiten	33
Ile de France – Marokkaner *	33
Ile de France – Algerier *	32
Düsseldorf – Türken	30
Wien – Ausländer	30
Düsseldorf – Marokkaner	28
Frankfurt – Marokkaner	27
Bern – Muslime	27
Rotterdam – Surinamer	26
Lille – Nichtfranzosen	25
Paris – Algerier	23
Frankfurt – Türken	19
München – Ausländer	12

Quellen: Murdie und Borgegard 1998 (Stockholm, Türken und Somalier); Gächter 2005 (Bern); Heye and Leuthold 2004 (Zürich); Préteceille 2006 (Ile de France); alle anderen Daten von Musterd 2005. Alle Zahlen sind Segregations-Indices, außer denen mit Stern gekennzeichneten, die Dissimilarity-Indices zwischen der entsprechenden Gruppe und Einheimischen darstellen.

Die Ergebnisse in der Tabelle verdeutlichen zwei Punkte: Zum einen gibt es wesentliche Unterschiede zwischen ethnischen Gruppen. Sowohl in Großbritannien als auch in den Niederlanden ist der Grad der Segregation bei Gruppen mit muslimischem Hintergrund viel höher als bei Schwarzen aus der Karibik (Surinamern in den Niederlanden). In Stockholm (siehe Murdie and Borgegard 1998: 1879) lassen sich ähnliche Unterschiede zwischen muslimischen Gruppen wie Türken, Somaliern und Iranern auf der einen Seite und europäischen Immigranten (in der Tabelle nicht dargestellt) wie Polen (Segregations-Index 20) und Jugoslawen (31) auf der anderen Seite feststellen. Ähnliches finden wir in Paris vor: Algerier (23) leben in stärkerer Segregation als Portugiesen (Segregations-Index 12; siehe Musterd 2005: 334). Diese Unterschiede zwischen den Gruppen bestätigen das oben genannte Argument, dass Segregation mit dem Grad der kulturellen Differenz zusammenhängt. Als ein Ergebnis der Kombination aus Selbst-Segregation und Abwendung der Mehrheit, leben die kulturell verschiedeneren, muslimischen Gruppen stärker räumlich getrennt vom Rest der Bevölkerung als europäische Immigranten oder postkoloniale Immigranten aus der Karibik, die für gewöhnlich fließend Niederländisch oder Englisch sprechen und meistens einen christlichen Hintergrund haben.

Zum zweiten sind – selbst wenn wir Ursprungsland oder -region der Immigrantengruppen konstant halten – bedeutende Unterschiede zwischen einzelnen Städten und Ländern zu beobachten. Diese Unterschiede sind weithin im Einklang mit den Erwartungen, die in Hypothese 4 formuliert wurden. Wenn wir die Türken untersuchen, stellen wir fest, dass diese die höchsten Segregationsraten in Stockholm und den drei holländischen Städten haben, wohingegen sie in Zürich, Düsseldorf und Frankfurt gleichmäßiger verteilt über die Stadt leben. Eine weitere Schweizer Stadt, Bern, fällt in das gleiche Muster, obwohl sich hier die Daten auf Muslime insgesamt beziehen.

Immigranten aus dem Maghreb (Libyer, Tunesier, Marokkaner, Algerier) leben in Antwerpen und Brüssel am stärksten segregiert, gefolgt von den drei holländischen Städten. Deutlich niedrigere Segregationsniveaus der Maghrebener finden sich in Düsseldorf und Frankfurt, wie auch in Paris und der Ile de France, der Region direkt um Paris herum. Das letzte Ergebnis ist bemerkenswert angesichts des Eindrucks, der durch die Unruhen in den Banlieux 2006

entstanden ist, dass urbane französische Regionen durch besonders hohe ethnische Segregationslevel charakterisiert seien.

Schließlich können wir in einigen Städten die Segregation aller Minoritäten oder Ausländer zusammengenommen vergleichen. Diese Ergebnisse entsprechen den gleichen Mustern wie jene für Türken und Maghrebiner. In den drei holländischen Städten sind die Segregationsniveaus am höchsten, etwas niedriger in Wien und deutlich niedriger in Lille und München. In Bezug auf Großbritannien ist es lediglich möglich, die karibischen Migranten dort und in den Niederlanden zu vergleichen. Diese Gegenüberstellung zeigt höhere Niveaus der Segregation in britischen als in holländischen Städten. Vergleicht man die britischen Zahlen für Pakistaner und Bangladescher mit den muslimischen Gruppen in anderen Ländern, bestätigt sich, dass britische Städte stark segregiert sind: auf oder über dem Niveau von Antwerpen, Brüssel und Stockholm.

Angesichts des hohen Niveaus räumlicher Segregation in Belgien, Schweden, den Niederlanden und Großbritannien können wir aus diesem Abschnitt den Schluss ziehen, dass es einen Zusammenhang zwischen multikultureller Integrationspolitik und sozialer Segregation zu geben scheint. Im Gegensatz dazu zeigen Länder, die mehr Nachdruck auf Assimilation gelegt haben, eher gemäßigte Niveaus der räumlichen Segregation. In Schweden, Belgien und den Niederlanden sind hohe Niveaus der räumlichen Segregation mit geringer Partizipation am Arbeitsmarkt verbunden, während in Großbritannien eine starke ethnische Segregation neben einer relativ hohen Beschäftigungsquote steht. Dennoch sind diejenigen Gruppen, die in Großbritannien die stärkste Segregation aufweisen – Pakistaner und Bangladescher –, auch diejenigen, die die niedrigste Arbeitsmarktbeteiligung haben (Modood et al. 1997). Dies bestätigt, dass die Verbindung zwischen Arbeitsmarktbeteiligung und Segregation auch in Großbritannien besteht, nur dass sie auf einem allgemein höheren Niveau der Arbeitsmarktbeteiligung in Erscheinung tritt, was dem weniger großzügigen System des Wohlfahrtsstaates in diesem Land geschuldet ist.

KRIMINALITÄTSRATEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH: DER ANTEIL VON IMMIGRANTEN AN INHAFTIERTEN

Wenn es einen Aspekt zur Integration gibt, der geeignet ist, Fremdenfeindlichkeit zu mobilisieren, ist das die angebliche oder tatsächliche Verbindung von Immigranten mit Kriminalität. Es gibt verschiedene Gründe, warum viele Immigrantengruppen quer über Europa höhere Kriminalitätsraten aufweisen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Immigranten sind überproportional häufig arbeitslos und arm, und sie haben eine viel jüngere Bevölkerungsstruktur als der Rest der Bevölkerung. Das sind wohlbekannte Risikofaktoren für kriminelles Verhalten. Zusätzlich mag ein Teil der Überrepräsentation der Immigranten unter den Verurteilten den Diskriminierungstendenzen von Polizei und Justiz geschuldet sein.

Uns geht es folglich nicht darum, dass Immigranten eher zu Kriminalität neigen als andere Bürger. Uns interessiert, in welchem Ausmaß es internationale Unterschiede in der Rate der Überrepräsentation von Immigranten unter Inhaftierten gibt. Da die Wahrscheinlichkeit, in kriminelles Verhalten verstrickt zu werden, stark mit der sozioökonomischen Stellung einer Person verbunden ist, lautet unsere Hypothese:

5. Die Länder mit einer niedrigen Beschäftigungsquote unter Immigranten sind auch die, in denen Immigranten stärker unter den Inhaftierten überrepräsentiert sind.

Tabelle 5 zeigt den Anteil der Ausländer an den Inhaftierten in Relation zum Anteil der ausländischen Bürger an der Gesamtbevölkerung eines Landes. Bedauerlicherweise sind keine Inhaftierungsdaten auf Basis von Ethnizität oder Geburtsland verfügbar. Tabelle 5 beinhaltet jedoch alternative Statistiken für zwei Länder, die auf den im Ausland geborenen Inhaftierten in den Niederlanden und den Inhaftierten nach Rassenzugehörigkeit in Großbritannien basieren. Obwohl diese verschiedenen Maßstäbe einen starken Einfluss auf die absoluten Inhaftierungsraten (erste Spalte der Tabelle) ausüben, beeinflussen sie das Maß, das uns hier interessiert, nicht stark, nämlich den relativen Grad der Überrepräsentation der Immigranten unter den Inhaftierten (dritte Spalte der Tabelle).

Tabelle 5: Anteil der Ausländer an den Inhaftierten, 2002-2004 (für die Niederlande auch die im Ausland geborenen Inhaftierten, für Großbritannien auch Minderheiten nach Rassenzugehörigkeit)

	Ausländer als % der Inhaftierten	Ausländer als % der Bevölkerung	Grad der Über- repräsentation von Ausländern	Rate der Inhaftier- ten pro 100.000 Einwohner (2004)
Niederlande	33.2 %	4.2 %	7.9	123
Niederlande (im Ausland geboren, 2002)	53.0 %	9.5 %	5.6	123
Schweden	27.2 %	5.4 %	5.0	81
Belgien	40.9 %	8.3 %	4.9	88
Frankreich	21.4 %	5.6 %	3.8	91
Schweiz	70.5 %	19.1 %	3.7	81
Österreich	33.0 %	9.4 %	3.5	110
Deutschland	29.9 %	8.8 %	3.4	98
England und Wales	12.2 %	3.9 %	3.1	141
Großbritannien (ethnische Minder- heiten, 2000)	18.0 %	7.5 %	2.4	141

Quellen: International Centre for Prison Studies; Home Office (Minderheiten UK); Dienst Justitiële Inrichtingen (im Ausland Geborene NL); OECD Zahlen beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung.

(siehe www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe.html, Stand 18. Dezember 2007)

Die Abweichung zwischen den Ländern ist stark. Die Überrepräsentation von Häftlingen mit Immigrationshintergrund ist in den Niederlanden mit Abstand am stärksten. Dort ist ihr Anteil an den Inhaftierten, abhängig von der ausgewählten statistischen Grundlage, sechs bis acht Mal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz dazu sind in Großbritannien Ausländer und rassische Minderheiten nur zwei bis drei Mal so häufig im Gefängnis. Die Unter-
schiede

de zwischen den Ländern, die wir in Tabelle 5 gefunden haben, sind denen bei den Beschäftigungsquoten sehr ähnlich. Neben den Niederlanden schneiden auch Schweden und Belgien in beiden Punkten schlecht ab, wohingegen die Überrepräsentation von Immigranten in Deutschland und Österreich, und in geringerem Ausmaß in der Schweiz, vergleichsweise niedriger ist.¹⁵ Frankreich befindet sich in beiderlei Hinsicht in der Mitte.

Alternativ könnte man argumentieren, dass eine starke Überrepräsentation von Immigranten in den Gefängnissen nicht so sehr vom unterschiedlichen Grad der Beteiligung von Immigranten an Verbrechen, sondern von der allgemeinen, landesweiten Rate der Inhaftierungen in den Ländern verursacht ist. Eine ähnliche Rate von inhaftierten Immigranten müsste dann zu einer starken Überrepräsentierung in Ländern führen, die eine allgemein niedrige Inhaftierungsrate haben. Umgekehrt könnte man auch argumentieren, dass eine von einer hohen Inhaftierungsrate gekennzeichnete Sicherheitspolitik auf Immigranten unverhältnismäßig einwirkt, und deshalb die Überrepräsentation der Immigranten unter den Inhaftierten dort höher sein wird, wo die allgemeinen Inhaftierungsraten hoch sind. Wie die letzte Spalte von Tabelle 5 zeigt, ist keine dieser alternativen Erklärungen gültig, weil es keinen wie auch immer gearteten Zusammenhang zwischen allgemeiner Inhaftierungsrate und dem Grad der Überrepräsentation der Immigranten gibt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Erfahrungen der in dieser Arbeit berücksichtigten nordwesteuropäischen Einwanderungsländer lassen sich als ein natürliches Experiment mit der Integration von Neueinwanderern und der Handhabung von kultureller Vielfalt betrachten. Die ehemals ethnisch verhältnismäßig homogenen Länder wurden in etwa zur gleichen Zeit zu Einwanderungsländern – in den 1950er und 1960er Jahren. Mit Ausnahme von Großbritannien, wo postkoloniale Zuwanderer aus der Karibik und Südasien überwogen, rekrutierte sich der Großteil

15 | Das Schweizer Ergebnis sollte mit Vorsicht interpretiert werden. Da der Anteil von Ausländern an der Schweizer Bevölkerung sehr viel höher ist als in anderen Ländern (siehe die zweite Spalte von Tabelle 5), ist die Überrepräsentationsrate von einem Deckeneffekt beeinflusst.

der Immigranten aus den Mittelmeerländern inklusive der muslimischen Regionen des Maghreb und der Türkei.

In den Anfangszeiten der Gastarbeiteranwerbung waren die Praktiken der Eingliederung, die die verschiedenen Länder entwickelten, ziemlich ähnlich. Sie begannen zu dem Zeitpunkt voneinander abzuweichen, als klar wurde, dass Einwanderung ein dauerhaftes Phänomen geworden war. Einige Länder mit einer eher ethnischen Tradition von Staatsbürgerschaft, wie Deutschland, Österreich und die Schweiz, errichteten hohe Barrieren für die Migranten, die die vollen Bürgerrechte erlangen wollten, und machten das Bleiberecht von Leistungen auf dem Arbeitsmarkt und Vorstrafenfreiheit abhängig. Außerdem machten diese Länder wenig Zugeständnisse an die kulturellen Besonderheiten der Einwanderer. Andere Länder wie die Niederlande und Schweden wählten die entgegen gesetzte Richtung und argumentierten, dass Integration am besten erreicht werden könne, indem Immigranten der Zugang zu den vollen Bürgerrechten leicht gemacht würde, ihr Bleiberecht selbst im Fall von Abhängigkeit von Sozialhilfe oder strafrechtlicher Verurteilung gesichert würde und staatliche Unterstützung und Schutz ihrer Sprachen, Kulturen sowie ihrer ethnischen Organisationen und Institutionen gewährt würden. Frankreich verfolgte eine Kombination von individueller Gleichberechtigung und Zurückhaltung bei der Anerkennung und Förderung von Unterschieden zwischen kulturellen Gruppen.

Jetzt, mehrere Jahrzehnte nachdem diese verschiedenen politischen Linien umgesetzt wurden, können wir erkennen, wie sich diese unterschiedlichen Vorgehensweisen auf die Ergebnisse der Integration in einer Vielzahl von Bereichen, wie etwa Arbeitsmarkt, Segregation und Kriminalität, niedergeschlagen hat. Die Niederlande spielen in diesem natürlichen Experiment eine entscheidende Rolle, weil sie die Regeln des Multikulturalismus als einer Philosophie der Integration (Favell 1989) in einem Maße wie kein anderes europäisches Land umsetzten. Wenn wir die Ergebnisse der niederländischen Integrationspolitik als Testfall dafür ansehen, ob staatlich geförderter Multikulturalismus ein erfolgreiches Rezept für die Integration von Einwanderern sein kann, ist das Ergebnis ziemlich ernüchternd. Auf der Grundlage der multikulturellen Philosophie hätten die Niederlande vergleichsweise erfolgreich darin sein müssen, die Probleme der Integration zu lösen und Ausschluss und Segregation zu bekämpfen. Ganz im Gegenteil sehen sich die Niederlande einer niedrigen Arbeitsmarktbeteiligung, starker Segregation und einer vergleichs-

weise hohen Kriminalitätsrate unter Einwanderern gegenüber. Die Niederlande teilen diese enttäuschenden Ergebnisse mit zwei Ländern, die einer ähnlichen Integrationsphilosophie gefolgt sind – Schweden und Belgien. Im Gegensatz dazu schneiden diejenigen Länder, die nach den Annahmen der multikulturellen Philosophie mit besonders akuten Integrationsproblemen geschlagen sein sollten – Österreich, Deutschland und die Schweiz –, besser ab, ob wir nun die Beschäftigungsquoten, das Niveau der Segregation oder die Inhaftierungsraten betrachten.

Wir haben betont, dass es wichtig ist, die Interaktion zwischen multikultureller Integration und dem Wohlfahrtsstaat zu bedenken. In Ländern mit einem begrenzten Wohlfahrtsstaat, wie etwa Großbritannien und den klassischen Einwanderungsländern, werden Einwanderer im Großen und Ganzen von der Marktdisziplin gezwungen, es aus eigener Kraft zu schaffen. Auch wenn einige in ethnischen Nischen überleben mögen, sind doch die meisten gezwungen, sich sprachliche und kulturelle Fähigkeiten anzueignen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. In Ländern wie den Niederlanden, Schweden und Belgien jedoch waren Einwanderer in der Lage, ohne diese Anpassungen mit Hilfe von Wohlfahrtsunterstützung zu überleben. Die im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern wie etwa den USA weniger toleranten Reaktionen gegenüber Einwanderern in europäischen Wohlfahrtsstaaten müssen ebenfalls in diesem Kontext gesehen werden. Fehlt ein starker Wohlfahrtsstaat, erscheint Einwanderung den meisten Menschen eher vorteilhaft, da sie Dienstleistungen und Produkte zu niedrigen Kosten verfügbar macht. Aber angesichts der Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat, die multikulturelle Politik in Staaten wie den Niederlanden, Schweden und Belgien hervorgebracht hat, werden Einwanderer dort nicht notwendigerweise als ökonomische Bereicherung angesehen (siehe für die Niederlande z.B. Lakeman 1999; van Dalen 2001; Ederveen et al. 2004: 52 ff).

Warum erzielten manche europäische Länder bessere Ergebnisse? Großbritannien zeigte günstige Ergebnisse hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Kriminalitätsrate, hat jedoch eine ausgeprägte räumliche Segregation. Die Tatsache, dass gebürtige Briten und vor allem muslimische Einwanderer häufig stark voneinander getrennt leben, wurde in den letzten Jahren Thema kontroverser Debatten in Großbritannien. Diese nahmen ihren Anfang mit dem Community Cohesion Report (Home Office 2001), der die ethnischen Krawalle in nordenglischen Städten im Sommer 2001 mit der hohen Kon-

zentration von Muslimen dort begründete. Seither haben einheimische Terroristenzellen, die ihren Ursprung in solchen segregierten Gemeinden haben, weiteren Treibstoff für diese Debatten geliefert. Dennoch kann Großbritannien als ein Land angesehen werden, dass multikulturelle Politik betrieben hat – wenn auch im Vergleich zu den Niederlanden in begrenzter Form –, ohne negative sozioökonomische Ergebnisse zu produzieren, mit der Ausnahme der räumlichen Segregation. Zur Begründung haben wir argumentiert, dass Großbritannien über ein weniger großzügiges Wohlfahrtssystem verfügt als die kontinentalen, nordwesteuropäischen Staaten, mehr als diese die Selbstverantwortung des Einzelnen betont und mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor geschaffen hat. Eine ergänzende Erklärung für die vergleichsweise besseren britischen Ergebnisse mag sein, dass die britische Einwandererpopulation stark von postkolonialen Gruppen dominiert ist, die bereits vorher sprachlich und kulturell mit dem Einwanderungsland verbunden waren.

Die deutschsprachigen Länder haben ihr vergleichsweise gutes Abschneiden auf anderem Wege erreicht. Obwohl sie – zumindest Deutschland und Österreich – über ein relativ großzügiges und umfassendes Sozialsystem verfügen, macht ihr restriktives Ausländerrecht die Einbürgerung und Aufenthaltsgenehmigung abhängig von Leistung und Verhalten. Einwanderer, die langfristig von Sozialhilfe abhängig werden, riskieren ihre Ausweisung, zumindest ist dies aber eine Hürde auf dem Weg zu einem sicheren Aufenthaltsstatus. Auch mit einer Verurteilung für Straftaten, selbst relativ geringfügige, riskiert ein Einwanderer in diesen Ländern seinen Aufenthaltsstatus bzw. verliert den Zugang zu einem sicheren Bleibestatus. Auf eine Art haben die Wohlfahrtsstaaten dieses Typs die Disziplin, die der Markt den Immigranten in Ländern wie Großbritannien oder den Vereinigten Staaten auferlegt, durch Disziplinierung mittels des Staats ersetzt. Im Kontrast dazu waren die niederländischen und schwedischen Herangehensweisen, die Einwanderern umfassende Rechte inklusive unbeschränktem Zugang zur ganzen Bandbreite der Leistungen des Wohlfahrtsstaates angeboten haben, ohne dafür im Gegenzug viel zu verlangen, sicherlich gut gemeint; anstatt jedoch auf den Ambitionen und der Energie der Einwanderer aufzubauen, wurden diese oft genug zu passiven Kunden eben dieses Wohlfahrtsstaates gemacht.

Um solche Ergebnisse zu verhindern, könnten die europäischen Länder den Zugang zu und den Umfang von Sozialleistungen und so-

zialer Sicherung begrenzen und sich auf diese Weise Großbritannien oder den Vereinigten Staaten angleichen. Ein Schritt der Niederlande in diese Richtung aus jüngster Zeit war die Abschaffung der Sozialhilfeberechtigung für alle unter 27-Jährigen. Eine weitere politische Maßnahme, die von vielen europäischen Ländern übernommen wurde – und nicht zufällig in den Niederlanden zuerst vorgestellt wurde –, ist der stärkere Nachdruck auf sprachliche und, bis zu einem gewissen Grad, kulturelle Anpassung in Form von verpflichtenden Integrationskursen für sowohl neu angekommene Einwanderer wie für diejenigen, die von Sozialhilfe abhängig sind. Eine letzte mögliche politische Antwort wäre der Weg in Richtung der deutschsprachigen Länder, d.h. das Abhängigmachen des Zugangs zu den vollen Bürgerrechten von Verhalten und Leistung.

Wir betonen, dass die ernüchternden Schlussfolgerungen, die diese Arbeit aus dem Multikulturalismus als Strategie der Integrationspolitik zieht, sich lediglich auf seine Effekte auf die sozioökonomischen Partizipation und Gleichheit beziehen. Es mag sein, dass multikulturelle Politikansätze aus anderem Blickwinkel sehr erfolgreich gewesen sein könnten, beispielsweise wenn man die politische Beteiligung von Einwanderern betrachtet (z.B. Fennema und Tillie 1999). Weiterhin wurden berechtigte normative Gründe vorgetragen (unter vielen anderen Kymlicka 1995; Carens 2000; Parekh 2002), warum staatliche Unterstützung und Anerkennung von kulturellen Differenzen an sich wertvoll sind. Die Daten, die in dieser Arbeit präsentiert werden, lassen jedoch erkennen, dass bei der Abwägung solcher politischen Ansätze – zumindest im Kontext von entwickelten Wohlfahrtsstaaten – die Zielkonflikte mit sozioökonomischer Partizipation und Gleichheit in Betracht gezogen werden müssen. Normative Theoretiker des Multikulturalismus haben die Tendenz, sich fast ausschließlich mit abstrakten gesellschaftlichen Rechten und deren Anerkennung zu beschäftigen. Es ist aber gleichermaßen notwendig und von normativem Gewicht, die konkreten Ergebnisse von Integrationspolitik im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Partizipation, Gleichheit und Segregation zu betrachten.

Wenn uns die europäische Erfahrung eines lehrt, dann dies: Im Umgang mit den komplexen Themen Diversität und Gleichheit in Einwanderungsgesellschaften können wir nicht einfach annehmen, dass das, was aus einer normativ-rechtlichen Perspektive vorzuziehen wäre, auch von einem ergebnisorientierten Standpunkt aus praktisch effizient sein wird.

LITERATUR

- Alund, A. und Schierup, C.-U. (1991) *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.
- Banting, K. und Kymlicka, W. (Hg.) (2006) *Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, B. (2001) *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press.
- Bauböck, R. (1995) *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Böcker, A. und Thränhardt, D. (2003) ›Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom?‹, *Migrantenstudies*, 19(1): 33-44.
- Borjas, G.J. (1989) ›Economic Theory and International Migration‹, *International Migration Review*, 23: 457-85.
- Bousetta, H., Jacobs, D., Kagné, B., Martiniello, M., Nys, M., Réa, A. und Swyngedouw, M. (1999) *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in Belgium: The Cases of Antwerp, Liège and Brussels*. (www.unesco.org/most/p97belg.pdf, abgerufen 20. Dezember 2007).
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carens, J.H. (2000) *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2004) *Allochtonen in Nederland 2004*. Voorburg: CBS.
- Chiswick, B.R. und Miller, P.W. (1995) ›The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses‹, *Journal of Labour Economics*, 13: 246-88.
- Cinar, D. (1994) *From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition*. Wien: Institute for Advanced Studies.
- Dagevos, J. (2001) *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, Werkdocument 121. Den Haag: WRR.
- Dagevos, J., Euwals, R., Gijsberts, M. und Roodenburg, H. (2007) *Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau and Centraal Planbureau.

- Doomernik, J. (1998) *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, International Migration Papers 27. Genf: ILO.
- Dustmann, C. und Fabbri, F. (2003) ›Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK‹, *The Economic Journal*, 113: 695-717.
- Ederveen, S. et al. (2004) *Bestemming europa. Immigratie en Integratie in de Europese Unie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G. (2003) ›De armoede van sociaal kapitaal‹, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4398): 12-3.
- Ersanilli, E. und Koopmans, R. (2007) ›The Cultural Integration of Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison‹. Conference Paper presented at the Annual Conference of the American Sociological Association, New York, August 11-14.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (1999, 2000) *Europäische Sozialstatistik – Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung*, Luxembourg: Eurostat.
- Euwals, R., Dagevos, J., Gijsberts, M. und Roodenburg, H. (2006) *Immigration, Integration and the Labour Market. Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands*. CPB Discussion Paper No. 75. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Favell, A. (1998) *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Fennema, M. und Tillie, J. (1999) ›Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4): 703-726.
- Gächter, E. (2005) *Sozialraumanalyse 1990/2000. Stadt/Region Bern*. Bern: Verein Region Bern.
- Goodhart, D. (2004) ›Too diverse? Is Britain becoming too diverse to sustain the mutual obligations behind a good society and the welfare state?‹, *Prospect*, 95: 30-37.
- Granovetter, M.S. (1973) ›The strength of weak ties‹, *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.
- Gsir, S., Martiniello, M., Meireman, K. und Wets, J. (2005) *Current Immigration Debates in Europe: Belgium*. Brussels: Migration Policy Group.

- Guiraudon, V. (2000) *Les Politiques d'Immigration en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Gurr, T.R. (1970) *Why men rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heye, C. und Leuthold, H. (2004) *Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich*. Zürich: Universität Zürich.
- Home Office (2001) *Community Cohesion*. A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cante. London: Home Office.
- Huyse, L. (1987) *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Joppke, C. (2007) ›Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany‹, *World Politics*, 59: 243-73.
- Joppke, C. und Lukes, S. (Hg.) (1999) *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Kleger, H. und D'Amato, G. (1995) ›Staatsbürgerschaft und Einbürgerung – oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz‹, *Journal für Sozialforschung*, 35(3/4): 259-98.
- Kogan, I. (2003) ›Ex-Yugoslavs in the Austrian and Swedish labour markets: the significance of the period of migration and the effect of citizenship acquisition‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29: 595-622.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. und Passy, F. (2005) *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lakeman, P. (1999) *Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Layton-Henry, Z. (1990) *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Lederer, H.W. (1997) *Migration und Integration in Zahlen*. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien (CD-ROM).
- Lijphart, A. (1968) *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Modood, T. (1988) ›Black, Racial Equality, and Asian Identity‹, *New Community*, 14(3): 379-404.

- Modood, T., Berthoud, R., Lakey, J., Nazroo, J., Smith, P., Virdee, S. und Beishun, S. (1997) *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage – The Fourth National Survey of Ethnic Minorities*. London: Policy Studies Institute.
- Murdie, R.A. und Borgestad, L.-E. (1998) ›Immigration, Spatial Segregation and Housing Segmentation of Immigrants in Metropolitan Stockholm, 1960-95‹, *Urban Studies*, 35: 1869-88.
- Musterd, S. (2005) ›Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects‹, *Journal of Urban Affairs*, 27: 331-48.
- Musterd, S. und de Winter, M. (1998) ›Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives‹, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 665-73.
- Niessen, J. und Chopin, I. (Hrsg) (2002) *Anti-discrimination Legislation in EU Member States (Germany, France, United Kingdom, and the Netherlands)*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Parekh, B. (2002) *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Phillips, A. (1999) *Which Equalities Matter?* Cambridge: Polity Press.
- Préteceille, E. (2006) ›La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité‹, *Sociétés contemporaines*, 62: 69-93.
- Runblom, H. (1994) ›Swedish Multiculturalism in a Comparative European Perspective‹, *Sociological Forum* 9: 623-640.
- Safran, W. (1997) ›Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community‹, *International Political Science Review*, 18(3): 313-35.
- Scruggs, L. (2006) ›The Generosity of Social Insurance, 1971-2002‹, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2): 349-63.
- Smeets, H.M.A.G. (1993) *Vorstudie 3. Etnische minderheden bij de overheid. Faal- en slaagfactoren bij positieve-actiebeleid*. Rotterdam: Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid.
- Sniderman, P.M. und Hagendoorn, L. (2007) *When ways of life collide*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Soininen, M. (1999) ›The »Swedish model« as an institutional framework for immigrant membership rights‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25: 685-702.
- Van Dalen, H.P. (2001) ›Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?‹, *Bevolking en Gezin*, 30: 3-36.

- Van Suntum, U. und Schlotböller, D. (2002) *Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Van Tubergen, F. (2004) *The Integration of Immigrants in Cross-National Perspective. Origin, Destination, and Community Effects*. Utrecht: ICS.
- Van Tubergen, F., Maas, I. und Flap, H. (2004) ›The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination, and Community Effects‹, *American Sociological Review*, 69: 704-27.
- Waldrauch, H. und Hofinger, C. (1997) ›An index to measure the legal obstacles to the integration of migrants‹, *New Community*, 23(2): 271-85.
- Wegener, B. (1991) ›Job Mobility and Social Ties: Social Resources, Prior Job and Status Attainment‹, *American Sociological Review*, 56: 60-71.
- Young, I.M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Interkulturelle Öffnung – Chancen und Grenzen

TATIANA LIMA CURVELLO

EINLEITUNG

Interkulturelle Öffnung wird seit einigen Jahren als ein wichtiges Konzept in der integrationspolitischen Praxis betrachtet. Im Nationalen Integrationsplan (NIP) wird Interkulturelle Öffnung inzwischen als ein wesentliches integrationspolitisches Instrument angesehen. Der »Erste Fortschrittsbericht« zum Nationalen Integrationsplan zeigt, dass besonders die Bundesländer sich um Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung bemühen. Während im Nationalen Integrationsplan die interkulturelle Öffnung noch kein eigenständiges Handlungsfeld darstellt, wird sie im Fortschrittsbericht mit der Überschrift »Interkulturelle Öffnung und Toleranzförderung« von den Ländern als eigenes Handlungsfeld neu aufgenommen. In Nordrhein-Westfalen ist die interkulturelle Öffnung eines der drei Aufgabenfelder, mit denen die 119 seit Anfang 2007 geförderten Integrationsagenturen das Integrationsmanagement im Land betreiben sollen.

Dieser Ansatz der interkulturellen Öffnung ist Bestandteil einer systematischen Steuerung (Nationaler Integrationsplan 2007: 7), die auf einen Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik zurückzuführen ist. Er beruht auf der Erkenntnis, dass sich Integration nicht von selbst, also naturwüchsig ergibt. Deutschland definiert sich nunmehr seit einigen Jahren als Einwanderungsland und erklärt Integration als ein relevantes politisches Thema und Handlungsfeld, das der Steuerung bedarf.

Ich werde in diesem Aufsatz den Ansatz der interkulturellen Öffnung in den Kontext dieses Versuchs einer systematischen Steuerung von Integrationsprozessen stellen. Dabei werde ich darstellen, dass interkulturelle Öffnung zwar als Integrationsinstrument in politischen Integrationsprogrammen¹ als eine der wichtigsten Maßnahmen gesehen wird, aber dass wir darin weder eine klare Begriffsdefinition der interkulturellen Öffnung finden noch Ausführungen darüber, welche integrative Wirkung man sich von diesem Ansatz erwartet.

Als nächsten Schritt versuche ich die interkulturelle Öffnung integrationspolitisch systematisch einzuordnen und definiere interkulturelle Öffnung als eine Anpassung von Institutionen, Behörden und Verwaltungen an die Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft. Das bedeutet, dass die Bereiche Bildung, Ausbildung, Soziales usw. nicht um eine neue Aufgabe, die Integration von Migranten, bereichert werden müssen, sondern lediglich in die Lage versetzt werden sollen, ihre alten und bewährten Aufgaben unter neuen Bedingungen nach wie vor erfüllen zu können. Das bedeutet vor allem die Anpassung ihrer Fachlichkeit an eine veränderte soziale Umwelt.

Es wird herausgearbeitet, dass interkulturelle Öffnung Mitte der 90er Jahre durchaus in dem eben beschriebenen Sinne artikuliert wurde (Empfehlungen 1994), dass aber die Entwicklung, die der Ansatz in den darauf folgenden Jahren genommen hat, sich in einem diskursiven Feld abgespielte, das für ein solches pragmatisches Vorgehen nicht offen war.

Die exorbitante Aufgabe, die dieser Anspruch auf Steuerbarkeit der Integration darstellt, und somit die Erwartungen, die mit der interkulturellen Öffnung verbunden werden, werden aber erst fassbar, wenn wir den besonderen Kontext, in dem sich die Aufgabe der Integration in einem modernen Wohlfahrtsstaat wie Deutschland stellt, mit dem Kontext vergleichen, in dem sich die Integration von Einwanderern aus Europa in die klassischen Einwanderungsländer wie USA oder die Länder Südamerikas vollzogen hat. Und mit diesem Vergleich werde ich beginnen.

1 | Das Gleiche gilt für die Integrationskonzepte, die immer mehr Kommunen und einige Länder für die Gestaltung ihrer Integrationsaufgaben entwickeln oder entwickeln lassen.

Besonderheiten der Integration in europäischen Wohlfahrtsstaaten

In den klassischen Einwanderungsländern korrelierte die Nachfrage nach Einwanderung im 19. und 20. Jahrhundert mit den Modernisierungsschüben, die zu dieser Zeit im Gange waren. Die Einwanderer aus Europa brachten die dafür notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen mit, die gebraucht wurden. So wurden z.B. gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als im brasilianischen Südosten der Anbau von Kaffeeplantagen in großem Umfang betrieben wurde, die Lohnarbeiter vor allem aus Italien geholt. Die Lohnarbeit war für Anbau, Ernte und Verarbeitung von Kaffee für den Export die effektivere Arbeitsform gegenüber der Sklavenarbeit, die bis 1888 die vorherrschende Arbeitsform war, aber nicht die für die Anforderungen dieses Arbeitsprozesses notwendige Arbeitsorganisation und die erforderlichen Fertigkeiten bereitstellen konnte.² Weitere Modernisierungsschübe korrelierten ebenfalls mit Einwanderungswellen aus Europa, so dass auch der Industrialisierungsprozess und die Entwicklung des tertiären Sektors überhaupt erst durch die Einwanderung in Gang gekommen sind und von ihren Qualifikationen, Kompetenzen und Fertigkeiten getragen wurde. (Prado Junior 1973) Dieser Prozess ging in Brasilien und auch in anderen Ländern Lateinamerikas bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts.

Dass sich die Einwanderer den Bedingungen des Einwanderungslandes anzupassen hatten, stand für sie außer Frage. Es war ein unausgesprochener Konsens, dass sie die Qualifikationen, die sie aus ihren Herkunftsländern mitgebracht hatten, nur in den laufenden Modernisierungsprozess einbringen konnten, wenn sie auch bereit waren, sich den Spielregeln der Aufnahmeländer anpassen. Die Kommunikation mit den Herkunftsländern beschränkte sich auf Briefkontakte und auf Informationen, die mit erheblicher Zeitverzögerung in der neuen Heimat ankamen. Der Kulturschock und das

2 | Nach der Sklavenbefreiung durch das Gesetz »Lei Aurea« im Jahr 1888, die mit dem Niedergang der Zuckerproduktion im Nordosten Brasiliens zusammenfiel, waren die ehemaligen Sklaven, die bei der Sklavenarbeit nicht als Lohnabhängige eingesetzt wurden, nach der Abschaffung der Sklaverei praktisch aus dem Arbeitsprozess ausgeschlossen. Die Versorgung durch die Großgrundbesitzer, die im Status als Sklave inbegriffen war, verloren sie damit auch.

Gefühl der Entwurzelung, die zu jeder Migration gehören, wurden irgendwie verarbeitet (Flusser 1992) oder auch weckgesteckt, ohne dass man darüber sprach. Und der Verlust³ der Heimat wurde in der Regel durch die Chancen kompensiert, die sich in der neuen Heimat boten. Die Integration lief über die Möglichkeit der sozialen Mobilität, die der Modernisierungsprozess in diesen Ländern seinen Einwanderern bot.⁴ Wenn man in einem solchen Kontext von Integration spricht, kann man sagen, dass sie naturwüchsig gelaufen ist, sie hat sich durch die Strukturen auf dem Arbeitsmarkt sozusagen selbst gesteuert. Man hat sich arrangiert, weil alteingesessene und Eingewanderte sich gegenseitig brauchten, eine Auseinandersetzung über Integration fand in der Regel⁵ nicht statt.

Ganz anders ist der Kontext der Einwanderung in die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten seit Ende der 1950er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Die Nachfrage nach Einwanderern entsprach der Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften. Diese Nachfrage hielt sich in Deutschland genauso wie in den anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten (Koopmans 2008) wie den Niederlanden, Belgien, Schweden oder Frankreich bis Mitte der 1970er Jahre. Durch Rationalisierung und Modernisierung der Arbeitsprozesse und die gesellschaftliche Entwicklung in Richtung Wissensgesellschaft sowie durch die Entwicklung in der Arbeitsmarktpolitik, die fast keinen Spielraum oder Anreiz für einen Niedriglohnsektor im Dienstleistungsbereich bildete, bestand keine Nachfrage mehr nach diesen Arbeitskräften. Trotzdem ging die Einwanderung Niedrigqualifizierter über die Familienzusammenführung weiter.

Auch bezogen auf den Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und den Qualifikationen und Fertigkeiten der

3 | Dieser Verlust wurde durch die kathartische Wirkung einer Alltagskultur aufgefangen, die in der Musik am prägnantesten war. Über den Tango ist in diesem Zusammenhang am meisten geschrieben worden (Reichardt 1981: 27-40).

4 | Für die jüdische Einwanderung in Lateinamerika hat Elkin (2000) diesen Prozess eindringlich beschrieben.

5 | Interessant in diesem Zusammenhang sind die Kontroversen zwischen orthodoxen Juden aus Osteuropa und Juden aus Westeuropa über die angemessene Schulform für ihre Kinder. Die Alternative war: konfessionelle Schulen oder Schulen, die den Anschluss an die Eliten der Aufnahmeländer möglich machten (Elkin 2000).

Einwanderer ist die Situation in Ländern wie Deutschland eine vollkommen andere als die in den klassischen Einwanderungsländern. In diesen Ländern passten die Qualifikationen und Fertigkeiten der Einwanderer, die über die Jahre gekommen waren, zu der Entwicklung, die sich in diesen Länder vollzog. Diese Situation dauert bis heute an, auch wenn nicht in der gleichen Größenordnung wie im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert, während die Qualifikationen und Kompetenzen der Mehrheit der Einwanderer in die europäischen Wohlfahrtsstaaten seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr zu den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt passen.

Wir hatten oben erwähnt, dass sich in den klassischen Einwanderungsländern die Integration der Einwanderer naturwüchsig vollzogen hat. Es gab in diesen Ländern – wohl gerade deshalb – keine Integrationsdebatte, und wenn sich einige eingewanderte Gruppen in Parallelgesellschaften zurückgezogen haben, wie die Amish in den USA oder wie jahrelang die Japaner in Brasilien, so stellte das kein besonderes Problem dar. Diese Gruppen waren trotz ihres Rückzugs in die eigene Community in Fragen der Bildung und auch wirtschaftlich integriert. In diesen Ländern gab es auf jeden Fall keinen Diskurs über Einwanderung und Integration. Die meisten Einwanderer kamen aus europäischen Ländern, die sich bereits auf dem Weg zur Modernisierung befanden. Viele hatten die Binnenmigration in ihren Herkunftsländern vom Land zur Stadt durchgemacht und hatten bereits Erfahrungen mit Anpassungsprozessen, die moderne Gesellschaften ihren Individuen abverlangen. Auch wenn die Einwanderung in die Länder Lateinamerikas oder die USA eine weit größere Anpassung verlangte als eine Binnenmigration vom Land zur Stadt in der alten Heimat, z.B. durch das Erlernen einer fremden Sprache, herrschte bei den meisten Einwanderern die Grundhaltung vor, dass die Anpassung an die neuen Bedingungen höchstes Gebot war. Auch die Einwanderer, die aus den eher traditionellen Gesellschaften Osteuropas kamen, übernahmen diese Haltung, auch wenn es ihnen wesentlich schwerer fiel, wohl nicht zuletzt auch motiviert durch den gesellschaftlichen Erfolg, den andere Einwanderungsgruppen aufwiesen, die gar nicht erst versucht hatten, übertrieben an tradierten kulturellen Formen festzuhalten. (Elkin 2000)

Bei der heutigen Einwanderung in Länder wie Deutschland haben wir eine umgekehrte Situation. Die meisten Einwanderer kommen aus ländlichen Gebieten, aus eher traditionellen Gesellschaften, in denen teilweise sogar ein zumindest diskursiver Entmodernisie-

rungsprozess im Gange ist. Im Gegensatz dazu befinden sich die wichtigsten Einwanderungsländer Europas in einem Zustand der Hypermoderne mit ihren Merkmalen aus Komplexität und Individualität, Selbstreflexion, Frustrationstoleranz, Planung, Effektivität usw. als Voraussetzung für gesellschaftlichen Erfolg. Wenn Individuen, die in ländlichen Gebieten traditioneller Gesellschaften sozialisiert wurden, in einen modernen gesellschaftlichen Kontext migrieren, bedeutet das eine große Zumutung für ihre Psyche (Berger u.a. 1975: 123-138). Auf diese Herausforderung mit Regression (Wurmster 1993: 128-182) und Rückzug zu reagieren, liegt auf der Hand. Vor allem dann, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt fehlt, die bis jetzt in allen Einwanderungsländern der Transmissionsriemen zur Aufnahmegesellschaft war.

Die Besonderheiten werden im integrationspolitischen Diskurs nicht beachtet

Leider haben wir bis heute keinen integrationspolitischen Diskurs, der der Komplexität der Anforderungen gewachsen wäre und aus dem sich eine zukunftsweisende Integrationspolitik ableiten ließe. Das Thema Einwanderung und Integration wurde (und wird teilweise immer noch) dazu benutzt, politische und ideologische Abgrenzungen zu inszenieren. Die multikulturalistische Politik, die jahrelang in der integrationspolitischen Auseinandersetzung die Deutungshoheit innehatte, hat zwar im öffentlichen politischen Diskurs an Einfluss verloren. Sie wird inzwischen von Teilen der Fachöffentlichkeit und der Medien als mitverantwortlich für die katastrophalen Integrationsleistungen angesehen, wirkt aber bei sehr vielen Integrationsmaßnahmen noch nach. Diese Politik hat sich sozusagen als Beobachtungsperspektive auf die Einwanderer verselbstständigt und materialisiert sich bis heute in allen möglichen Integrationsmaßnahmen, vor allem in solchen, bei denen es um interkulturelle Öffnung geht (Lima Curvello 2008: 241-257). Wir kommen später darauf zurück.

Der Diskurs, der diese Politik begleitet, ist semantisch so artikuliert, dass er die regressive Haltung, die sich aus der Kollision zwischen Tradition und Moderne fast zwangsläufig für Einwanderer in einer ersten Phase der Einwanderung einstellt, nicht nur verstärkt, sondern zu perpetuieren scheint. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er auf Bewahrung der Herkunftsidentität setzt, die Verweigerung der Anpassung an die Anforderungen der Gesellschaft, in die man einge-

wandert ist, legitimiert und eine Identität als Opfer konstruiert (Luft 2006: 375-414, Sander 2008: 84-91). Diese Perspektive, die Situation der Einwanderer zu deuten, hat nicht nur Eingang in einen großen Teil von Integrationsaktivitäten gefunden und liefert sozusagen die Interpretationsmuster, auf deren Grundlage Integrationsmaßnahmen entwickelt und durchgeführt werden. Viele Einwanderer und ihre Verbände, vor allem türkische und einige muslimische, haben sich diese Deutung als Orientierung und als politisches Programm zu eigen gemacht. Eine solche Orientierung verstärkt Regression und Rückzug aus der Mehrheitsgesellschaft und vererbt diese Haltung von einer Generationen auf die nächste – mit dem Ergebnis, dass ein großer Teil von Einwanderern auf eine negative Wahrnehmung ihrer Umwelt festgelegt ist und keinen Blick für die Möglichkeiten hat, die die Aufnahmegesellschaft ihnen bietet. Mit dieser Haltung fällt eine Integration schwer. Auch wenn Integration von dem größten Teil der Einwanderer gewollt wird, kann sie nur stattfinden, wenn sie lernen, mit den Spielregeln der Aufnahmegesellschaft umzugehen und sich auf den schmerzhaften Prozess einlassen, den eine Anpassung unweigerlich mit sich bringt.

Diese Gegenüberstellung der europäischen und der klassischen Einwanderungsländer macht nicht nur deutlich, dass sich in Europa Integration nicht naturwüchsig ergeben kann, sondern sie zeigt auch, dass vor allem die Rahmenbedingungen nicht gerade günstig sind, damit Integration überhaupt gelingen kann. Kein europäisches Land hat dafür bis jetzt eine angemessene Problemdefinition und eine ihr entsprechende Lösung gefunden.

Interkulturelle Öffnung als ein Steuerungsinstrument

Es gibt seit einigen Jahren in Deutschland den Anspruch, den Integrationsprozess politisch zu organisieren. Mit dem Integrationsgipfel, mit dem Nationalen Integrationsplan und mit der Islamkonferenz bekommt der politische Gestaltungswille eine neue Qualität. Diese wird symbolisch aufgeladen, und es wird versucht, ins öffentliche Bewusstsein zu rücken, »dass Integration von Migranten eine generationenübergreifende und keine vorübergehende Problemstellung ist« (Bommes 2007: 3-5). Gerade der Nationale Integrationsplan soll Integrationsprozesse über Programme, Mobilisierung und Sanktionen steuern. Dabei gibt es zwei Adressaten, einmal die Migranten selbst, die mit Sprachkursen und Orientierungskursen an die Aufnahme-

gesellschaft herangeführt werden sollen. Neuzuwanderer, die nach dem Gesetz verpflichtet sind, diese Kurse zu besuchen, müssen mit Sanktionen rechnen, wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen. Bei Einwanderern, die schon lange hier leben und ebenfalls des Deutschen nicht mächtig sind, verfügt der Staat über keine Mittel, sie zum Sprachunterricht zu zwingen (Bommes 2007: 3-5). Hier bleibt nur der Weg der Mobilisierung. Ob sie bei den Adressaten wirkt, das ist ein anderes Kapitel.

Die anderen Adressaten sind die Institutionen der Aufnahmegeellschaft, die dahingehend mobilisiert werden, sich interkulturell zu öffnen. Gerade den Sozialstations- und Integrationsinstanzen wird dabei eine besondere Verantwortung auferlegt. Aber was ist genau damit gemeint? Wenn wir die Aspekte, die im Nationalen Integrationsplan mit der interkulturellen Öffnung beschrieben werden, zusammenfassen, erfahren wir erstens, dass der Anteil an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund erhöht werden soll; zweitens, dass die Zugangsbarrieren zu den öffentlichen Dienstleistungen gesenkt werden sollen und drittens, dass der traditionelle *non profit*-Bereich aufgefordert wird, stärker mit Migrantenorganisationen zusammenzuarbeiten. Viertens sollen die Mitarbeiter in den Institutionen über Qualifizierungsmaßnahmen interkulturelle Kompetenz erwerben.

In einer durch die Bundesregierung organisierten konzertierten Aktion aus Bund, Ländern, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen verpflichten sich nun alle Beteiligten im Nationalen Integrationsplan unter anderem zur interkulturellen Öffnung. Der Druck auf freie Träger, die Vergabe von Fördermitteln an die Bereitschaft zur interkulturellen Öffnung zu knüpfen, wird im Nationalen Integrationsplan zwar erwogen (Nationaler Integrationsplan 2007: 175), ist aber in der Praxis, zumindest was die Bundesmittel betrifft, nicht in die Tat umgesetzt worden. Trotzdem erhält »Interkulturelle Öffnung« im Nationalen Integrationsplan bei aller Vagheit der inhaltlichen Beschreibung so etwas wie eine offizielle Aura.

In Anbetracht der Popularität, die der Begriff der interkulturellen Öffnung in der Integrationspolitik gerade bei den Ländern und Kommunen hat, kommt man sich inzwischen ein wenig wie ein Spielverderber vor, wenn man innerhalb einer Diskussion um interkulturelle Öffnung nach einer klaren Begriffsbestimmung fragt. Oder wenn man danach fragt, wie sich die interkulturelle Öffnung in einen systematischen Ansatz der Integrationspolitik einordnen lässt. Ist sie eine

Integrationsmaßnahme unter vielen, oder kommt ihr als Konzept ein übergeordneter Stellenwert zu?

Wenn man aber interkulturelle Öffnung dahingehend definiert, dass sie ein Anpassungsprozess von Institutionen, Behörden und Verwaltungen⁶ an eine durch die Einwanderung veränderte Gesellschaft ist, was ja auch die ursprüngliche Intention des Konzepts war (Empfehlungen 1994), dann bedeutet interkulturelle Öffnung nichts anderes, als dass die Institutionen ihre Arbeit so zu gestalten haben, dass sie ihre alten und bewährten Aufgaben auch unter den Bedingungen der Einwanderungsgesellschaft erfüllen.

Wie lässt sich interkulturelle Öffnung in die Integrationspolitik systematisch einordnen?

Wenn man Integration als ein politisch-gesellschaftliches Ziel fasst, bedeutet Integration die Angleichung der Lebenslagen und die kulturelle und soziale Annäherung zwischen Einheimischen und Migranten. Der Weg zu diesem Ziel vollzieht sich über einen komplexen Prozess, der auf einer analytischen Ebene in vier Dimensionen (Heckmann 2005) beschrieben werden kann.

Die erste ist die **strukturelle Dimension**, die beinhaltet, dass Einwanderer einen Mitgliedsstatus durch den Erwerb von Rechten und den Zugang zu Positionen in den Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft erwerben, also in Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildungs- und Qualifikationssystemen, Wohnungsmarkt und politischen Gemeinschaften.

Die Integration in diese Institutionen setzt jedoch eine zweite Dimension voraus, nämlich eine **kulturelle Integration**. Diese beinhaltet einen Lern- und Sozialisationsprozess seitens der Migranten, um eine Mitglieds- und Partizipationsrolle überhaupt ausfüllen zu können. Integration bedeutet in diesem Sinne ein Prozess kognitiver, kultureller, verhaltens- und einstellungsmäßiger Veränderungen der Migranten.

Eine dritte Dimension ist die **soziale Integration**, damit ist die Integration in die Aufnahmegesellschaft auf der Ebene der Privatsphäre gemeint durch Freundschafts- und Partnerwahlstrukturen und die Mitgliedschaft in Gruppen- und Vereinen.

6 | Die Adressaten der interkulturellen Öffnung sind öffentliche Institutionen, Behörden, Verwaltungen und freie Träger.

Die vierte Dimension, die **identifikative Integration**, beschreibt die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft.⁷

Wir haben oben gesehen, dass Integration in Ländern wie Deutschland nicht naturwüchsig vonstatten geht, schon aus dem Grund nicht, weil eine Selbststeuerung der Integration über den Arbeitsmarkt nicht funktioniert. So ist die zentrale Instanz der strukturellen Integration für einen großen Teil von Migranten nicht zugänglich. Andererseits haben sie, soweit sie über einen Aufenthaltstitel verfügen, variant wahrgenommene Beziehungen zu Institutionen der Bildungs- und Qualifikationssysteme, Gesundheits- und Sozialsysteme, zum Wohnungsmarkt; verfügen Migranten über die deutsche Staatsbürgerschaft, auch zu den politischen Systemen.

Die entscheidende Frage ist, ob der Zugang von Einwanderern zu diesen Institutionen und die Wirkung dieser Institutionen auf Einwanderer so gestaltet werden können, dass sie im Integrationsprozess in der Lage sind, die negativen Auswirkungen, die der Ausschluss aus dem Arbeitsprozess hervorbringt, zu kompensieren. Das bedeutet vor allem, dass die Leerstelle, die eine nicht vorhandene Integration in den Arbeitsmarkt bei Migranten hinterlässt, durch frühkindliche Erziehung, Bildung, Ausbildung und sonstige Integrationsinstanzen, wie z.B. die zahlreichen Institutionen rund um die Familien- und Jugendhilfe, durch eine Anpassung dieser Institutionen an die neuen Bedingungen aufgefangen und ausgeglichen werden kann. Genau hier setzt die Relevanz der interkulturellen Öffnung an. Hier liegen die Chancen der interkulturellen Öffnung. Die Frage ist dabei, ob und wie diese Institutionen für diese Aufgabe kompetent gemacht werden können.

Aber auch andere öffentliche Institutionen stehen im Kontext der Einwanderungsgesellschaft vor neuen Herausforderungen. Natürlich haben die Fragen, wie man Kindern mit Migrationshintergrund am effektivsten die deutsche Sprache beibringt und wie sie die Schule mit Erfolg verlassen können, erste Priorität. Aber in öffentlichen Institutionen sind verschiedene Arbeitsfelder, Berufsgruppen, und Orga-

7 | Heckmann (2005: 2) beschreibt identifikative Integration: »Auf der subjektiven Ebene erweist sich die neue gesellschaftliche Mitgliedschaft in Zugehörigkeits- und Identifizierungsbereitschaften und -gefühlen mit ethnisch-nationalen, regionalen und/oder lokalen Strukturen«. Aber in Zeiten der Transkulturalität muss und kann diese Identifikation auch ohne Gefühlsbereitschaft auskommen.

nisationsebenen mit dem Thema konfrontiert: die Krankenschwester, die in einem Dreibettzimmer ständig den Besuch von Großfamilien managen muss; der Mitarbeiter eines Jugendamts, der eine Zielgruppe informieren will, die über ein Faltblatt nicht zu erreichen ist; der Therapeut, der die Erfahrung macht, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund die Drogentherapie überdurchschnittlich oft abbrechen; ein Referent im Kultusministerium, der die Entscheidung vorzubereiten hat, ob, wie und von wem Islam-Unterricht an deutschen Schulen durchgeführt werden soll; die Bauverwaltung, die sich der politischen Brisanz bewusst sein muss, die eine Baugenehmigung für eine Moschee auslösen kann. Oder es tauchen bei der Berufsförderung Fragen auf, wie die Ressourcen einer Einwanderungsbiografie entdeckt und gefördert werden können.

Voraussetzungen für eine effektive Steuerung

Wenn wir die interkulturelle Öffnung als Handlungsfeld spezifischer Anpassung öffentlicher und privater Institutionen an die Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft verstehen, wäre interkulturelle Öffnung nicht – wie im Nationalen Integrationsplan nahegelegt – eine Integrationsmaßnahme unter anderen, sondern eine übergeordnete Aufgabe im Kontext einer systematischen Integrationspolitik. Denn eine interkulturell geöffnete Institution hätte für ihr spezifisches Handlungsfeld bereits das Wissen aufgebaut, um, lösungsorientierte Integrationsmaßnahmen zu entwickeln, zu beurteilen und umzusetzen. Doch wie kann interkulturelle Öffnung implementiert werden?

Nicht nur bezogen auf die Zuwanderung stehen öffentliche Institutionen unter Zugzwang. Sie müssen sich generell auf gesellschaftliche Veränderungen einstellen. Es müssen neue Lösungen für neue Herausforderungen gefunden werden. Aber die institutionalisierten Problemlösungsmuster, nach denen die öffentliche Verwaltung bisher zu handeln gewohnt war, sind mit zunehmender Komplexität der Gesellschaft in die Krise geraten. Auch die Wirtschaft steht vor den gleichen Problemen, sie muss für unüberschaubare Märkte neue Produkte entwickeln, die einen Wettbewerbsvorteil auf dem Markt sichern. Auch hier stellt sich die Aufgabe, erfolgreiche Problemlösungen zu entwickeln. Um diese Anpassung von Organisationen an neue Aufgaben zu gestalten, sind öffentliche Institutionen ebenso wie die Wirtschaft auf spezifisches fachliches Wissen angewiesen. Dieses besteht aus Methoden und Instrumenten, die man unter dem Ober-

begriff Innovationsmanagement zusammenfassen kann. Hier fließt Wissen aus den Erfahrungen mit Organisations- und Personalentwicklung (Senge 2003), mit Kompetenzentwicklung (Klimecki 2005, Staudt/Kriegesmann 2002: 15-70) und Wissensmanagement (Willke 2001) zusammen. Vor allem aber muss dieses Wissen so kombiniert sein, dass daraus das Design für eine »intelligente« Kontextsteuerung (Klimecki 2005, Willke 1997: 128-166) entworfen wird.

Wenn sich eine Organisation auf ein Innovationsmanagement einlässt, das sie dazu befähigt, ihre Aufgaben im Kontext der Einwanderungsgesellschaft zu erfüllen, also sich interkulturell zu öffnen, müsste sie als ersten Schritt auf ihr Arbeitsfeld bezogen u.a. folgende Fragen beantworten:

- *Inwieweit und auf welchen Ebenen* unserer Organisation sind *welche Aspekte* der Einwanderungsgesellschaft für uns in unserem spezifischen Aufgabenfeld relevant?
- Was sind die *Probleme*?
- Was »können« wir? Und: wie können wir überprüfen, dass diese Kompetenzen vor dem Hintergrund der Problemstellung nach wie vor problemlösungsfähig sind?
- Welche *Zieldefinitionen* und *Inhalte* ergeben sich daraus für das professionelle Handeln in unserer Organisation?
- Welche *Kompetenzen* müssen erworben werden, um diese Zieldefinitionen zu erfüllen, und auf welche Weise hat das zu geschehen?

Schon um diese Fragen zu beantworten und um die Erschließung der Antworten zu moderieren, braucht eine Organisation Expertise. Im weiteren Verlauf eines interkulturellen Öffnungsprozesses muss sie z.B. dabei unterstützt werden, die identifizierten Kompetenzen aufzubauen und eine Organisationsstruktur zu entwickeln und zu implementieren, die kontinuierliches Lernen zu den für sie relevanten Fragen der Einwanderungsgesellschaft gewährleistet. Es ist gleichgültig, wie man eine Person, die eine solche Expertise verkörpert, nennt: Organisationsberater, Prozessbegleiter oder Moderator, entscheidend ist, ob er oder sie Wissensfelder beherrscht, die oben unter dem Begriff Innovationsmanagement zusammengefasst wurden. Unsere Erfahrungen (Lima Curvello/Pelkhofer-Stamm 2003) zeigen allerdings, dass für die Aufgabe der interkulturellen Öffnung noch weitere Wissens Elemente dazukommen müssen: über das Aufgabenfeld selbst, über die Struktur der Organisation, die geöffnet werden soll, und über ihr soziales und interkulturelles Umfeld; aber auch Wissen über die

Dynamik von Integrationsprozessen von Einwanderern in europäischen Wohlfahrtsstaaten, über integrationspolitische Diskurse und welche Rolle sie für die betreffende Organisation spielen können, über die Rolle von Migrantencommunities im Integrationsprozess, über islamische Netzwerke in Deutschland insgesamt und auf lokaler Ebene.⁸ Solches Wissen muss Eingang in die zu öffnende Organisation finden, und zwar handlungsfeldbezogen, denn das ist die Grundlage dafür, dass sie in ihrem jeweiligen Aufgabenfeld kompetent und wirkungsorientiert Integrationsprogramme und Konzepte einsetzen kann. Wenn sich zum Beispiel eine Schule auf dem Weg zur interkulturellen Öffnung auf ein Elternlotsenmodell einlässt und dabei mit einer Migrantenorganisation eine Kooperation eingeht, sollte eine interkulturell kompetente Schule beurteilen können, ob sie damit nicht der Gefahr einer Ethnisierung Vorschub leistet, ob die Migrantenorganisation der Integration in die Mehrheitsgesellschaft oberste Priorität einräumt oder der Reproduktion von ethnischen Strukturen, bei der Lotsen aus der gleichen Community zum Dauerarrangement werden. Die Schule muss wissen, wie sie eine Kooperation gestalten muss, um solche Eventualitäten zu vermeiden.

Abgesehen davon, dass in Deutschland Kompetenzen in der eben beschriebenen Konstellation verhältnismäßig selten zusammenkommen, ist ihr Einsatz auch teuer, so dass die Institutionen in den seltensten Fällen das Geld haben, sich diese Expertise überhaupt einzukaufen.⁹

Interkulturelle Öffnung in der aktuellen Praxis

Wenn aber diese Expertise selten und teuer ist, was geschieht denn dann in den interkulturellen Öffnungsprozessen Land auf und Land ab, die laut »Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan« durchgeführt werden? (Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht 2008: 103-200). In der Fachliteratur wird zwar inzwischen die Praxis der interkulturellen Öffnung kritisch betrachtet

8 | Dass Methodenwissen allein nicht ausreicht, um eine Organisation in ihrem Innovationsprozess zu begleiten, ist der Praxis schon lange bekannt. Neuerdings findet dieses Thema auch Eingang in die Fachdiskussion (Königswieser 2006, Coyne u.a. 2008: 28-39).

9 | Das ist der Grund, warum der Caritasverband Rottenburg-Stuttgart den Versuch gestartet hat, diese Expertise intern aufzubauen.

(Schröder 2007: 8, Lima Curvello 2008: 241-257). Es wird die Unbestimmtheit der Begriffsbestimmung von »Interkultureller Öffnung« kritisiert und dass der Begriff zunehmend inflationär gebraucht werde. Er werde wie selbstverständlich verwendet, ohne dass jeweils klar sei, was eigentlich gemeint sei und damit erreicht werden solle. Dem weiten Verständnis von Kultur im Begriffsteil »interkulturell« folge ein Verständnis von »Öffnung«, das selbsterklärend sei und als bekannt vorausgesetzt werde.

Aber trotz der Unbestimmtheit dessen, was interkulturelle Öffnung eigentlich bedeutet, sind etliche Institutionen wie Schule, Polizei, Soziale Dienste, die Wohlfahrtsverbände mit ihren Diensten usw. gerade durch die Selbstverpflichtungen, die Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände, die Bundesgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und sonstige Verbände der Bürgergesellschaft im Nationalen Integrationsplan übernommen haben, dabei, ihre Institutionen interkulturell zu öffnen.

Soweit Vorgaben der Politik oder der Dachverbände vorliegen oder öffentlicher Druck gegenüber einer Institution, Behörde oder Verwaltung vorhanden ist, sich an Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung zu beteiligen, verfahren viele Leitungskräfte pragmatisch. Es werden Aktivitäten durchgeführt, die irgendwie in ihrem Titel das Label Interkulturelle Öffnung, Interkulturelles Lernen, Toleranz oder Vielfalt, neuerdings Diversity enthalten, möglichst wenig oder nichts kosten und wenig Aufwand von Seiten der Organisation verlangen.

Unsere Erfahrungen¹⁰ zeigen aber, dass auf der operativen Ebene die Unbestimmtheit der Aufgabenstellung zu beachtlicher Ratlosigkeit führt, wenn z.B. festzulegen ist, was genau durch die interkulturelle Öffnung mit welchen Maßnahmen erreicht werden soll. Die Mitarbeiter bemängeln, dass die Ziele, die im Zusammenhang mit der interkulturellen Öffnung angestrebt werden, wie z.B. der Abbau von Zugangsbarrieren für Migranten, ziemlich schwammig sind. Es ist ihnen auch nicht nachvollziehbar, wie durch interkulturelle Kompetenztrainings oder die Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund diese Ziele zu erreichen sind. Die Frage nach der Wirkung solcher Maßnahmen wird nicht nur in der Praxis, sondern

10 | Konzeption, Durchführung und Beratung von bundesweiten Projekten zur interkulturellen Öffnung in unterschiedlichen öffentlichen Institutionen und freien Trägern.

auch in den Auseinandersetzungen über interkulturelle Öffnung ausgeklammert (Schröder 2007: 34-37).

Die Mitarbeiter kritisieren, dass ihnen, wenn sie diese Probleme benennen, vorgeworfen wird, dass sie sich gegenüber den Öffnungsprozessen verschlossen, ihnen würden sogar diskriminierende Absichten gegenüber Migranten unterstellt und fehlende Bereitschaft, sich über ihre Vorurteile Rechnung abzulegen. Was sie brauchten, seien praktische Hilfestellungen für die konkreten Anforderungen in ihrem jeweiligen Arbeitsfeld (Dormann 2001: 43-47). Darauf sind jedoch die meisten Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung, die heute umgesetzt werden, nicht ausreichend zugeschnitten.

In Anbetracht der konzeptionellen Unzulänglichkeiten einerseits und des politischen Erfolgs des Ansatzes der interkulturellen Öffnung andererseits besteht bei vielen Leitungskräften in den Verwaltungen und bei den Mitarbeitern in der Praxis häufig der Verdacht, dass es bei der interkulturellen Öffnung eher um die Inszenierung von Integrationsmaßnahmen gehe als um ein Konzept mit Hand und Fuß, das öffentlichen Institutionen dabei hilft, ihre Aufgaben im Kontext der Einwanderungsgesellschaft erfüllen zu können.

Aber wie kann es sein, dass ein Ansatz, der im integrationspolitischen Diskurs so erfolgreich ist wie die interkulturelle Öffnung, konzeptionell so wenig bietet?

Interkulturelle Öffnung – verschenkte Potenziale

Wenn wir uns die Geschichte des Ansatzes der interkulturellen Öffnung ansehen, stellen wir fest, dass er anfangs eigentlich ein sehr konkretes Anliegen hatte. Die soziale Beratung für Migranten (Ausländersozialberatung), die nach Religionszugehörigkeit bzw. nationaler Herkunft auf die Wohlfahrtsverbände aufgeteilt war und dort durchgeführt wurde, war bei fortwährender Einwanderung zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr in der Lage, qualitativ und quantitativ den Bedürfnissen von Migranten nach Sozialberatung und sozialen Dienstleistungen zu entsprechen. Nach mehreren kritischen Einwänden zu dieser Angebotsstruktur waren für die Politikfähigkeit des Ansatzes die »Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste« entscheidend, die 1994 von der damaligen Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Cornelia Schmalz-Jacobsen, zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste herausgegeben wurden. Darin fordert sie: »Die sozialen Dienste müssen sich stärker

als bisher sowohl strukturell als auch konzeptionell und personell an der Anwesenheit nicht-deutscher Ratsuchender und Hilfsbedürftiger orientieren« (Empfehlungen 1994: 15). Eine solche Entwicklung stellt aber Anforderungen auf unterschiedlichen Ebenen, »an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, an die Träger, die Einrichtungen der Aus- und Fortbildung und die Verantwortlichen auf den einzelnen Ebenen behördlicher und verbandlicher Verwaltung« (Empfehlungen 1994: 16). »Auf allen Ebenen besteht Bedarf an Maßnahmen, die im Interesse der Klientinnen und Klienten, [...] dringend eingeleitet und aufeinander abgestimmt werden müssen« (Empfehlungen 1994: 17). Dazu bedarf es der »Überprüfung organisatorischer Strukturen und Rahmenbedingungen« (Empfehlungen 1994: 18). »[...] jede Einrichtung muss ihr eigenes Verfahren und Programm entwickeln. Fortbildung für im Beruf stehende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann verschiedene Formen haben: Praxisberatung, Arbeitskreise, Seminare, Organisationsberatung, Supervision u.a« (Empfehlungen 1994: 28). »Die interkulturelle Öffnung ist keine Aufgabe allein für die sozialen Dienste, sondern eine Herausforderung für die gesamte Gesellschaft« (Empfehlungen 1994: 9).

Mit dieser Empfehlung findet ein neues Paradigma Eingang in den integrationspolitischen Diskurs, die Anforderungen an öffentliche Institutionen im Kontext der Einwanderungsgesellschaft geraten ins Blickfeld.

Diese Anforderungen sind in den »Empfehlungen« in einer sehr abstrakten Form bereits beschrieben. Spätere Publikationen sind über diese Abstraktheit leider nicht hinausgekommen. Einige konzeptionelle Überlegungen sind in den »Empfehlungen« schon weiter entwickelt als das, was danach zum Thema publiziert wurde. In den »Empfehlungen« wird z.B. als Ziel der interkulturellen Öffnung die Fachlichkeit der Mitarbeiter in den sozialen Diensten explizit fokussiert: »das Anforderungsprofil für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in sozialen Diensten [...] [ist] detailliert zu beschreiben und zu operationalisieren, d.h. in vermittelbare Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse zu gliedern« (Empfehlungen 1994: 10). Aber die Kategorien, mit denen dieses Anforderungsprofil beschrieben wird, wie »Interkulturelle Kompetenz« oder »Interkulturelle Qualifikation«, tragen, indem sie nicht klar definiert sind, zu einer chronischen Un-

bestimmtheit¹¹ der Aufgaben der interkulturellen Öffnung in der Praxis bei, die bis heute anhält.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als sich die konzeptionellen Überlegungen zur interkulturellen Öffnung noch vorwiegend auf die Sozialen Dienste konzentrierten, gab es eine Phase, in der es noch als selbstverständlich angesehen wurde, dass die interkulturelle Öffnung in diesem Bereich mit der Weiterentwicklung der professionellen Kompetenz der Mitarbeiter dieser Dienste verbunden sein sollte (Hinz-Rommel 2000: 154-160). Allerdings war keinem so richtig klar, wie diese Weiterentwicklung vonstatten gehen sollte. Die für Aus-, Fort- und Weiterbildung zuständigen Institutionen verfügten selbst nicht über das nötige Wissen, um die Mitarbeiter der sozialen Regeldienste bei der Anpassung ihrer Kompetenzen an einen interkulturellen Kontext zu unterstützen. Der einzige Ort, in dem eine Expertise zu diesem Thema zusammenkam, war die o.g. Ausländersozialberatung, wo bereits Erfahrungen mit der Beratung von Migranten bestanden, und entsprechend das damalige Bundesministerium für Arbeit (BMA), das die Ausländersozialberatung finanzierte und in dem sich auch die Konzeptkompetenz zum Thema konzentrierte. Dieses Ministerium legte zu jener Zeit mehrere Modellprojekte auf, die in einem Projektverbund zusammengefasst waren. Sie sollten herausarbeiten, wie ein Transfer des Wissens aus den Migrationsdiensten (wie die Ausländersozialberatung inzwischen genannt wurde) in die sozialen Regeldienste zu organisieren sein sollte. Leider sind die Ergebnisse, die daraus gewonnen wurden, nicht weiterentwickelt worden. Die Integrationspolitik wurde unter der rot-grünen Koalition umstrukturiert, und die Bemühungen darum, durch einen systematischen Kompetenzaufbau der sozialen Regeldienste deren Angebote professionell auch an Klienten mit Migrationshintergrund zu adressieren, sind beim Wechsel der ministeriellen Zuständigkeit für das Thema im Sande verlaufen.

11 | Seit einigen Jahren gibt es allerdings zaghafte Versuche in diese Richtung: Curvello/Pelkhofer-Stamm (2003); Evers & Jung (2005); Bundeszentrale für politische Bildung/Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (Hg.) (2005); Lima Curvello (2007).

Interkulturelle Öffnung in multikulturalistischer Auslegung

Die Fragestellung, was mit der interkulturellen Öffnung sozialer Dienste erreicht werden sollte, hat sich danach allmählich von der Praxis wegbewegt, hat die Perspektive der konkreten Arbeitstätigkeit verlassen und geriet ins Fahrwasser eines sozialpädagogischen Diskurses, der vor allem an Fachhochschulen für Sozialarbeit gepflegt wird. Diese hatten ja den Auftrag, die künftigen Mitarbeiter aus den sozialen Regeldiensten auszubilden, die sich interkulturell öffnen sollten. Dieser Diskurs hat hohe moralische Ansprüche hervorgebracht, vor allem, wenn es um Migrationsthemen geht, aber wenig Sinn für ein interdisziplinäres Vorgehen bei der Suche nach Lösungen für die neuen Anforderungen an die Profession. Vor allem die Wissens Elemente, die in dem Begriff Innovationsmanagement zum Ausdruck kommen, und für eine fachliche Anpassung von Organisationen an die Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft unabdingbar sind, sind bis heute eigentlich so gut wie nicht zur Kenntnis genommen worden.

Unter sozialpädagogischer Obhut wurde die interkulturelle Öffnung mit einem Diskurs besetzt, der seine Wurzeln in den sozialen Bewegungen der 1970er Jahre hatte und der bezogen auf Einwanderer zu einem Amalgam aus einem sozialstaatlichen Gleichstellungsdiskurs und Multikulturalismus wurde. Einwanderer wurden als Opfer gesehen, und man bemühte sich, ihre Herkunftsidentität gegen die Einflüsse der deutschen Umgebung abzuschirmen und vor der Erfahrung der Entwurzelung zu schützen. Die Probleme der Einwanderungsgesellschaft wurden in einer Dichotomie von Mehrheit und Minderheit gefasst, wobei die Heterogenität einer modernen Gesellschaft einfach ignoriert wurde. Man ging davon aus, dass die Mehrheitsgesellschaft die Minderheit diskriminiere und nicht über ausreichende Sensibilität gegenüber der Fremdheit dieser Minderheit verfüge, das sei auch die Ursache für die Zugangsbarrieren, denen die Migranten in öffentlichen Institutionen begegneten. Als Lösung für diese Problembeschreibung wurden Toleranz und der Erwerb von Sensibilität für kulturelle Herkunft propagiert.

Konkrete Maßnahmen, mit denen die interkulturelle Öffnung hätte umgesetzt werden sollen, wurden entsprechend dieser Problemde-

finition auf das Verstehen¹² und Sich-Verständigen ausgerichtet. Den Schlüssel für dieses Verstehen sollte, allen Überlegungen der Hermeneutik zum Trotz, die interkulturelle Kompetenz liefern. Die Vorstellung war dabei, dass die Mitarbeiter aus Behörden und Diensten durch standardisierte Trainings diese Kompetenz erwerben sollten.

Diese Trainings waren aus den Vorbereitungen bekannt, die Personen aus der Wirtschaft oder aus Entwicklungsinstitutionen für ihre Auslandseinsätze durchlaufen mussten. Die Trainings, die bei diesen Vorbereitungen zum Einsatz kamen, wurden schnell übernommen, und die Mitarbeiter aus den Diensten, die sich für eine interkulturelle Öffnung entschieden hatten, mussten diese Trainings über sich ergehen lassen. Davon abgesehen, dass diese Trainings sowie das Konzept der interkulturellen Kompetenz inzwischen schon lange selbst in der Wirtschaft und in der Entwicklungsarbeit mit ihren theoretischen Modellen und in ihrer Wirkung umstritten sind, (Breidenbach/Pál Nyíri 2001: 70-75, Hauser 2003: 46-78) stimmten die Prämissen für eine Übertragung nicht.¹³ Die Probleme in der sozialen Umwelt, auf die Organisationen reagieren sollen, wurden dabei vorwiegend als

12 | Wie solche Integrationsprogramme in der Praxis konkret aussehen, zeigt ein viel gelobtes Projekt, das in Berlin an mehreren Kindertagesstätten als Modell durchgeführt wurde. Eine der »kultursensiblen« und »antidiskriminierenden« Maßnahmen bestand darin, Erzieherinnen nahezubringen, nicht mehr darauf zu bestehen, dass Migranten ihre Kinder pünktlich in den Kindergarten bringen müssen. Das Argument war, dass, was unter Pünktlichkeit verstanden wird, kulturell sehr unterschiedlich auszulegen sei. Es folgte der argumentative Gipfel, dass die meisten Eltern arbeitslos seien und man daher nicht von ihnen verlangen könne, früh aufzustehen. Auf solche ideologischen Irrungen ist zurückzuführen, dass jahrelang versäumt wurde, die Frage nach der Vermittlung der Sprach- und Sozialkompetenz bei der Definition der Aufgaben in den Schulen mit hohem Migrantenanteil in den Vordergrund der Integrationsbemühungen zu stellen.

13 | In der Debatte um Interkulturelle Öffnung (IKÖ) wird zwar mit der Begriffsergänzung »reflexive interkulturelle Kompetenz« versucht, der Undifferenziertheit der Debatte entgegenzuwirken. Allerdings wird der Impuls, den Hamburger mit diesem Begriff gesetzt hat, in der Debatte um Interkulturelle Öffnung nicht so weiterverfolgt, dass dabei die Auseinandersetzung um die Sinnhaftigkeit der Begriffe Kultur und interkulturelle Kompetenz für die Praxis in interkulturellen Zusammenhängen zur Kenntnis genommen würde. Vgl. Wimmer (2007) in: Hauser (2003: VII-X) und Baecker (2001: 11-32).

kulturelle Probleme definiert. Die Trainings, die den Organisationen als Lösung für diese Herausforderung angeboten werden, suggerieren dann, dass die Mitarbeiter in diesen Organisationen mit den gleichen Phänomenen konfrontiert sind wie Personen, die in ein ihnen fremdes Land reisen, wo Menschen mit wechselseitig unbekannten Orientierungssystemen kommunizieren müssen. Im Kontakt mit gerade erst eingereisten Einwanderern mag die Situation Ähnlichkeiten aufweisen. Aber für die Interaktion mit Einwanderern, die seit Jahren in Deutschland leben, oder mit Personen mit Migrationshintergrund, die hier geboren und aufgewachsen sind, ist nicht vordergründig die unterschiedliche kulturelle Herkunft relevant, sondern Strukturen und eine Lebenswelt, die durch Migrationsverläufe, Biografien und Milieus sozial geprägt ist. Weiterbildungen und Trainings, die so vorgehen, tendieren nicht nur dazu, bei Mitarbeitern aus Institutionen, Behörden und Verwaltungen ethnische Zuweisungen zu verstärken, sie lenken auch von relevanten Fragen der Fachlichkeit spezifischer Handlungsfelder im Kontext einer Einwanderungsgesellschaft ab.

Diese interkulturellen Trainings sind jedoch noch die harmloseste Variante. Wahrscheinlich bedingt durch die Tatsache, dass die Integrationspolitik sich vorwiegend über politische Abgrenzungsrituale vollzogen hat und sich teilweise immer noch vollzieht, wurde interkulturelle Öffnung zunehmend mit Antirassismus- und Antidiskriminierungspolitik in einem Atemzug genannt. Exemplarisch formulierte das ein Träger, der Organisationen in interkulturellen Öffnungsprozessen berät und solche Prozesse auch durchführt: »Modelle der interkulturellen Verständigung, die Machtasymmetrien, Diskriminierungen und Rassismus ausblenden, verkennen den sozialpolitischen Kontext einer Einwanderungsgesellschaft.« (LIDIA, 2004: 5) Die politische Überspanntheit, davon auszugehen, dass man es in Behörden prinzipiell mit Rassismus und Diskriminierung zu tun habe, schien keinen besonders zu stören. Allerdings wurde dadurch verhindert, dass Mitarbeiter in den Verwaltungen und freien Trägern ihre Fachlichkeit im Kontext der Einwanderungsgesellschaft weiterentwickelten.

Die Ableitung der Legitimation für die interkulturelle Öffnung aus dem Gleichheitspostulat, die sich durch die Bearbeitung der Sozialpädagogik ergab – mit Begriffen wie Partizipation, Antidiskriminierung und Chancengleichheit – hatte zwar den Vorteil, dass auf der Ebene der Politik durch die moralische Konnotation eine Mobilisierung für den Ansatz möglich war, fachlich hat er aber in eine Sackgasse ge-

führt. Aus der Forderung eines gleichberechtigten Zugangs zu sozialen Leistungen kann nicht abgeleitet werden, wie Leistungen fachlich auszugestalten sind, um die Zielgruppe zu erreichen und mit einem angemessenen Angebot zu versorgen.¹⁴ Die Ziele, die in diesem diskursiven Feld für die interkulturelle Öffnung postuliert wurden, bewegten sich auf einer moralischen Ebene, blieben abstrakt und fanden nicht den Weg zurück zu den konkreten Aufgaben öffentlicher Institutionen im Kontext der spezifischen Ausprägung der Einwanderungsgesellschaft, wie wir sie in Deutschland und Europa vorfinden. Die konkrete Frage nach der Professionalität in unterschiedlichen Aufgabenfeldern wurde in der Debatte um interkulturelle Öffnung nicht mehr konkret aufgegriffen, wie das in den »Empfehlungen« noch der Fall war. Sie verlor sich im multikulturellen Diskurs und in der davon abgeleiteten Praxis, und leider bestimmt dieser Zustand bis heute die Praxis der interkulturellen Öffnung. Wie die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen,¹⁵ sind sie der Integration eher hinderlich.

Perspektiven

Wenn man die Entwicklung des Konzepts der interkulturellen Öffnung als ein Reformvorhaben von integrationsrelevanten Organisationen nachzeichnet, kann man sagen, dass der Weg von einer Definition ausgegangen ist, die eine bessere Anpassung an die Realität der Einwanderungsgesellschaft avisierte, jedoch zu einer Anpassung an eine Idee führte, nämlich die Anerkennung kultureller Herkunft und mehr Partizipation unter dieser Prämisse. Ob perspektivisch das Thema der fachlichen Anpassung von Institutionen, Verwaltungen und Behörden an die Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft in der Auseinandersetzung um die Gestaltung interkultureller Öffnung

14 | Zum Verhältnis von Gleichstellungsdiskurs und Integration vgl. Interview mit Muniz Sodré, »Annäherung statt Differenz«, taz, 27. Dezember 1994.

15 | Einen Vergleich der Folgen des Multikulturalismus-Konzepts in der politischen Praxis verschiedener europäischer Länder gibt Koopmans (2008). Er verweist vor allem darauf, dass in denjenigen europäischen Ländern, in denen das Multikulturalismus-Konzept am konsequentesten in die politische Praxis übernommen wurde, die Integrationserfolge am geringsten sind. Dazu auch (Baringhorst 1999: 287-308, Hillebrand 2006).

wieder eine Rolle spielen wird, ist schwer zu sagen. Bis jetzt wird in Deutschland die interkulturelle Öffnung zweifelsohne als Anpassung an die Ideen des Multikulturalismus praktiziert. Denn auch wenn, wie oben erwähnt, der Multikulturalismus inzwischen in der Öffentlichkeit kritisch gesehen wird, hat sich im Laufe der Jahre daraus ein großes Netz politischer und sozialpädagogischer Praxis entwickelt, dessen Bezeichnung als »Integrationsindustrie« (Ates: 2007) nicht von der Hand zu weisen ist.

Die Beteiligten an diesem Netzwerk (Politiknetzwerke) sind die Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, kirchliche Gruppen und unzählige freie Träger, sozialpädagogische Hochschulen und Fachhochschulen.

Die Durchführung von interkultureller Öffnung wird im Allgemeinen von Angehörigen dieser Netzwerke mit der entsprechenden inhaltlichen Ausrichtung durchgeführt.¹⁶ Demnach werden die Probleme großer Teile der Migranten, vor allem in Bildung, Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt, nach wie vor auf mangelnde Kompetenz im Umgang mit kulturellen Unterschieden und auf Diskriminierung in diesen Funktionsbereichen zurückgeführt. Dementsprechend wird dann die Lösung der Probleme in der interkulturellen Öffnung durch die von den Netzwerkkern favorisierten interkulturellen Fort- und Weiterbildungen und interkulturellen Sensibilisierungstrainings gesucht. Der Diskurs hat sich über die Jahre in den Arbeitsroutinen der Netzwerke niedergeschlagen, und bekanntlich gehören Routinen zu dem, was sich am schwersten verändern lässt.

Wenn wir uns diese Konstellation betrachten, müssen wir uns natürlich fragen, woher der Impuls kommen könnte, dass interkulturelle Öffnungsprozesse nach den Standards von Innovationsmanagement durchgeführt werden.

Durch die Spielregeln des »kooperativen Staates« wirken diese »Politiknetzwerke« in die Richtung, dass die finanziellen Mittel, die der Staat für Integrationsmaßnahmen bereitstellt, für solche Maßnahmen eingesetzt werden, die sich auf die Problemdefinition dieser Netzwerke gründen.

16 | Als Beispiel seien die »Qualitätskriterien für die interkulturelle Fort- und Weiterbildung im Rahmen von interkulturellen Öffnungsprozessen« genannt, die vom »Netzwerk Qualifikation durch Qualifizierung« erstellt wurden. www.proqua.de/data/publikationen_datei_1204120182.pdf

Ein »kooperativer Staat« wie der deutsche (und wie in fast allen westlichen Demokratien) zeichnet sich dadurch aus, dass nicht nur die gesellschaftlichen Aufgabenerfüllungen delegiert werden, »auch die Politikentwicklung, die Vorbereitung von exekutiven und legislativen Entscheidungen und die Ausarbeitung von Maßnahmenprogrammen finden heute zum großen Teil im Zusammenwirken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren statt« (Mayntz 2004: 69). Das heißt, dass die Teilhaber des oben beschriebenen Politiknetzwerks auch die Partner des Staates sind, wenn es um die Gestaltung der Integration in Deutschland geht. Gerade beim Nationalen Integrationsplan und dem Integrationsgipfel ist das der Fall. Hier bestimmt dieses Netzwerk die Richtung auf der Ebene der Problemdefinition, der Ziele und der Maßnahmen, auch wenn Institutionen mitgewirkt haben, die nicht zu den genannten Politiknetzwerken gehören.

Im Gegensatz zum Thema Einwanderung und Integration sind bei der Gestaltung von anderen politischen Themenfeldern wie Energiepolitik, Tarifpolitik, Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik starke Verbände und Institutionen mit konkurrierenden Problemdefinitionen, Expertise und Lösungsvorschlägen beteiligt.

Die relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen haben es versäumt, sich mit dem Thema zu beschäftigen, haben die Bearbeitung des Handlungsfelds Migration dem multikulturalistischen Netzwerk überlassen und keine alternative Problemdefinition bzw. Expertise aufgebaut. Hier rächt sich, dass die deutsche Gesellschaft lange verdrängt hat, dass sie ein Einwanderungsland war.

Man muss dem multikulturalistischen Politiknetzwerk allerdings zugute halten, dass es ihm über die Jahre gelungen ist, die Einwanderung trotz der Verdrängung seitens der Politik als gesellschaftliches Thema präsent gehalten zu haben. Es ist den Akteuren auch gelungen, Ausländerfeindlichkeit zu einem Tabu werden zu lassen, und im Bereich der Flüchtlingshilfe haben sich viele engagierte Leute verdient gemacht. Sie sind mehrheitlich im links-alternativen politischen Spektrum angesiedelt, und es ist auf ihr Engagement zurückzuführen, dass ab 1998 Einwanderung und Integration endlich auf die politische Agenda der Bundesregierung gekommen sind.

Trotz dieser unbestreitbaren Verdienste haben die Politik und der Diskurs des Multikulturalismus langfristig gesehen doch sehr problematische Auswirkungen auf die Integration gehabt, (Koopmans 2008; Baringhorst 1999: 287-308, Hillebrand 2006) vor allem weil er für Einwanderer ein regressives Deutungsangebot für den Umgang

mit den Herausforderungen der Einwanderung bereitstellt. Und es ist leider zu befürchten, dass der Multikulturalismus just in dem Augenblick, in dem er öffentlich an Einfluss verliert und Bewegung in die mediale Auseinandersetzung um Integration gekommen ist, über eine konzertierte Aktion von Programmen und Maßnahmen, vor allem zur interkulturellen Öffnung, im Kontext der Selbstverpflichtungen im Nationalen Integrationsplan noch über Jahre eine innovative Integrationspolitik erschweren wird.

Wenn wir aber in einem so entscheidenden Handlungsbereich wie der Integration keine konkurrierenden Problemdefinitionen, Fachkenntnisse und Lösungsvorschläge haben, die, wie in anderen Themenfeldern, in den entscheidenden politischen Gremien dafür sorgen, dass partikulare, politisch einseitige Interessen nicht dominant sind, dann ist »[...] eine Instanz nötig, die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. Auch in einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Verantwortung die grundsätzliche Staatsfunktion.« (Mayntz, 2004: 72)

Dass diese Verantwortung gespürt und im Nationalen Integrationsplan in abstrakten Zielvorstellungen formuliert wird, ist durchaus ernst zu nehmen. Ob das nun gerade beim Thema Integration und speziell bei der interkulturellen Öffnung als übergeordneter Maßnahme ausreicht, die nötigen Steuerungsimpulse an die diversen Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Kooperationen zu geben, die wiederum ein elaboriertes Fachwissen auch bei den staatlichen Instanzen voraussetzen, ist jedenfalls zur Zeit nicht festzustellen.

LITERATUR

- Ates, Seyran (2007): Die Integrationsindustrie. In: Der Tagesspiegel, 7.10.2007; www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/Integration-Integrationskonzept-Seyran-Ates;art141,2394643
- Baecker, Dirk (2003): Globalisierung und kulturelle Kompetenz. In ders.: Wozu Kultur? Berlin, Kulturverlag Kadmos, 11-32.
- Baringhorst, Sigrid (1999): Multikulturalismus und Kommunalpolitik. Über einige nicht intendierte Folgen kommunaler Minderheitenpolitik in Großbritannien. In: Leviatan, 27/3, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. 287-308.

- Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1994): Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste. Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Nr. 5. Bonn.
- Berger, Peter L./Berger, Brigitte/Kellner, Hansfried: Das Unbehagen in der Modernität, Campus, Frankfurt/New York.
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Ungenutzte Potenziale – Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin.
- Bommers, Michael (2007): Integration – gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 22, 29.05.2007, 3-5.
- Breidenbach, Joana/Nyíri, Pál (2001): Interkulturelle Kompetenz als Business. In: OrganisationsEntwicklung 4/2001, Basel. 70-75.
- Bundeszentrale für politische Bildung bpb/Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes ProPK (Hg.) (2005): Polizei und Moscheevereine. Ein Leitfaden zur Förderung der Zusammenarbeit, Stuttgart. www.bpb.de/files/oMQCWZ.pdf
- Coyne, Kevin P./Gorman, Patricia/Dye, Clifford und Renée (2008): Querdenken mit System. In: Harvard Business Juli 2008, 28-39
- Dormann, Franz (2001): Typische Probleme bei Prozessen interkultureller Öffnung. In: Transfer Interkultureller Kompetenz (Hg.): »Interkulturelle Öffnung« als Integrationsstrategie für die Verwaltung. Dokumentation. Berlin. 43-47. www.tik-iaf-berlin.de/downloads/2_TiK_Fachgesp_InterkulOeff.pdf.
- Elkin, Judith Laikin (2000): 150 Jahre Einsamkeit. Geschichte der Juden in Lateinamerika, EVA Europäische Verlagsanstalt, Hamburg.
- Evers & Jung (2005): Migranten und Finanzdienstleistungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Schlussbericht. Hamburg.
- Flusser, Vilém (1992): Bodenlos – Eine philosophische Autobiographie, Bollman, Bensheim/Düsseldorf.
- Hauser, Regina (2003): Aspekte interkultureller Kompetenz – lernen im Kontext von Organisationskulturen. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- Heckmann, Friedrich (2005): Bedingungen erfolgreicher Integration; www.stmas.bayern.de/migration/integrationsforum/ofro128h.pdf

- Hillebrand, Ernst (2006): Dicke Luft in Londonistan; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/london/03686.pdf>
- Hinz-Rommel, Wolfgang (2000): Interkulturelle Öffnung als Innovation – Erfahrungen für die Praxis. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Deutsche Gesellschaft für Soziale Arbeit, 7-8/2000, 154ff.
- Integration durch Qualifizierung: Qualitätskriterien für die interkulturelle Fort- und Weiterbildung im Rahmen von interkulturellen Öffnungsprozessen; www.pro-qualifizierung.de/publikation._aWQ9NDU5OQ_.html
- Klimecki, Rüdiger (2005): Wie kann interkulturelle Kompetenzentwicklung bei der Polizei gesteuert werden? In: Bundeszentrale für politische Bildung und Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (Hg.), (2005): Dokumentation der Fachkonferenz »Polizeidienststellen und Moscheevereine: Prävention, Kooperation, interkulturelle Kompetenz«, Stuttgart.
- Königswieser, Roswita u.a. (2006): Komplementärberatung. Das Zusammenspiel von Fach- und Prozess-Know-how, Klett-Cotta, Stuttgart.
- Koopmans, Ruud (2008): Tradeoffs between Equality and Difference. Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Social Science Center Berlin.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (2000): Leitlinien für eine interkulturell orientierte Kinder- und Jugendhilfe. 4.
- Latniak, Erich (2003): Wie gut ist der Platz zwischen den Stühlen? Anwendungsorientierte Sozialwissenschaft im Spannungsfeld von Beratung und Forschung. In: Franz, Hans-Werner u.a. (Hg.). Forschen-Lernen-Beraten. Der Wandel von Wissenschaftsproduktion und -transfer in den Sozialwissenschaften. Edition Stigma, Berlin. 105-120.
- LIDIA (Hg.) (2004): Fortbildungsübersicht. Organisationen, Angebote und ReferentInnen zum Thema Antirassismus und Interkulturelle Verständigung in Bayern, München. 5.
- Lima Curvello, Tatiana (2002): Welche Kompetenzen müssen Verwaltungen erwerben? In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Bundeszentrale für politische Bildung, Projektgruppe Transfer interkultureller Kompetenz (Hg.): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis. Dokumentation. Berlin.

- Lima Curvello, Tatiana/Pelkhofer-Stamm, Margret (2003): Interkulturelles Wissen und Handeln, Neue Ansätze zur Öffnung sozialer Dienste. Dokumentation des Modellprojekts »Transfer interkultureller Kompetenz«, Berlin. 7-12; www.tik-iaf-berlin.de/downloads/TiK_AbschlussDoku_Kapitel1.pdf
- Lima Curvello, Tatiana (2007): Verbraucherschutz in der Einwanderungsgesellschaft. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv), Berlin. www.vzbv.de/mediapics/studie_verbraucherschutz_einwanderungsgesellschaft_2007.pdf
- Lima Curvello, Tatiana (2008): Für einen Paradigmenwechsel in der Interkulturellen Öffnung. In: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen (Hg. Frank Gesemann, Roland Roth). Wiesbaden: VS Verlag.
- Luft, Stefan (2006): Abschied von Multikulti, Resch, Gräfelting
- Mayntz, Renate (2004): Governance im Modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, VS Verlag, Wiesbaden, 65-76.
- Mecheril, Paul: Was ist interkulturelle Kompetenz? Pädagogischer Bedarf, begriffliche Unklarheit und technologische Suggestion, Habilitationsvortrag an der Uni Bielefeld, 14.02.2001. [Manuskript].
- Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. (2007). Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin. www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2008): Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht 2008, Berlin; www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/IB/fortschrittsbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/fortschrittsbericht
- Prado Junior, Caio (1973): *Historia Economica do Brasil*, editora Brasileira.
- Reichardt, Dieter (1981): *Tango. Verweigerung und Trauer*, Vervuert, Frankfurt a.M..
- Sander, Wolfgang (2008): Perspektiven interkulturellen Lernens – Kritische Anfragen aus der Sicht der Politikdidaktik. In: *Kursiv Journal für politische Bildung*, 1/08, 84-91.

- Senge, Peter M. (2003): Die fünfte Disziplin. Klett, Stuttgart.
- Schröer, Hubertus (2007): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. Konzepte und Handlungsstrategien zur Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten. Schriftenreihe IQ – Band I, Statusbericht im Auftrag von anakonde GbR. München.
- Sodré, Muniz, »Annäherung statt Differenz«, taz, 27. Dezember 1994 [Interview].
- Staudt, Erich/Kriegesmann, Bernd (2002): Zusammenhang von Kompetenz, Kompetenzentwicklung und Innovation. In: Staudt, Erich u.a.: Kompetenzentwicklung und Innovation – Die Rolle der Kompetenz bei Organisations-, Unternehmens- und Regionalentwicklung. Waxmann, Münster/New York. 15-70.
- Süß, Stefan/Kleiner, Markus (2006): Diversity-Management in Deutschland: Mehr als eine Mode? In: DBW 66, 2006/5, 521-541.
- Verband binationaler Familien und Partnerschaften (Hg.) (1998): Beratung im interkulturellen Kontext. Dokumentation einer Weiterbildung für Beraterinnen und Berater der Sozialen Dienste. Berlin.
- Verband binationaler Familien und Partnerschaften (Hg.) (2008): Die Balance finden. Psychologische Beratung mit bikulturellen Paaren und Familien. Frankfurt a.M., Brandes & Apsel.
- Willke, Helmut (1997): Supervision des Staates, Suhrkamp, Frankfurt a.M..
- Willke, Helmut (2001): Systemisches Wissensmanagement, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Wimmer, Rudolf (2003): Lernen im Kontext von Länder- und Organisationskulturen. Geleitwort in: Hauser, Regina (2003): Aspekte interkultureller Kompetenz. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag. VII-X.
- Wurmster, Léon (1993): Die zerbrochene Wirklichkeit, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg.

Integration durch Recht?

Probleme rechtlicher Steuerung infolge kultureller und sozialer Pluralität

MATTHIAS KÖTTER

1. EINLEITUNG: INTEGRATION DER GESELLSCHAFT DURCH RECHT?

Gesellschaftliche Integration ist ein dauerhafter sozialer und politischer Prozess, der alle im Land lebenden Menschen betrifft (Zuwanderungskommission (2001: 18, 200f.)).¹ Die demokratische Gesellschaft ist ein fortwährendes Integrationsprojekt. Integration heißt die Eingliederung einzelner Elemente in ein größeres Ganzes. Sie erfolgt durch die Herstellung struktureller Einheit. Soziale Einheit wird in der demokratischen Gesellschaft jedoch nie mehr als ein unerreichbares Ziel und eine Fiktion sein, der – wenn überhaupt – ein heuristischer Wert innewohnt.

Die Integration der Gesellschaft gilt als eine zentrale Funktion des Staates. Sie ist Teil seiner Funktion als Garant des inneren Friedens und der inneren Ordnung der Gesellschaft (Benz 2001: 96, 98f.).² Denn die Beförderung sozialer Einheit soll in erster Linie Konflikte vermeiden, die infolge von Differenz entstehen. Integrationsbedarf besteht dabei nicht nur bei der Eingliederung von Zuwanderern. Die

1 | Zur Vielfalt und Komplexität sozialwissenschaftlicher Integrationsbegriffe s. Friedrichs/Jagodzinski (1999: 9ff., 11) und den von Imbusch/Heitmeyer (2008) herausgegebenen Reader.

2 | Zum »Staat« als Integrationsbegriff s. bereits Rudolf Smend (1928/1994: 142ff.); dazu Lhotta (2005).

Frage stellt sich vielmehr hinsichtlich aller gesellschaftlicher Gruppen und insbesondere bei denen, die als »nicht integriert« gelten (Heitmeyer 2007: »Schwache Gruppen«). Das betrifft Menschen in prekären sozialen Verhältnissen, wie sie die »Unterschichten«-Debatte (Nolte 2004) der letzten Jahre prägten. Oftmals zeigten sich dabei Überschneidungen zu den Diskussionen über die Zuwanderung (Luft 2007: 262f.). Der Arbeitsplatz scheidet heute zunehmend als »der wichtigste Ort der Integration« (Laschet 2007: 2) aus. Das betrifft aber auch alte Menschen oder Menschen mit Krankheiten oder Behinderungen. Und es kann Anhänger bestimmter weltanschaulicher oder politischer Richtungen betreffen, soweit sie »außerhalb der Gesellschaft« stehen oder gestellt werden.

Doch was heißt »außerhalb der Gesellschaft«, wenn sich diese heute keinesfalls als ein homogener sozialer Block sondern vielmehr als eine Verkopplung sozialer Milieus oder Lebensstile darstellt? Die Lebensziele, Wertvorstellungen, Lebensstile und Alltagsästhetiken klaffen zum Teil weit auseinander. Selbst bei denjenigen, die als »Menschen mit Migrationshintergrund« die ersten Adressaten öffentlich geäußerter Integrationsforderungen sind, zeigt sich eine vielfältige Landschaft von Milieus, die sich weniger anhand der Merkmale ethnischer Herkunft oder sozialer Lage sinnvoll differenzieren lassen als vielmehr anhand ihrer Wertvorstellungen, Lebensstile und ästhetischen Vorlieben (Sinus Institut 2008).³ Womit sie sich in ihrer Differenziertheit nicht von anderen Teilen der Gesellschaft unterscheiden.

»Außerhalb der Gesellschaft« zu stehen kann zum einen bedeuten, dass eine Personengruppe keine Anerkennung bei den anderen Gruppen der Gesellschaft findet, die sich aus ihrer Sicht als »Mehrheitsgesellschaft« darstellen. Es kann zum anderen bedeuten, dass ein Einzelner in keiner der sozialen Gruppen oder Milieus Anerkennung findet. Unter Integrationsgesichtspunkten ist außerdem zu berücksichtigen, ob die Exklusion der Gruppe oder eines Einzelnen in der Selbstbeschreibung oder aus der Sicht der Mehrheitsgesellschaft und damit in der Fremdbeschreibung erfolgt. Hiernach richtet sich,

3 | Die u.a. im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie über Migranten-Milieus kommt zu der Einschätzung, dass »Faktoren wie ethnische Zugehörigkeit, Religion und Zuwanderungsgeschichte ... die Alltagskultur [beeinflussen], ... letzten Endes aber nicht milieuprägend und identitätsstiftend [sind]. Der Einfluss religiöser Traditionen wird oft überschätzt.«

ob Integrationsforderungen eher auf die Teilhabe und die Ermöglichung von Anerkennung und Mitwirkung im Sinne von Chancen gerichtet sind, oder ob es sich um Anpassungs- und Assimilationserwartungen – und damit um Zumutungen – handelt.

In beiderlei Hinsicht kommt dem Recht eine zentrale Funktion zu. Denn das Recht ist das zentrale Steuerungsmittel zur Bewältigung von Ordnungskonflikten in modernen demokratischen Gesellschaften (dazu sogleich 2.). Recht schafft durchsetzbare Berechtigungen und kann individuelle Eigenarten und Bedürfnisse schützen. Und Recht ermöglicht es, die Freiheit des Einzelnen mit der Freiheit aller anderen auf der Grundlage einer allgemein geltenden und anerkannten Norm in Einklang zu bringen und soziale Konflikte zu ordnen (Benz 2001: 99). Dem Recht kommt die ordnende Funktion auch im Sachbereich der gesellschaftlichen Integration zu. Die Rechtsordnung enthält diesbezüglich *explizites* Integrationsrecht wie die Regelungen der §§ 43-45 des Aufenthaltsgesetzes. Daneben bestehen *implizite* Integrationsregelungen,⁴ die auf bestimmte Integrationsanforderungen verweisen, wenn bspw. der Aufenthalt oder die Einbürgerung einer Person an das rechtstreue Verhalten und die selbständige Sicherung des persönlichen Lebensunterhalts ohne Rückgriff auf die sozialen Sicherungssysteme geknüpft werden, was eine erhebliche Integrationsleistung voraussetzt. Insgesamt bildet das Integrationsrecht eine komplexe Regelungsstruktur aus Statusrecht (Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht), Sozial- und Bildungsrecht und Verfahrensrechten aus. Es erstreckt sich über alle Verbands- und Rechtsebenen von der kommunalen Satzung bis hin zu europa- und völkerrechtlichen Regelungen des Ausländer- und Flüchtlingsrechts. Entsprechend komplex sind Entscheidungen der Ausländer- und Sozialbehörden und der Verwaltungs- und Sozialgerichte.

Eine vertiefte Analyse der Regelungsstruktur zur »Integration durch Recht« hätte jenseits des genannten Rechts auch nicht-rechtliche Akteure und Institutionen einzubeziehen. Das würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.⁵ Im Folgenden soll deshalb nur die Ausgestaltung des im Aufenthaltsgesetz geregelten »Integrationskurses« und ihr Sanktionsregime vertieft betrachtet werden (dazu 5.).

4 | Zur Unterscheidung von explizitem und implizitem Integrationsrecht s. Tryanowski (2009: 183ff.).

5 | Siehe aber die demnächst erscheinende Berliner Habilitationsschrift von Daniel Thym (2009) zum »Migrationsverwaltungsrecht«.

In den davor liegenden Abschnitten dieses Beitrags wird viel allgemeiner die Frage aufgeworfen, in welchen Situationen und zu welchen Zwecken Recht im Sachbereich der gesellschaftlichen Integration zur Anwendung kommt, und welche strukturellen Voraussetzungen bestehen müssen, um Integration durch Recht zu steuern. Denn Steuerung durch Recht ist keineswegs voraussetzungslos. Der Erfolg rechtlicher Steuerung ist vielmehr am Ehesten dann zu erwarten, wenn das Recht bekannt und akzeptiert ist und eine unbestrittene soziale Norm wiederholt (ausführlich dazu 4.1). Das ist regelmäßig aber nicht der Fall. Denn *zum einen* ist das Recht keineswegs die einzige geltende Normenordnung in der Gesellschaft. Vielmehr bilden die verschiedenen Gruppen innerhalb der Gesellschaft ihre eigenen Normen und Normordnungen aus. Deshalb wird zunächst der Frage nachgegangen, mit welchen Mitteln des Rechts die Integration dieser Normordnungen – ihre Berücksichtigung ebenso wie ihre Zurückweisung – zu gewährleisten ist (dazu 3.). *Zum anderen* setzen die Geltung und damit auch die Steuerungsfähigkeit des Rechts die individuelle Folgebereitschaft voraus, die selbst wiederum voraussetzungsvoll ist. Sie verlangt die Kenntnis von den zu befolgenden Rechtsnormen und die Bereitschaft, sich nach ihnen zu richten. Es wird deshalb der Frage nachgegangen, mit welchen Mitteln sich das Recht zur Gewährleistung von Rechtsbefolgung einsetzen lässt (dazu 4.).

2. STEUERUNG DURCH RECHT

Wenn wir heute im OECD Kontext von Recht sprechen, dann beziehen wir uns auf das Gesamt derjenigen Gesetze und untergesetzlichen Normen, die sich auf die Verfassung zurückführen lassen und die allgemeine Geltung beanspruchen können. Gesetze bringen die innerhalb der Gesellschaft bestehenden widerläufigen Interessen zum Ausgleich. Sie sind das Produkt eines institutionalisierten und partizipativen Deliberationsprozesses, konkretisieren und verstetigen den politischen Konsens, veröffentlichen ihn und machen ihn vollziehbar. In diesem Sinne hat Dieter Grimm (1969: 502) das Recht als »geronnene Politik« bezeichnet. Die auf das Parlament zurückgehenden Gesetze besitzen besondere demokratische Legitimation. Durch Gesetze wird das Recht für jedermann erkennbar, verlässlich und berechenbar. Verfassungsrechtlich verknüpft das Gesetz die Anforderungen aus dem Demokratie- und aus dem Rechtsstaatsprinzip

(Schmidt-Aßmann 1991: 332). Gesetze sind außerdem nahezu beliebig vermehrbar. Sie stellen die ideale Form dar, um die in der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft gebildeten Konsense zu speichern.

Aufgrund dieser besonderen Qualitäten ist das Gesetz zum zentralen Handlungs- und Entscheidungsmaßstab der modernen Gesellschaft avanciert. Die ihm zugeschriebenen Funktionen lassen sich auf die folgenden drei zuspitzen (Schuppert 2000: 46ff.):

1. Die *Ordnungsfunktion* des Gesetzes als strukturprägende Entscheidung mit Legitimitäts- und allgemeinem Geltungsanspruch, die die kontrafaktische Stabilisierung von Erwartungen ermöglicht und der verfahrensmäßigen Bearbeitung von Konflikten dient (Rottleutner 1990: 407) und hierfür ein differenziertes Handlungs- und Entscheidungsinstrumentarium bereitstellt,
2. die *Politikfunktion* des Gesetzes als Instrument politischer Zielsetzung zur planmäßigen Gestaltung wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Prozesse und zur Verstetigung gesellschaftlicher Konsense

und – diese beiden Funktionen vereine –

3. die *Steuerungsfunktion* des Gesetzes als rationales und flexibles Instrument zur strukturellen Steuerung der demokratisch verfassten Gesellschaft durch »den Staat« als Steuerungssubjekt.

Steuerung durch Recht ist in erster Linie Struktursteuerung. Indem erst durch oder aufgrund von Recht Akteure geschaffen, Verfahren strukturiert, Handlungsinstrumente bereitgestellt und Werte operationalisierbar gemacht werden, lässt sich mit Folke Schuppert (1993: 96ff.) von einer »Bereitstellungsfunktion des Rechts« sprechen, die wiederum Ausdruck der Steuerungsfunktion ist. Die Rechtsordnung als Summe aller geltenden Gesetze stellt eine normative Infrastruktur bereit, auf deren Grundlage und in deren Rahmen gesellschaftliche Ordnung bewirkt und kollektive Güter erbracht werden. Andere autonome Normordnungen haben ihrerseits Bestand, soweit sie sich in das allgemeine Ordnungs- und Steuerungsanliegen des Rechts einfügen. Grenzen setzt insofern das Prinzip der »Einheit der Rechtsordnung«.⁶

6 | Zur Einheit bzw. zur Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vgl. Kötter/Kühl/Mengesha (2009: 13f.).

Damit das Recht seiner Erwartungen stabilisierenden Funktion gerecht werden kann, muss es selbst sicher sein (von Arnauld 2006: 79ff.). Rechtssicherheit in diesem Sinne setzt zum einen voraus, dass das Recht als das maßgebliche Ordnungs- und Steuerungsmittel gilt und als solches anerkannt wird, zum anderen, dass die Durchsetzung des Rechts zu erwarten ist und die Rechtsadressaten es auch tatsächlich befolgen (Lüdemann 1998: 116). Der Bürger muss darauf vertrauen können, dass auch sein Mitbürger sich rechtskonform verhalten oder wenigstens zu rechtskonformem Verhalten gezwungen wird. Wird dieses Vertrauen im Einzelfall enttäuscht, so bleibt ihm, die Richtigkeit der eigenen Rechtsauffassung gerichtlich überprüfen zu lassen. Rechtsbefolgung ist eine Grundvoraussetzung der Steuerung durch Recht und der Steuerungsfähigkeit des Rechts. Ohne sie hätte das Recht lediglich symbolische Bedeutung.⁷

Steuerung durch Recht ist allerdings nicht als eindimensionaler Kausalverlauf misszuverstehen. Nur sehr vereinfacht kann von dem Modell des Gesetzgebers als Steuerungsakteur und dem Gesetz als Steuerungsmittel zur Bewirkung sozialer Veränderung ausgegangen werden (zu dieser Kritik s. Treiber 2008: 64). Die Rezeption der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie in der Rechtswissenschaft seit dem Ende der achtziger Jahre hat den Blick vielmehr auf typische Steuerungsverluste gelenkt und zur fortgesetzten Erweiterung des Modells beigetragen. In den Blick gerieten insbesondere die Bereitstellung von Akteuren und Handlungsinstrumenten durch Recht und die damit einhergehende strukturelle Steuerung (Schuppert 2007: 485ff.).

Unter dem Dach der Governanceforschung betreibt die Rechtswissenschaft nun zunehmend Regelungsstrukturanalyse (Trute/Kühlers/Pilniok 2008; Schuppert 2008b: 103f.). Sie fragt nach den Wirkungsbedingungen der Steuerung durch Recht. Dazu blickt sie auf Akteure und institutionelle Strukturen und auf Kontextbedingungen, in die das Handeln eingebunden ist, und bezieht die Dynamik sozialer Prozesse und historisch begründeter Pfadabhängigkeiten in ihre Erwägungen mit ein (vgl. Kötter 2009a). In dieser Hinsicht erscheint das Recht immer zugleich als Bedingung und als Produkt

7 | Für Länder wie Brasilien oder Nigeria wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sie perfekte geschriebene Verfassungen haben, von denen die Verfassungs- und Rechtswirklichkeit jedoch weit entfernt ist und Rechtssicherheit deshalb nicht entsteht.

gesellschaftlicher Deliberationsprozesse, innerhalb derer die gesellschaftlichen Strukturen fortwährend (re-)kontextualisiert werden. Die methodische Erweiterung lässt die Rechtswissenschaft über den Tellerrand der reinen Rechtsdogmatik blicken und ermöglicht die Berücksichtigung auch nicht-rechtlicher Steuerungsmodi in der rechtswissenschaftlichen Analyse. Von der grundsätzlichen Anerkennung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Steuerungsziele, vom verfassungsrechtlichen Gebot des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes, von der Forderung nach effektivem Rechts- und Grundrechtsschutz und von den Anforderungen demokratischer Legitimation rückt die Rechtswissenschaft dabei keinesfalls ab. Die Komplexität der Steuerung durch Recht wird vielmehr zusätzlich in die Überlegungen mit einbezogen.

3. INTEGRATION GRUPPENSPEZIFISCHER NORMEN IN DIE RECHTSORDNUNG

Das Recht ordnet individuelle und kollektiv ausgeübte Freiheit im Rahmen der Rechtsordnung und ist dabei keineswegs die einzige geltende Normordnung. Vielmehr bilden verschiedene Gruppen innerhalb der Gesellschaft ihre eigenen Normen und Normordnungen aus. Zu fragen ist deshalb, welche Mittel das Recht zum Umgang mit und zur Integration von diesen Normordnungen bereitstellt, um seine eigene Steuerungsfähigkeit zu bewahren.

3.1 Individualität im Rahmen (ver)allgemeiner(barer) Verhaltenserwartungen

In der liberalen europäischen Tradition ist das deutsche (Verfassungs-)Recht individuums- und nicht gruppenbezogen. Die Freiheitsrechte sind in erster Linie Individualrechte. In diesem Sinne gewährt Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes jedermann »das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt«. Mit der verfassungsmäßigen Ordnung findet das Grundrecht seine Schranke in den allgemeinen, rechtlich sanktionierten Verhaltenserwartungen. Grenzen der Handlungsfreiheit bilden beispielsweise die Regelungen des Strafrechts zur Vermeidung von Rechtsgüterverletzung. Freiheitsbeschränkende Gesetze müssen

ihrerseits verfassungsrechtlich gerechtfertigt und d.h. in erster Linie mit Blick auf den mit ihnen verfolgten Zweck verhältnismäßig sein.

Nur ganz ausnahmsweise gewährt das deutsche Verfassungsrecht darüber hinaus besonderen Schutz für Personenmehrheiten und die von ihnen geprägten Normen. Der Schutz von Ehe und Familie in Art. 6 GG ist ein Beispiel hierfür. Auch der Religionsfreiheit in Art. 4 GG kommt eine solche kollektive Dimension zu. Besondere Gruppenrechte zum Schutz von nationalen oder ethnischen Minderheiten kennen nur die Landesverfassungen: den Schutz des sorbischen Volkes in Art. 25 der Verfassung des Landes Brandenburg und den Schutz der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe in Art. 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

Dagegen steht der soziologische Befund: Die Heterogenität der Gesellschaft führt zu einer Pluralität von Normordnungen. Familien, Milieus, ethnische Kolonien oder religiöse Gruppen, Sub- oder Gegenkulturen oder technische Expertenzirkel: sie alle bilden ihre eigenen, innerhalb der Gruppe geltenden Normen aus, die das Handeln der Individuen innerhalb der Gruppe anleiten. Die Entstehung solcher Normgemeinschaften ist als kollektive Verwirklichung von Autonomie zu verstehen. Sie ist durch die individuellen Berechtigungen der Gruppenmitglieder im Grundgesetz abgesichert und findet auch gegenüber der Mehrheitsgesellschaft Anerkennung. Schon seit dem 19. Jahrhundert kann die Fragmentierung der Gesellschaft als eine sozialwissenschaftliche Prämisse gelten. In den 1970er Jahren erkannte man die Individualität solcher Gruppen und beschrieb sie als Milieus oder Subkulturen (Sack 1970: 261, 269ff.) und fragte nach den Folgen für die Einheit der Gesellschaft und des Rechts.

Autonome Normordnungen bewirken keine Normenkollisionen, solange sie den Vorrang des Rechts anerkennen und innerhalb des Rechts geeignete Strukturen bestehen, die die Anschlussfähigkeit der autonomen Ordnung ermöglichen und die Grenzen der Autonomie bestimmen. Innerhalb dieses Rahmens haben die autonomen, nicht-rechtlichen Normordnungen einen eigenen Geltungsanspruch. Denn sie sind Ausdruck der Freiheitsausübung derjenigen, die sich auf sie beziehen, und sie entlasten die Rechtsordnung, die nicht alles regeln soll und die aus Kapazitätsgründen auch nicht alles regeln kann. Die liberale Gesellschaft erhebt nicht den Anspruch, das Leben der Bürger lückenlos zu regulieren. Das Recht umfasst allgemein verbindliche Wertausdrücke und im Übrigen die Grenzen zulässiger Selbstorganisation. Das erfordert Mechanismen innerhalb der Rechtsordnung,

mit der die Pluralität der Normordnungen steuerbar gemacht wird und Kollisionen vermieden werden. Berücksichtigung finden autonome Normen und Normordnungen nur bis zur Grenze der unverhandelbaren Normen der Rechtsordnung.

Zur Integration nicht-staatlicher Normen und Normordnungen in die Rechtsordnung kommen vor allem drei Mechanismen in Betracht: die Bewahrung von rechtsfreien Autonomieräumen, die Anerkennung vorrangiger Bindungen und die Ermächtigung zur Selbstregulierung.⁸

3.2 Bewahrung rechtsfreier Autonomieräume und das Grenzproblem der Parallelgesellschaften

Einzelne Lebensbereiche sind aus Verfassungsgründen von der rechtlichen Regulierung oder wenigstens von der Durchsetzung des Rechts ausgenommen. Anerkannt ist das insbesondere für zwei Bereiche:

1. Den Bereich des Privaten, der im Grundgesetz u.a. durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht auf Schutz von Ehe und Familie geschützt wird, und in dem der Einzelne alleine oder in der Sozialität der Familie und auch zusammen mit anderen engsten Vertrauten (Kötter 2008: 330f.) nach eigenen Regeln leben darf, soweit diese mit den allgemeinen Rechtsregeln vereinbar sind, und
2. den von Art. 4 GG (i. V. M. Art. 140 GG, 137 III WRV) im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts geschützte Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Religionsgemeinschaften, in dem eine weitgehende Selbstregulierungskompetenz besteht, was bis hin zu einem eigenen Arbeits- und Schul-»recht« der Religionsgemeinschaften reicht (vgl. Towfigh 2006: 26f.).

Selbstregulierung ist demnach nur innerhalb enger sachlicher Zuständigkeitsgrenzen zulässig, und es dürfen keine Regelungen jenseits des Autonomiebereichs verletzt werden. So sind auch im Rahmen der nach außen abgrenzbaren Privatheit die Handlungsgrenzen der Strafgesetze zu beachten. Der die Autonomie beanspruchende Einzelne bzw. die Gruppe tragen selbst die Verantwortung dafür, dass

8 | Zum Problem normativer Pluralität und zu verschiedenen Mechanismen und Institutionen im Umgang mit ihr siehe Berman (2006: 1196ff.); Kötter/Kühl/Mengesha (2009).

keine Grenzverletzungen auftreten. Das ist unproblematisch, soweit gewährleistet ist, dass die Grenzen unter dem Schutz des zugestandenen Autonomiebereichs nicht verletzt werden, und innerhalb des Autonomiebereichs keine Rechtsverletzungen drohen. Dagegen können soziale Exklusion und Selbstregulierung Einzelner oder einer Personengruppe aus verschiedenen Gründen zu Problemen für die Allgemeinheit werden:

Erstens kann soziale Exklusion aus karitativen Gründen zum Problem werden, wenn der Einzelne dadurch unbemerkt die Kompetenz verliert, sich selbst zu versorgen, und »durch die Maschen« des sozialen Netzes fällt. Soweit es Aufgabe des sozialen Staates ist, gesundheitliche Gefährdungen für den Einzelnen zu verhindern und die minimalen Voraussetzungen einer autonomen Lebensführung bereitzustellen, ist ein solches Abgleiten in die Hilflosigkeit nicht hinnehmbar. Der Kontrollverlust – der Ursache oder jedenfalls Wirkung der Exklusion sein kann – erhöht außerdem das Risiko, dass es zu sozialschädlichem Verhalten des Betroffenen kommt. Beide Aspekte spiegeln sich in der langen Tradition der Armenfürsorge als Hilfs- und Disziplinierungsinstrument (von Arnauld 2009: 254, 286ff.).

Zweitens werden soziale Exklusion und der damit verbundene Kontrollverlust dann als Quelle der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit wahrgenommen, wenn der private Freiraum zur Verletzung von Rechtsgütern – der Haustyrann in der Abgeschiedenheit der Familie (vgl. Frehsee 2003) ebenso wie der Tauschring für Kinderpornografie in der Abgeschiedenheit des Internets – oder zur unbeobachteten Vorbereitung sonstiger Taten – illustrativ die Gefahr des »Schläfers« – ausgenutzt wird. Das gilt im selben Maße für die von außen wahrgenommene Undurchdringbarkeit religiöser Gemeinschaften, wenn deren Radikalisierung vermutet wird. Kann man sich des Anderen nicht mehr gewiss sein, dann erscheint der schleichende Verlust des Ordnungsvertrauens nicht unplausibel. Prävention erfordert hier die weitgehende Zurückdrängung der rechtlich geschützten Freiheit und wirft die Frage nach der Grenze zulässiger Kontrolle auf (Kötter 2008: 199ff., 328ff.).

Und *drittens* hat soziale Exklusion zwangsläufig gesellschaftliche Heterogenität zur Folge – bzw. ist deren Symptom – und widerspricht damit der Idee wie auch immer gearteter gesellschaftlicher Einheit. Der Wille zu gesellschaftlicher Einheit oder Homogenität des Volkes kann sehr viel weiter reichen, als dass nur sozial schädliches Verhalten ausgeschlossen werden soll. Die Einheitsforderungen erstrecken

sich über ein weites Spektrum, das von der Forderung nach der einheitlichen Unterwerfung unter das Recht über Leitkulturvorstellungen bis hin zum Ideal völkischer Homogenität reicht (s. dazu 4.1.2).⁹ Das Einheitskriterium markiert letztlich die Grenze vertretbarer Heterogenität.

Alle drei Tendenzen markieren die Toleranzgrenzen gegenüber Autonomiebereichen, in denen einzelne Gruppen innerhalb der Gesellschaft unbeobachtet von dieser handeln und wirken können und ihre eigenen Regeln hierfür schaffen.

Ein Grenzproblem dieser Diskussionen wird seit einigen Jahren unter dem Begriff der »Parallelgesellschaften« diskutiert. Er steht für die Verfestigung von Gemeinschaften und ihrer Normordnungen in der Weise, dass die Rechtsgeltung und -durchsetzung nicht mehr gewährleistet ist und fortgesetzte Abweichungen über das vom Recht gebilligte oder gar gebotene Maß hinaus erwarten lässt. Es geht also wiederum um einen Kontrollverlust. Thomas Mayer (2002: 209) hat fünf Indikatoren oder Strukturmerkmale vorgeschlagen, anhand derer sich das Bestehen einer Parallelgesellschaft bestimmen lässt. Kurz gefasst müssen zusammenkommen:

1. die ethnisch-kulturelle oder kulturell-religiöse Homogenität der Gruppe,
2. die nahezu vollständige lebensweltliche und ökonomische Abschließung,
3. die nahezu komplette Verdoppelung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen,
4. die formal freiwillige Ausschließung und
5. die siedlungsräumliche Quartierbildung.¹⁰

In zeitlicher Hinsicht wird man außerdem erst dann von einer Parallelgesellschaft sprechen können, wenn ihre sozialisatorische Prägung über einen langen Lebenszyklus reicht und ihre Zugehörigkeit über Generationen vererbt wird (Walter 2005).

9 | Zum Problem fehlender »horizontaler Legitimität« in ethnisch-pluralen Gesellschaften, in denen kein Konsens darüber besteht, wer das Legitimität vermittelnde Subjekt ist, ausführlich Schmelzle (2008: 162ff., 173ff.), mit Verweis auf Holsti (1996: 87f.).

10 | Zur Herausbildung »ethnischer Kolonien« in der Bundesrepublik s. Ceylan (2006).

Die an die Existenz von Parallelgesellschaften gestellten Anforderungen sind damit so hoch gesteckt, dass in Deutschland wohl nicht von solchen auszugehen ist (Halm/Sauer 2006: 19). Dennoch tragen die genannten Festlegungen zu mehr Differenziertheit in der Integrationsdebatte bei. Denn mit ihnen lässt sich durchaus überprüfen, ob es Entwicklungen hin zur Ausbildung einer Parallelgesellschaft gibt. Dagegen lässt sich mit ihnen nicht bemessen, zu welchem Grad die Mitglieder parallelgesellschaftlicher Strukturen von der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe an der Mehrheitsgesellschaft ausgeschlossen sind. Im Hinblick auf die Frage nach den gesellschaftlichen Folgen von Integrationsdefiziten ist das unbefriedigend (Halm/Sauer ebd.).

Zu bedenken ist allerdings: Parallelgesellschaften können für ihre Mitglieder eine ganz besondere Funktion erfüllen, indem sie ihnen den »Wechsel in eine kulturell radikal anders geprägte Ordnung [erleichtern]. Sie machen die sonst fällige Isolation erträglicher, tragen zu ihrer Überwindung bei. »Parallelgesellschaften« sind ein Refugium, Schutzraum, Trostspender. Sie assoziieren den Einzelnen, stellen so soziale Beziehungen her, wirken dadurch stabilisierend, im Übrigen auch aktivierend« (Walter 2005). Die Parallelgesellschaft kann im Einzelfall den sozialen Aufstieg innerhalb der für ihre Mitglieder nicht vorbelasteten Gruppe und möglicherweise sogar den Quereinstieg in die Eliten der Mehrheitsgesellschaft bedeuten. Dennoch haben die Betroffenen in der Regel einen vergleichsweise schlechteren gesellschaftlichen Status (Halm/Sauer 2006: 24). Wenn infolge der sozialen Exklusion die Kommunikation mit den anderen gesellschaftlichen Gruppen abbricht und die Anschlussfähigkeit verloren geht, kann das die genannten negativen Folgen haben. Der Wille zur Integration dürfte hier regelmäßig innerhalb der Mehrheitsgesellschaft entstehen.

3.3 Anerkennung vorrangiger Bindungen

Ist grundsätzlich von der staatsbürgerlichen Pflicht zur Rechtsbefolgung auszugehen, dann bedeutet das nicht, dass das Recht an jeden Bürger dieselben Verhaltenserwartung zu stellen hätte. Über den individuellen Grundrechtsschutz bietet sich ein Mechanismus zur Berücksichtigung von Sonderbedürfnissen oder vorrangigen Bindungen des Einzelnen. Durch Grundrechte wie die Religionsfreiheit in Art. 4 GG kann der Rechtskreis des Einzelnen erweiternde Modifizierungen erfahren. Denkbar sind individuelle Ausnahmen von

allgemeinen Anordnungen: So kann die Religionsfreiheit im Einzelfall die Befreiung vom koedukativen Sport- oder Schwimmunterricht als Ausnahme von der allgemeinen Schulpflicht gebieten (BVerwG DVBl. 1994: 168 bzw. E 94: 82). Ebenso kann es – wie im Falle eines muslimischen Metzgers – eine Ausnahme vom Schächterverbot des Tierschutzgesetzes gebieten, wenn »zwingende Vorschriften« der Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben (BVerfGE 104: 337; BVerwGE 99: 1; 100: 1; 100: 31; 112: 227). Inzwischen ist diese Ausnahme in § 4a des Tierschutzgesetzes ausdrücklich geregelt.

Konflikte treten auch im Baurecht immer wieder auf: Im Bauplanungsrecht kann eine Abwägung rechtswidrig sein, wenn bei der Genehmigung des Baus eines Minarets die religiöse Bedeutung des Gebäudes nicht in gebotener Weise berücksichtigt wurde (VGH München VGHE Bay. 49: 182). In vergleichbarer Weise gilt das liturgische Läuten der Kirchenglocken als zumutbare sozialadäquate Einwirkung im Sinne des Immissionsschutzgesetzes, weil es als jahrhundertalte Tradition »die Gemeindeglieder zu Beginn des Tagwerks zum Gebet aufrufen und damit der Verkündigung der christlichen Botschaft als der zentralen Aufgabe der Kirche dienen wie auch ein Zeichen der Präsenz der Kirche in der Gesellschaft sein« soll (BVerwGE 68: 62, 67; NVwZ 1997: 390, 391; NJW 1994: 956; E 90: 163).

Geschützt sind Religionsgemeinschaften und ihre Anhänger ebenso wie einzelne Sektierer, soweit ihre Überzeugungen einer Plausibilitätskontrolle standhalten. Und auch das Gewissen kann eine weitreichende Ausnahme begründen, wie eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2005 zeigt (E 127: 302). Das Gericht erkannte bei einem Bundeswehrsoldaten eine nicht-religiös begründete Ausnahme von der Befehlsgehorsamspflicht an, weil die geforderte Diensthandlung die U. S. Armee in dem von dem Soldaten für völkerrechtswidrig gehaltenen Irakkrieg unterstützt hätte und bei ihm einen unauflöslichen Gewissenskonflikt bewirkt hatte.

Kulturelle Eigenheiten finden allerdings nicht zwingend eine Erwiderung im Recht. Die einen sog. Ehrenmord begründenden Motive lassen sich danach – selbst wenn sie vor einem spezifischen kulturellen Hintergrund akzeptiert wären – mit Blick auf die Werteordnung des Grundgesetzes als niedrige Beweggründe bewerten, was die Bestrafung wegen Mordes und nicht nur wegen Totschlags zur Folge hat (BGH NStZ 2002: 369). Und selbst religiös bedingte Privilegierungen finden ihre Grenze mit Blick auf die Bewahrung anderer Verfassungsgüter im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beispielsweise im

Fall des bayerischen Kabarettisten Hans Söllner, bei dem das Bundesverwaltungsgericht (E 112: 314) eine Ausnahme vom Cannabis-Verbot aus rituellen Gründen ablehnte, weil das hinter dem Verbot stehende Interesse an der Volksgesundheit überwiege. In einer Vielzahl von Fällen haben Gerichte festgestellt, dass weder religiöse Gründe noch das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG im Einzelfall – jenseits der bereits genannten Befreiung vom Schwimm- und Sportunterricht – eine Ausnahme von der auf Art. 7 Abs. 1 GG gestützten Schulbesuchspflicht zur Ermöglichung der Heimbeschulung gebieten.¹¹ Letztlich wurde hier immer angenommen, dass die Bedeutung der Schule zur Wissensvermittlung und als Integrationseinrichtung das Interesse der Eltern an der selbständigen Beschulung der Kinder überwiege.

In seiner Kopftuch-Entscheidung aus dem Jahre 2003 hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass die kulturellen Konflikte vom Gesetzgeber selbst zu lösen sind. Es ging davon aus, dass dem grundrechtlich geschützten Interesse der Lehrerin muslimischen Glaubens, ihr Kopftuch auch im Schulunterricht zu tragen, die besondere Treuepflicht als Beamtin oder die staatliche Neutralitätspflicht in der Schule entgegen stehen könne, was allerdings eine entsprechende gesetzliche Regelung voraussetze, die die erforderliche Abwägung in verfassungsgemäßer Weise treffe (BVerfG 108: 282).¹²

Im Rahmen der Erwartung rechts- und verfassungstreuen Verhaltens findet das jeweilige Selbstverständnis (Morlok 1993) Berücksichtigung, soweit die Abweichung von der Allgemeinheit der rechtlichen Anordnung normativ geboten und das besondere Bedürfnis im Einzelfall plausibel ist. Die Grundrechte stellen insofern ein flexibles Instrument zur Berücksichtigung solcher besonderen, sich aus anderen normativen Zusammenhängen ergebenden Verpflichtungen und zur Vermeidung von Normenkollisionen dar. Die Voraussetzung ihrer Anerkennung ist zum einen, dass die Regelung den Betroffenen in einen normativen Konflikt mit dem staatlichen Recht in sei-

11 | Aus der Vielzahl von Entscheidungen zu dieser Frage stechen folgende heraus: BVerwG NVwZ 1992: 370; OVG Lüneburg (5.3.2003); BVerfG (29.4.03, NVwZ 2003: 1113); OVG Bremen (3.2.09).

12 | Das BVerfG (NJW 2002: 3344) ging noch davon aus, dass das Grundrecht der Lehrerin während des Schulunterrichts gegenüber der konkurrierenden Glaubensfreiheit der Schüler und ihrer Eltern zurückzutreten habe. Siehe ausführlich zum Streit um das Kopftuch: Wiese (2008).

ner allgemein verbindlichen Auslegung führt, dass sie oder das von ihr gebotene Verhalten vom Schutz des Grundrechts umfasst ist und dass die Abwägung mit anderen Rechtsgütern nicht deren Vorrangigkeit gebietet.

3.4 Ermächtigung zur Selbstregulierung

Ein weiterer Mechanismus ist die Ermächtigung zur Selbstregulierung. Anders als bei den Autonomiebereichen grenzen hier nicht Grundrechte einen Bereich aus, sondern vielmehr wird ein grundsätzlich dem Recht zugänglicher Bereich durch eine rechtliche Anordnung der Selbstregulierung zugänglich gemacht. Gleichzeitig kann eine über die Selbstorganisation hinausgehende Geltung der Normen angeordnet werden. Das betrifft bisher vor allem technische Bereiche wie Fragen der Standardisierung. Beispiele sind das DIN oder die VDI Richtlinien: Nicht-staatlich gesetzte Normen, die auf unterschiedliche Weise Anerkennung innerhalb des Gesetzesrechts finden. Es findet sich auch in Bereichen der funktionalen Selbstverwaltung bspw. bei den Wasserverbänden (BVerfGE 107: 59) oder auch im Gesundheitswesen.¹³ Hier werden auf rechtlicher Grundlage Organisationseinheiten geschaffen, die selbstregulierende Normen setzen können, die ihre Angelegenheiten regeln und gleichzeitig Geltung gegenüber Dritten beanspruchen können.

Im Bereich des Umgangs mit sozialen Gruppen innerhalb der Gesellschaft, die sich aufgrund ihrer gruppenspezifischen Homogenität von anderen Gruppen unterscheiden lassen und Normgemeinschaften bilden, findet dieser Mechanismus – bisher – nur in sehr beschränktem Maße Anwendung, beispielsweise bei der Selbstorganisation von Schulen auch jenseits der durch die Religionsfreiheit gebotenen Organisationsfreiheit. Das Grundgesetz gewährleistet gem. Art. 7 IV das Recht zur Errichtung von privaten Ersatzschulen und unterstellt sie dem staatlichen Genehmigungsvorbehalt und der Regelungskompetenz der Länder. Inwieweit die Organisation der Einrichtung und auch die Entwicklung von Lehrplänen in die Selbstregulierungskompetenz des jeweiligen Trägers übertragen ist, hängt von seiner »Anerkanntheit« ab. Nach diesem Kriterium bemisst das

13 | Vgl. die Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSGE 96: 261) zur allgemeinen Geltung von Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses nach § 91, 92 SGB V.

Landesrecht bspw., in welchem Rahmen eine Einrichtung staatliche Förderung erhält und ob sie allgemeingültige Abschlüsse vergeben darf. Das Kriterium baut eine hohe wirtschaftliche Hürde auf, insofern nicht-erkannte Initiativen gezwungen sind, den Betrieb bis zu ihrer Anerkennung über mehrere Jahre vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Eine Lockerung würde in viel größerem Maße als bisher Initiativen für nicht-staatliche Schulen und auch für Formen des Homeschooling ermöglichen. Die staatliche Aufsicht im Rahmen des verfassungsrechtlichen Erziehungsauftrags (Art. 7 Abs. 1 GG) ließe sich wie schon bisher auf die Vorgabe inhaltlicher Essentialia und auf die regelmäßige Kontrolle von Durchführung und Erfolg eines Heimunterrichts zur Erreichung des Ziels der Wissensvermittlung zurücknehmen (s. dazu BVerfG, Kammerbeschluss v. 29.04.2003). Zu bedenken ist freilich die zu erwartende Zersplitterung und Spezialisierung des Schulsystems und ihre Folgen für die Funktion der Schule als gesellschaftliches Integrationssystem (siehe dazu 4.3).

4. INTEGRATION DES EINZELNEN

Wie bereits ausgeführt ist von der grundsätzlichen Pflicht jedes Bürgers zur Rechtsbefolgung auszugehen. Zum einen aus Gründen der Rechtssicherheit, denn nur die allgemeine Befolgung des Rechts oder wenigstens seine Durchsetzung und das Vertrauen hierauf lassen die Verwirklichung des Rechts auch erwarten und machen es sicher. Zum anderen aus Gründen der Freiheitsverwirklichung, denn nur rechtskonformes Verhalten ermöglicht es dem Einzelnen, seine ihm zustehende rechtliche Freiheit auch zu verwirklichen. Hier ist danach zu fragen, auf welche individuellen Voraussetzungen Normbefolgung beruht und welche Möglichkeiten das Recht kennt, um diese herzustellen bspw. in Rechtsunterricht oder in entsprechenden Erziehungsmaßnahmen. Es ist letztlich die Frage danach, inwieweit das Recht seine eigene Befolgung gewährleisten kann.

4.1 Befähigung zur Rechtsbefolgung als Ziel sozialer Integration

Stellt die Befolgung des Rechts eine zentrale Voraussetzung des Funktionierens liberaler Gesellschaften dar und handelt es sich bei ihr um die oberste Verhaltenserwartung, die die Gesellschaft an den

Einzelnen stellt, folgt hieraus bereits das Ziel aller Integrationsanstrengungen: Es muss darin bestehen, den Einzelnen in die Lage zu versetzen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten und das auch zu wollen. Die Frage nach den Erwartungen, die gegenüber zu integrierenden Personen berechtigt sind, lässt sich mit einem Blick auf die Erwartung beantworten, die die liberale Gesellschaft ganz allgemein an ihre – als »integriert« geltenden – Bürger stellt: Sie erschöpft sich in der Forderung nach der Anerkennung der Verfassung und der Befolgung des Rechts, die zur obersten Bürgerpflicht wird.

Nach der Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Rechtsbefolgung ausnahmslos. Nicht einmal in Fällen von weitreichender allgemeiner Bedeutung sei deshalb ein Recht auf »zivilen Ungehorsam« anzuerkennen, wie das Bundesverfassungsgericht 1986 zur Frage der Zulässigkeit von Sitzblockaden entschied (E 73: 250). Eine Sitzblockade sei deshalb Rechtsbruch, der die innerstaatliche Friedenspflicht verletze, gegen das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz verstoße und sich über das Mehrheitsprinzip hinweg setze, das für ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen konstituierend sei. In seiner Entscheidung zur Anerkennung der Zeugen Jehovas als Körperschaft des öffentlichen Rechts aus dem Jahr 2000 (BVerfGE 102: 370, 390ff.) erklärte das Gericht dann, Voraussetzung der Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als Körperschaft sei ihre Rechtstreue im Sinne der Gewähr dafür, das geltende Recht zu beachten und die fundamentalen Verfassungsprinzipien nicht zu gefährden. Eine »über die Pflicht zur Rechtstreue hinausgehende Loyalität zum Staat« zu verlangen, sei zum Schutz der verfassungsrechtlichen Grundwerte dagegen nicht notwendig und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. In einer Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Auflage zu einer Neonazi-Versammlung aus dem Jahre 1997 wiederholte das Bundesverfassungsgericht die Forderung (NVwZ 2008: 671): Das Grundgesetz baue die Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, es erzwingt die Wer-teloyalität aber nicht.

Damit der Einzelne seiner Pflicht zur Rechtsbefolgung nachkommen kann, muss er es kennen und den entsprechenden Rechtsbefolgungswillen haben. Schon wegen der Fülle an Rechtsnormen wird der Einzelne das Recht jedoch niemals vollständig positiv kennen oder auch nur überblicken. Deshalb ist zunächst und mit größter Sicherheit von der Befolgung derjenigen Rechtssätze auszugehen, die der Mensch im Laufe eines Sozialisationsprozesses verinnerlicht hat

und die er dann ohne einen zusätzlichen Willensbeschluss in seinem Verhalten verwirklicht. Ein solcher Prozess normativer Sozialisation führt zu einer Normalität der verinnerlichten Normen und bedingt Normakzeptanz. Entspricht das Recht den so verinnerlichten und akzeptierten sozialen Normen, dann ist von Rechtsakzeptanz qua Verinnerlichung auszugehen (Kötter 2003: 37 m. w. N.). Sie ist die ideale Bedingung für Rechtsbefolgung. Die empirische Rechtssoziologie geht heute davon aus, dass die Wirksamkeit des Rechts dann am höchsten ist, wenn es Ausdruck der ohnehin bestehenden sozialen Praxis ist und von den Normadressaten anerkannt wird (Blankenburg 1977: 31; Kötter 2003: 36f. m. w. N.). Nur soweit seine Normen als legitim und individuell und sozial verbindlich angesehen werden, ist die Akzeptanz des geltenden Rechts zu erwarten. Schwieriger gestaltet sich dagegen der instrumentelle Einsatz von Recht, bei dem das Recht also nicht darauf beschränkt ist, eine eingeübte soziale Praxis zu stützen, sondern wenn einer solchen rechtliche Grenzen gesetzt werden, um eine Praxisänderung herbeizuführen (Breunung 1998: 161).

Fehlt es an der Übereinstimmung von sozialer und rechtlicher Norm und an der Akzeptanz der Normen, dann kann das Recht zwar auch »rein äußerlich« befolgt werden, zum Beispiel um eine an die Abweichung geknüpfte negative Sanktion zu vermeiden. Rechtsbefolgung ist dann das Ergebnis einer rationalen Entscheidung. Das setzt nun aber die positive Kenntnis von der Norm voraus. Denn Personen, die den Inhalt der sie betreffenden Normen gar nicht kennen, können das Recht – wenn überhaupt – nur zufällig befolgen. Und das Recht selbst nimmt Rücksicht auf diesen Umstand, wenn dem Einzelnen nach der Regelung über den sog. Verbotsirrtum in § 17 des Strafgesetzbuchs kein Vorwurf wegen der Begehung einer Straftat gemacht wird, soweit ihm die Einsicht, Unrecht zu tun, fehlt bspw. weil er eine Norm nicht kannte und er seine Unkenntnis auch nicht vermeiden konnte. Das verweist wiederum auf die mit Blick auf die Rechtssicherheit zu erhebende Forderung, wonach der Inhalt des Rechts allgemein bekannt oder jedenfalls erkennbar sein muss.

Ist die Verwirklichung der Verfassungs- und Rechtsordnung demnach das Integrationsziel und dient das Recht als Steuerungsinstrument, dann erscheint das zunächst paradox. Denn der Staat hat mit den Mitteln des Rechts den Bürgern ein Leben ohne Konflikte mit der Rechtsordnung zu ermöglichen und d.h. die Voraussetzungen für rechtstreues Verhalten zu schaffen. Das erschwert zumindest die In-

tegration allein durch gesetzliche Handlungsge- und -verbote. Denn es ist immer wieder nachgewiesen worden, dass Menschen, die aus unterschiedlichen kulturellen Kontexten stammen, andere soziale Normen und Werte verinnerlicht haben. Der kulturelle Kontext prägt das Verständnis des Individuums von sich selbst und in Bezug auf die Allgemeinheit. Ausdruck kulturspezifischer Identitätsvorstellungen sollen insbesondere die Menschenbilder im Recht, das Verständnis von Öffentlichkeit und Privatheit und andere politische Grundkategorien – wie Staat, Bürger, Demokratie, Rechtsstaat, Freiheit – sein. Kulturell konnotiert ist auch das Verhältnis zu den Institutionen des Gemeinwesens, z.B. das Vertrauen in die Polizei oder in die Gerichte. Empirische Arbeiten haben große Ähnlichkeiten bei Menschen mit gemeinsamen kulturellen und insbesondere religiösen Traditionen gezeigt (vgl. Wehr 2000 und Kötter 2003: 39ff. m.w.N.). Diese »Kulturalität« normativer Sozialisation kann dazu führen, dass Zuwanderer – trotz des grundsätzlichen Willens zur Rechtsbefolgung – zu Normabweichern werden, weil die von ihnen verinnerlichten Normen vom in der Bundesrepublik geltenden Recht abweichen.

Integration zur Rechtsbefolgung muss sich zum Ziel setzen, diesen Personen die Kompetenz zu vermitteln, das in Deutschland geltende Recht zu erkennen und befolgen zu wollen, ohne jede einzelne gesetzliche Regelung positiv kennen zu können. Keinesfalls ausreichend ist es, die Integration von Zuwanderern alleine über das Strafrecht und das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht zu steuern, den Zuwanderer also zur Rechtstreue zu verpflichten, ohne ihm die entsprechende Kompetenz zur Befolgung der Normen zu vermitteln und im Falle der Nichtbefolgung mit Repression und ggf. mit der Abschiebung auf seine scheinbare Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit zu reagieren. Hatte der Einzelne nicht die Möglichkeit, die geltenden sozialen Normen bereits früher zu verinnerlichen, dann ist es vielmehr erforderlich, ihm zukünftige Rechtsbefolgung durch die Vermittlung der entsprechenden Kompetenz im Rahmen eines Prozesses normativer (Ersatz-)Sozialisation zu ermöglichen. Dem Recht fällt dabei wiederum die Funktion der Prozesssteuerung zu.

4.2 Rechtskultur statt Leitkultur

Die Homogenität der liberalen Gesellschaft erschöpft sich in einem Konsens über Grundwerte, die heute weitgehend im Recht und insbesondere in der Verfassung kanonisiert sind. Diese »Rechtskultur«

(Mohr 2008) setzt die Anerkennung des Rechts als vorgeordnetes soziales Strukturierungs- und Entscheidungsmedium voraus, das auch die Regeln für den Umgang mit Normenkollisionen enthält. Das Recht ist immer eingebettet in die anderen Kulturen der Gesellschaft: die Moral, die politische Kultur, Religionen, Institutionen und sonstige historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten. Das Recht ist kulturgeprägt und seinerseits kulturprägend (Mohr ebd.). In diesem Sinne verweist die Rechtskultur auf die politische Kultur und den Wertekonsens einer Gesellschaft und bietet ihrerseits einen normativen Rahmen für diese (vgl. Schuppert 2008a: 733ff.).

Forderungen nach einer über die Orientierung an den rechtlichen Normen der Gemeinschaft hinausgehende Homogenität der Gesellschaft zielen dagegen ins Leere (ausführlich Lübke-Wolff 2007: 126). Weder »substanzielle Gleichheit« im Sinne Carl Schmitts (1928: 226) noch Werteordnungsmodelle wie die Leitkultur (ausführlich Kötter 2003: 48f.) werden dem Ordnungszweck liberaler Gesellschaften gerecht. Allein die Befolgung des Rechts und die Anerkennung der Verfassung muss das Ziel kultureller Integration in einer heterogenen und offenen Gesellschaft sein. Über die Summe der im Recht erwiderten Werte reicht die Leitkultur nicht hinaus. Der Begriff ist deshalb überflüssig und auch schädlich, soweit er doch noch einen überschießenden kulturellen Bias transportiert, der keine Konsentierung und Verrechtlichung erfahren hat.

Dem Einwand, dass das Recht kein ausreichendes Identifikationspotenzial biete, ist freilich nur schwer zu begegnen. Dieser Umstand bleibt der Rationalität moderner Gesellschaften geschuldet. Ein Mehr an Einheit ist allerhöchstens in der emotionalisierten Variante eines »Verfassungspatriotismus« (Sternberger 1979/1990) denkbar. Für Jürgen Habermas (1987) besteht die Gemeinsamkeit bei diesem Konzept darin, dass »die Identifikationen mit eigenen Lebensformen und Überlieferungen überlagert [werden] von einem abstrakter gewordenen Patriotismus, der sich nicht mehr auf das konkrete Ganze einer Nation, sondern auf abstrakte Verfahren und Prinzipien bezieht«, die »auf die Bedingungen des Zusammenlebens und der Kommunikation zwischen verschiedenen, gleichberechtigt ko-existierenden Lebensformen – im Innern wie nach außen« – zielen (Habermas 1987: 161, 172). Ein solcher Patriotismus kann aber überhaupt nur von alleine entstehen, fordern lässt er sich nicht, sein Mehrwert ist überdies fraglich.

4.3 Normative Sozialisation

Normative Sozialisation ist der soziale Prozess, innerhalb dessen der Einzelne die in der Gemeinschaft geltenden Regeln erlernt und sie verinnerlicht. Die Motivation rührt aus dem Erfolg sozialen Verhaltens her (Grundmann 2006: 160f., 180, 184ff.). Die allgemeinste Form normativer Sozialisierung erfolgt in der Familie, wo die gesellschaftlichen Normen von Anfang an eingeübt werden. Ebenso in öffentlichen Einrichtungen wie der Schule oder bereits in Kindergärten, wo gemeinsame Erlebnis- und Verständniswelten für die Schüler unter staatlicher Aufsicht bestehen und wo in der Folge soziale Normen eingeübt werden können (Wißmann 2003: 296, 300ff.). Die öffentlichen Schulen dienen in besonderem Maße als Integrationssysteme der Gesellschaft, soweit sie eine soziale Mischung ermöglichen und einen gemeinsamen Horizont an kulturellem Wissen eröffnen. Die Auflösung von Schulsprengeln und die damit einhergehende Entwicklung zu sozial homogenen Schülerschaften dürften deshalb jedenfalls unter Integrationsgesichtspunkten kontraproduktives gesellschaftliches Handeln sein.

Wenn sich die Kompetenz zur Rechtsbefolgung als das Produkt eines Prozesses normativer Sozialisation darstellt, dann erfordert auch Integration einen solchen Prozess. Das Zuwanderungsgesetz greift diese Erkenntnis auf, indem es mit der Anordnung eines Integrationskurses auf einen solchen außerhalb des Rechts liegenden Prozess verweist. Das Gesetz verfolgt u.a. das Ziel, die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland« zu fördern. Mit dem in § 43 des Aufenthaltsgesetzes vorgesehenen »Integrationskurs« sollen Ausländer an »die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland« herangeführt werden. Dadurch sollen sie »mit den Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut werden, dass sie ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens alleine handeln können«.

Ausdrücklich nennt das Gesetz die freiheitsermöglichende Zielrichtung der Maßnahme. Der Zuwanderer soll in die Lage versetzt werden, seine rechtlich garantierte Freiheit zu realisieren. Die im Rahmen des Integrationskurses zu vermittelnden Elemente »Sprache, Rechtsordnung, Kultur und Geschichte« sind Teil des entsprechenden Sozialisierungsprozesses, mit deren Hilfe dem Zuwanderer

die Anerkennung der deutschen Rechtsordnung ermöglicht werden soll. Sprach- und Rechtskenntnisse sind entscheidende Bedingungen für die Artikulationsfähigkeit im Rechtsstaat, für die Partizipation an der Gesellschaft und für die Realisierung eigener Rechte. Die Vermittlung von kulturellem Allgemeinwissen ermöglicht es dem Zuwanderer außerdem, soziale Praktiken zu begreifen und so die hinter diesen stehenden Normen zu erkennen. Im Fall der Spätaussiedler gab es derartige Eingliederungsmaßnahmen schon früher; sie wurden in Sprache, Recht und Kultur der Bundesrepublik unterwiesen. Für andere Zuwanderergruppen fehlten solche Anstrengungen dagegen bisher.

Das Aufenthaltsgesetz geht im Grundsatz von der Berechtigung des Einzelnen zur Teilnahme an einem Integrationskurs aus. Unter bestimmten Umständen kann die Berechtigung allerdings in eine Verpflichtung umschlagen, mit der ganz erheblich negative Folgen verbunden sind (siehe dazu 4.4). Eine strukturelle Ähnlichkeit besteht zur allgemeinen Schulpflicht, soweit auch mit dieser Integrationszwecke verfolgt werden (Wißmann 2008: 153). Ebenfalls vergleichbar ist die in der Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs liegende Zumutung. Indem die kulturelle Integration den Zuwanderer einem staatlichen Erziehungsprogramm unterwirft, um sein normatives Sozialisationsdefizit auszugleichen und ihm die zur legalen Lebensführung notwendigen Kompetenzen zu verschaffen, wirkt sie ganz erheblich auf seine Identität ein. Letztlich ist der Zuwanderer gezwungen, charakteristische Elemente seiner Herkunftsidentität aufzugeben und sich dem Recht der Aufnahmegesellschaft zu unterwerfen. In diesem Sinne ist von der Assimilierung des Zuwanderers gesprochen worden, die ihn befähigen soll, gleich den anderen Bürger das Recht zu befolgen.¹⁴ Nur vordergründig steht hinter diesen Maßnahmen das Interesse des Betroffenen. Vielmehr geht es um ein allgemeines Anliegen: Die Reduzierung des Risikos, das von jedem Einzelnen in der freiheitlichen Gesellschaft immer ausgeht. Je besser integriert der Einzelne ist und je besser die auf ihn ausgeübte soziale Kontrolle der Gesellschaft funktioniert, desto weniger Relevanz entfaltet er für den Staat und seine Behörden.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Integrationskurs strukturell nicht von der Resozialisierung von Straftätern im Strafvollzug.

14 | Zur Frage, ob Integration jemals etwas anderes als Assimilation bedeuten kann vgl. Esser (2004).

Das Problem der Devianz des Straftäters ist die Normabweichung, die Folge der Sozialisation des Delinquenten und Ausdruck fehlender Normakzeptanz ist; ob aus Prägung in der individuellen (Sub-)Kultur, oder aus Rebellion gegen ein repressives Normsystem. Mit der Resozialisierung hat sich in den sechziger Jahren die legale Lebensführung als Ziel des Strafvollzugs durchgesetzt und das moralische Besserungsanliegen verdrängt. In § 2 des Strafvollzugsgesetzes heißt es jetzt: *»Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.«* Die Wendung »in sozialer Verantwortung« bezeichnet die Haltung, in der eine straffreie Lebensführung am ehesten zu erwarten ist. Nicht aus Angst vor Strafe oder aufgrund von Dressur soll das Leben »ohne Straftaten« geführt werden, sondern in der richtigen Erkenntnis, dass die Rechtsordnung dem gedeihlichen Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft dient.

Der Fürsorge-Aspekt der Resozialisierung, der sich in § 2 des Strafvollzugsgesetzes ausdrückt, lenkt allerdings von ihrem Normzweck ab. Zwar verbietet die Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG einen lebenslangen Strafvollzug ohne Läuterungschance (BVerfG 45: 187). Doch gerade weil der Strafgefangene die Möglichkeit haben muss, wieder ein Leben in Freiheit – und d.h. jenseits staatlicher Kontrolle – zu führen, steht hinter der Resozialisierung wie hinter der Integration das Interesse der Gesellschaft an der Rechtsbefolgung durch jedermann: im Falle des Straftäters zum Schutz der Allgemeinheit vor einer Wiederholungstat und im Fall der Zuwanderer außerdem zur Wahrung sozialer und ökonomischer Interessen.

Nur schwerwiegende Gemeinwohlinteressen vermögen die aufgezeigten Sozialisierungszwänge überhaupt zu rechtfertigen, nicht das paternalistische Besserungsanliegen oder kulturelle Homogenitätswünsche. Normative Sozialisierung vermeidet das gewalttätige Moment des Rechts nicht, sondern sie verlagert es lediglich nach vorne. Winfried Hassemer (1982: 163) hat darauf hingewiesen, dass ein auf Resozialisierung angelegter Strafvollzug insgesamt intensiver auf den Verurteilten zugreift als ein reiner Verwahrsvollzug, weil er sich nicht nur der Zeit, sondern auch der Person, der Lebensgeschichte und der Motive des Verurteilten bemächtigt. Die verfassungsrechtliche Schranke des Erziehungsgewahrsams hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt: Die zwangsweise Anstaltsunterbringung ausschließlich zum Zwecke der Besserung des Betroffenen und nicht

aus Gründen des Schutzes des Betroffenen oder der Allgemeinheit wäre danach verfassungswidrig. Besserung kann also immer nur aus Anlass einer Unterbringung erfolgen und nicht ihr Zweck sein (BVerfGE 22: 180, 219.).

Die Übertragung des Gedankens auf die Integration zeigt wiederum deren Grenzen auf: Soweit Integration der Befähigung des Einzelnen zu rechtskonformem Verhalten und damit der Steuerungsfähigkeit des Rechts und damit der Verwirklichung von Rechtszwecken dient und eine Maßnahme zur Erreichung dieser Zwecke geeignet, erforderlich und angemessen ist, dann ist die mit ihr verbundene Gewalt gerechtfertigt. Trotz der intensiven Einwirkung auf die Identität des Einwanderers erscheint der von der Integrationsmaßnahme ausgehende Eingriff dann ohne Alternative. Das ist mit Blick auf den Erhalt der öffentlichen Sicherheit denkbar. Sehr viel schwieriger dürfte es sein, die Einwirkung auf die Persönlichkeit des Einzelnen im Hinblick auf die Einsparung von Kosten im Bereich sozialer Leistungen zu begründen. Denn jemanden gegen seinen Willen zu integrieren, um ihm das Leben in Deutschland zu erleichtern, dürfte zwar regelmäßig gut gemeint aber dennoch unzulässiger Paternalismus sein. Noch weiter gehende Assimilationsanforderungen finden keine Rechtfertigung in der Verfassung und widersprechen damit selbst dem Recht.

4.4 Integrationsrecht

Zum Integrationsrecht im engeren Sinne lassen sich all die Regelungen zählen, die explizit die Integration des Betreffenden zum Regelungszweck haben. Sein Ausgangspunkt ist § 43 Abs. 1 Aufenthaltsg. Danach soll die »Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland ... gefördert und gefordert« werden. Die hierum gebildete Regelungsstruktur, in deren Zentrum die bereits erörterten Regelungen über den Integrationskurs stehen, reicht in vielfältiger Weise über das Aufenthaltsgesetz hinaus und umfasst weitere Regelungen des Sozialrechts und des Staatsangehörigkeitsrechts. Darüber hinaus sind im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms (§ 45 AufenthG) weitere Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen. Die von der Zuwanderungskommission (2001: 264f.) geforderte Abstimmung von Bundes- und Landesgesetzes als Grundlage einer

geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik und die Schaffung leistungsfähiger und klar strukturierter Behördenstrukturen ist bisher schwer zu erkennen.

Der inhaltliche Schwerpunkt des Integrationskurses, durch den die Zuwanderer »mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden [sollen], dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können« (§ 43 II AufenthG), liegt bei der Sprachvermittlung. Ihr sind derzeit 600 von 630 Unterrichtsstunden gewidmet, die die Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse ermöglichen sollen (§ 43 III 1 AufenthG). Gem. § 3 II der Integrationsverordnung heißt das, dass sich ein Kursteilnehmer im täglichen Leben in seiner Umgebung selbständig sprachlich zurechtfinden und entsprechend seinem Alter und Bildungsstand ein Gespräch führen und sich schriftlich ausdrücken kann.

Die Sprachförderung ist auch die zentrale Maßnahme jenseits der Integrationskurse. Das Staatsangehörigkeitsgesetz verlangt bspw. gem. § 9 I von den einzubürgernden Ehegatten und Kindern deutscher Staatsangehöriger, dass sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Bei erfolgreicher Teilnahme am Integrationskurs verkürzt sich die Frist bei der Einbürgerung von acht auf sieben Jahre (§ 10 III StAG), und gelingt sogar der Nachweis besonderer Sprachkenntnissen, kann die Frist gem. S. 2 auf sechs Jahre verkürzt werden. Schon im Kindergartenalter finden heute Sprachstandserhebungen und gezielte Sprachförderung statt, um den Kindern den Zugang zu Bildungsressourcen zu ermöglichen.¹⁵ Die Sprachkompetenz gilt als elementare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration von Zuwanderern (BMI, Pressemitteilung v. 17.1.2007). Dahinter steht der Gedanke, dass durch »die Sprache auch Werte, Traditionen, Denk- und Verhaltensweisen vermittelt [werden], die für das gegenseitige Verstehen und Zusammenleben in Deutschland notwendig sind.« (Laschet 2007: 5). Das Erlernen der Sprache ist damit gleichsam Träger der normativen Sozialisation in dem o.g. Sinne (kritisch dagegen Gutmann 2005: 47).

Bei der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels erhalten Ausländer die Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs und zwar in der Form eines Anspruchs, den sie innerhalb von zwei Jahren

15 | Zum »Aktionsplan Integration der »nordrhein-westfälischen Landesregierung s. Laschet (2007: 4f.); Bade (2007: 310f.).

einlösen können (§ 44 I iVm. II AufenthG). Darüber hinaus kann ein Ausländer, der keinen solchen Anspruch (mehr) hat, im Rahmen der Kapazitäten zugelassen werden. Seit 2007 gilt diese Regelung auch für deutsche Staatsangehörige, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind – eine Regelung die auch auf deutsche Spätaussiedler zielt.

Aus der Berechtigung zur Teilnahme erwächst u.a. dann eine Verpflichtung, wenn der berechtigte Ausländer sich nicht auf einfache Art in der deutschen Sprache verständigen kann oder wenn er Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezieht und die Teilnahme in einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 I SGB II) vorgesehen ist (vgl. Kau 2007: 187). Die Eingliederungsvereinbarung ist ein Handlungsinstrument der Hartz-Gesetzgebung, bei dem der Arbeitssuchende sich selbst zu konkreten Anstrengungen verpflichtet, die die Bemühungen der sog. Jobcenter (§ 9 Ia SGB III in Verbindung mit § 44b SGB II)¹⁶ ergänzen sollen.

Die Nicht-Teilnahme am Integrationskurs und – seit 2007 auch – das Nicht-Bestehens seiner Prüfung können verschiedene Sanktionen nach sich ziehen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind sie im Ermessen zu berücksichtigen (vgl. Groß 2007: 317f.) bei:

1. der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (§ 8 III AufenthG),
2. der Entscheidung über die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 II Nr. 7, 8 AufenthG),
3. der Einbürgerung bei der Entscheidung über die Nicht-Verkürzung der Frist von acht auf sieben Jahre (§ 10 III StAG) und
4. der Reduzierung von Sozialleistungen, die auf der Grundlage von SGB II bezogen werden. Das Aufenthaltsgesetz (§ 44a III 2) ermöglicht eine Reduzierung um bis zu 10 %. Ist die Teilnahme an einem Integrationskurs im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II vorgesehen, dann enthält § 31 SGB II alternativ die Möglichkeit, die Leistungen um bis zu 30 % zu kürzen, bei wiederholter Pflichtverletzung sind inzwischen sogar Kürzungen um bis zu 100 % zulässig (§ 31 III SGB II).

16 | Zur Verfassungswidrigkeit des Zusammenwirkens von Arbeitsagentur und Kommunen in den nach § 44b SGB II gebildeten Arbeitsgemeinschaften s. BVerfG (E 119: 331).

Gemäß dem in § 43 AufenthG und § 14 SGB II vorgesehenen Grundsatz des Förderns sollen die Träger der Leistungen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Das Gesamt aus unmittelbaren und mittelbaren Sanktionen ist dagegen eher Ausdruck eines Forderns, das an den Status des Betroffenen als Ausländer oder auch als Empfänger der Grundsicherung anknüpft (Tryanowski 2009: 188, 195). Denn nur in dem besonderen Rechts- und Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Staat lassen sich solche Zumutungen überhaupt begründen.

Seit der Evaluierung der rechtlichen Ausgestaltung der Integrationskurse und ihres Sanktionsregimes im Jahre 2006 ist deren Effektivität und Zweckmäßigkeit zunehmend in Frage gestellt worden (Kau 2007: 186, 189f.). Die Kompromisshaftigkeit der gesamten Regelungsstruktur, die keine klare Zielsetzung und Strategie erkennen lässt und ganz erheblichen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern mit sich bringt, dürfte ihren Teil hieran haben. Polizeiliche Belange und das haushaltspolitische Ziel, den Einzelnen unabhängig zu machen von den Sozialleistungssystemen stehen deutlich im Vordergrund. Die einzelnen Behörden erbringen ihren Beitrag jeweils mit Blick auf die ihnen übertragenen Aufgaben, die die inhaltliche Grenze der Koordinierung markieren. Beteiligt sind die Kommunen und Kreise mit ihren Ausländer- und Sozialämtern, die Jobcenter und Arbeitsgemeinschaften (»ARGE«) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), was zu Abstimmungsbedarf zwischen allen föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen führt (Bade 2007: 310ff.; Schliesky 2005: III).

Neben den polizei- und ordnungsrechtlichen Aufgaben der Ausländerbehörden erbringen die Kommunen Integrationsaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade die Zuständigkeit für die Organisation der Integrationskurse ist aus politischen Gründen dagegen alleine dem BAMF zugewiesen, während die Durchführung gem. § 1 IntV in Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, den Kommunen, Migrationsdiensten und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende erfolgt. Ihre weitergehenden Integrationsaufgaben erbringen die Kommunen immer häufiger unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, sie folgen damit auch in diesem Sachbereich dem allgemeinen Trend zu neuen Akteurskonstellationen (Bade 2007: 313; allgemein Kötter 2009b: 122ff.).

Die Pluralität von Akteuren und Handlungszielen wird sich niemals beseitigen lassen. Sie ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Akteure und die mit ihnen verfolgten Ziele immer Ausdruck ihrer Zeit und der in ihr vorherrschenden gesellschaftlichen Konsense ist (Kötter 2008: 20f., 360). Es kann dabei immer nur darum gehen, bestehende und neue Strukturen angemessen miteinander zu verknüpfen und erkannte Effektivitätsdefizite durch gezielte Einwirkungen und Veränderungen zu beseitigen. Dem Recht wird hier auch zukünftig die zentrale Strukturierungsfunktion als legitimes und effektives Steuerungsmittel der Gesellschaft zukommen.

5. SCHLUSS: DAS RECHT ALS ORDNUNGS- UND HANDLUNGSSTRUKTUR

Soziale Integration heißt heute: Wie ordnet und organisiert sich eine moderne plurale Gesellschaft selbst, die sich ihrer kulturellen Heterogenität und der sich hieran knüpfenden Fragmentierungen bewusst ist? Dem Recht kommt bei der Bewältigung der sich hieraus ergebenden Aufgabe eine wichtige Rolle zu. Als maßgebliches Ordnungs-, Gestaltungs- und Steuerungsmittel der modernen Gesellschaft kommt es auch im Sachbereich sozialer Integration zur Anwendung, wobei es – das hat der Beitrag gezeigt – zwei Leistungen zu erbringen hat: zum einen muss es die in den Teilen der Gesellschaft geltenden soziale Normen integrieren und Normenkollisionen vermeiden, zum anderen muss es die erforderlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Recht auch befolgt wird.

Durch Recht lassen sich in erster Linie Ordnungs- und Handlungsstrukturen schaffen, d.h. Akteure konstituieren und Verfahren und Handlungs- und Kommunikationsformen strukturieren und Prozesse steuern. Gerade im Bereich der sozialen Integration kommt dem eine wichtige Bedeutung zu. Denn wenn das entscheidende Integrationskriterium – jenseits eines Minimalkonsens – nicht so sehr individuelle Werte und Verhaltensmaßstäbe sind, sondern wenn es im Wesentlichen darum geht, die Gesellschaft zu organisieren und die geeigneten Strukturen hierfür bereitzustellen, dann liegt der Fokus auf der Gestaltung von Bildungs- und Sozialisationsprozessen, in deren Rahmen die Bürger in die Gesellschaft hineinwachsen, sowie von Kommunikationsprozessen, über die notwendige gemeinsame Werte und Überzeugungen immer wieder neu reproduziert werden

(vgl. Benz 2001: 96). Über die – hier ausführlich erörterten – Prozesse normativer Sozialisation hinaus kommt der Kommunikation in vorstrukturierten Foren eine wichtige Bedeutung zu. Denn bereits die Mitwirkung an einem Kommunikationsprozess macht aus Gegnern Partner, indem sie einen gemeinsamen sozialen Raum schafft (vgl. Berman 2006/2009: 82). Die Kommunikation über Differenz schafft so bereits eine Brücke. In diesem Sinne stellt der Integrationsgipfel, der zuletzt im November 2008 auf Einladung der Bundeskanzlerin stattfand, ein wichtiges, wenn auch sicher kein Allheilmittel dar.¹⁷

LITERATUR

- Von Arnould, Andreas 2009: Das Existenzminimum, in: ders./Andreas Musil (Hg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, Tübingen, S. 251-307.
- Von Arnould, Andreas 2006: Rechtssicherheit: Perspektivische Annäherungen an eine idée directrice des Rechts, Tübingen.
- Bade, Klaus J. 2007: Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 27/9, S. 307-315.
- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat: Grundlagen der politischen Analyse, Oldenburg.
- Berman, Paul S. 2006: Global Legal Pluralism, in: Southern California Law Review 80, S. 1155-1237, auf deutsch erschienen unter: Globaler Rechtspluralismus, in: Matthias Kötter/Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Normative Pluralität ordnen, Baden-Baden 2009, S. 39-133.
- Blankenburg, Erhard 1977: Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP) 63, S. 31-58.
- Breunung, Leonie 1998: Steuerung durch Recht?, in: Jürgen Brand/Dieter Stempel (Hg.), Soziologie des Rechts: Festschrift für Erhard Blankenburg, Baden-Baden, S. 157-168.
- Ceylan, Rauf 2006: Ethnische Kolonien: Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés, Wiesbaden.

17 | Hervorgegangen ist hieraus der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung, s. dazu Bade (2007: 307ff.).

- Esser, Hartmut 2004: Welche Alternativen zur »Assimilation« gibt es eigentlich?, in: Klaus Bade/ders./Michael Bommers (Hg.), *Migration – Integration – Bildung*, IMIS-Beiträge H. 23, S. 41-59.
- Frehsee, Detlev 2003: Steuerung familiärer Binnenkonflikte durch Recht, in: ders., *Der Rechtsstaat verschwindet. Strafrechtliche Kontrolle im gesellschaftlichen Wandel von der Moderne zur Postmoderne*, Berlin, S. 101-120.
- Friedrichs, Jürgen/Jagodzenski, Wolfgang 1999: Theorien sozialer Integration, in: dies. (Hg.), *Soziale Integration*, Sonderheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), Opladen/Wiesbaden, S. 9-43.
- Grimm, Dieter 1969: Recht und Politik, in: *Juristische Schulung (JuS)* 9, S. 501-510.
- Groß, Thomas 2007: Das deutsche Integrationskonzept: vom Fördern zum Fordern?, *Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR)* 27/9, S. 315-319.
- Grundmann, Matthias 2006: *Sozialisation: Skizze einer allgemeinen Theorie*, Konstanz.
- Gutmann, Rolf 2005: Integration durch Kurse, in: *Informationsbrief Ausländerrecht (InfAusR)*, S. 45-48.
- Habermas, Jürgen 1987: Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität: Die Westorientierung der Bundesrepublik, in: ders., *Eine Art Schadensabwicklung*, Kleine politische Schriften Bd. 6, Frankfurt, S. 161-179.
- Halm, Dirk/Martina Sauer, *Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung*, in: *APUZ* 1-2/2006 »Parallelgesellschaften«, S. 18-24.
- Hasemer, Winfried 1982: Resozialisierung und Rechtsstaat, *Kriminologisches Journal (KrimJ)* 14, S. 161-166.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) 2008: *Deutsche Zustände*, Folge 6, Frankfurt.
- Holsti, Kalevi 1996: *The State, War, and the State of War*, Cambridge.
- Imbusch, Peter/Wilhelm Heitmeyer (Hg.) 2008, *Integration – Desintegration: Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften*, Wiesbaden.
- Kau, Marcel 2007: Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Integrationsanforderungen, *ZAR* 27/5-6, S. 185ff.
- Kötter, Matthias 2003: Integration durch Recht? Die Steuerungsfähigkeit des Rechts im Bereich seiner Geltungsvoraussetzungen, in: Konrad Sahlfeld u.a. (Hg.), *Recht und Integration*, München, S. 31-52.

- Kötter, Matthias 2008: Pfade des Sicherheitsrechts: Begriff von Sicherheit und Autonomie im Spiegel der sicherheitsrechtlichen Debatten der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Kötter, Matthias 2009a: Postponed Legitimation: A Security Governance Process, in: Harald Eberhard/Konrad Lachmeyer u.a. (Hg.), *Constitutional Limits to Security*, Baden-Baden/Wien, S. 41-64.
- Kötter, Matthias 2009b: Verantwortungsverteilung im Spiegel sozialverfassungsrechtlicher Debatten seit den 50er Jahren, in: Andreas von Arnould/Andreas Musil (Hg.), *Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts*, Tübingen, S. 85-137.
- Kötter, Matthias/Kühl, Kristina/Mengesha, Judit Y. 2009: Normative Pluralität ordnen: Eine Problemskizze, in: Matthias Kötter/Gunnar Folke Schuppert (Hg.), *Normative Pluralität ordnen*, Baden-Baden 2009, S. 11-36.
- Laschet, Armin 2007: Neue Impulse für das deutsche Integrationsmodell, in: ZAR 27/1, S. 1-6.
- Lhotta, Roland 2005: Die Integration des modernen Staates: zur Aktualität der Integrationslehre von Rudolf Smend, Baden-Baden.
- Lübbe-Wolff, Gertrude 2007: Homogenes Volk: Über Homogenitätspostulate und Integration, in: ZAR 27/4, S. 121-127.
- Lüdemann, Christian 1998: Die Befolgung von Gesetzen: Eine theoriegeleitete Erklärung von Verhaltensbereitschaften und Verhalten auf der Grundlage einer Bevölkerungsumfrage, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRS) 9, S. 116-135.
- Luft, Stefan 2007: Wege aus der Integrationskrise: Brauchen wir eine Neuausrichtung der Einwanderungspolitik der EU?, in: ZAR 27/8, S. 261-267.
- Meyer, Thomas 2002: Risiko Parallelgesellschaft, in: ders., *Identitätspolitik: Vom Missbrauch kultureller Unterschiede*, Frankfurt, S. 208-221.
- Mohr, Georg 2008: Rechtskultur, in: Stefan Gosepath u.a. (Hg.), *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie*, Berlin/New York 2008.
- Morlok, Martin 1993: Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen.
- Nolte, Paul 2004: »Fürsorgliche Vernachlässigung«? Umriss einer neuen Politik der Unterschichten, in: ders., *Generation Reform*, München, S. 57-73.
- Rottleitner, Hubert 1999: Recht und soziale Integration, in: Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski (Hg.), *Soziale Integration*, Son-

- derheft 39 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), Opladen/Wiesbaden, S. 398-415.
- Sack, Fritz 1970: Idee der Subkultur, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 23, S. 261-282.
- Schliesky, Utz 2005: Ausländerintegration als kommunale Aufgabe, in: ZAR 25/3-4, S. 106-114.
- Schmelzle, Cord, 2008: Governance und Legitimität, in: Sybille De La Rosa/Ulrike Höppner/Matthias Kötter (Hg.), Transdisziplinäre Governanceforschung: Gemeinsam hinter den Staat blicken, Baden-Baden, S. 162-186.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 1991: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR) 116, S. 330-390.
- Schmitt, Carl 1928: Verfassungslehre, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke 1993: Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/ders. (Hg.), Reform des Verwaltungsrechts: Grundfragen, Baden-Baden, S. 65-111.
- Schuppert, Gunnar Folke 2000: Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verfassungslehre, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2007: Was ist und wozu Governance?, in: Die Verwaltung 40/4, S. 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke 2008a: Politische Kultur, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2008b: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance, in: Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR) 133, S. 79-106.
- Sinus Institut 2008: Die Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Heidelberg.
- Smend, Rudolf 1928: Verfassung und Verfassungsrecht, München, wiederabgedruckt in: ders. 1994, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. Berlin, S. 119-276.
- Sternberger, Dolf 1979: Verfassungspatriotismus, FAZ (23.5.79), S. 1, wiederabgedruckt in: ders., Schriften, Bd. X: Verfassungspatriotismus, Frankfurt a.M. 1990, S. 3-16.
- Thym, Daniel 2009: Migrationsverwaltungsrecht, Habilitationsschrift Humboldt-Universität, Berlin.
- Towfigh, Emanuel Vahid 2006: Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, Tübingen.

- Treiber, Hubert 2008: Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: eine »Revolution auf dem Papier«?, 2. Teil, in: Kritische Justiz (KritJ) 41/1, S. 48-70.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne 2008: Governance als rechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 173-189.
- Tryanowski, Alexandra 2009: Integration von Migrantinnen und Migranten: Risikoverteilung im Integrationsprozess, in: Felix Arndt (Hg.), Freiheit, Sicherheit, Öffentlichkeit, Baden-Baden, S. 178-195.
- Walter, Franz 2005: Parallelgesellschaften: Sind sie gefährlich oder manchmal sogar sinnvoll?, Die Welt (5.12.05).
- Wehr, Bärbel 2000: Rechtsverständnis und Normakzeptanz in ethnopluralen Gesellschaften: eine rechtsanthropologische Untersuchung über das Verhältnis Deutscher kurdischer Abstammung aus der Türkei in München zur deutschen Rechtsordnung, München.
- Wiese, Kirsten 2008: Lehrerinnen mit Kopftuch: Zur Zulässigkeit eines religiösen und geschlechtsspezifischen Symbols im Staatsdienst, München.
- Wißmann, Hinnerk 2003: »Volksbildung« und Integration: Zur Dialektik von Gemeinschaftsgenese und Selbstentfaltung vor den Herausforderungen der Migration, in: Konrad Sahlfeld u.a. (Hg.), Recht und Integration, München, S. 289-310.
- Wißmann, Hinnerk 2008: Kulturelle Differenz und Prozeduren der Integration als Gegenstand der Grundrechtsdogmatik, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 56/2, S. 153-165.
- Zuwanderungskommission/Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« (Hg.) 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, S. 18, 200f.

II. Integration auf kommunaler Ebene

Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik

STEPHAN ARTICUS

EINLEITUNG

In vielen Großstädten ist der Anteil von Ausländern und Deutschen mit Migrationshintergrund weit überdurchschnittlich hoch. Für Städte ist das Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen, unterschiedlicher Religionen und vielfältiger, verschiedener Lebensweisen oft geradezu charakteristisch. Das ist nicht erst in Zeiten der Globalisierung oder etwa seit den 60er-Jahren des vorigen Jahrhunderts mit der Zuwanderung der so genannten Gastarbeiter der Fall. Zuwanderung gab es gerade in den Städten zu allen Zeiten und machte nicht selten – wie beispielsweise in der Industrialisierung des Ruhrgebiets – das Entstehen großer Städte überhaupt erst möglich.

Deswegen beschäftigen sich viele Städte traditionell – und gegenwärtig in besonderem Maße – mit den Anforderungen, Bedingungen und Problemen der Integration. Man muss wahrscheinlich sogar noch einen Schritt weitergehen in der Beschreibung des Stellenwerts von Integration in der Stadtpolitik: Ob und in welchem Maße Integration in unserer Gesellschaft misslingt oder gelingt, entscheidet sich zu einem überdurchschnittlich großen Anteil in den Städten. Deswegen hat der Deutsche Städtetag seiner Hauptversammlung im Jahr 2007 das Motto gegeben »Städte schaffen Integration«. Dass Städte Integration schaffen, heißt natürlich nicht, dass in den Städten Integration nicht auch misslingt, dass Integrationsförderung nicht auch ungenügend oder fehlerhaft sein kann. Es erinnert aber daran, dass Städte und Stadtgesellschaften anders als in der Grundhaltung, gutes

Zusammenleben aller Kulturen, Religionen und Lebensweisen zu ermöglichen und zu fördern, gar nicht denkbar sind.

1. WAS HEISST INTEGRATION UND WIE FUNKTIONIERT INTEGRATION? EINIGE VORÜBERLEGUNGEN

Es ist gut, dass mittlerweile auch in der Politik so viel über Integration gesprochen wird. Es fällt aber auf, dass selbst dann, wenn konkrete Integrationspläne entworfen werden, selten davon die Rede ist, was Integration eigentlich heißt. Ist Integration ein Ziel, ein Zustand oder ein Prozess? Sind es politische Maßnahmen oder die Veränderung von Einstellungen der Menschen? Sind es spezifische Verhaltensweisen? Besteht die Integration in der Toleranz oder in der Beseitigung von Unterschieden? Wer und was muss sich ändern oder muss geändert werden, um Integration zu erreichen? Im alltäglichen Reden bleiben diese Punkte offen oder werden auf Anpassungsanforderungen an die Migranten reduziert. Hinter dieser Unklarheit des Begriffs im politischen wie im alltäglichen Diskurs verbergen sich oft Tabus: Ängste, Vorbehalte, in jedem Fall aber Aufklärungsmängel, Orientierungsprobleme und Verunsicherungen. Diese Verunsicherungen betreffen viele Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen und Situationen und sie reichen wohl weit in die Mitte unserer Gesellschaft. Sie zu überwinden ist nicht mit der Beschwörung einheitlicher Werte zu erreichen, wenngleich eine allseitige Orientierung an den Maßstäben des Grundgesetzes nicht nur hilfreich, sondern geradezu unabdingbar ist. Die Verunsicherung zu überwinden erfordert Aufklärung und Austausch über das Funktionieren des Zusammenlebens der Menschen unterschiedlicher Kulturen, Religionen und sozialer Lebenswelten und Verfahren zur Entwicklung gemeinsamer Kriterien dafür, was gelungenes Zusammenleben ist.

Irrtümlicherweise verstehen viele Menschen unter Integrationsmängeln singuläre Defizitbefunde, wie Sprachdefizite oder falsches Wohnquartier, verbunden mit einer fehlenden Bereitschaft, sich anzupassen. Aber schlecht integriert zu sein ist nur selten Ergebnis monokausaler Defizite oder der Addition singulärer Verhaltensfehler der Betroffenen. Betrachten wir die Übersicht 1.

Übersicht 1:

Zusammen leben	Zusammen arbeiten	Zusammen gehören
gesellschaftliche Ebene	materielle Ebene	kulturelle Ebene
Kommunikation und Identifikation	Güterproduktion und Verteilung	Wissen, Glauben, Ordnung
Orte, Anlässe, Erkennungszeichen, Umgangsformen, Moden, Rollen, Mobilität	Arbeit, Einkommen, soziale Sicherung	Werte und Maßstäbe Politisches System und Recht Kunst und Brauchtum
Vielfalt der Möglichkeiten bei individuellem Wahlrecht	Unabhängbare Voraussetzungen bei relativen Maßstäben	Ordnung und Gestaltung durch Tradition und Fortschreibung



Integration ist ein bewegliches und veränderbares Beziehungsgeflecht, ein Netzwerk zwischen Menschen und zwischen den Systemen, die sie errichtet haben, in denen die Lebensgrundlagen, das tägliche Zusammenleben und der kulturelle Zusammenhalt organisiert, praktiziert und verändert werden.

Niemand ist überhaupt nicht integriert, aber viele Menschen sind schlecht integriert, weil sie Positionen und Perspektiven haben, die ihren eigenen Vorstellungen und den sozialen Maßstäben nicht entsprechen. Betrachten wir dazu Übersicht 2.

Übersicht 2:

Gesellschaftliche Ebene	Materielle Ebene	Kulturelle Ebene	
Wertschätzung	Wohlstand	Vertraut Sein	Zuversicht Toleranz Gestaltungswille
Akzeptanz	Versorgung	Gewohnt Sein	
Ablehnung	Mangel	Fremdheit	Angst Aggression Rückzug



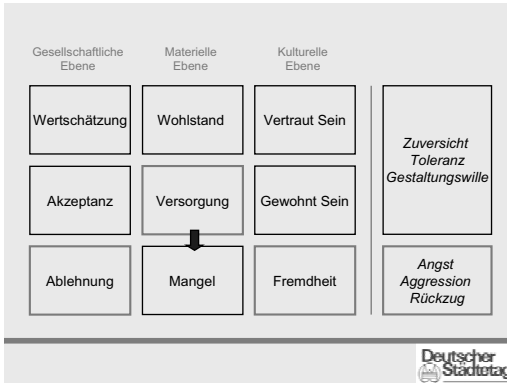
Schlechte Integration ist ein Zustand, der von dem Hintergrund der kollektiven Maßstäbe so nicht bleiben kann, gleichviel ob er selbst- oder fremdverursacht ist. Wer im sozialen Leben auf Ablehnung stößt, in materieller Hinsicht unter Bedingungen des Mangels lebt und in kultureller Hinsicht fremd und ausgeschlossen ist, ist zweifelsfrei schlecht integriert; er fühlt sich unwohl, er fühlt sich seiner Möglichkeiten beraubt, er erlebt Angst, es entstehen Aggressionen, er will sich zurückziehen, ohne zu wissen wie und wohin.

Diese Situation ist einer positiven Veränderung zumindest in einer abstrakten Simulation grundsätzlich niemals ganz verschlossen. In dieser Simulation kann man nämlich deutlich machen, dass die Funktionsregeln von Integration immer auch dreierlei gewährleisten:

1. Die Pfade, die in eine schlechte Integrationssituation führen, sind zumindest theoretisch nicht unentwirrbar.
2. Die Pfade in die gelingende Integration geben nicht erst beim Erreichen des Ziels, sondern schon auf dem Weg dahin, Hoffnung und tragfähige Perspektiven.
3. Integration entsteht aus vielfältigsten Kombinationsmöglichkeiten in der Mischung der Erfolgsbedingungen in den drei Bereichen des Zusammenlebens, des Zusammenarbeitens und des Zusammengehörens. Alles ist Gestalten, ist zueinander Verhalten von Menschen, alles ist im Fluss und deswegen auch im guten Sinne veränderbar.

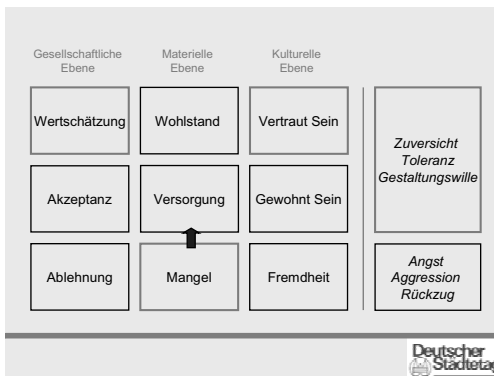
Wer durch staatliche Fürsorgeleistungen in einer materiell gesicherten Versorgungslage ist, Krankenversicherung, Kosten der Unterkunft, Sozialgeld erhält und einmalige Leistungen verschiedener Art, dabei aber keine Achtung und keine Wertschätzung erfährt und als Migrant fremd unter Einheimischen oder als Einheimischer fremd unter Migranten lebt, der wird in seiner Hoffnungslosigkeit auch seine Versorgungslage als Ursache seiner ganzen Misere verstehen. Dazu Übersicht 3:

Übersicht 3:



Wer sich dagegen Wertschätzung erfreut und vertraut ist mit der Kultur seiner Umgebung, mit der Sprache und die Erfahrung geteilter Identifikation macht, wer seine eigenen Werte als die seiner Freunde und Nachbarn erlebt, der wird in vielen Fällen – man beobachtet dies oft unter älteren Menschen – ein auf Grundsicherungsbeträge reduziertes Einkommen keineswegs als sozialen Ausschluss und als soziale Marginalisierung empfinden und bewerten.

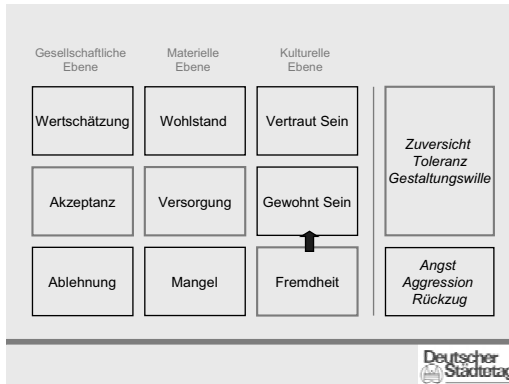
Übersicht 4:



Und wenn ein Migrant wirtschaftlich gesichert ist und in seinem Umfeld etwa in der Nachbarschaft, im Beruf oder beim Sport Akzeptanz und Anerkennung findet, dann gibt es keinen Grund anzunehmen, dass Fremdsein nicht ausgehalten werden kann und dass es

dem Prozess des gegenseitigen Kennenlernens oder schließlich dem miteinander Bekannt- und Vertrautsein entgegensteht.

Übersicht 5:



Dieses hier dargestellte Simulationsmodell, dem in Wirklichkeit natürlich gruppendynamische Verstärkungs- und Verzerrungsprozesse in die Quere kommen, zeigt zumindest abstrakt einige schlichte Plausibilitäten:

1. Als Beziehungsgeflecht ist Integration geprägt von Prozessen, von Relationen und Relativitäten. Alles ist Beziehung, alles Bewegung und Prozess, und so hat grundsätzlich jeder Teil dieses Beziehungsgeflechts die Chance, verändert und verbessert zu werden. Umgekehrt heißt das aber auch: Es besteht immer die Gefahr, dass die Grundlagen und Perspektiven guter Beziehungen unter Druck geraten.
2. Allein eine materielle Absicherung reicht für Integration genauso wenig, wie eine Versorgungslage auf Fürsorgenniveau grundsätzlich zur Exklusion führt.
3. Aus einer »fremden« Kultur zu stammen und ihr verbunden zu sein, ist kein hinreichendes Exklusionskriterium.
4. Es gibt Mischformen von Integrationsdefiziten, die sich negativ verstärken, und solche, die auf dem Weg zu einer noch nicht gelungenen Teilhabe vorwärtstreibende Kräfte freisetzen.
5. In der Frage der Integration ist die Richtung der Entwicklung und die Stärke der Bewegung entscheidend, nicht erst das Ziel. Auf dem Weg zum gesellschaftlichen Ausschluss begegnen einem

Angst, Rückzug und Aggression, auf dem Weg zur Teilhabe Zuversicht und Toleranz.

Zu den Orientierungs- und Anknüpfungspunkten kommunaler Integrationspolitik und Integrationsförderung gehören auch solche – hier nur abstrakt und simulativ beschriebene – konkrete soziale Beziehungsgeflechte und soziale Entwicklungsprozesse, in denen sich gelungene oder verfehlte individuelle Teilhabe und gesellschaftliche Integration ausdrücken.

Defizite, die solche Prozesse verstärken, wie fehlende Sprachkenntnisse, Ausbildungsmängel oder Arbeitslosigkeit, bilden dementsprechend genauso Anknüpfungspunkte kommunaler Integrationspolitik, wie die Förderung von individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Bedingungen gelingender Integration positiven Einfluss auf diese Entwicklungen und Beziehungen nehmen kann.

2. INTEGRATIONSDEFIZITE

Anhand der Diskussionen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte über den Umgang mit Zuwanderung und Zuwanderern lässt sich feststellen, dass die Integration von Zuwanderern in Deutschland nicht so gelungen ist, wie das sowohl im Interesse der zugewanderten Menschen als auch im Interesse des Aufnahmelandes Deutschland erforderlich gewesen wäre. Einige der zentralen Folgen nicht hinreichend gelungener Integration sollen im Folgenden kurz stichwortartig genannt werden:

Sprachdefizite

Schuleingangsuntersuchungen zeigen, dass ein großer Anteil von Kindern aus Migrantenfamilien erhebliche Sprachdefizite aufweist. Im Land Berlin ergab eine Untersuchung im Jahr 2002, dass zwei Drittel der vor der Einschulung stehenden Kinder nur unzureichend Deutsch können. Bei Kindern aus Migrantenfamilien lag dieser Anteil sogar bei 90 Prozent. Damit verfügen diese Kinder vor dem Beginn der Schullaufbahn über eine denkbar schlechte Ausgangsposition. Aber auch bei jugendlichen und erwachsenen Migranten werden die soziale und kulturelle Teilhabe sowie die Erfolgchancen am Arbeitsmarkt durch sprachliche Defizite massiv eingeschränkt.

Schulbesuch

Im Schuljahr 2006/2007 besuchten knapp 15 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Hauptschule. Bei ausländischen Kindern beträgt dieser Anteil 38 Prozent. 45 Prozent der deutschen Schüler/innen besuchten ein Gymnasium. Bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern liegt dieser Anteil bei 21 Prozent. Auch das Abitur erreichen ausländische Kinder seltener als Deutsche. Im Westen verlassen durchschnittlich 25,5 Prozent der Schülerinnen und Schüler die Schule mit der allgemeinen Hochschulreife, im Osten 27,1 Prozent. In der Gruppe der Ausländer sind es 9,2 Prozent im Westen und 17,7 Prozent im Osten.

Schulabschlüsse/Berufliche Ausbildung

Laut Mikrozensus 2005 verfügen 12 Prozent der Männer und 15 Prozent der Frauen mit Migrationshintergrund über keinen allgemein bildenden Schulabschluss. Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund liegt dieser Anteil bei jeweils 2 Prozent. 37 Prozent der Männer und knapp 50 Prozent der Frauen mit Migrationshintergrund im Alter ab 25 Jahren besitzen keinen Berufsabschluss. Damit liegt diese Quote bei den Männern mehr als dreimal so hoch und bei den Frauen doppelt so hoch wie unter den Menschen ohne Migrationshintergrund.

Erwerbstätigkeit

Die Erwerbstätigenquote bei Menschen mit Migrationshintergrund liegt mit 56 Prozent deutlich unter der entsprechenden Quote bei Menschen ohne Migrationshintergrund (68 Prozent). Besonders auffallend ist, dass die Erwerbstätigenquote bei Ausländerinnen (43 Prozent) um 20 Punkte geringer ist als die entsprechende Quote bei Frauen ohne Migrationshintergrund.

Arbeitslosigkeit

Ausländer sind laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote bei Ausländern bei 25,2 Prozent (die Gesamtquote lag bei 13 Prozent). 82 Prozent der ausländischen Arbeitslosen bezogen zu diesem Zeitpunkt Leistungen nach dem SGB II.

Bezug von Arbeitslosengeld II

Von insgesamt 5,3 Millionen Arbeitslosengeld II-Beziehern im Jahresdurchschnitt 2007 waren 978.000 Ausländer (19 Prozent). Nach Schätzungen des IAB haben rund 38 Prozent der Alg II-Bezieher einen Migrationshintergrund.

Geringeres Einkommen von Menschen mit Migrationshintergrund

Laut Mikrozensus 2005 liegt das durchschnittliche Einkommen von Menschen mit Migrationshintergrund bei 79 Prozent des Durchschnittswertes für die Gesamtbevölkerung. Als Gründe dafür nennt das IAB fehlende berufliche Qualifikation, nicht anerkannte Berufsabschlüsse, Sprachbarrieren, überdurchschnittliche Abhängigkeit von bestimmten Branchen sowie unterschiedliches Erwerbsverhalten im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Höheres Armutsrisiko bei Personen mit Migrationshintergrund

Aufgrund der im Durchschnitt geringeren Einkommen weisen Menschen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko auf, einkommensarm zu sein. Bei Personen mit Migrationshintergrund liegt dieser Anteil mit mehr als 28 Prozent fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von 15 Prozent. Die Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren mit Migrationshintergrund beträgt laut dem jüngsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 32,6 Prozent, während sie bei Kindern und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund bei 13,7 Prozent liegt.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Bei den ab 65-jährigen ausländischen Männern bezog laut dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung Ende 2006 mehr als jeder Zehnte Grundsicherungsleistungen (Deutsche: 1,4 Prozent), bei den ausländischen Frauen ab 65 Jahren gut jede Sechste (Deutsche: 2,2 Prozent). Dies ist dem BMAS zufolge zurückzuführen auf geringere Einkommen ausländischer Mitbürger/innen während der Erwerbsphase sowie auf kürzere Versicherungsphasen in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Sozialräumliche Segregation in den Städten

Eine besondere Herausforderung für die Integrationspolitik ist die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in den städtischen Ballungsräumen insbesondere der alten Bundesländer, und hier wiederum in bestimmten Stadtteilen. Schätzungen zufolge wird der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2030 in einigen Städten auf mehr als 50 Prozent angestiegen sein. So kommt inzwischen fast ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland aus Migrantenfamilien.

Ein deutlicher Indikator für das weitere Voranschreiten dieses Trends ist beispielsweise die Tatsache, dass in Berlin nun erste Schulen einen Anteil von Kindern nichtdeutscher Herkunft von 100 Prozent verzeichnen.

3. HERAUSFORDERUNGEN IN DEN STÄDTEN – HANDLUNGSFELDER DER STÄDTISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK

Aus all den Problemen, vor denen unsere Stadtgesellschaften insgesamt, aber auch die einzelnen Menschen mit Migrationshintergrund infolge unzureichend gelungener Integration stehen, ergibt sich zwangsläufig ein breites Spektrum von Handlungsfeldern für die städtische Integrationspolitik.

3.1. Integration durch Bildung

Wie die Zahlen zum Erfolg von Kindern mit Migrationshintergrund in unserem Bildungssystem und damit am Arbeitsmarkt zeigen, liegt der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern darin, die Bildungssituation von Kindern aus Migrantenfamilien zu verbessern. Ein besseres und sozial gerechteres Bildungssystem trägt langfristig zum sozialen Frieden bei und ist darüber hinaus angesichts des schrumpfenden Potenzials an Erwerbstätigen von großer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Unsere Gesellschaft kann es sich weder unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten leisten, die brach liegenden Potenziale einer großen Zahl von Kindern aus Migrantenfamilien zu vernachlässigen, noch ist es unter sozialen Gesichtspunkten tragbar, dass ein Großteil junger Migrantinnen und

Migranten keine reelle Perspektive für eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt hat.

Die Kommunen haben vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung originäre Kompetenzen. Sie sind zuständig für die Bereitstellung eines ausreichenden Angebotes an Betreuungsplätzen für die Kinder bis zum Schuleintritt. Sie sind Hauptfinanzier dieser Angebote sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Sie sind aber auch selbst Träger von Kindertageseinrichtungen, und sie kümmern sich um die Rekrutierung von Tagespflegepersonen, insbesondere im frühkindlichen Bereich. Gerade der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren hat in den vergangenen Jahren eine gewaltige Dynamik erfahren. Nicht nur, um den Familien die Vereinbarkeit von Beruf und Kindern zu erleichtern, sondern auch, weil erkannt wurde, dass Bemühungen um mehr Chancengerechtigkeit für Kinder aus sozial schwachen Familien bereits im frühkindlichen Alter ansetzen müssen. Bereits hier werden die Grundlagen für Bildungsbiografien gelegt, und insbesondere der Sprachförderung kommt eine herausragende Bedeutung zu.

Im Bereich der Schulpolitik sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen allerdings begrenzt. Schulpolitik ist in erster Linie Aufgabe der Länder. Sie stehen besonders in der Pflicht, die erkannten Defizite unseres Schulsystems abzubauen und die Chancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf gute Bildungsabschlüsse zu erhöhen. Über tatsächliche Handlungsspielräume im bildungspolitischen Bereich verfügen die Kommunen nur im Rahmen der frühkindlichen Bildung im Kindergarten oder der Weiterbildung an Volkshochschulen.

Um zu einer besseren Integration von Zuwanderern, aber auch von Kindern aus sozial schwachen und so genannten bildungsfernen Familien zu gelangen, muss die Rolle der Kommunen im Bildungswesen insgesamt gestärkt werden. Das gilt vor allem für die Institution Schule. Denn es sind die Kommunen, die in der Lage sind, die Schule sozialraum- und gemeinwesenorientiert zu verankern. Hierzu ist es aber auch erforderlich, dass Schulen mit einem besonders hohen Migrantenanteil unter ihrer Schülerschaft durch zusätzliches, speziell geschultes Personal unterstützt werden. Nur so kann der verhängnisvolle Kreislauf durchbrochen werden, dass Eltern ihre Kinder, sobald sie dazu in der Lage sind, aus diesen Schulen nehmen oder aus deren Einzugsbereich wegziehen und die Integrationslasten in diesen Schulen und im betreffenden Stadtteil weiter wachsen. Zu-

dem muss Bildung künftig individuelle Lernbiografien intensiver begleiten. Dabei sind vor allem die Kommunen mit ihrem dichten Netz an Bildungsinstitutionen gefragt, wie den Kindertagesstätten, den Volkshochschulen, den Einrichtungen der Jugendhilfe sowie Kultur- und Sporteinrichtungen. Insbesondere beim zweifellos notwendigen Ausbau der Ganztagschulen spielen Kommunen mit diesem dichten Netz von Institutionen eine Schlüsselrolle. Insofern geht es letztlich strukturell um die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften und inhaltlich um einen ausgewogenen Dreiklang von Bildung, Erziehung und Betreuung im deutschen Bildungswesen.

Frühkindliche Sprachförderung in Kindertagesstätten

Kindertagesstätten haben bei der Integration von Kindern eine zunehmend wichtige Rolle zu übernehmen. Die Kindertagesstätte ist der erste und zentrale »Türöffner« für eine erfolgreiche Integration von Kindern, auch und gerade jenen mit Migrationshintergrund. Denn gerade hier kann vor Schulbeginn ein wichtiger Beitrag zur frühkindlichen Bildung, vor allem für das Erlernen der deutschen Sprache geleistet werden. Die Ergebnisse aus der PISA-Studie und wissenschaftliche Erkenntnisse zu frühkindlichen Entwicklungs- und Bildungsprozessen legen nahe, dass die sprachliche Förderung in der frühen Kindheit beginnen muss. Damit richten sich die Erwartungen in diesem Bereich verstärkt an die Tageseinrichtungen für Kinder. Die Städte stehen hier als Aufgabenträger in der Kinder- und Jugendhilfe in der Verantwortung. Sie haben zu gewährleisten, dass ein ausreichendes Angebot zur Verfügung steht und die Qualität dieses Angebotes abgesichert ist. Bei der qualitativen Weiterentwicklung der Angebote ist seit einigen Jahren ein Blick auf die Verbesserung der Bildungsarbeit in den Einrichtungen und die Stärkung des eigenständigen Bildungsauftrages gerichtet. Die Spracherziehung nimmt dabei einen breiten Raum ein. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Erkenntnis, dass Spracherziehung nicht erst dann greifen darf, wenn in Sprachstandsfeststellungen kurz vor der Einschulung erkannt wird, dass ein Kind nur unzureichend Deutsch kann.

Die Erfolgchancen der Arbeit in den Einrichtungen hängen auch davon, in welchem Verhältnis Kinder mit und ohne Migrationshintergrund gefördert werden. Gemeinsam mit den Trägern der Einrichtungen kann eine für die Förderung gute Mischung angestrebt werden. Dies setzt eine Kooperationsbereitschaft der Träger voraus und ist möglicherweise mit dem Ziel eines wohnortnahen Angebo-

tes nicht immer vereinbar. In Einrichtungen, die ganz überwiegend von Kindern mit Migrationshintergrund besucht werden, wird dementsprechend auch Bedarf an besonderen Sprachfördermaßnahmen bestehen.

Bessere Integration in der Schule

Die in verschiedenen Studien festgestellten Schwächen des deutschen Schulsystems, insbesondere die nicht hinnehmbare Selektion in Abhängigkeit von sozialem Status oder Herkunft, erfordern zwingend, dass die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen verbessert wird. Eine entscheidende Voraussetzung dafür ist eine Neuausrichtung von Unterricht und Förderung an den Schulen sowie eine Reform der Lehrerbildung. Um Jugendliche mit Migrationshintergrund auf ihrem individuellen Bildungs-, Berufs- und Lebensweg bestmöglich zu unterstützen, ist es auch notwendig, ihr individuelles Umfeld, ihre Eltern und Familien gezielt und verstärkt einzubeziehen.

Ebenfalls von besonderer Bedeutung für die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist der Ausbau der Ganztagsangebote an Schulen im Bereich der Primar- und Sekundarstufe I. Über diese erweiterten Betreuungsangebote können Kinder und Jugendliche umfassend gefördert werden. Einerseits können die spezifischen Potenziale der Kinder und Jugendlichen über die erweiterten Bildungs- und Freizeitangebote gezielt unterstützt werden. Andererseits können vorhandene Leistungsdefizite über individuelle Fördermaßnahmen ausgeglichen werden. Um die Qualität der schulischen Ganztagsbetreuung zu optimieren, müssen die Vormittags- und Nachmittagsangebote besser aufeinander abgestimmt werden. Die jeweiligen Schulen und Kommunen stehen vor der Herausforderung, an die spezifische Struktur des schulischen Umfelds angepasste Konzepte für ganztägiges Lernen zu entwickeln. Länder und Kommunen sollten für diese gemeinsame Aufgabe tragfähige Finanzierungsstrukturen finden.

Die Kommunen sind per se über die offene Jugendarbeit, die Schulsozialarbeit sowie über individuelle erzieherische Angebote der Familienhilfe und der Familien- und Erziehungsberatung in die individuellen Lebens- und Lernbiografien der Kinder und Jugendlichen eingebunden. Darüber hinaus findet über den Ausbau der Ganztagsangebote eine Verzahnung von Schule mit den kommunal getragenen und geförderten Bildungs- und Kultureinrichtungen statt, zum

Beispiel mit den örtlichen Volkshochschulen, Medienzentren, Bibliotheken, Musikschulen, Museen oder dem Theater. Offensichtlich ist, dass die komplexen und erweiterten kommunalen Verantwortlichkeiten auch ein erweitertes Verständnis von »Schule in der Stadt« mit sich bringen. Für Kinder und Jugendliche wird die Schule zum wichtigen Lebensraum und für die Stadt zum Knotenpunkt im kommunalen Netzwerk für Bildung und Integration.

Die Rolle der Eltern im Bildungswesen

Neben den Reformen im Bildungswesen und einem stärkeren Einfluss der Kommunen ist auch die Rolle der Eltern für den Bildungserfolg ihrer Kinder von maßgebender Bedeutung. Eltern mit geringem Bildungsgrad können ihre Kinder nicht im gleichen Maße unterstützen, wie das besser gebildeten Eltern möglich ist. Umso wichtiger ist aber, dass Eltern erkennen, wie wichtig Bildung und eine gute Kenntnis der deutschen Sprache für ihre Kinder sind und sie dementsprechend dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder die Angebote unseres Bildungssystems wahrnehmen. Nach wie vor besuchen viele Kinder mit Migrationshintergrund solche Einrichtungen der Kindertagesbetreuung gar nicht oder erst im letzten Jahr vor der Einschulung. Deshalb werben viele Städte erfolgreich dafür, dass Familien mit Migrationshintergrund ihre Kinder in entsprechenden Einrichtungen betreuen lassen. Eine weitere wichtige Aufgabe für die Kommunen ist es, sicherzustellen, dass Eltern für die Einhaltung der Schulpflicht Sorge tragen.

Darüber hinaus haben viele Städte Konzepte entwickelt, um Eltern aus Migrantenfamilien die Bedeutung eines frühzeitigen Spracherwerbs zu verdeutlichen oder um unmittelbar die Sprachkompetenz der Eltern zu stärken. Ein Beispiel dafür, wie dieses Ziel erreicht werden kann, sind Sprachkurse für Mütter aus Migrantenfamilien, die mittlerweile in zahlreichen deutschen Kommunen, mit Unterstützung der zuständigen Landesministerien und Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds, etwa unter dem Titel »Mama lernt Deutsch« angeboten werden. In diesen Sprachkursen erwerben die Mütter nicht nur Sprachkompetenz, sondern lernen auch die Schule besser zu verstehen und erfahren, wie sie ihre Kinder besser im Schulalltag unterstützen können. Diese Kurse bilden eine gute Ergänzung zu den Integrationskursen des Bundes. Außerdem setzt das Vorbild der Mutter positive Signale in der Familie und wirkt motivie-

rend auf die Kinder. Langfristig werden dadurch die Bildungschancen der Kinder vergrößert.

Erwachsenenbildung/Berufliche Bildung

Nicht nur im vorschulischen und schulischen Bereich werden gezielte Maßnahmen ergriffen, um den Bildungserfolg von Kindern aus Migrantenfamilien zu verbessern. Auch in der Erwachsenenbildung und in der beruflichen Bildung sind die Kommunen aktiv, um vor allem sprachliche Defizite zu beheben und die Berufsaussichten von Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Zu nennen sind insbesondere Kurse zur Verbesserung der berufsbezogenen Sprachkenntnisse, Hilfe bei der Berufsorientierung, Vermittlung von Betriebspraktika sowie Förderung von nachholenden Schulabschlüssen.

3.2. Sozialräumliche Integration – Umgang mit ethnischer Segregation

Neben der Verbesserung der Bildung ist die Frage, wie die Folgen sozialer und ethnischer Segregation in den Städten bewältigt, wie Segregationsprozesse gebremst, verhindert oder gar rückgängig gemacht werden können, eine der wichtigsten Herausforderungen, die sich den Städten beim Thema Integration stellen. Die Stadtteil- und Quartiersentwicklung in Deutschland folgte bisher dem Idealbild sozial und ethnisch gemischter Quartiere. Festzustellen ist jedoch, dass sich abweichend von diesem Leitbild in vielen Städten Wohnquartiere mit sehr hohem Migrantenanteil entwickelt haben, wobei die ethnische Segregation regelmäßig mit sozialer Segregation einhergeht. Ethnische Konzentration wird begleitet von der Ballung sozialer Probleme in bestimmten Stadtvierteln.

Vieles spricht dafür, dass diese Entwicklung noch nicht beendet ist. Denn die Zahl der Haushalte mit Migrationshintergrund wird weiter zunehmen, während die Steuerungspotentiale der Städte aufgrund rückläufiger Sozialwohnungsbestände mit Belegungsrechten abnehmen. Hinzu kommt, dass den Städten mit dem Verkauf kommunaler, staatlicher und industriell verbundener Wohnungsunternehmen traditionelle Partner für ihre Stadtentwicklungspolitik und damit Möglichkeiten zur sozialräumlichen Steuerung verloren gehen. In Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt erfolgt die räumliche Segregation schon erzwungenermaßen, da viele Zuwanderer wegen ihrer zumeist geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und

zum Teil auch wegen diskriminierender Vermietungspraktiken auf preiswerte Wohnungsbestände in Altbauquartieren oder Großwohnsiedlungen angewiesen sind. Aber auch in Städten mit entspannten Wohnungsmärkten kommt es oft zu freiwilliger räumlicher Segregation. Es ist zu beobachten, dass sich insbesondere Migrantinnen und Migranten aus der Türkei oder arabischen Ländern vorzugsweise dort niederlassen, wo bereits viele Menschen mit demselben kulturellen bzw. ethnischen Hintergrund leben.

Unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen stellt sich die Frage, ob ethnisch geprägte Quartiere per se ein Integrationshemmnis darstellen. Befürworter einer »Mischungsstrategie« weisen darauf hin, dass eine räumliche Konzentration von Zuwanderern Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung verhin- dere, Abgrenzung und Abschottung fördere und den Spracherwerb erschwere. Zudem solle die räumliche Nähe zum gegenseitigen Kennenlernen von Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung und damit zur gegenseitigen Toleranz beitragen. Deshalb halten viele kommunale Praktiker am Leitbild des ethnisch und sozial gemischten Stadtquartiers fest und versuchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf eine solche Mischung im Quartier hinzuwirken.

Demgegenüber sind die Befürworter einer – freiwilligen – ethnischen Segregation der Ansicht, dass ethnische Quartiere für Neuzugewanderte eine Funktion als Brückenkopf in die aufnehmende Gesellschaft übernahmen, die Entwicklung informeller Hilfsnetze zwischen den Zuwanderern begünstigten und die Entstehung einer sogenannten ethnischen Ökonomie als Grundlage für die wirtschaftliche Existenzsicherung vieler Zuwanderer förderten. Es wird außerdem darauf verwiesen, dass allein räumliche Nähe noch nicht zwangsläufig zu Kontakten und wechselseitiger Akzeptanz führe, sondern im Gegenteil sogar zur Entstehung von Konflikten beitragen könne.

Ob sich das Wohnen in einem ethnisch geprägten Stadtteil gegenüber dem Wohnen in einem gemischten Quartier als vorteilhaft für den Integrationsverlauf erweist oder ob es eher ein Integrationshemmnis darstellt, ist noch nicht eindeutig empirisch belegt. Vieles dürfte jedenfalls für die Ansicht sprechen, dass ethnisch geprägte Stadtteile – zumindest, wenn sie eine gewisse Größe erreicht haben – eine gelingende Integration behindern, wenn nicht gar verhindern. Je umfangreicher das Angebot an materiellen Gütern und kulturellen Angeboten in einem ethnisch geprägten Viertel ist, desto weniger Notwendigkeit besteht für deren Bewohner, sich außerhalb

dieses Viertels zu bewegen. Vielerorts ist es für bestimmte ethnische Gruppen nicht einmal mehr erforderlich, die deutsche Sprache zu beherrschen, da innerhalb der jeweiligen »ethnischen Kolonie« sämtliche Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs verfügbar sind. Problematisch ist darüber hinaus, dass – wie erwähnt – ethnische Konzentrationen sich in der Regel in sozial benachteiligten Quartieren finden. Dies führt dazu, dass ausgerechnet dem Teil der einheimischen Bevölkerung das höchste Maß an Integrationsleistung und die größte Toleranz abverlangt wird, der hierzu aufgrund seiner eigenen Lebenssituation am wenigsten in der Lage ist.

Ungeachtet der Kontroverse zur ethnischen Segregation und ohne diese abschließend zu entscheiden, ist jedoch festzuhalten, dass die Bedeutung des Arbeitsplatzes, vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit insbesondere unter Zuwanderern, als Integrationsfaktor abnimmt und gleichzeitig dem Wohnquartier im Integrationsprozess wachsende Bedeutung zukommt. Um Integrationsprozesse im Stadtquartier zu fördern, empfiehlt sich beispielsweise, dort interkulturelle Begegnungsstätten mit niedrigschwelligen Betreuungs- und Beratungsangeboten zu schaffen. Außerdem ist es sinnvoll, die Schulen im Quartier zu Stadtteilzentren zu entwickeln, die auch eine Nutzung der Schule für außerschulische Zwecke wie Beratungsangebote und Elternbildung ermöglichen. Darüber hinaus gilt es Maßnahmen zur Vermeidung kulturell bedingter Nachbarschaftskonflikte zu entwickeln, zum Beispiel durch Einsatz ehrenamtlicher Streitschlichter und Mediatoren.

In Quartieren, die bereits eine hohe ethnische und soziale Segregation aufweisen, ist eine gezielte Desegregationspolitik, zum Beispiel durch Zuzugssperren in Form von Belegungsquoten, nicht zielführend. Stattdessen müssen Handlungsansätze entwickelt werden, die die betroffenen Gebiete stabilisieren und einer Stigmatisierung der Quartiere und ihrer Bewohner entgegenwirken. Während sich durch die Aufwertung der Wohnquartiere und eine Attraktivierung des Wohnungsangebotes kurz- bis mittelfristig weitere Entmischungsprozesse verhindern lassen, kann so auf längere Sicht auch ein Zuzug sozial etablierter Haushalte erreicht werden. Einzelne Städte haben Maßnahmen entwickelt, um zum Beispiel durch spezielle Wohnangebote für Studenten zu einer ethnischen bzw. sozialen Mischung in den Stadtquartieren beizutragen. Wichtige Beiträge für eine höhere Attraktivität der betreffenden Stadtteile können auch darin bestehen, Defizite im baulichem Bestand durch Instandsetzung und Moderni-

sierung der Wohnungsbestände sowie ggf. auch den Neubau nachfragegerechter Wohnungen zu beheben. Außerdem gilt es in diesen Stadtvierteln, die Wohn- und Lebensqualität zu steigern, indem zum Beispiel Spiel- und Begegnungsstätten im öffentlichen Raum geschaffen werden. Schließlich ist es sinnvoll, das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohner dieser Stadtteile zu erhöhen, etwa durch bauliche Maßnahmen (Beleuchtung, Gestaltung von Hauseingängen und des öffentlichen Raums) und Präsenz von Ansprechpartnern im öffentlichen Raum (Einsatz von Stadtteipolizisten, Streetworkern und Hausbetreuern). Die Ergebnisse des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« sowie des Projekts »Zuwanderer in der Stadt« zeigen eine Vielzahl guter Projekte und Maßnahmen zu den verschiedenen Handlungsfeldern der stadträumlichen Integration.

Die Frage nach den Auswirkungen von freiwilliger ethnischer Segregation auf das Gelingen von Integration bedarf noch der weiteren Diskussion und gezielter Untersuchung. In jedem Falle sollte diese Frage im Rahmen der Erarbeitung kommunaler Integrationskonzepte auch anhand der spezifischen Gegebenheiten vor Ort sachlich und ideologiefrei erörtert werden, um so einen Konsens über die künftige Strategie zwischen den kommunalen und außerkommunalen Akteuren sowie den betroffenen Migrantengruppen zu erzielen.

3.3. Ethnische Ökonomie

In den vergangenen Jahren hat die wirtschaftliche Selbständigkeit unter Migrantinnen und Migranten stark zugenommen. So ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von Anfang der 90er-Jahre bis 2003 die Zahl der ausländischen Unternehmer um 110.000 auf 286.000 Selbständige angestiegen. Studien zeigen, dass Unternehmensgründungen von Ausländern insbesondere in der Gastronomie und im Lebensmittelhandel helfen, eine wohnortnahe Versorgung zu sichern. Gleichzeitig tragen diese Angebote dadurch, dass sie sowohl von Ausländern als auch von Deutschen angenommen werden, wesentlich zur Integration bei.

Ein Grund dafür, dass viele Migrantinnen und Migranten sich zu einer Unternehmensgründung entschließen, dürfte darin liegen, dass sie aufgrund ihrer formal schlechten Bildungsabschlüsse nur schwer Zugang zu einem Anstellungsverhältnis finden und deshalb gewissermaßen notgedrungen auf selbständige Tätigkeiten ausweichen. Die Gründungen sind darüber hinaus von der (unentgeltlichen) Mit-

hilfe von Familienangehörigen gekennzeichnet und werden in der Regel aus eigenen finanziellen Mitteln finanziert. Gleichzeitig gibt es bei den selbständigen Migrantinnen und Migranten eine überproportional hohe Anzahl von Unternehmensschließungen, wobei seltener als bei deutschen Selbständigen Beratungsangebote und Fördermöglichkeiten genutzt werden.

Um Existenzgründungen von Migrantinnen und Migranten weiter zu fördern und hier insbesondere den Zugang zu höherwertigen Angeboten zu verbessern und Unternehmensschließungen zu vermeiden, bietet sich eine Qualifizierung der selbständigen Migrantinnen und Migranten an. Entsprechende Qualifizierungsangebote könnten auch dazu beitragen, dass sich Selbständige stärker als bisher als Ausbildungsbetriebe melden und dass damit die bisher niedrige Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher wächst. Durch spezielle Förderangebote für Frauen könnten auch Migrantinnen stärker als Selbständige tätig werden.

Viele Städte und ihre Wirtschaftsförderungseinrichtungen engagieren sich dafür, Unternehmer und Gründer mit Migrationshintergrund zu unterstützen, zum Beispiel durch Beratung und Lotsenfunktion für Existenzgründer, Sensibilisierung der Kreditwirtschaft für die Belange der ethnischen Ökonomie, gezielte Werbung für den jeweiligen Standort bei ausländischen Unternehmen oder mit Informations- und Kontaktplattformen für Unternehmer/innen mit Migrationshintergrund.

3.4. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Als wesentlicher Bestandteil einer Integrationsstrategie ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung inzwischen allgemein anerkannt. Die Kommune ist nicht nur zentrales Steuerungsorgan kommunaler Integrationsarbeit, sondern auch eines ihrer bedeutendsten Praxisfelder. So betrifft die Umsetzung interkultureller Belange neben den Aspekten Kundenfreundlichkeit und Öffnung der Angebote für Zuwanderer die Bereiche Aus- und Fortbildung des Personals sowie die Qualifikation und Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten. Um in diesen Bereichen Fortschritte zu erzielen, bedarf es einer gezielten interkulturellen Qualifizierung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von geeigneten Fortbildungen und der verstärkten Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund auf allen hierarchischen Ebenen. Die inter-

kulturelle Öffnung der Verwaltung ist kein Randthema und wird in den Kommunen verstärkt aufgegriffen. Nahezu alle Leistungen einer Stadtverwaltung werden von ausländischen Mitbürgern in gleicher Weise nachgefragt wie von deutschen Bürgern. Vor dem Hintergrund des Organisationsprinzips der Bürgerorientierung ist dieser Tatsache Rechnung zu tragen.

Die Kommune als Dienstleister

Das Organisationsprinzip der Bürgerorientierung hat sich im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung in den vergangenen zehn Jahren nahezu in allen Stadtverwaltungen durchgesetzt. Dieses Organisationsprinzip betrachtet die Verwaltung grundsätzlich zunächst aus der Sicht des Bürgers.

Um den ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern den Zugang zur Stadtverwaltung zu erleichtern, kann es durchaus sinnvoll sein, über fremdsprachige Handzettel und Internetauftritte sowie Informationstafeln im Bürgeramt auf die wichtigsten Verwaltungsleistungen hinzuweisen. Jedoch ist zu beachten, dass damit möglicherweise ein weiterer Lebensbereich für Migrantinnen und Migranten geschaffen wird, in dem sie zurechtkommen, ohne die deutsche Sprache beherrschen zu müssen. Die Existenz von Parallelwelten in der Stadt würde damit gefördert werden. Der unmittelbare Kontakt mit dem Verwaltungsmitarbeiter sollte insofern grundsätzlich in der deutschen Amtssprache erfolgen.

In den Städten hat es sich als besonders wichtig erwiesen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bürgeramt durch Informationsveranstaltungen und Verhaltenstrainings auf den Umgang mit ausländischen Bürgern vorzubereiten, sie zu sensibilisieren und regelmäßig fortzubilden. Zudem gelingt es den Stadtverwaltungen vielfach, im Rahmen von besonderen Veranstaltungen, wie zum Beispiel einem Tag der offenen Tür des Bürgeramtes, im Rahmen einer Woche des ausländischen Bürgers oder durch Informationsveranstaltungen bei ausländischen Bürgervereinen, mit den Migrantinnen und Migranten in Kontakt zu treten. Bedeutsam und hilfreich ist daneben der enge Kontakte zu den Ausländerbeiräten. Die in einigen Städten eingeführte Feier zur Einbürgerung wird ebenfalls sehr positiv angenommen.

Die Kommune als Arbeitgeber

Veränderungsprozesse zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung können ohne kompetente Mitarbeiter jedoch nicht erfolgreich gestaltet werden. In vielen Städten existieren bereits gezielte Strategien zur Umsetzung von interkultureller Qualifizierung und Orientierung in allen Bereichen der Verwaltung. Die Maßnahmen, die von den meisten Kommunen in diesem Bereich angeboten werden, konzentrieren sich auf Fortbildungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter insbesondere in publikumsintensiven Bereichen, wie zum Beispiel Ausländerbehörde, Sozial- oder Bürgeramt. Die Fortbildungsangebote reichen dabei von Sprachkursen und der Vermittlung von länder- und kulturspezifischen Informationen bis hin zu Seminaren zur Reflexion eigener Norm- und Wertvorstellungen sowie zur Sensibilisierung für den Umgang mit interkultureller Vielfalt.

Neben der interkulturellen Qualifizierung der vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt die verstärkte Beschäftigung von qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund den zweiten wichtigen Baustein zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung dar. Zudem werden junge Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Ausbildung bei der Kommune gezielt gefördert. Eine heterogen zusammengesetzte Belegschaft kann sich besser auf die Anliegen und Anforderungen der verschiedenen Kunden einstellen. Allerdings ist der Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in den Kommunalverwaltungen gegenwärtig eher gering. In vielen Städten hat man sich zum Ziel gesetzt, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Belegschaft stetig zu erhöhen.

Information und Kommunikation

Schließlich ist als eines der weiteren, nicht abschließend dargestellten Handlungsfelder städtischer Integrationspolitik die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu nennen. Städtische Integrationspolitik sollte stets von einer aktiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet und unterstützt werden. Zum einen kann über die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit deutlich gemacht werden, dass die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine wichtige Aufgabe der Städte ist, die sowohl im Interesse der einheimischen als auch der zugewanderten Bewohnerinnen und Bewohner der Städte liegt. Darüber hinaus sollten die vielfältigen Initiativen der Städte für eine bessere Integration, aber auch die Beiträge zum Beispiel von Vereinen, Ver-

bänden, Einzelpersonen oder Unternehmen zu einer gelingenden Integration öffentlich dargestellt werden. Solche Veröffentlichungen würdigen einerseits das Engagement Einzelner. Andererseits können sie weitere Akteure dazu ermutigen, sich selbst stärker für eine gelungene Integration zu engagieren. Zudem kann die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit etwa durch Veranstaltungen zum Thema Integration, wie Bürgerforen, Fachtagungen und Diskussionsveranstaltungen, Migrationskonferenzen, Stadtteildiskussionen, oder durch Hinweise auf und Berichte über solche Veranstaltungen dazu beitragen, den Dialog zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Stadtgesellschaft zu fördern, Vorurteile zwischen diesen Gruppen abzubauen sowie Offenheit und Toleranz in den Städten zu stärken.

Städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit kann sich aber nicht darauf beschränken, über Integration zu berichten. Sie ist selbst ein wichtiges Instrument für eine bessere Integration. Die Information der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund über städtisches Handeln und städtische Angebote ist eine Aufgabe von wachsender Bedeutung. Information kann zur Integration beitragen, indem sie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erleichtert. Geeignete Formen der Kommunikation zwischen Stadtverwaltungen und Menschen der unterschiedlichsten Nationalitäten in der Stadt sind deshalb ebenso unabdingbar wie zielgruppen- und lebenslagengerechte Informationen für Menschen mit Migrationshintergrund. Dabei kann es in Städten, in denen große Gruppen von Migrantinnen und Migranten leben, durchaus sinnvoll sein, diesen spezielle Informationsangebote in ihrer Muttersprache zu machen, verstärkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnissen einzusetzen, Multiplikatoren innerhalb der einzelnen Migrantengruppen zu suchen oder die städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gezielt auch an fremdsprachige Medien und die fremdsprachige »Teil-Öffentlichkeit« zu richten. Dabei sollte aber, wie bereits festgestellt, das Ziel einer ausreichenden Sprachkompetenz von Migrantinnen und Migranten als Basis für Integration nicht aufgegeben werden.

3.5 Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation

Eine wichtige Voraussetzung für gelingende Integration in unserer Gesellschaft ist, dass sich zugewanderte Menschen mit dem Gemeinwesen identifizieren. Dies wird maßgeblich davon beeinflusst, wie stark Menschen mit Migrationshintergrund an der Gestaltung die-

ses Gemeinwesens mitwirken können. Vor diesem Hintergrund ist es eine wichtige Aufgabe der Kommunen, sich für eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten einzusetzen. Zwischen bürgerschaftlichem Engagement und sozialer Integration besteht ein enger Zusammenhang. Migrantinnen und Migranten, die sich ehrenamtlich engagieren, sind sozial eingebunden, haben bessere Integrationsmöglichkeiten und größere Chancen in der Gesellschaft. Allerdings scheitern das Engagement oder die Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Organisationen oft daran, dass Migrantinnen und Migranten die Angebote nicht kennen oder deutsche Vereine als »geschlossen« wahrnehmen. Hier Abhilfe zu schaffen und Migrantinnen und Migranten dabei zu unterstützen, sich in Vereinen und Organisationen zu engagieren, ist ein wichtiges Handlungsfeld für die Kommunen. Dies haben zahlreiche Kommunen in den vergangenen Jahren erkannt und Projekte entwickelt, die interessierten Migrantinnen und Migranten mehr Unterstützung durch Information und Beratung zu den Möglichkeiten freiwilligen Engagements geben sollen.

Darüber hinaus erfüllen die Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit der Identitätsbildung, der Wahrnehmung von Rechten, sozialer Unterstützung oder Verbindungen zur Aufnahmegesellschaft. Ein gutes Beispiel für die positive Wirkung von solchen Organisationen sind verschiedene Elternvereine mit ethnischem Hintergrund, die sich in erster Linie um den Schulerfolg der Kinder bemühen und sich eng mit Lehrern und anderen Eltern vernetzt haben. Demgegenüber weisen Migranten-Organisationen, die sich vornehmlich mit der politischen oder religiösen Situation in ihren Herkunftsländern befassen, oft erhebliche Integrationsdefizite auf.

Schließlich kann auch die politische Partizipation in den Kommunen die Identifikation von Migrantinnen und Migranten mit ihrem Lebensumfeld erhöhen und damit integrationsfördernd wirken. Während Bürgerinnen und Bürger aus den EU-Staaten seit 1992 das aktive und passive Kommunalwahlrecht innehaben, sind Menschen aus Nicht-EU-Staaten auf kommunaler Ebene weder aktiv noch passiv wahlberechtigt. Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländer ist jedoch durchaus umstritten. Befürworter argumentieren, dass die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung integrationsfördernde Wirkung entfalte. Gegner eines solchen Wahlrechts verweisen auf unüberwindbare verfassungsrechtliche Hürden.

Sie vertreten darüber hinaus die Ansicht, das Wahlrecht dürfe erst am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stehen und müsse an den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft geknüpft werden.

Aber auch unterhalb eines kommunalen Wahlrechts gibt es verschiedene Möglichkeiten, Menschen mit Migrationshintergrund eine politische Partizipation in ihrer Kommune zu ermöglichen. Beispiele dafür sind die bereits vor 30 Jahren eingerichteten Ausländerbeiräte und Integrationsbeiräte oder Netzwerke, in denen sich Migrantinnen und Migranten engagieren können.

4. DER BEITRAG DER STÄDTE ZUM NATIONALEN INTEGRATIONSPLAN

Weil die Auswirkungen von Migration und unzureichend gelungener Integration zuerst und vor allem auf der kommunalen Ebene stattfinden, betont der Deutsche Städtetag seit langem, Integration als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrzunehmen. Jede Ebene unseres Gemeinwesens – Bund, Länder und Kommunen – hat bestimmte Zuständigkeiten und verfügt über spezifische Kompetenzen, um zu einer gelingenden Integration beizutragen. Bund und Länder können und müssen mit ihren Dienstleistungen und ihrer Regelungskompetenz die Bedingungen und die Voraussetzungen des Zusammenlebens in den Städten schaffen und verstärken.

Wie bereits dargestellt, setzen sich die Städte seit Jahrzehnten mit den Folgen von Zuwanderung auseinander und bemühen sich um eine gelingende Integration vor Ort. Hingegen wurde auf Landes- oder Bundesebene lange Zeit in anderen Sphären diskutiert. Auf der einen Seite hielt sich lange und hartnäckig die Nicht-Einwanderungsland-Doktrin. Diese besagte im Wesentlichen, dass keine Einwanderer nach Deutschland gekommen sind, sondern nur »Gastarbeiter«, die irgendwann wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden. Eine wirkungsvolle Integrationspolitik wurde nicht für notwendig gehalten oder sogar als Hindernis für eine spätere Rückkehr angesehen. Hierbei wurde jedoch verkannt, dass Millionen Menschen eben nicht nur vorübergehend als Gäste in Deutschland leben wollten, sondern dass sie sich dauerhaft in Deutschland ansiedeln würden.

Ein weiterer Trugschluss im Hinblick auf den Umgang mit sogenannten Gastarbeitern respektive Zuwanderern bestand darin zu glauben und zu behaupten, mit Zuwanderung seien nicht auch Prob-

leme verbunden, sondern sie bedeute immer und überall grundsätzlich eine kulturelle Bereicherung. Dass dies zumindest von denjenigen Einheimischen und auch von denjenigen Zuwanderern, die die jeweils andere Gruppe vornehmlich als vermeintliche Konkurrenten etwa um Arbeitsplätze oder Wohnraum wahrnahmen, ganz anders erlebt wurde, kam in dieser sehr positiven Sichtweise auf das Phänomen der Zuwanderung nicht vor.

Letztlich haben diese beiden sehr vereinfachten Sichtweisen auf Zuwanderung und Integration über Jahrzehnte hinweg verhindert, dass sich die Politik auf Ebene von Bund und Ländern den mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen pragmatisch genähert hat. In den vergangenen Jahren ist hier glücklicherweise jedoch ein Umdenken erfolgt. So sind in dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz bundesweit erstmals Maßnahmen zur Integrationsförderung festgeschrieben worden. Darüber hinaus haben die Bemühungen um eine bessere Integration und eine entsprechende Zusammenarbeit aller Ebenen aber vor allem durch den ersten Integrationsgipfel bei der Bundeskanzlerin einen kräftigen Schub erhalten. Auf diesem Gipfel wurde im Juli 2006 die Erarbeitung eines »Nationalen Integrationsplans« vereinbart. Dieser im Jahr 2007 vorgelegte Nationale Integrationsplan wird derzeit umgesetzt. Besonders positiv an diesem Prozess ist aus Sicht des Deutschen Städtetages, dass am Nationalen Integrationsplan und dessen Umsetzung nicht nur Bund, Länder und Kommunen gemeinsam arbeiten, sondern auch zahlreiche Migrantenorganisationen beteiligt sind. Für die kommunale Seite hat sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in der sich der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund zusammengeschlossen haben, im Rahmen des Nationalen Integrationsplans dazu verpflichtet, die kommunalen Integrationsprozesse weiter zu befördern und zu stärken. Konkret sollen den Kommunen Anregungen und Informationen, zum Beispiel durch Erfahrungsaustausch und Best Practices, geliefert werden; sie sollen mit Empfehlungen unterstützt und so in ihren Integrationsbemühungen begleitet werden. Weiterhin sollen die kommunalen Spitzenverbände als Sprachrohr den auf kommunaler Ebene erkannten Änderungsbedarf gegenüber Bund und Ländern kommunizieren. Zwar bilden diese Selbstverpflichtungen im Wesentlichen das ab, was in vielen Städten schon seit Jahren praktiziert wird. Dennoch wird der Nationale Integrationsplan dazu beitragen, dass der Integration von Zuwanderern in unserer Gesellschaft

künftig auf allen Ebenen die Bedeutung beigemessen wird, die dieses Thema verdient.

5. PROBLEME UND PERSPEKTIVEN – ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Trotz massiver Anstrengungen und Ausgabensteigerungen in der kommunalen Sozialpolitik, trotz zweistelligen Milliardeninvestitionen in den Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern im vorschulischen Alter, trotz einer Intensivierung der Integrationspolitik in vielen Städten schon seit längerer Zeit, in den letzten Jahren aber auch vermehrt durch die Bundespolitik und durch die Länder und trotz der Formulierung des Nationalen Integrationsplans sind viele Befunde über die Integrations-Entwicklungen bei weitem nicht positiv.

So zeigt beispielsweise die 15. Shell-Jugendstudie eine leicht zunehmend kritische bis ablehnende Haltung der Jugendlichen in Deutschland gegenüber dem Zuzug von Migranten. Der Datenreport 2008 der Bundeszentrale für politische Bildung mit dem Titel »Ein Sozialbericht für die BRD« verdeutlicht hinsichtlich der Akzeptanz von Türken als Nachbarn eher negative Trends.

Auf der anderen Seite stehen Befunde, dass unter den jungen Muslimen in Deutschland eine geringere Bereitschaft zur Identifikation mit Deutschland besteht als unter den älteren Generationen. Diese Trends geben Fragen auf.

Im Abschnitt 1 war davon die Rede, dass Integration kein politischer Maßnahmenkatalog sondern ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozess ist. Mit diesem Entwicklungs- oder Veränderungsprozess müssen die Menschen umzugehen lernen; sie können diesen Prozess kritisch, in der Haltung des Ängstlichen, teilnahmslos, tolerant beobachtend oder in der Haltung, mitgestalten zu wollen, begleiten. In jedem Fall aber wird die notwendige Auseinandersetzung mit diesen Veränderungsprozessen zu der Anforderung führen, eigene Einstellungen und Fragen eines funktionierenden Zusammenlebens aller verschiedenen Kulturen, Religionen und Lebensweisen neu zu bestimmen. Dies gilt für alle, also für die schon immer Deutschen, für neuerdings Deutsche mit Migrationshintergrund und für in Deutschland lebende Ausländer. Die Politik kann und muss diese Entwicklung der gesellschaftlichen Eigenkräfte und der Eigeninitiati-

ven zur Integration fördern und unterstützen, sie kann sie aber nicht ersetzen.

Dazu einige Anmerkungen zum Verhältnis individueller Einstellungen und organisierter zivilgesellschaftlicher Initiativen: Die alltäglichen Einstellungen und Begegnungen zwischen Einheimischen und Migranten sind für diese Veränderungsprozesse wichtig, aber offensichtlich alleine nicht hinreichend. Sie sind schon alleine deshalb nicht hinreichend, weil viele Menschen solche Begegnungen nicht haben, sie nicht suchen oder sie gar gezielt vermeiden. Deswegen und auch wegen der sozialen und kulturellen Komplexität des Zusammenlebens von Menschen aus verschiedenen Kulturen und mit unterschiedlicher Religionszugehörigkeit funktioniert der Veränderungsprozess nicht ohne organisierte und qualifizierte zivilgesellschaftliche Initiativen. Diese entstehen und entwickeln sich erfreulicherweise in vielfältigster Erscheinungsformen; aber dennoch gewiss noch nicht hinreichend.

Der Freiwilligensurvey 2004 zeigt, dass sich Migranten insgesamt zu einem Anteil von 25 Prozent freiwillig engagieren. Die Engagementquote bei türkischstämmigen Migranten liegt dagegen bei 10 – 12 %. Darunter ist der Anteil derer überdurchschnittlich groß, die sich mit religiösen und politischen Entwicklungen ihres Heimatlandes befassen und eher große Integrationsdefizite aufweisen.

Die offene Begegnung und ihre ausdrückliche Förderung gerade im Verhältnis von Muslimen und Nicht-Muslimen im Allgemeinen und von Gläubigen und säkular lebenden Menschen im Besonderen erscheint als nicht ausreichend.

So muss gefragt werden, wie solche offenen Begegnungen und ihre ausdrückliche Pflege politisch gefördert werden können. Damit Menschen sich aktiv um Themen kümmern, die sie mit Sorge und Unsicherheit und mit Orientierungsproblemen verbinden, brauchen sie eine Politik, die sich dieser Themen vertrauenserweckend und glaubwürdig annimmt. Akzeptanz, Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit sind der wichtigste Beitrag, den die Politik zur Ermutigung und Förderung der gesellschaftlichen Eigenkräfte und der Eigeninitiativen leisten kann. Mein Eindruck ist, dass die Mehrheit der politischen Kräfte in unserem Land in dieser Hinsicht auf einem sehr gutem Weg ist. Aber es gibt in diesem Verhältnis von politischer Vertrauensbildung und zivilgesellschaftlicher Ermutigung auch Probleme, die auch in den Städten beobachtbar, erlebbar sind.

Erstens wirken die Folgen der lang währenden Doktrin, Deutschland sei kein Einwanderungs- und damit auch kein Integrationsland, noch immer nach; sie sind noch nicht gänzlich abgearbeitet. Ein Beispiel dafür ist die Sicherung der offensichtlich notwendigen sprachlichen Sonderfördermaßnahmen für viele Kinder mit Migrationshintergrund.

Zweitens gibt es massive Finanzierungs- und Effizienzprobleme in den föderal organisierten Systemen öffentlicher Dienstleistungen. Diese Effizienzprobleme sind insbesondere in den Politik- und Dienstleistungsbereichen besonders groß, in denen vielfältige Instrumente, Leistungen und Hilfen von Bund, Ländern und Kommunen zusammenwirken. Hierzu gehören soziale Hilfen, Arbeitsförderung, Bildung und beispielsweise Prävention und Abwehrmaßnahmen gegen extremistische Gefährdungen Jugendlicher.

Ein drittes Problem kann mit der Vermutung beschrieben werden, dass ein politischer und gesellschaftlicher Grundkonsens über eine gute und akzeptierte Sozialpolitik, über den Umgang mit sozialen Notlagen oder über eine gerechte Gesellschaftsordnung derzeit in Deutschland nicht gegeben ist. Immer größeren Aufwendungen für soziale Stützmaßnahmen im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stehen offensichtlich wachsende Probleme der sozialen Exklusion gegenüber. Dieser offenkundige Widerspruch lässt sich bildhaft auf folgende kurze Formel bringen: materielle Hilfe ja, Anerkennung nein.

Das Thema der Integration steckt also bei mittlerweile sehr hoher politischer Aufmerksamkeit noch voller Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten. Aber wir haben in vielerlei Hinsicht gute, ja beste Voraussetzungen – vor allem weil wir eine krisenfest freiheitliche, demokratische Gesellschaft sind. Deswegen würde ich persönlich das Thema Integration keineswegs, wie mancher es tut, als ein Problemthema ansehen und bezeichnen, sondern eher umgekehrt als ein ziemlich großartiges demokratisches Entwicklungsprojekt.

Soziale, ethnische und demografische Segregation in Nordrhein-Westfalen

CHRISTIAN MEYER

Der sozioökonomische und demografische Wandel beeinflussen gegenwärtig und in absehbarer Zukunft gravierend die Entwicklung der Städte und Stadtregionen. Quartiere entwickeln sich unter immer schneller verändernden wirtschaftlichen, sozialen, demografischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen – allerdings in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. In dieser Situation könnte segregierte Armut in der Stadt dazu führen, dass bestimmte Teilbereiche der Stadt dauerhaft von positiven Entwicklungen abgehängt werden indem technische, städtebauliche und architektonische Weiterentwicklung anderswo stattfindet. Das Resultat wäre eine verstetigte Segregation mit der Gefahr, bestimmte Bevölkerungsgruppen von der gesellschaftlichen Teilnahme dauerhaft auszugrenzen.

1. GRUNDLEGENDE PROZESSE DER STADTENTWICKLUNG

Segregation und Stadtentwicklung

Segregation ist sowohl als Prozess als auch als (statisches) Merkmal zu verstehen: Während das Merkmal »Segregation« eine bezogen auf den Raum ungleichmäßige Verteilung von Bevölkerungsgruppen meint, wobei sowohl ein einzelnes als auch mehrere segregierende Merkmale für die Verteilung eine Rolle spielen können, beschreibt »Segregation« als Prozess den Vorgang und die Stadien der Entmischung von Bevölkerungsgruppen und das Entstehen von mehr oder weniger homogenen Nachbarschaften, die zum Teil mit dem Vorhan-

densein von natural areas (»natürlich begrenzte Teilräumen« nach der sog. Chicagoer Schule (Friedrichs 1995) korrelieren.

Das Resultat einer starken Segregation ist die Ausbildung charakteristischer Stadtviertel, deren typische Eigenschaften das »Image« zusammenfasst, was allgemein bekannt ist. Als Beispiele seien hier genannt: Essen Bredeney und Katernberg, Köln Hahnwald und Chorweiler sowie das Kreuzviertel und die Nordstadt in Dortmund. Die Aufzählung von genau diesen Stadtteilen (mit entweder positivem oder negativem Image) weist bereits darauf hin, dass offenbar zwei grundverschiedene Segregationsprozesse unterschieden werden müssen: Die freiwillig angestrebte (aktive) und die durch Diskriminierung oder andere Restriktionen erzwungene (passive) Segregation. Es können drei verschiedene Formen der residentiellen Segregation mit unterschiedlichen räumlichen Ausprägungen, die sich jeweils überlagern können, unterschieden werden:

- die soziale Segregation (nach dem sozialen Status),
- die ethnisch (religiöse) Segregation (nach der Herkunft) und die
- demografische Segregation (nach Alter bzw. Lebenszyklusphase).

Demografischer Wandel und Stadtentwicklung

Der *demografische Wandel* als zusammengefasstes Phänomen von demografischer Entwicklung und sozialem Wandel ist eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen für unsere Regionen und Städte. Der demografische Wandel ist ein mittlerweile von Wissenschaft und Medien weitreichend diskutiertes Phänomen.

Die Abnahme der Geburtenraten und eine zunehmende Lebenserwartung bei gleichzeitiger Zuwanderung aus dem Ausland sind drei wesentliche Faktoren des demografischen Wandels, der laut vorliegenden Prognosen weiter anhalten und aller Voraussicht nach nicht umkehrbar, allenfalls abzuschwächen sein wird. Wanderungen zwischen einzelnen Bundesländern oder Städten führen zu regional unterschiedlichen Entwicklungen. Dadurch werden die niedrigen Geburtenraten mancherorts ausgeglichen und in Regionen mit Bevölkerungsverlusten verschärft sich durch Abwanderung und negative natürliche Bevölkerungsentwicklung der demografische Schrumpungs- und Alterungsprozess entsprechend drastisch.

Die räumliche Betrachtung des demografischen Wandels lässt demnach eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung erkennen. Diese zeigt sich innerhalb Nordrhein-Westfalens z.B. in

Form des wachsenden Münsterlandes oder Rheinlands auf der einen Seite und schrumpfenden Teilen des Ruhrgebiets oder Südwestfalens auf der anderen Seite. Ähnliches ist auch kleinräumig innerhalb einzelner Städte zu beobachten: beispielsweise verlieren im bevölkerungsmäßig stagnierenden Dortmund benachteiligte innerstädtische Viertel Bevölkerung, während randstädtische Stadtteile weiterhin Zuwächse verzeichnen können.

Bezogen auf ihre demografische Entwicklung, ergeben sich für Städte und Regionen unterschiedliche Ausgangspositionen und Verläufe: Auf der einen Seite kann die Abwanderung von Bevölkerung auf einen zu bewältigenden Strukturwandel (städtisch) oder eine peripherer Lage (ländlich) zurückgehen. Aufgrund selektiver Abwanderung von insbesondere Jüngeren und Qualifizierten resultiert ein gesellschaftlicher Alterungsprozess, ebenso kann Fachkräftemangel entstehen. Wirtschaftliche Dynamik führt auf der anderen Seite nach wie vor in prosperierenden Regionen zu Bevölkerungszuwächsen und einer im Landesvergleich jüngeren Bevölkerungsstruktur. Durch Suburbanisierungsprozesse kann auch das Umland profitieren. Demografische Veränderungen sind dort nur wenig spürbar, und wenn, nur mit Verzögerung zu erwarten.

Die gesellschaftliche Internationalisierung findet sich vor allem im (groß)städtischen Raum. Dort sind es vor allem Wohnquartiere mit einfacher Wohnqualität, wie ehemalige Arbeiterstadtteile, Geschosswohnungsbau der 1950er und 1960er Jahre oder (Groß)Wohnsiedlungen der 1970er Jahre, in denen wachsende Anteile von Bevölkerung mit Migrationshintergrund feststellbar sind. Kleinräumig bilden Migranten in manchen Quartieren schon die Bevölkerungsmehrheit. Gesicherte statistische Aussagen und Analysen zur Migration sind aber aufgrund einer schwindenden Datenbasis aufgrund des neuen Staatsbürgerrechts immer weniger möglich. Aber nicht nur im städtischen Raum finden wir Migration, im ländlichen Raum kommt die Aussiedlerproblematik zum Tragen, die sich statistisch kaum abbilden lässt.

Im Ergebnis wirken die Wanderungen der Bevölkerung (oder »die Abstimmung mit dem Möbelwagen«) verschärfend oder ausgleichend auf die demografischen Entwicklungen. Aktuell sind Alterung und Bevölkerungsabnahme vor allem in den Städten des Ruhrgebiets zu konstatieren, während das Rheinland oder Ostwestfalen Bevölkerungszuwächse und eine momentan insgesamt junge Bevölkerungsstruktur aufweisen. Allerdings zeigen die verschiedenen Be-

völkerungsprognosen der letzten Jahre auch, dass der demografische Wandel keinen festgelegten Bahnen folgt' und die Stadt-, Regional- und Landesplanung kaum Instrumente und Einflussmöglichkeiten zur Gestaltung demografischer Prozesse haben.

Schrumpfende Städte

In schrumpfenden Städten kommen zwei Prozesse zum Tragen, die sich wechselseitig beeinflussen: der Verlust von Einwohnern (der durch den demografischen Wandel verursacht sein kann) und eine vergleichsweise ungünstige wirtschaftliche Entwicklung (Tenz/Lang 2003: 130). Beide Prozesse haben erstens finanzielle Auswirkungen für die Städte und haben zweitens zur Folge, dass die baulich physische Gestalt der Städte einem verminderten Bedarf angepasst werden muss. Finanzielle Auswirkungen ergeben sich beispielsweise durch sinkende Gewerbesteuererinnahmen und Kaufkraft oder durch steigende Erwerbslosigkeit und höhere Sozialausgaben. Auch Bezogen auf die Einwohnerverluste ergeben sich Mindereinnahmen, z.B. durch eine sinkende Einkommensteuer, geringere Einnahmen für die Benutzung von Infrastrukturen (denen kaum reduzierbare Fixkosten gegenüberstehen) oder reduzierte Schlüsselzuweisungen. Räumliche bzw. städtebauliche Konsequenzen ergeben sich beispielsweise durch ein Überangebot an Wohnungen, unterausgelasteten Infrastrukturen, wie Kindergärten und Schulen oder brachfallenden Industrie- oder Einzelhandelsflächen. Handelt es sich um besonders wichtige Flächen (etwa im Zentrum) oder übersteigt der Wohnungsleerstand ein gewisses Maß, muss die öffentliche Hand z.B. mit Rückbau (Bsp. Stadtumbau Ost in den neuen Bundesländern) oder Umnutzung (Bsp. Brachflächenreaktivierung Grundstücksfonds NRW) eingreifen. Maßgeblich für die aus Schrumpfungsprozessen folgenden Veränderungen für die Stadtentwicklung ist jedoch die Intensität der Prozesse. Besteht beispielsweise eine negative wirtschaftliche Entwicklung, kann durch den Fortzug gut ausgebildeter mobiler Bevölkerungsschichten ein sich selbst verstärkender Prozess entstehen: durch Kaufkraftverluste gehen weitere Arbeitsplätze verloren, die den Wegzug weiterer Bevölkerung in Gebiete mit Arbeitskräfte-

1 | Für Dortmund wurde im Jahr 2001 noch eine stark sinkende Bevölkerungsentwicklung prognostiziert. Die Prognose aus dem Jahr 2004 ging von einer leicht steigenden Bevölkerungszahl aus.

bedarf nach sich zieht. Solche Teufelskreise zu durchbrechen, ist die Aufgabe von Stadterneuerung und Stadtumbau.

Sozialräumliche Polarisierung in schrumpfenden Städten

Die Entwicklung der Städte in NRW ist über lange Zeiträume durch starke Bevölkerungszuwächse geprägt worden. Entsprechend standen die Bewältigung des städtischen Wachstums und der daraus entstehenden Probleme lange Zeit im Fokus stadtplanerischen Handelns. Die Entwicklung der Städte gestaltet sich inzwischen heterogener und differenzierter.

Der demografische Wandel hat vielerorts in NRW die Bevölkerungsentwicklung gebremst und teilweise sogar umgekehrt. Dies stellt die Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft vor neue Herausforderungen. Hatte noch zu Beginn der 1990er-Jahre die Wohnraumversorgung erste Priorität, ist in vielen Städten heute eine quantitativ ausreichende Wohnungsversorgung vorhanden, die z.T. den Bedarf übersteigt. Vor dem Hintergrund vielerorts entspannter Wohnungsmärkte rücken die *qualitative* Wohnraumversorgung und die *qualitative* Entwicklung von Stadtquartieren mehr und mehr in den Fokus planerischen und wohnungswirtschaftlichen Handels. Während in wachsenden Städten Segregationsprozesse durch die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt über Verdrängung erfolgen, lässt sich in schrumpfenden Städten eine zunehmende Polarisierung der Bevölkerung nach der sozialen Lage durch eine gänzlich andere Entwicklung feststellen (ILS NRW/ZEFIR 2006). In schrumpfenden Städten wird die räumliche Segregation bzw. soziale Polarisierung durch selektive Wanderungen verstärkt: Zum einen durch die sozial selektive Abwanderung aus der Kernstadt in die Umlandregionen und zum anderen durch sozial selektive Binnenwanderungen innerhalb der Städte. In schrumpfenden Städten gewinnen Segregationsprozesse aufgrund der entspannten Wohnungsmarktlage an Dynamik: Eine erhöhte Wohnungsleerstandsquote und sinkende oder stagnierende Mieten begünstigen eine stärkere Fluktuation innerhalb der Stadt, da Haushalte mit ausreichendem Einkommen auch ohne großen finanziellen Mehraufwand und Zeitaufwand ihre Wohnsituation durch einen innerstädtischen Umzug verbessern können (ILS NRW/ZEFIR 2006). Durch einen sich selbst verstärkenden Prozess nimmt so die Polarisierung innerhalb der Stadt zu. Benachteiligte Quartiere

drohen so noch stärker zu Orten sozialer Exklusion und damit auch wiederum zur Ursache erneuter Benachteiligung zu werden.

2. SEGREGATION IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Segregation ist städtisch. Die Entstehung sozialstrukturell, demografisch und ethnisch relativ homogener kleinräumiger Siedlungsbe-
reiche ist ein Charakteristikum städtischer Lebensverhältnisse. Das gilt auch für die Städte in NRW. Neu an der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung in den Städten ist Segregation bei schrumpfender Bevölkerung (s.o.). Auch Bevölkerungsrückgang ist mittlerweile weitgehend städtisch. Diese Entwicklung beobachten wir bereits seit den 1970er Jahren. Indem die großen Städte in diesem Zeitraum an Bevölkerung verloren haben, sind sie aber zugleich auch gewachsen, denn sie haben sich in einem Prozess der Suburbanisierung in ihr Umland ausgedehnt. Für das Ruhrgebiet wurden diese Entwicklungen von Klemmer (2001) und Strohmeier/Kersting (2002) beschrieben. Vor allem Familien der Mittelschicht haben in den letzten Jahren die Städte verlassen. Wir beobachten in den Städten und im Verhältnis der Städte zu ihrem Umland die regionale und kleinräumige Entmischung einer schrumpfenden einheimischen Bevölkerung. Diese Entwicklung ist seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre überlagert worden durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland. Die Zuwanderung ging vor allem in die schrumpfenden Städte. Außenwanderungsgewinne und die vergleichsweise hohen Geburtenzahlen der Migranten haben bis zum Ende des Jahrhunderts die Bevölkerungsverluste der Städte gebremst.

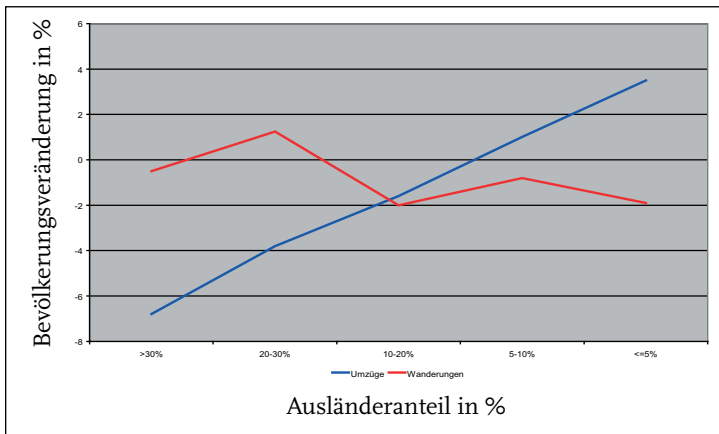
Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf das Gutachten »Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten.«, das vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen (ILS NRW) gemeinsam mit dem Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) im Auftrag der Enquetekommission »Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen« erarbeitet worden ist (ILS NRW/ZEFIR 2006).

Ergebnisse kleinräumiger empirischer Analysen in Nordrhein-Westfalen

Bei einer entspannten Wohnungsmarktsituation haben wir es im Vergleich zu einer angespannten mit einer höheren Dynamik sozial-räumlicher Polarisierungsprozesse zu tun. Dies bedeutet, das Umzugsgeschehen in Städten mit Wohnungsüberhängen ist in hohem Maße sozial selektiv und hebt bestehende sozialräumliche Polarisierung in den Quartieren weiter hervor.

Dies belegen u.a. Analysen der Stadt Dortmund. Dort wurde festgestellt, dass die Salden der Zu- und Fortzüge aus dem bzw. in das Stadtgebiet sich kleinräumig nicht nennenswert unterscheiden. Dieses stellt sich allerdings bei innerstädtischen Wanderungen ganz anders dar: Hohe negative Bevölkerungssalden durch innerstädtische Umzüge sind insbesondere für benachteiligte Quartiere festzustellen, d.h. für Stadtteile, die durch hohe Anteile von Nichtdeutschen und Arbeitslosen geprägt sind und für die eine unterdurchschnittliche Wohnflächenversorgung zu konstatieren ist. Beispielsweise verlor die Dortmunder Nordstadt im Jahr 2000 durch innerstädtische Umzüge und in geringerem Maße durch Fortzüge aus Dortmund im Saldo 2,3 Prozent ihrer Bevölkerung. Durch die im gesamtstädtischen Vergleich sehr viel jüngere Bevölkerungsstruktur und die daraus resultierende positive natürliche Bevölkerungsentwicklung reduzierte sich dieser Bevölkerungsverlust auf 1,8 Prozent, womit die Nordstadt aber immer noch innerhalb Dortmunds den Stadtteil mit den höchsten Bevölkerungsverlusten darstellt. Gleichzeitig wird so deutlich, dass benachteiligte Quartiere nicht unbedingt schrumpfende Stadtbereiche sein müssen, da negative Binnenwanderungssalden durch eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung kompensiert werden können. Insgesamt haben die verdichteten innerstädtischen Bereiche Dortmunds im Zeitraum 1996 bis 2000 ca. 6 Prozent ihrer Bevölkerung verloren, während die Außenbereiche durch Binnenwanderungsgewinne ihre Bevölkerungszahlen halten oder sogar leicht steigern konnten (Stadt Dortmund 2001: 7). Damit kommt es durch die Binnenwanderungsprozesse zu einer deutlichen Verschiebung der Bevölkerung vom Kern- in den Außenbereich, was auch auf soziostrukturelle oder städtebauliche Ursachen schließen lässt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Umzugs- und Wanderungssalden 1996 -2000 in Dortmund in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Ausländeranteil

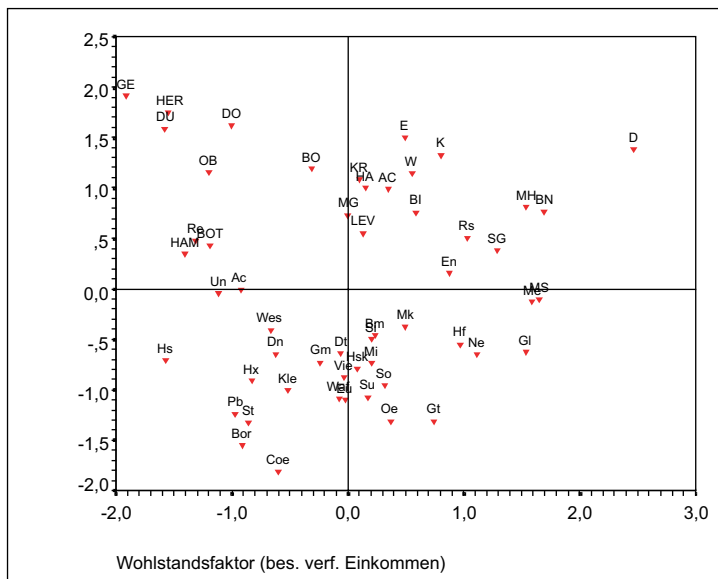


Quelle: eigene Darstellung ILS NRW 2002 nach Stadt Dortmund 2001

Das Gutachten »Sozialraumanalyse« (ILS NRW/ZEFIR 2006) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Im Rahmen der Expertise wurden das Ausmaß und die Dynamik von Segregation in allen nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten erstmals flächendeckend untersucht. Zudem wurde eine Strukturanalyse der Kreise und kreisfreien Städte in NRW (auf der Grundlage von sozialen Indikatoren der laufenden Gesundheitsberichterstattung des Landes) durchgeführt. Diese Strukturanalyse (die der Analyse auf Stadtteilebene vorgelagert war) zeigt eine deutliche Differenzierung der Städte in eine kleine Gruppe wohlhabender, stark mittel- und Oberschichtgeprägter Städte (z.B. Düsseldorf, Mülheim, Münster), eine große Gruppe »moderner« Städte mit hohem Tertiärisierungsgrad, in denen eine besonders deutliche sozialräumliche Polarisierung der Lebensverhältnisse zu beobachten ist (z.B. Essen und Köln) und eine Gruppe armer, in sich in nur geringem Maße segregierter Städte, die im nördlichen Ruhrgebiet liegen (z.B. Gelsenkirchen). Beim Vergleich der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte und Kreise wird deutlich, dass die Städte ausnahmslos in der oberen Hälfte und die Kreise weitgehend in der unteren liegen. Die Konzentration der so genannten »A-Gruppen« ist damit eindeutig ein Charakteristikum städtischen Lebens. Der Vergleich zwischen Kreisen und Städten in Bezug auf die Lebensformen und Lebenslagen der Bevölkerung zeigt somit die bestehenden mar-

kanten Disparitäten zwischen diesen beiden Gebietskategorien (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: A-Faktor und Wohlfandsfaktor in den Kreisen und kreis-freien Städten in NRW



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006: 13

Innerhalb der gebildeten Typen von Städten sind jeweils charakteristische Sozialraumstrukturen bzw. typische innerstädtische Segregationsmuster zu finden. Die erste flächendeckende Erfassung von Segregationsmustern der Wohnbevölkerung in den Stadtteilen der nordrhein-westfälischen Städte zeigt, dass es entsprechend der Position der Städte im Städtesystem jeweils charakteristische Strukturen der kleinräumigen Verteilung der Wohnbevölkerung gibt. Bei der Analyse von sozialer, demografischer und ethnischer Segregation im Zeitverlauf ergibt auch eine veränderte Struktur des Zusammenhangs dieser drei Merkmale: Aus den Volkszählungen von 1970 und 1987 ergaben sich nur zweidimensionale Muster der kleinräumigen Verteilung der Wohnbevölkerung in den Städten, d.h. in erster Linie war soziale und demografische Segregation feststellbar. Die ethnische Segregation war kein eigenständiger Faktor, sondern war Teil der Armutssegregation. Im Zeitverlauf ist der Zusammenhang dieser

drei Dimensionen stärker geworden. Das bedeutet, dass die meisten Nichtdeutschen heute in den Stadtteilen leben, in denen auch die meisten armen Deutschen leben. In den größeren Städten leben in diesen Stadtteilen auch die meisten Familien und Kinder. So ist zu erklären, dass in repräsentativen Stadtteilanalysen der Ausländeranteil mittlerweile das statistisch bedeutendste Unterscheidungsmerkmal der Stadtteile geworden ist, denn er ist zugleich ein Armutsindikator und ein Indikator für die demografische Struktur des Stadtteils. Allerdings gibt es in den Städten, vor allem den Dienstleistungszentren, mittlerweile auch Stadtteile mit hohem Ausländeranteil, hohem sozialen Rang und/oder niedrigem Familienstatus.

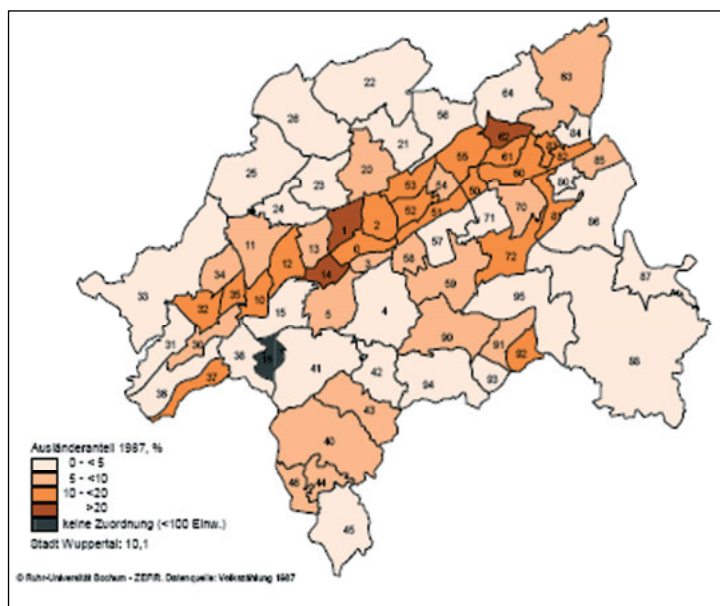
Aufgrund einer Detailuntersuchung von fünf nordrhein-westfälischen Großstädten² lassen sich sowohl Unterschiede als auch Übereinstimmungen im Ausmaß und in den räumlichen Verteilungsmustern von Segregation erkennen. In den untersuchten Städten gibt es deutliche Zusammenhänge zwischen ethnischer und sozialer Segregation. In Gebieten mit bestehenden sozialen Problemlagen kommt es im letzten Jahrzehnt zu einer Verfestigung der Situation, worauf zunehmende Sozialhilfedichten hinweisen. Darüber hinaus existieren einige Stadtteile, die innerhalb kurzer Zeit einen sehr ungewöhnlich hohen Anstieg an Armutssegregation erlebt haben. Insgesamt ist in den untersuchten nordrhein-westfälischen Städten eine Auseinanderentwicklung von armen und wohlhabenden Stadtteilen zu beobachten: Die Armutssegregation hat insgesamt zugenommen.

Allerdings sind auch Unterschiede zwischen den einzelnen untersuchten Städten auszumachen. Bezogen auf ethnische Segregation messen die Segregationsindizes in einigen Städten zunehmende, in anderen abnehmende Segregation. Die Werte sind zudem unter den Nationalitäten stark unterschiedlich. Beispielsweise lässt sich für Köln feststellen, dass die frühen Zuwanderergruppen (Italiener und Griechen) im Jahr 2000 weitaus weniger segregiert leben als noch vor 20 Jahren. Bei der türkischen Bevölkerung lässt sich dagegen eine geringe Schwankung auf hohem Niveau feststellen (ILS NRW 2006: 98). Einzelne Städte im »wohlhabenden« Städtecluster (Wuppertal und Essen) sind, vereinfacht gesprochen, großräumig polarisiert in sozial benachteiligte Gebiete mit hoher ethnischer Ver-

2 | Mit größerer Detailschärfe in Fallstudien wurden die Städte Bielefeld, Essen, Gelsenkirchen, Köln und Wuppertal untersucht.

dichtung (Essener Norden, Wuppertaler Tallagen) und in bürgerliche Gebiete mit geringer ethnischer Verdichtung (Essener Süden, Wuppertaler Hanglagen). Solche räumlichen Unterschiede sind seit langem stark verfestigt. In diesen Städten entstehen keine neuen sozial benachteiligten und ethnisch hoch segregierten Gebiete, sondern es kommt in den bereits bestehenden Problemstadtteilen zu einer Verfestigung. Beispielsweise zeigt für Wuppertal der Vergleich der Ausländeranteile der Jahre 1996 und 2001, dass sich die ethnische Segregation vor allem in solchen Stadtteilen verstärkt hat, in denen schon zuvor ein hohes Ausmaß vorhanden war (siehe Abbildungen 3 und 4).

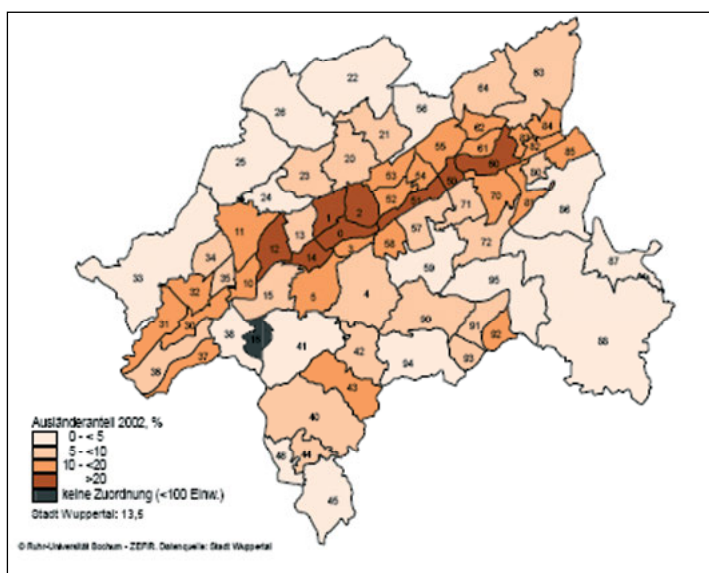
Abbildung 3: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 1987 in Wuppertal



Eine ganz ähnliche Entwicklung zeigt sich bei einer Betrachtung der Sozialhilfedichte, wie sie in den Karten in Abbildung 5 und 6 dargestellt sind. Die Stadt Wuppertal ist historisch im Tal des Fußes Wupper entstanden, der das Stadtgebiet von Nordost nach Südwest durchkreuzt. Der verdichtete Kernbereich der Stadt erstreckt sich entlang des Flusslaufs, auf den angrenzenden Höhen erstrecken sich wohlhabende Viertel. Aus der Darstellung wird deutlich, dass Stadtteile im Kernbereich der Stadt (Tallagen) eine überdurchschnitt-

lich hohe Sozialhilfedichte aufweisen. Die im Zeitverlauf dunkler werdenden Farben weisen auf den anteilmäßig starken Anstieg von Sozialhilfebeziehern in diesen Quartieren hin, während andere Stadtteile (Hanglagen) weiterhin eher unauffällige Werte aufweisen. Ganz nebenbei gibt die Darstellung der Sozialhilfedichte (genauso wie der Ausländeranteil) somit auch die Topografie der Stadt wieder.

Abbildung 4: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 2002 in Wuppertal



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006:69

Abbildung 5: Sozialhilfedichte – Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU a.v.E.) – in % der Bevölkerung 1996 in Wuppertal

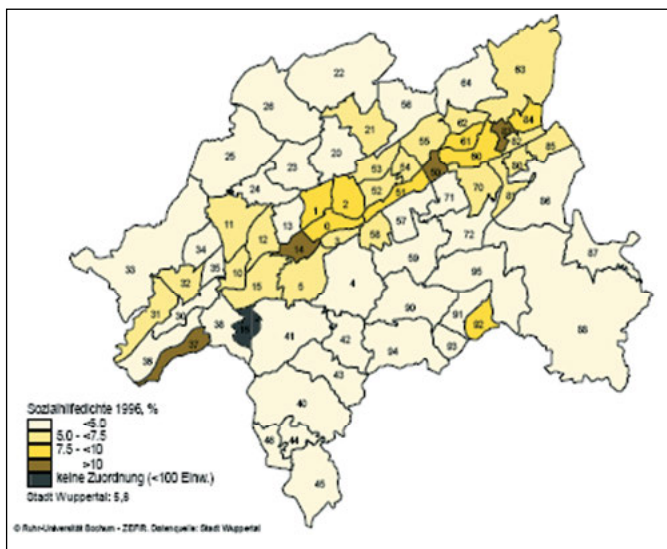
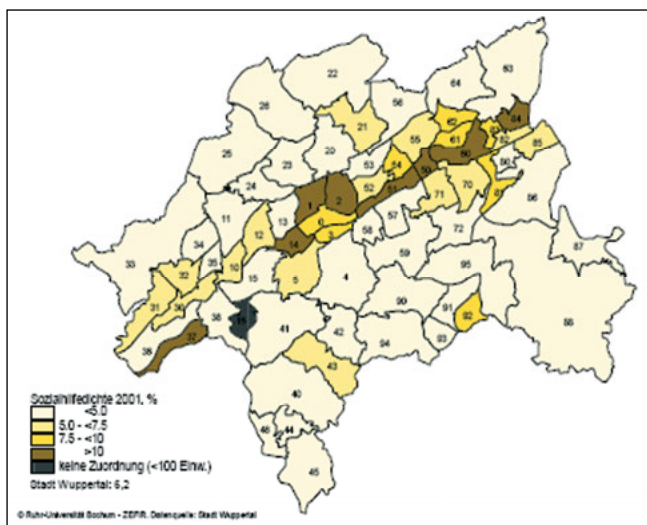


Abbildung 6: Sozialhilfedichte (HLU a.v.E.) in % der Bevölkerung 2001 in Wuppertal



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006: 71

Im Cluster der homogen armen Städte (Beispiel Gelsenkirchen) finden wir verfestigte ethnische und Armutssegregation in bestimmten Gebieten bei einem nur geringen Wohlstandsgefälle. In den Fallbeispielen Bielefeld und Köln dagegen lassen sich zwei andere räumliche Verteilungsmuster als Struktur und Prozess erkennen (siehe hierzu für Köln die Abbildungen 7 und 8). Sozial und ethnisch hoch segregierte Gebiete finden sich in vereinzelt peripheren Lagen des Stadtgebietes. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem eine zunehmende Konzentration von Menschen in benachteiligten Lebenslagen in bestimmten Bereichen des Stadtgebietes (Bielefeld in Innenstadtnähe, Köln auf rechtsrheinischem Gebiet).

Beim Beispiel Köln wird aber auch deutlich, dass sich die Muster ethnischer Segregation verändert haben: Neben der Zunahme von Ausländeranteilen insbesondere in innerstädtischen rechtsrheinischen Stadtteilen (Deutz, Mülheim) ist in bestimmten innerstädtischen Quartieren auch eine Verringerung der Werte festzustellen. Dies kann auf den schon seit geraumer Zeit äußerst angespannten Kölner Wohnungsmarkt zurückgeführt werden, welcher Gentrifizierungsprozesse begünstigt. Als Beispiele für die deutliche Aufwertung von Quartieren sind Köln Nippes oder das Viertel rund um die Agneskirche zu nennen.

Abbildung 7: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 1980 in Köln

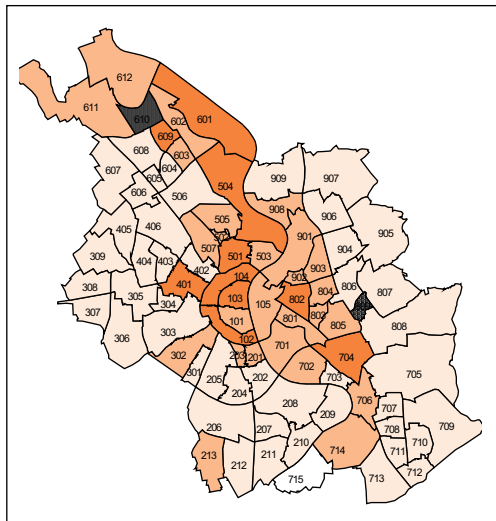
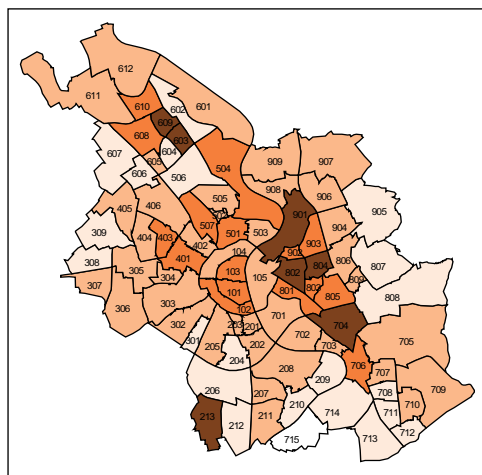


Abbildung 8: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 2001 in Köln



Quelle: ILS NRW 2006: 78

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwar insgesamt für alle untersuchten Städte eine Zunahme von Armutssegregation zu konstatieren ist, bezüglich der Dynamik allerdings Unterschiede feststellbar sind. Auffallend sind insbesondere die schrumpfenden Städte, deren Wohnungsmarktgeschehen in den letzten Jahren von Wohnungsüberhängen gekennzeichnet waren. In diesen Städten lässt sich eine Verfestigung von Armut vor allem in solchen Stadtteilen erkennen, die auch zuvor schon von als benachteiligt galten.

Positive und negative Aspekte von Segregation

Im Hinblick auf die Bewertung von Quartieren mit einseitigen oder gemischten Bevölkerungsstrukturen lassen sich zusammenfassend sowohl negative als auch positive Aspekte anführen. Die ambivalente Bewertung räumlich konzentrierten Zusammenlebens unterschiedlicher Sozialgruppen lässt sich anhand zweier Gedankenmodelle darstellen: Auf der einen Seite kann in einem sozial oder ethnisch gemischten Quartier räumliche Nähe durch Kontakte zum Abbau von Vorurteilen zwischen unterschiedlichen Gruppen führen und dadurch Integration fördern. Auf der anderen Seite kann gerade das dichte Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Wertevorstellungen, Lebenssituationen und einer zusätzlich

ausgeprägten sozialen und ethnisch-kulturellen Distanz Probleme hervorrufen, die Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen auslösen. Durch Schaffung räumlicher Distanz durch den Wegzug in ein sozial analoges Quartier kann freiwillig gewählte Segregation der Vermeidung von Konflikten dienen. In Bezug auf die Problemwahrnehmung ist auch häufig eine unterschiedliche Innen- und Außen-sicht von Segregation vorhanden. Für die Zugewanderten nehmen die betroffenen Stadtteile trotz benachteiligender Faktoren in der Regel einen hohen Stellenwert ein, da dort familiäre, funktionale oder soziale Bindungen gewachsen sind. Demgegenüber ist die Wahrnehmung benachteiligter Quartiere von Seiten Außenstehender maßgeblich negativ gelagert.

Ob sich innerhalb segregierter Quartiere eine positive integrationsfördernde Wirkung einstellt oder negative Erscheinungen auftreten, die zum sozialen Ausschluss von Bevölkerungsgruppen führen, steht u.a. mit folgenden Faktoren im Zusammenhang (Häußermann/Siebel 2001: 72ff):

- dauerhaftes Verbleiben der Bevölkerung im Quartier oder Transitgebiet
- freiwillige oder erzwungene Wohnstandortwahl
- räumliche Segregation oder sozialer Ausschluss von Bevölkerungsgruppen
- Heterogenität bzw. Homogenität der ausländischen Bewohnerschaft (da bei einer Überlagerung von ethnischer und sozialer Segregation von einer mehrfachen Benachteiligung der Bevölkerung auszugehen ist)
- Grad der *Durchlässigkeit* des segregierten Bereiches, damit ein erfolgreicher Austausch auf allen gesellschaftlichen Ebenen funktionieren kann

Diese Aufzählung verdeutlicht, dass ein segregiertes Quartier nicht nur formal empirisch-quantitativ zu bewerten ist und Segregation nicht automatisch mit Desintegration gleichgesetzt werden kann. Für die Feststellung der Problemdichte segregierter Quartiere sind Einzelbewertungen notwendig. Dabei muss v.a. zwischen sozioökonomischer (struktureller) und ethnisch-kultureller (funktionaler) Segregation differenziert werden.

Die in der Forschungsliteratur dargestellte ambivalente Bewertung des räumlich konzentrierten Zusammenlebens unterschiedlicher Sozialgruppen spiegelt sich auf städtischer Ebene auch in der

Wahrnehmung von Praktikern³ wider. Ethnische Segregation allein wird seitens der befragten Experten nicht als problematisch beurteilt. Ethnisch segregierte Quartiere werden nur dann als problematisch bewertet, wenn gleichzeitig auch ein hohes Maß an sozialer Segregation zu konstatieren ist. Insbesondere in städtebaulich stark von der Gesamtstadt abgegrenzten segregierten Quartieren besteht die Gefahr einer sozialen Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen. Genannt werden Gruppen Einheimischer oder Einwanderer, die oftmals aufgrund ihres Qualifikationsniveaus am Rand des Arbeitsmarktes stehen und zunehmend von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen sind. Hier besteht laut Aussage der befragten Experten die Gefahr, dass Gruppen ohne eine Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe eigene Normen und Werte herausbilden bzw. (bezogen auf ein hohes Ausmaß von ethnischer Segregation) sich in ihre Ursprungskultur zurückziehen. Eine entstehende »Kultur der Armut« und fehlende Aufstiegsmöglichkeiten einer in segregierten Quartieren lebenden Bevölkerung kann dann zu einer Verstetigung von Armut führen. Problematisch werden Entwicklungen in besonders heterogenen Quartieren beurteilt, da dort aufgrund der sozialen, kulturellen und religiösen Unterschiede ein besonderes Konfliktpotenzial besteht. Insbesondere von Seiten der Wohnungswirtschaft wird unter bestimmten Umständen aber auch auf Vorteile von Segregation hingewiesen. Sozial oder ethnisch homogene Hausgemeinschaften stellen sich teilweise als unproblematischer für die Unternehmen heraus, da sich das Zusammenleben aufgrund ähnlicher Verhaltensweisen oder Tagesrhythmen relativ konfliktarm gestaltet und eine geringe Fluktuation in solchen Beständen festzustellen ist. Allerdings sollte auf der Ebene des Quartiers eine soziale Mischung der Bewohnerschaft im Quartier vorhanden sein, um Probleme und Konflikte zu vermeiden und letztendlich die langfristige Vermietbarkeit von Wohnungsbeständen zu gewährleisten. Dieses setzt innerhalb eines Quartiers ein differenziertes Wohnungsangebot voraus, das verschiedene, aber zueinander kompatible Lebensstilgruppen anspricht.

3 | Im Rahmen des Gutachtens »Sozialraumanalyse« wurden in den Städten Bielefeld, Essen, Gelsenkirchen, Köln, Monheim und Wuppertal 45 Interviews mit kommunalen Experten aus der Politik, Stadtverwaltung (Bereiche Stadtentwicklung und Soziales), Wohnungswirtschaft und den Ausländerbeiräten geführt.

Die Frage, welchen Einfluss Segregation auf die gesellschaftliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund hat, wird von den befragten kommunalen Experten differenziert beurteilt. Der überwiegende Teil äußerte, dass ein hohes Ausmaß von Segregation integrationserschwerend wirkt. Grund dafür sind zu geringe Berührungspunkte mit der deutschen Kultur, so dass insbesondere die deutsche Sprache nicht erlernt werden kann. Einerseits werden in den Interviews ethnische Netzwerke sehr skeptisch beurteilt, da eine Gefahr des Rückzugs in die eigene Kultur vermutet wird. Diese Netzwerke werden aber andererseits auch als notwendig für eine Integration gesehen. Sie können laut Aussage der Experten wichtige Hilfen für die gesellschaftliche Integration, z.B. durch die Vermittlung von Erfahrungen und sozialem Halt in problematischen Lebenslagen, bieten. Von einem Teil der Experten wird Segregation als Voraussetzung für Integration beurteilt, da laut Aussagen dieser Experten Integration nur über eine Binnenintegration (im Quartier) erreicht werden kann (Hanhörster 2002: 18).

3. HANDLUNGSOPTIONEN

Segregation bzw. sozialräumliche Polarisierung ist ein Phänomen, das zum Wohnen in den Städten und zum Leben auf engstem Raum zu gehören scheint. Zudem ist Segregation nicht nur ein Prozess, der unfreiwillig geschieht, sondern z.T. auch gewünscht ist (s.o.). Befragte kommunale Experten aus Verwaltung und Politik bewerten Segregation als solche und ihre Folgen durchaus ambivalent, d.h. es können durch Segregation genauso Konflikte entstehen wie sie aber auch vermieden werden können.

Segregation kann insofern nicht per se negativ beurteilt werden. Sozialräumliche Polarisierung scheint bis zu einem gewissen Grad positive Effekte zu haben. Bei einem hohem Ausmaß von Segregation überwiegen allerdings die negativen Effekte. Die Frage nach dem Punkt oder der Quote, ab dem Segregation zu einem »sozialen Kippen« von Quartieren führt, ist ungeklärt. Theorien, wie die Tipping-Point Theorie von Schelling (1971) sind auf die heterogene Realität in deutschen Quartieren wenig anwendbar. Zudem machen die Ergebnisse der Sozialraumanalyse (ILS 2006) deutlich, dass ethnische Segregation für sich allein kein Problem für die Stadtgesellschaft darstellt (Beispiel »Japanerviertel« in Düsseldorf). Erst die Überlagerung

mit sozialer Segregation lässt problematische Strukturen entstehen. In solchen Gebieten leben Menschen, die von mehreren benachteiligenden Faktoren betroffen sind. Die soziale Segregation ist insofern diejenige Form der Segregation, die eine nachhaltige Stadtpolitik beobachten und der ggf. entgegengesteuert werden muss. Fällt sie mit ethnischer Segregation zusammen, ist von einer besonders problematischen Entwicklung auszugehen.

Eine nachhaltige Stadtpolitik muss gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzmittel ihre Interventionen gut bedenken und begründen, um Ressourcen möglichst effektiv einzusetzen. Gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten kommen insofern bei der Bekämpfung und der Vermeidung sozialräumlicher Polarisierung eine bedeutende Rolle zu. Mit diesen informellen Instrumenten der Stadtentwicklung und Stadtplanung können Zusammenhänge von Entwicklungen auf gesamtstädtischer Ebene aufgezeigt und integrierte stadtentwicklungspolitische Strategien entworfen werden. Auf dieser Basis kann im Handeln von Politik und Verwaltung abgewogen werden, wo Interventionen mit welcher Intensität notwendig erscheinen. Ein gutes Beispiel für eine solche Strategie ist das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Gelsenkirchen, das kleinräumig das Stadtgebiet untersucht und verschiedene Interventionsstufen im Hinblick auf ein öffentliches Eingreifen bildet (Stadt Gelsenkirchen (Hg.) 2007). Der Wirkungsgrad solcher Instrumente hängt aber letztendlich von dem in den Kommunen definierten Grad der Selbstbindung ab.⁴

Die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bezogen auf die Bekämpfung von Segregationsprozessen einerseits und die Milderung der negativen Folgen von Segregation andererseits sind außerhalb einer Anreizpolitik als eher schwach zu bewerten. Denn die planungsrechtlichen Instrumente des besonderen Städtebaurechts nach dem Baugesetzbuch verlieren dann an Wirksamkeit, wenn in schrumpfenden Städten eine Kooperation nicht mehr durch

4 | Allgemeine Anmerkung: Es stellt sich immer die Frage, wie bindend ein solches informelles Planungsinstrument für Politik und Verwaltung ist. Werden die dort definierten Grundsätze schon bei der ersten Einzelhandelsansiedlung untergraben, findet eine einseitige Siedlungspolitik zugunsten besser situierter Stadtteile statt oder werden Problemgruppen wie Obdachlose oder Drogenabhängige weiterhin in die benachteiligten Quartiere abgedrängt, ist ein Entwicklungskonzept nicht das Papier wert, auf das es gedruckt wurde.

steigende Bodenpreise belohnt wird, sondern allenfalls eine Werterhaltung erreicht werden kann. Wichtiger als die planungsrechtlichen Instrumente (mit denen Handlungsdruck erzeugt werden kann) sind die Anreizinstrumente der Stadtplanung und Wohnungspolitik, die allerdings in Zeiten knapper öffentlicher Finanzbudgets immer weniger finanzierbar sind (Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2008: 18). Von steigender Bedeutung sind strategische Partnerschaften mit privaten Akteuren der Stadtentwicklung, womit insbesondere Wohnungsunternehmen gemeint sind. Gerade bei Quartieren, die in der Hand eines oder zumindest weniger Wohnungsunternehmen sind, kann durch eine gemeinsame Erneuerungs- und Investitionsstrategie Quartiersentwicklung betrieben werden. Im Umkehrschluss macht es aber auch keinen Sinn, öffentliche Finanzmittel in Quartiere zu investieren, in denen wohnungswirtschaftliche Investitionen ausbleiben. Und es ist durchaus anzumerken, dass Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen mit dem Ziel der Erneuerung von Stadtquartieren noch immer recht selten sind und stark vom Engagement und insbesondere der Renditeerwartung der Unternehmen abhängen.

Auf der Ebene der Stadtteile bilden integrative ressortübergreifende Handlungsansätze, wie das Programm »Die Soziale Stadt« die Grundlage, um von Segregation betroffene Stadtteile durch die Bündelung von Ressourcen und Akteuren zu stabilisieren und ein weiteres soziales und ökonomisches Abgleiten zu verhindern (Website Soziale Stadt NRW). Die Förderung wird an qualitative Anforderungen an die Erneuerungskonzepte und Umsetzungsstrukturen geknüpft. In Nordrhein-Westfalen müssen die Stadtteile für die Aufnahme in das Programm »Soziale Stadt« ein integriertes Handlungskonzept gemeinsam mit den Akteuren vor Ort entwickeln. Dieses Konzept wird in einer interministeriellen Arbeitsgruppe beraten, welche über die Aufnahme in das Programm entscheidet. Die Aufnahme entscheidet sich nicht allein anhand der Bedürftigkeit der Stadtteile. Zwar müssen die Städte Handlungsdruck in den Quartieren nachweisen. Wichtigstes Kriterium ist allerdings die Qualität des Handlungskonzepts. Mit Hilfe der darin geplanten Maßnahmen muss ermöglicht werden, eine nachhaltige und strukturelle Verbesserung im Stadtteil herbeizuführen. Es liegt dabei auf der Hand, dass nicht jeder Programmstadtteil zum »Selbstläufer« werden kann. Stadterneuerung und ein verstärktes Eingreifen der kommunalen Sozialplanung ist in einigen Stadtteilen der Großstädte Daueraufgabe.

Das Programm »Soziale Stadt« verfolgt einen integrierten Handlungsansatz. Das bedeutet, dass im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes die von den Kommunen entwickelten Konzepte zur Aufwertung und Stabilisierung der Stadtteile immer auch investitionsbegleitende soziale, ökonomische oder ökologische Ansätze enthalten müssen. Mit der dargelegten integrierten Handlungsstrategie muss es möglich sein, die in der Analyse identifizierten Probleme und Herausforderungen nachhaltig zu beeinflussen. Eine Beschränkung auf Defizite ist dabei nicht vorgesehen. Vorhandene Potenziale zu stärken ist sinnvoll, um einen selbsttragenden Erneuerungsprozess in gang zu setzen.

Das Programm »Soziale Stadt« ist ein ressortübergreifender Handlungsansatz. Das bedeutet, dass weitere Fachressorts der Länder und des Bundes angehalten sind, sich in den Programmstadtteilen der Sozialen Stadt verstärkt zu engagieren. Diesbezüglich konnten zwar in den letzten Jahren Erfolge erzielt werden, der Grad des Engagements ist aber noch ausbaufähig. Auch auf der Ebene der Städte kommt dem ressortübergreifenden Handeln eine besondere Bedeutung zu. Allerdings sind den Handlungsmöglichkeiten auf der Stadtteilebene auch Grenzen gesetzt, denn nicht alle Ursachen von Segregation sind auf der kleinräumigen Ebene zu bekämpfen. Die Einbindung der stadtteilbezogenen Strategien in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte ist insofern entscheidend, um nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Angesichts des Ausmaßes von Segregation sind die Fördermittel der Sozialen Stadt und der Städtebauförderung insgesamt weiterhin auf hohem Niveau erforderlich. Die Bündelung weiterer Fördermaßnahmen und -programme sowie kommunaler und privater Investitionen kann die Wirkung unterstützen. In Zukunft wird es aber auch darauf ankommen, dass die Kommunen noch stärker als bisher von den integrierten und stadtteilbezogenen Erneuerungsansätzen lernen, um sie in den Regelbetrieb kommunalpolitischen Handelns zu überführen. Das setzt aber auch voraus, dass die Kommunen zukünftig konzeptionell und finanziell handlungsfähig bleiben bzw. es wieder werden.

LITERATUR

- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Demografie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Gütersloh
- Friedrichs, Jürgen (1995): *Stadtsoziologie*. Opladen
- Hanhörster, Heike (2002): Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich. ILS-Schriften 180. Dortmund
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2001): Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg.
- ILS NRW/ZEFIR 2006 – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (Hg.) (2006): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten. ILS NRW Schriften Nr. 201. Dortmund
- Klemmer, Paul (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demografischen Herausforderung? In: Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen
- Lang, Thilo; Tenz, Eric (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund
- Schelling, Thomas 1971: Model of Segregation. The Rand Cooperation. Santa Monica
- Stadt Dortmund, Fachbereich Statistik und Wahlen (Hg.) (2001): Themenheft Nr. 156, Bevölkerungsbewegung, Dortmund
- Stadt Gelsenkirchen (Hg.) (2007) Referat Stadtplanung: Bericht zur Stadterneuerung in Gelsenkirchen. Gelsenkirchen
- Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2002): Bildung und Sozialraumstrukturen im Ruhrgebiet. In: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.): Schulbuchinformationsdienst Ruhrgebiet Mai 2002 Nr. 43. Essen
- Website Soziale Stadt NRW: www.soziale-stadt.nrw.de

III. Arbeitsmarktintegration

Migration und demographischer Wandel aus ökonomischer Perspektive

HANS DIETRICH VON LOEFFELHOLZ¹

1. EINFÜHRUNG UND GLIEDERUNG

In der Themenstellung des Beitrags sind mit der Migration einerseits und dem demographischen Wandel andererseits zwei eminent wichtige, vielfach sich wechselseitig beeinflussende und bedingende Determinanten der Bevölkerungsentwicklung angesprochen. Die Migration – hier verstanden als Wanderung über Staatsgrenzen hinweg – ist in vielfältiger Gestalt, wie z.B. der Ein- bzw. Abwanderung, der ein- oder mehrmaligen Rückkehr oder der endgültigen Auswanderung, als *räumlicher* Einflussfaktor mitbestimmend für den aktuellen Bevölkerungsstand sowie seine quantitative und strukturelle Entwicklung im Zeitablauf. Zusammen mit den *natürlichen* Komponenten Geburtenrate und Lebenserwartung determinieren Wanderungen den demographischen Wandel.

Niveau- und Strukturgrößen wie Alter, Geschlecht, ethnische Zusammensetzung oder Migrationshintergrund und -erfahrung sowie andere Merkmale, zu denen vor allem der Bildungs- und Gesundheitsstand der Bevölkerung gehören, sind in ökonomischer Perspektive höchst relevant: Sie beeinflussen ihrerseits maßgeblich Niveau, Struktur und Dynamik der Wirtschaftstätigkeit eines Landes. Dies betrifft nicht nur die aktuellen, kurzfristigen Konjunkturverläufe und

1 | Der Autor dankt Frau Dipl.-Volkswirtin Barbara Heß und Herrn Dipl.-Volkswirt Waldemar Lukas sowie Herrn ROAR Elmar Kuhnigk für kritische Kommentare, weiter führende Anmerkungen und redaktionelle Hinweise.

damit die Abweichungen vom längerfristigen Wachstumspfad, sondern gerade auch den mittel- und längerfristigen Pfad selbst oder den langfristigen Zyklus (Händler 2009): Von ihm abhängig sind Erhöhung oder Absenkung des Lebensstandards aller. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, diese Zusammenhänge theoretisch zu skizzieren und empirisch für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Zuwanderungsgeschichte von mehr als einem halben Jahrhundert darzustellen.² Danach werden die demographischen Herausforderungen der Zukunft hinsichtlich ihrer migrationsspezifischen Möglichkeiten und der Grenzen ihrer Bewältigung angesprochen. Der Beitrag konzentriert sich deshalb

- einerseits auf die mit dieser langen Geschichte verbundenen räumlichen Bevölkerungsentwicklungen und dadurch ausgelösten wirtschaftlichen Effekte,
- andererseits auf die Bedeutung der Migration im zukünftigen demographischen Wandel der Bundesrepublik.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird dargestellt, dass Migration und demographische Entwicklung heute nicht nur national, sondern international sog. Megatrends darstellen; sie werden in allen Ländern rund um den Globus verstärkt politisch thematisiert, aber auch verstärkt hinsichtlich ihrer Ursachen und Wirkungen wissenschaftlich analysiert (2. Kapitel). Anschließend wird der theoretische Rahmen dafür skizziert, was zum einen die relevanten Ursachen

2 | Die deutsche Geschichte der Zuwanderung umfasst mehr als drei Jahrhunderte. Siehe dazu den sog. Zeitstrahl der Migrationsgeschichte in Deutschland auf der WEB-Seite des Bundesinnenministeriums unter www.zuwanderung.de/cln_115/nn_1068532/sid_27715E2D8EAD1420A1D95AC41AC1B0B2/nsc_true/DE/Zuwanderung/_hat__Geschichte/Zeitstrahl/Zeitstrahl__node.html?__nnn=true. Diese Geschichte beginnt mit dem 29. Oktober 1685, als Friedrich Wilhelm, der Große Kurfürst von Brandenburg, das Edikt von Potsdam erlässt, mit dem 44.000 Hugenotten, die wegen ihres (protestantischen) Glaubens nach der Aufhebung des Ediktes von Nantes sechs Tage zuvor (23. Oktober 1685) aus Frankreich flohen, in Deutschland Aufnahme fanden. Allein nach Brandenburg-Preußen immigrierten etwa 20.000 Flüchtlinge. Ein Drittel der Berliner Bevölkerung war zu dieser Zeit hugenottischer Herkunft. Friedrich Wilhelm wollte mit Hilfe der Migranten die großen ökonomischen Probleme seines Landes nach dem Dreißigjährigen Krieg lösen und neue Handwerkszweige und Produktionsformen importieren.

und Wirkungen von Migration betrifft, zum anderen welche Herausforderungen der demographische Wandel in ökonomischer Hinsicht stellt (3. Kapitel). Es wird dabei deutlich, dass räumliche und natürliche Bevölkerungsbewegungen zwei Seiten einer Medaille darstellen, deren »Wert« sich aus dem Zusammenwirken der demographischen und ökonomischen Faktoren ergibt.

Anschließend werden anhand von Daten und Fakten wichtige Ursachen und Wirkungen von Zuwanderungen dargestellt (4.), die *push-* und *pull*-Faktoren von Migration thematisiert und insbesondere auch die Wirkungen von Zuwanderung auf wichtige wirtschaftliche Indikatoren hervorgehoben. Darunter genießen in der öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskussion das Wirtschaftswachstum und der sektorale Strukturwandel besondere Aufmerksamkeit. Sie stellen wichtige Bedingungen für die nachhaltige Erhöhung des Lebensstandards, der Löhne und der Beschäftigung dar, von denen wiederum der Sozialstaat und die materielle und immaterielle Infrastruktur abhängig sind.

Das fünfte Kapitel befasst sich mit den ökonomischen Auswirkungen des demographischen Wandels in Gestalt der Migration in der Praxis der reichen Erfahrungen der Bundesrepublik. In diesem Zusammenhang ist auch einzugehen auf die Auswirkungen der EU-Erweiterung um die osteuropäischen Staaten Anfang Mai 2004. Mit dieser Osterweiterung waren vielfach Befürchtungen hinsichtlich der negativen Konsequenzen der Ost-West-Migration für den heimischen Arbeitsmarkt verbunden.

Im 6. Kapitel wird dargestellt, inwieweit seit Mitte dieses Jahrzehnts die Migrationspolitik zu einer modernen demo-ökonomischen Handlungsoption nicht nur hierzulande, sondern in vielen anderen hoch entwickelten Industrieländern umgestaltet wurde. In zunehmendem globalem Wettbewerb zueinander richtet die moderne Migrationspolitik ihre politische Steuerung der Zuwanderung aber explizit wie implizit nicht nur nach ökonomischen Kriterien aus, sondern eben gerade auch im Hinblick darauf, inwieweit die Zuwanderung demographischen Anforderungen entsprechen kann. Dieses *managing migration* (Martin et al. 2002) zur Gewinnung von »*the best and the brightest*« als hoch qualifizierte Zuwanderer am globalisierten Arbeitsmarkt soll nicht nur unter rein ökonomischen Aspekten vorteilhaft sein, sondern eben auch – direkt oder mittels besserer ökonomischer Rahmenbedingungen – die jeweilige demographische Situa-

tion verbessern und die Belastungen der Aufnahmeländer durch die Integration der Zuwanderer minimieren.

Der Beitrag endet mit einer kurzen Zusammenfassung und entsprechenden migrationspolitischen Schlussfolgerungen (7. Kapitel).

2. MIGRATION UND DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG ALS MEGATRENDS

Migration auf der einen Seite und Demographie auf der anderen haben sich weltweit zu sog. Megatrends entwickelt, die zunehmend das jeweilige politische Handeln der nationalen Regierungen beeinflussen.

Die Organization for Economic Development and Co-operation (OECD) als der Zusammenschluss der weltweit am stärksten entwickelten 30 Industriestaaten stellt regelmäßig in den sog. SOPEMI-Berichten (aktuell OECD 2009a) das Wanderungsgeschehen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten dar. 2005 hat die Global Commission on International Migration (GCIM 2005) in einem viel beachteten Bericht an die UN darauf hingewiesen, dass Mitte dieser Dekade rund um den Globus etwa 190 Mio. Menschen über internationale Grenzen hinweg unterwegs seien. Sie wies auf die Verdoppelung dieser internationalen Wanderungen innerhalb der vergangenen drei Dekaden hin – nicht nur, weil diese Menschen ihre Heimatländer verließen, sondern u.a. auch, weil vielfach Grenzen über Menschen hinweg gingen und diese dadurch auf einmal zu »Ausländern« bzw. »Migranten im eigenen Land« wurden (Bade et al. 2007).

Stellt man indes die von der GCIM genannte Zahl in Relation zur Weltbevölkerung von ca. 6,5 Mrd. Menschen, so beträgt diese Migrationsquote nur 3 % und ist damit nicht wesentlich höher als schon in den 1960er Jahren. Es machen sich eben nur sehr Wenige tatsächlich über internationale Grenzen hinweg auf den Weg, um sich mehr oder weniger dauerhaft zusammen mit ihren Familien in einem anderen Land niederzulassen. Gleichwohl versucht die jeweilige nationale Migrationspolitik der Zielländer heute stärker als in der Vergangenheit, die Migration zu begrenzen und nach den ökonomischen, insbesondere arbeitsmarktspezifischen Erfordernissen, aber auch nach den demographischen Bedarfen des jeweiligen Landes zu steuern. Wenn indes Mitte dieses Jahrhunderts nach den vorliegenden Projektionen der UN je nach Varianten und demographischen Annahmen gegen-

über heute 6,8 Mrd. Menschen dann zwischen fast acht und mehr als elf Mrd. auf dem Erdball leben (UN 2009: 1), werden sich bei konstanter Migrationsquote zwischen 250 und 330 Mio. Personen nicht in ihrem Geburtsland (»*foreign born*«) aufhalten. In welchem Ausmaß und anteilmäßig es sich dabei neben üblichen Arbeits- und Familienmigranten auch noch um Umwelt- oder Bürgerkriegsflüchtlinge handeln wird, ist völlig offen.

Demographie, insbesondere die Alterung der jeweiligen Bevölkerungen, ist national wie international seit Mitte der 1970er Jahre von der Wissenschaft als Megatrend erkannt, analysiert und in die politische Debatte eingebracht worden (Espenshade, Serow 1978). In Deutschland geschah dies z.B. durch Schneider (1987: 23ff.) oder durch die Enquêterkommission des Deutschen Bundestags »Demographischer Wandel – Herausforderungen der älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik« (Deutscher Bundestag 1994; 2002), die dem Gesetzgeber über die Legislaturperioden zwischen 1992 und 2002 entsprechende Berichte erstattete. Die Ergebnisse sind allerdings in Folge der Deutschen Einigung und der starken Zuwanderungen zu dieser Zeit zunächst in den Hintergrund gedrängt worden, während in anderen Ländern diese Trends immer stärker auch von den jeweiligen Regierungen in einzelnen Politikbereichen als zunehmend wichtige Determinante und Resultante staatlichen Handelns und längerfristiger gesellschaftlicher Entwicklung aufgenommen wurden, die es aus strategischen, wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen zu beeinflussen gilt. In Deutschland erfolgten die politischen Reaktionen und Aktionen indes wegen der vorrangigen Jahrhundertaufgabe der Bewältigung der Einigungsaufgaben erst Mitte dieses Jahrzehnts – z.B. mit der sukzessiven Heraufsetzung des abschlagsfreien Rentenzugangsalters auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029.

Diese Erhöhung folgt der steigenden Lebenserwartung und ist der Tatsache geschuldet, dass letztere mit einer seit über drei Jahrzehnten niedrigen Geburtenrate einhergeht (Schimany 2007: 41ff.). Hält diese Entwicklung weiter an, wird – ebenso wie in anderen EU-Mitgliedsländern, so in Polen oder in der Slowakei oder in Irland sowie in den mediterranen Ländern, aber anders als in Frankreich, Großbritannien und Skandinavien³ – die Zahl der Einwohner bis

3 | Die Unterschiede resultieren nicht zuletzt aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die es den Familien ermöglichen, Kinderbetreuung und Beruf bzw. Erwerbstätigkeit in Einklang zu bringen.

2060 spürbar zurückgehen. Nach den vorliegenden Projektionen der EU-Kommission auf der Basis der Fortschreibung der gegenwärtigen demographischen Variablen (Geburtenrate, Lebenserwartung, Immigration; Kommission 2009a) wird die Bevölkerung in Deutschland um ca. 14 %, d.h. von 82,3 um 11,5 auf 70,8 Mio. Personen, schrumpfen (Kommission 2009b: 43).⁴ Damit verbunden ist eine erhebliche Alterung der Bevölkerung: Während heute 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren – bei weiter geringer Kinderzahl – 30 Personen, die über 65 Jahre alt sind, versorgen, verdoppelt sich diese *dependency ratio* bis 2060 auf 60 Personen (Kommission 2009b: 46).⁵ Das sog. Medianalter der Bevölkerung steigt von derzeit 39 auf

4 | Nach diesen Projektionen werden im Jahr 2060 Frankreich mit 71,8 Mio. und Großbritannien sogar mit 76,7 Mio. Bürgern mehr Einwohner aufweisen als Deutschland.

5 | Die erweiterte *dependency ratio* unter zusätzlicher Berücksichtigung der Kinder bis 15 Jahre steigt von 50 (2008) auf ca. 80 (2060). Zur kritischen Diskussion dieser *ratios* mit Blick auf die Erfahrungen in den vergangenen 50 bis 100 Jahren, in denen wegen Unterschätzung der Produktivitätsentwicklung und der Vernachlässigung der Signale, die von Ungleichgewichten auf die beteiligten privaten Haushalte und Unternehmen ausgehen, sowie aufgrund der Nichtberücksichtigung entsprechend ausgleichender Marktkräfte für das Arbeitsangebot und die -nachfrage jeglicher Anstieg als problematisch, wenn nicht gar gefährlich für die Stabilität der Altersversorgung angesehen wurde, vgl. Bosbach (2004). Seine Kritik an den regelmäßig von der amtlichen Statistik vorgelegten, sog. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen bis 2050 stützt sich auf sieben zentrale Thesen: 1. 50-Jahres-Prognosen übersehen zwangsläufig die vielfältigen Strukturbrüche. 2. Die Modellannahmen der Bevölkerungsberechnungen sind keine Naturgewalten, sondern z.T. durch die Politik beeinflussbar. 3. Bevölkerungsvorausberechnungen werden alle paar Jahre wegen veränderter Grundlagen mit anderen Ergebnissen wiederholt. 4. Bei Finanzierungsrechnungen müssen Ältere und Junge gemeinsam betrachtet werden. 5. Bei Arbeitskräftedefizit und längerer Lebenserwartung wird sich auch das Renteneintrittsalter erhöhen, ist ergo auch bei den Darstellungen zu berücksichtigen. 6. Der Produktivitätsfortschritt in 50 Jahren lässt auch weitere Lasten schultern. 7. Mit 2050 wurde bewusst oder unbewusst das dramatischste Jahr ausgewählt. Als besonders spektakuläres Beispiel für die irreführende, weil die Produktivitätszuwächse aufgrund des technischen Fortschritts unterschätzende Bildung solcher Versorgungsrelationen wird die Landwirt-

49 Jahre (Schimany 2007: 134). Als Folge davon wird die Wirtschaftskraft der deutschen Volkswirtschaft tendenziell abnehmen, was nicht unbedingt auch zu einer entsprechend geminderten ökonomischen Leistungsfähigkeit seiner Bürger und damit des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens bzw. Lebensstandards führen muss.

3. THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN

3.1. Wirtschaftliche Ursachen und Folgen der Migration

Die jeweils in den nationalen Ökonomien gegebenen und – noch mehr – die in Zukunft erwarteten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirken als *pull*- bzw. *push*-Faktoren auf die Ein- bzw. Auswanderungen. Darunter kommen dem jeweiligen Lohn- und Beschäftigungsniveau, dem Steuersystem und der Einkommensverteilung ebenso Bedeutung zu wie privaten und staatlichen Absicherungen gegen Krankheit, Unfall, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Alter. Schließlich bieten die Unterschiede zwischen den betroffenen Ländern in Bezug auf den jeweiligen Lebensstandard, die Infrastruktur, die *governance* oder *die rule of law* erhebliche Anreize zu Wanderungen. In diesem Ursachen- und Wirkungsgeflecht ist die Migration zwischen einzelnen Ländern aber nicht nur davon abhängig, wie unterschiedlich die wirtschaftliche Situation in den beteiligten Staaten ist, sondern eben auch die soziale, demographische oder politische. Je höher im potenziellen Zielland der (relative) Lebensstandard ist, je besser die Aussichten für sich und die Kinder, auf der sozialen Leiter schnell nach oben zu kommen, je differenzierter dort die Einkommens- und Vermögensverteilung⁶ und je besser z.B. die materielle und immaterielle Versorgung und Infrastruktur als *pull*-Faktoren ausgebaut sind,

schaft angeführt: Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert versorgte ein Landwirt mit seinen Produkten acht Landsleute außerhalb der Landwirtschaft, 100 Jahre später zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind es 135.

6 | Vgl. das Roy-Modell der Selbstselektion nach Zimmermann et al. (2002: 12ff.), das von Robinson und Tomes 1982 eingeführt und von Borjas ab 1987 erweitert wurde und nach dem die grundlegende Voraussetzung für Wanderungen von einem Herkunfts- in ein Zielland die Übertragungsfähigkeit der erworbenen beobachtbaren und unbeobachtbaren Fähigkeiten auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes des Aufnahmelandes ist.

umso niedriger ist die sog. Migrationsschwelle. Sie hält den Einzelnen davon ab, die allfälligen (tangiblen und intangiblen) Mobilitätskosten in Kauf zu nehmen und zu emigrieren. Steigt die genannte Schwelle, z.B. weil das eigene Land im Entwicklungsprozess aufholt, steigen die Kosten der Migration. Wenn sie ca. zwei Drittel des erwarteten prospektiven Nutzens erreicht haben, hören Wanderungen erfahrungsgemäß auf (Walterskirchen/Dietz 1998).

Im- wie Emigrationen wirken im Ziel- bzw. im Herkunftsland der Zuwanderer auf die Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsaggregate der wirtschaftlichen Gesamtleistung der jeweiligen Gesellschaft, kurz ausgedrückt: auf das jährliche Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die wirtschaftlichen Effekte der Zu- und Abwanderung auf das jeweilige am BIP gemessene Wirtschaftswachstum, das Pro-Kopf-Einkommen und auf den sektoralen Strukturwandel der betroffenen nationalen Ökonomie, auf ihre Produktivitätsentwicklung und Innovationbereitschaft und vor allem auf die Beschäftigung und Löhne der Einheimischen sind vor allem davon abhängig, inwieweit die Migranten in den Zielländern für die ansässigen Arbeitskräfte komplementär sind: Es kommt also entscheidend darauf an, inwieweit diese Personen Ansässige, auch frühere Migranten, in ihren Tätigkeiten praktisch ergänzen oder ob die einheimischen Arbeitskräfte durch Zuwanderer verdrängt und ersetzt werden. Je nachdem ergeben sich sehr unterschiedliche wirtschaftliche Effekte bzw. Begleiterscheinungen (»Externalitäten« nach Johnson (1968: 69ff.) und Simon (1996: 20)). Die Theorie zeigt, dass die Zielländer, aber auch die Herkunftsländer wirtschaftlich, sozial, gesellschaftlich oder politisch profitieren, aber auch erheblichen Belastungen ausgesetzt sein können. Ersteres ist im Allgemeinen der Fall und positive Externalitäten entstehen, wenn qualifizierte Migranten in Zielländern zuwandern bzw. unqualifizierte aus Herkunftsländern abwandern; wenn indes von dort qualifizierte Migranten abwandern, kann damit *brain drain* verbunden sein; dies kann die Entwicklung der betroffenen Länder beeinträchtigen und entwicklungspolitische Ausgleichforderungen provozieren, aber auch je nach geeigneten Rahmenbedingungen zu einem *brain gain* werden.

Die Theorie zeigt weiter in verteilungsspezifischer Hinsicht, dass durch Zuwanderung immer die Kapitaleigner, also die Unternehmen gewinnen, wenn sie die Migranten zu relativ günstigen Löhnen als Arbeitskräfte einsetzen können (Simon 1996: 15ff., v. Loeffelholz 2001: 195ff.). Die ansässigen Arbeitskräfte profitieren nur dann, wenn

sie durch Zuwanderer in ihren Fähigkeiten ergänzt und nicht verdrängt werden. Wenn solche Verdrängungseffekte stattfinden, wie in Bezug auf die in direkter Konkurrenz stehenden gering qualifizierten einheimischen Arbeitskräfte am sog. zweiten Arbeitsmarkt, dann führt dies zu entsprechend erhöhter Arbeitslosigkeit.

Freilich müssen neben diesen einzelwirtschaftlichen Effekten auch die sog. direkten und indirekten gesamtwirtschaftlichen Expansionswirkungen der Zuwanderungen in kurzer und längerer Frist berücksichtigt werden (Gieseck et.al. 1995: 171ff.; v. Loeffelholz 2009a: 184ff.). Migranten kommen nicht nur als Arbeitskräfte oder als nachziehende Ehegatten und Kinder ins Land, sondern eben auch als zusätzliche Verbraucher auf dem entsprechend vergrößerten Inlandsmarkt (*economies of scale*), weiter als Sparer sowie teilweise als Arbeitgeber in der ethnischen Ökonomie, als Investoren und Innovatoren, als Steuer- und Beitragszahler sowie als Empfänger staatlicher Leistungen und Nutzer der vorhandenen Infrastruktur. Dadurch und durch das im Zuge der Zuwanderung und Integration zusätzliche und differenziertere Waren- und Leistungsangebot (*economies of scope*) werden indirekte wirtschaftliche Impulse und expansive Effekte ausgelöst, die wiederum insgesamt zu einer verbesserten Beschäftigungssituation, zu geringerer Arbeitslosigkeit und Entlastung der ansässigen Bevölkerung führen (v. Loeffelholz und Köpp 1998, v. Loeffelholz et al. 2004). Letztlich können damit eine höhere Produktivität der Volkswirtschaft und eine größere Wertschöpfung verbunden sein, was einen höheren Wachstumspfad der Volkswirtschaft und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen bedeutet.⁷ Anders ausgedrückt: es steigt der durchschnittliche Lebensstandard in diesem Land.

Kaum profitieren davon in der Regel Produktionsfaktoren, die, wie einfache Arbeit, national, regional, sektoral und beruflich wie auch international relativ immobil sind. Ein Beispiel für hohe soziale Immobilität bilden die sog. Gastarbeiter in Deutschland der 1950er und 1960er Jahre und ihre Kinder und Enkel, die schon hier in der Bundesrepublik geboren wurden. Die Väter und Großväter sind für ganz bestimmte Branchen in West- und Süddeutschland angeworben

7 | Dies gilt aus fiskalischen Gründen noch mehr bei der Netto- als bei der Brutto-Betrachtung, weil wegen der zuwanderungsbedingten Abnahme der Pro-Kopf-Fixkosten der Staatstätigkeit weniger Steuern zu ihrer Finanzierung von den einzelnen Steuerbürgern verlangt werden müssen (s. dazu v. Loeffelholz et al. 2004: 12ff.).

und angelernt worden, wie seit Mitte 1960 griechische Migranten und seit Herbst 1961 türkische Zuwanderer, z.B. für den Bergbau, die Stahlindustrie oder die Automobilindustrie. Sie haben in diesen Sektoren einen wesentlichen Beitrag zum deutschen Wirtschaftswunder geleistet.

Durch diese Anwerbung von weniger qualifizierten und regional wie beruflich eher immobilen Personen wurde aber auch der sektorale Strukturwandel⁸ weg von einfachen Tätigkeiten und Produktionsprozessen verlangsamt. Ohne diese Migranten wären höhere Knappheiten auf den jeweiligen Branchenarbeitsmärkten entstanden und damit höhere Anstrengungen der Unternehmer erforderlich gewesen, mehr Maschinen einzusetzen und entsprechend mehr zu investieren (Wehrmann 1989⁹). Weiter wurde aufgrund des Einsatzes der ausländischen Arbeitskräfte als »Konjunkturpuffer« ihre Immobilität gefördert. Hinzu kommt noch, dass diese vom sich über fast vier Jahrzehnte hinziehenden und durch die rückläufigen Subventionen verschärften Niedergang der erwähnten Montansektoren besonders betroffen wurden. Zusammen führte dies zu erhöhter Arbeitslosigkeit und damit zwangsläufig zu einer überproportionalen Beanspruchung der jeweiligen sozialen Sicherungssysteme.¹⁰

Dem gegenüber zu stellen sind die oben genannten, positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte von Zuwanderungen, die aus den *economies of scale* und *of scope* resultieren. Unterm Strich überwiegen die gesamtwirtschaftlichen *economies* weitaus die durchaus relevanten

8 | Er bildet die wesentliche Quelle von wirtschaftlichem Wachstum und der Erhöhung des Lebensstandards im Sinne der konstruktiven Zerstörung obsoleter Strukturen nach Schumpeter.

9 | Der Autor führt als Beispiel für eine für (legale) Migranten weitgehend geschlossene und von ihm gerade wegen des Arbeitskräftemangels als hoch produktiv angesehene Ökonomie Japan in den 1980er Jahren an. Seitdem mangelt es indes an entsprechender Dynamik. Die restriktive Ausländerpolitik wurde beibehalten, obwohl die Wirtschaft Japans insbesondere zwischen Mitte der 1990er Jahre und Mitte dieser Dekade durch eine lang andauernde Stagnation bis hin zur Deflation gekennzeichnet war.

10 | Unbeschadet davon war die Arbeitskräftezuwanderung bis 1973 und die anschließende Familienmigration insgesamt fiskalisch betrachtet ein Gewinn für die öffentlichen Finanzen, d.h. für die Steuer- und Beitragszahler in Deutschland (v. Loeffelholz und Köpp 1998, v. Loeffelholz et al. 2004, Bonin 2006).

branchenspezifischen Nachteile (*diseconomies*) der Migration (v. Loefelholz et al. 2004; Brücker 2009).

3.2. Ursachen und Auswirkungen des demographischen Wandels und Interdependenzen mit der Wirtschaft

Wichtige Determinanten der Bevölkerungsentwicklung, wie Geburtenrate oder Lebenserwartung einerseits und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Ehe- und Familiengründung andererseits, wurden lange Zeit von Demographen und Ökonomen getrennt betrachtet. Die systematische Analyse der Interdependenzen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung beginnt Ende des 18. Jahrhunderts mit Malthus' »An Essay on the Principle of Population«. Während aber in der Folgezeit vornehmlich die als problematisch angesehenen Effekte von Bevölkerungsexpansionen auf die mehr oder weniger als gegeben angenommenen volkswirtschaftlichen Ressourcen und damit auf die pro Kopf zur Verfügung stehenden Subsistenzmittel untersucht wurden, sah sich die Nationalökonomie in den 1930er Jahren angesichts einer Verlangsamung des demographischen Wachstums in fast allen Industrieländern vor eine neue Problemlage gestellt. Das Ergebnis der entsprechenden Untersuchungen von Keynes (1937), Hansen (1939) und Reddaway (1939) war die Hervorhebung der Bevölkerungsentwicklung als wichtige Determinante der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese steigt bei demographischer Expansion via vergrößerter Märkte, zunehmender Arbeitsteilung und *economies of scale* als notwendige, doch keineswegs hinreichende Voraussetzung für die Erhöhung der Produktivität und für wirtschaftliche Prosperität, worauf schon die klassischen Ökonomen William Petty und Adam Smith hingewiesen haben: Nimmt die Bevölkerung ab, stagniert die Wirtschaft – eine Auffassung, die sich in der Realität mit der Weltwirtschaftskrise zu bestätigen schien. Nicht überraschend wurden die hohen Wachstumsraten und die schnelle Erhöhung des Lebensstandards, die in den westlichen Industrieländern nach Ende des II. Weltkriegs zu verzeichnen waren, nicht zuletzt auf den »Baby-Boom« in den späten 1940er und den 1950er Jahren sowie auf die massiven kriegsfolgenbedingten Wanderungsbewegungen zurückgeführt, vor allem aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten in die alliierten Westzonen. Die 1949 entstandene Bundesrepublik Deutschland profitierte weiter bis zum Mauerbau 1961 von der Abwanderung aus der DDR und bis 1973 von der angeworbenen Arbeitsmigration,

später von den nachziehenden Familien, die aber die demographische Kontraktion in Deutschland nur unwesentlich abschwächen konnten. So wurde die Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums in den 1970er und 1980er Jahren, die allerdings ähnlich auch in anderen, jedoch weiter demographisch expansiven Industrieländern zu beobachten war, mit den kontraktiven natürlichen und räumlichen Bevölkerungsverläufen in Verbindung gebracht (v. Loeffelholz 1988: 215ff.).

Gerade aber auch im Vergleich mit anderen Ländern und unter dem Eindruck eines zunehmenden internationalen Wettbewerbs um Ressourcen und Weltmarktpositionen traten im Zuge des wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Paradigmenwechsels angebotsspezifische, d.h. eher qualitative Erklärungsansätze für die abnehmende wirtschaftliche Dynamik und für die als rückläufig empfundene »Qualität« des Fortschritts in den Vordergrund. Die Schwächen wurden nicht mehr auf kontraktive Bevölkerungsentwicklungen zurückgeführt, sondern mit den Etiketten »Eurosklerose«, »Standortschwäche« und mangelnde internationale »Wettbewerbsfähigkeit« (Giersch et al. 1994) versehen. Diese dienten als Synonyme für fehlende Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern, für unattraktive gesamtwirtschaftliche, insbesondere steuerliche »Rahmenbedingungen« und für technologische Rückstände aufgrund fehlender Prozess- und Produktinnovationen u.ä. Dahinter stand die Vorstellung, dass die wirtschaftliche Entwicklung längerfristig eher von *qualitativen* angebotsspezifischen als von *quantitativen* nachfrageseitigen und damit demographischen Einflussgrößen determiniert wird.

So gesehen leidet das Wirtschaftswachstum weniger durch quantitative Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung – seien diese Entwicklungen durch abnehmende Wanderungssalden, anhaltend niedrige Geburtenraten oder steigende Lebenserwartung bedingt – als durch fehlende qualifizierte Arbeitskräfte (»Fachkräftemangel«¹¹) und durch die Verringerung der Arbeitsproduktivität. Dem entgegen-

11 | Bezeichnend sind die in den vergangenen 30 Jahren je nach Konjunkturverlauf mehr oder weniger intensiv von der Wirtschaft regelmäßig erhobenen Forderungen an die Politik nach einer Beseitigung des Fachkräftemangels durch eine Verbesserung der bildungspolitischen Rahmenbedingungen, aber auch durch eine liberale Zuwanderungspolitik für hoch qualifizierte Personen.

wirken lassen sich nicht nur durch stärkere Ausschöpfung des eigenen Arbeitskräftepotenzials, sondern auch durch die Erhöhung der Zahl und Qualifikation der zuwandernden Erwerbspersonen. Auch deshalb wird bei der Steuerung der Zuwanderung nach längerfristigen Arbeitsmarktbedarfen und wirtschaftlichen Interessen, wie seit 2005 in Deutschland praktiziert, der »Qualität« der Vorzug vor »Quantität« gegeben. Dadurch könne auch eine Beschleunigung des technischen Fortschritts auf Grund häufigerer Innovationen erfolgen, die als Folge gesteigerter Forschungsaktivitäten durch die Zuwanderung von ausländischen Forschern und Wissenschaftlern angesehen werden kann (Heß 2009).

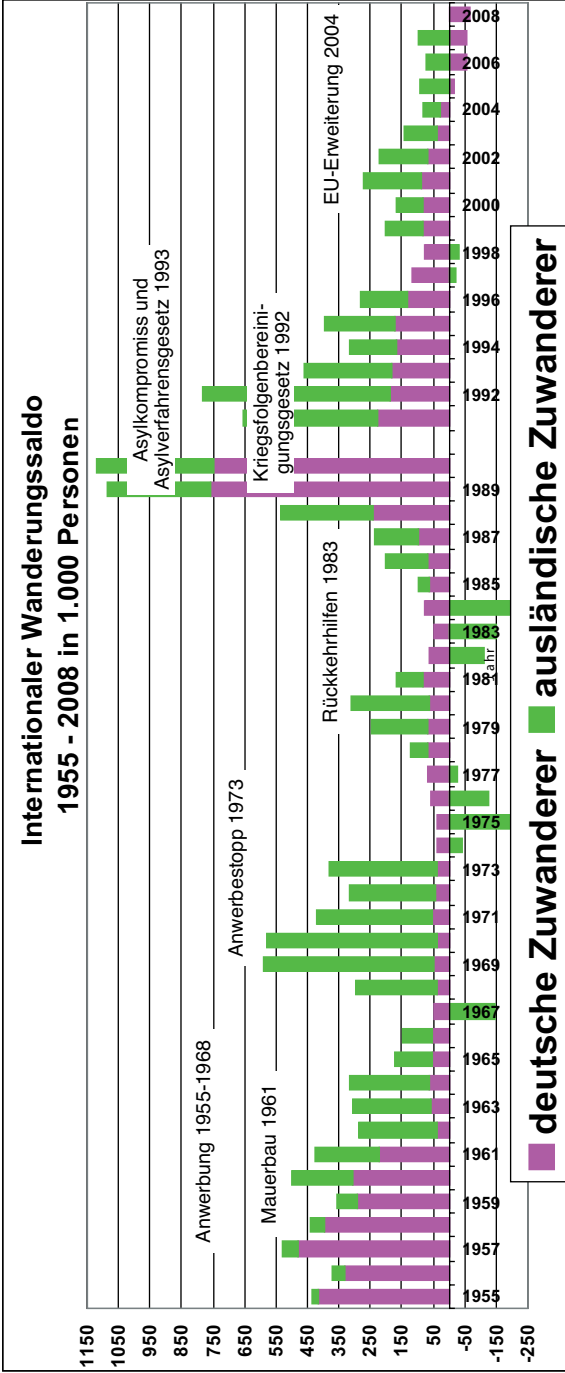
4. EMPIRISCHE ENTWICKLUNGEN

Die dem Auf und Ab der Konjunktur seit Mitte der 1950er Jahre folgende und aus unterschiedlichen Anlässen je nach Erwerbs-, Familien- oder humanitären Zwecken »atmende« Migration nach Deutschland (Schaubild 1) erhöhte den Bestand an Ausländern in Deutschland von 506.000 im Jahr 1951 bis auf den Höchststand von fast 7,4 Mio. Mitbürgern mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Jahr 1997, was einem gesamtwirtschaftlich relevanten Bevölkerungsanteil von etwa 9 % entsprach. Bis zum Jahr 2008 gab die Zahl auf etwas mehr als 7,2 Mio. nach; der Bevölkerungsanteil fiel damit auf 8,8 % (Bundesinnenministerium und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: 283f.).¹²

Das Statistische Bundesamt hat zudem schon 2005 darauf hingewiesen, dass zusätzlich zu den genannten Ausländern in Deutschland weitere 8,1 Mio. Deutsche mit Migrationshintergrund in der Bundesrepublik leben. Das sind vor allem (Spät-)Aussiedler und

12 | Damit liegt Deutschland im internationalen Vergleich etwa im Mittelfeld. Es gibt nach Angaben der OECD (2009b: 67) in Europa Länder – jeweils in Abhängigkeit von ihrer nationalen Im- bzw. Emigrationsgeschichte, aber auch von ihrem Staatsangehörigkeitsrecht – mit signifikant höheren Quoten der jeweiligen »foreign born« in Relation zur Gesamtbevölkerung. Besonders hoch sind sie in der Schweiz (2006: 24 %) oder in Luxemburg (35 %), niedriger z.B. in Frankreich (7 %) oder in Großbritannien (10 %). Historisch bedingt sind die Quoten der neuen EU-Länder in Ost- und Südosteuropa, wie z.B. Polen mit 0,2 %, sehr niedrig.

Schaubild 1: Zuwanderungen nach Deutschland im Konjunkturverlauf



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, eigene Darstellung – Bundesrepublik Deutschland: bis 1990 alte Bundesländer, ab 1991 alte und neue Bundesländer.

ihre Kinder, die in den vergangenen gut 25 Jahren aus Osteuropa als Folge von Perestroika und Glasnost sowie im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion vor allem nach der Deutschen Einigung nach Deutschland zugewandert oder die schon hier geboren sind. Diese Personengruppe macht neben den Eingebürgerten, die die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, schon mehr Personen aus als die Ausländer. Zusammengenommen hat das Statistische Bundesamt für 2005 15,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund angegeben, was bei dem damaligen Bevölkerungsstand von 82,5 Mio. einem Anteil von 18,6 % und damit knapp einem Fünftel entsprach.¹³ Dieser Anteil galt 2005 auch in Bezug auf das entsprechende zivile Erwerbspersonenpotenzial (EPP), d.h. die Erwerbstätigen, Selbständigen, unbezahlt arbeitenden Familienangehörigen und Arbeitslosen mit einem solchen Hintergrund (Möller/Walwei 2009: 29).

Wenn der demographische Wandel in den nächsten Jahrzehnten bis 2050 zu einer wesentlichen Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung insgesamt um knapp 17 %, d.h. bis zu 14 Mio. Personen auf unter 69 Mio.,¹⁴ und des EPP nach Berechnungen des Instituts

13 | Nach der amtlichen Konvention der Statistik sind das solche Personen, die entweder selbst über jeweils gegebene internationale Grenzen gewandert sind oder die von mindestens einem Elternteil abstammen, der immigriert ist. Darunter sind in jedem Fall Ausländer zu subsumieren, auch diejenigen, die hier in der ersten oder auch schon zweiten Generation geboren sind. Es sind darunter neben den Eingebürgerten auch Aussiedler und ihre Kinder zu verstehen. Im Mikrozensus 2009 werden die o.a. statistischen Angaben aktualisiert.

14 | Zu den Möglichkeiten und Grenzen von Bevölkerungsvorausberechnungen siehe im Allgemeinen Schimany (2007: 113ff), unter ökonomischen Vorzeichen Börsch-Supan/Wilke (2009: 25ff. und 33ff.). Letztere vergleichen die in Deutschland vorliegenden Bevölkerungsprognosen. Sie modellieren darauf aufbauend das Arbeitsangebot und die -nachfrage. Die untersuchten Prognosen sind übereinstimmend durch relativ hohe Wanderungsannahmen gekennzeichnet. Sie gehen von Wanderungssalden in der Größenordnung zwischen jährlich 100.000 und 200.000 Zuwandernden nach Deutschland aus. Ein derartiger Saldo wurde indes lt. Migrationsbericht 2007 des Bundesinnenministeriums und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (2008: 16) zuletzt 2003 mit 142.645 Personen erreicht. In wachstums- und verteilungs- bzw. generationspolitischer Hinsicht mit speziellem Blick auf den sog. Generationenvertrag interessant ist das Er-

für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) um 8,7 Mio. auf 36,3 Mio. führt (Schaubild 2), dann ist naturgemäß nicht nur die Mehrheitsbevölkerung ohne, sondern auch die Personen mit Migrationshintergrund betroffen. Ihre Zahl wird unter den getroffenen demographischen Annahmen um 2,6 Mio. auf 12,7 Mio. sinken, die entsprechenden Erwerbspersonen unter ihnen werden weniger als 9 Mio. Personen ausmachen gegenüber noch 10,7 Mio. in 2005. Die stärksten Änderungen sind in dem Zeitraum von 2015 bis 2035 zu erwarten.

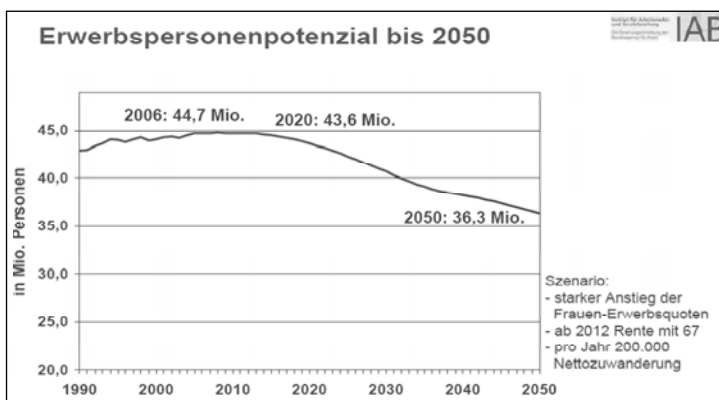
Kann Deutschland in Zukunft entgegen der IAB-Annahme von jährlich 200.000 Zuwanderern und auch entgegen niedrigerer Projektionsvorgaben von 150.000 Migranten p.a., wie vom Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing der Universität Mannheim (MEA) unterstellt, oder entgegen der 100.000-Variante des Statistischen Bundesamts im Saldo der Zu- und Fortzüge nicht mehr als 55.000 Zuwanderer p.a. attrahieren¹⁵, wie im Durchschnitt seit 2004, sinkt die Bevölkerungszahl weiter auf 67 Mio. und die des EPP ent-

gebnis, nach dem zum Ausgleich der demographisch bedingt weiter abnehmenden Anzahl der in wirtschaftlicher Hinsicht »aktiven« Generation bei zunehmender Zahl der »inaktiven« – neben anderen Maßnahmen wie bessere Ausschöpfung von arbeitsmarktspezifischen Potenzialen bei Frauen, Älteren und Migranten – die jährliche Produktivitätsrate der Erwerbstätigen je nach Szenario um 0,2 bzw. um 0,6 Prozentpunkte gesteigert werden müsste, um das gewohnte Konsumniveau bzw. den individuellen Lebensstandard aufrecht zu erhalten (Börsch-Supan/Wilke (2009: 44f.)). Die untere Rate entspricht dem sog. Dänemark-Szenario, in dem die Potenziale weitgehend ausgeschöpft werden, die obere dem sog. Status-Quo-Szenario, in dem viele Potenziale nach wie vor brachliegen. Beide Raten erscheinen bei einem längerfristigen, historisch normalen Produktivitätspfad von maximal 1,4 Prozent p.a. ziemlich bzw. äußerst ambitioniert und erfordern erhebliche zusätzliche Anstrengungen und Investitionen in die unternehmerische Produktionsstruktur und Produktpalette, aber auch in die öffentliche Infrastruktur, besonders im Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrswesen.

15 | Zu den Potenzialen zukünftiger Zuwanderungen nach Deutschland und zur Wahrscheinlichkeit, dass die jeweils getroffenen Wanderungsannahmen eintreten, siehe Schimany (2007: 172). Er schlussfolgert, dass Deutschland unter bestimmten Umständen auch einen Wanderungssaldo am oberen Rand des Korridors aufweisen könnte, was einen Saldo von ca. 200.000 Migranten p.a. bedeuten könnte.

sprechend. In welchem Ausmaß diese tatsächlich als Arbeitsangebot zur Verfügung stehen und erwerbstätig sind, ist von einer Vielzahl von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen abhängig.

Schaubild 2



Quelle: Fuchs 2008.

Jedenfalls bedeutet indes eine geringere Zuwanderung nach Deutschland nach den Ergebnissen der Szenarien-Berechnungen des MEA bis 2050 (Börsch-Supan, Wilke 2009: 33ff.) rein rechnerisch, dass zum Ausgleich der demographisch bedingt weiter abnehmenden Personenzahl der in wirtschaftlicher Hinsicht »aktiven« Generation bei zunehmender Zahl der »inaktiven« Personen die jährliche Produktivitätsrate der Erwerbstätigen noch weiter gesteigert werden müsste¹⁶, um das gewohnte Konsumniveau bzw. den individuellen Lebensstandard aufrecht zu erhalten. Die Steigerung müsste zusätzlich 0,3 Prozentpunkte p.a. betragen,¹⁷ also insgesamt jährlich 0,5 bzw. 0,9 Prozentpunkte, wenn im genannten Ausmaß tatsächlich längerfristig weniger Migranten zur Verfügung stünden. Bei dem in Deutschland für das vergangene Vierteljahrhundert »normalen« Produktivitätspfad von höchstens 1,4 % p.a. ist es freilich unrealistisch anzunehmen, dass zusätzlich derartig »interne« Anstrengungen und

16 | Siehe Fußnote 14.

17 | Diese Rate ergibt sich aus dem Anteil von 100.000 weniger (aktiven) Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt am EPP von ca. 36. Mio. Personen.

Investitionen in die unternehmerische Produktionsstruktur und Produktpalette, aber auch in die öffentliche Infrastruktur, besonders im Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrswesen vorgenommen werden, dass die externen Verluste infolge einer unzureichenden Netto-Zuwanderung ausgeglichen werden können.¹⁸ Bei einer Netto-Abwanderung aus Deutschland würden sich die Herausforderungen noch verschärfen.

In welchen Ausmaß die EU-Erweiterung in Mai 2004 um die osteuropäischen Länder zu zusätzlicher Zuwanderung nach Deutschland geführt hat und welche demographischen und wirtschaftlichen Effekte damit verbunden waren, wird im Folgenden gezeigt.

5. ÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER MIGRATION IN DER PRAXIS AM BEISPIEL DER EU-ÖSTERWEITERUNG

Vor der EU-Erweiterung nach Osteuropa am 1. Mai 2004 wurden Befürchtungen laut, dass sehr viele Arbeitskräfte von Ost- nach Westeuropa, insbesondere nach Deutschland, wandern und die ohnehin ungleichgewichtigen Arbeitsmärkte mit hoher Arbeitslosigkeit zusätzlich belasten könnten. Insbesondere unser Nachbarland Polen war damals in einer wirtschaftlich sehr desolaten Situation. Der dortige rasante Strukturwandel weg von der Landwirtschaft hin zur Industrie hatte massive Arbeitslosigkeit verursacht, was viele Polen veranlasste, nach Westen zu wandern. Wegen der in den meisten alten EU-Ländern – mit Ausnahme Großbritanniens, Irlands und Schwedens – eben wegen anhaltender Arbeitslosigkeit eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit (als eine der vier Grundfreiheiten der Union neben der für Kapital, Waren und Dienstleistungen) sind viele polnische Arbeitsmigranten in die frei zugänglichen Länder gewandert und haben den dortigen Boom der jeweiligen Wirtschaft und die

18 | Dies erscheint auch wegen der in der Gesellschaft weit verbreiteten Vorbehalte gegen ein stärkeres Wirtschaftswachstum und gegen die damit verbundenen veränderten Prioritätensetzungen der Politik (neues »agenda setting«), Reformnotwendigkeiten sowie Kosten und Belastungen zweifelhaft. Im internationalen Vergleich drängt sich der Eindruck auf: Jedes Land hat quasi das Wachstum, das es will. Dies gilt insbesondere für Deutschland.

Verbesserung der lokalen Arbeitsmärkte unterstützt. Die Wirkungen hielten allerdings längstens bis zum Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise in diesen Ländern im Herbst 2008 an, von der vor allem das Vereinigte Königreich und Irland massiv betroffen sind. So wandern die inzwischen als Erste – noch vor den Einheimischen – freigesetzten Polen wieder zurück in ihr Heimatland, wo gerade die Industrie Arbeitskräfte sucht, so dass viele Polen nach drei, vier oder fünf Jahren in Großbritannien jetzt vergleichsweise bessere Chancen in ihrem Heimatland sehen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass Migration heute vielfach – auch wegen gesunkener Transaktionskosten¹⁹ – nicht die endgültige Auswanderung aus einem Land in ein anderes Land als einmaliger Akt darstellt, sondern Migration vielfach als Hin- und Rückwanderung, als vorübergehende Wanderung in ein Land und dann wieder Rückkehr in das Heimatland bedeutet (s. auch Global Commission 2005). Dies gilt insbesondere für die erweiterte und vertiefte EU, in der solche zirkulären Migrationsbewegungen zunehmen.

Die aktuelle Untersuchung von D'Auria et al. (2008) zeigt die bevölkerungsökonomischen Auswirkungen der EU-Erweiterung von 2004 in Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten.²⁰ Diese Studie gibt die Zahl der Zuwanderer, die zwischen 2004 und 2007 aus den

19 | Darunter sind nicht nur geringere Reisekosten zu verstehen, sondern auch solche Kosten, die allgemein mit Mobilität verbunden sind.

20 | Brücker (2009) hat jüngst untersucht, inwieweit die Vorausschätzungen, die von ihm selbst et al. (2001) und schon vorher von Sinn et al. (2000) zum Ausmaß der Zuwanderung aus osteuropäischen Ländern bei völliger Öffnung der Grenzen nach der EU-Erweiterung in 2004 vorgenommen wurden, bestätigt oder widerlegt werden können. Damals liefen die Abschätzungen darauf hinaus, dass im Falle der EU-Erweiterung bei voller Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb von zehn Jahren drei bis vier Mio. Personen von Ost- nach Westeuropa wandern würden, die meisten davon nach Deutschland. Naturgemäß leidet die ex-post-Überprüfung dieser Schätzungen daran, dass nur die genannten angelsächsischen Länder und Schweden mit der EU-Erweiterung die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt haben. Interessant erscheint gleichwohl, dass innerhalb von vier bis fünf Jahren seit der Erweiterung trotz der Einschränkung der Freizügigkeit mit Ausnahme der genannten Länder 1 Mio. Personen gekommen sind, also pro Jahr etwa 200.000, zwei Drittel darunter nach Großbritannien. Ob dies in zehn Jahren zusammen 2 Mio. sein werden, bleibt an dieser Stelle dahin gestellt

osteuropäischen Beitrittsstaaten in die bisherigen EU-Länder emigrierten, im Saldo mit knapp 1 Mio. (991.000) an. Denn die Gesamtzahl der Bürger aus den neuen EU-Ländern, die sich in den alten niedergelassen haben, ist seit 2004 von einer Mio. auf insgesamt zwei Mio. gewachsen. In Deutschland ist diese Zahl um 96.000 gestiegen, in Irland um 162.000 und im Vereinigten Königreich um 532.000. Die genannte Beschränkung der Freizügigkeit in der Mehrzahl der alten EU-Länder hat also zu einer massiven Umlenkung der Wanderungsbewegungen in Richtung auf die britischen Inseln und nach Skandinavien geführt.

Die Wirtschaftsleistung in der EU insgesamt ist durch diese Wanderungsbewegungen von Ost nach West zwischen 2004 und 2007 um 0,3 % gestiegen, was einer Zunahme der EU-Wertschöpfung insgesamt um 30 Mrd. € entspricht. Es gab kaum eine Zunahme der Arbeitslosigkeit – im Gegenteil, die Beschäftigung hat zugenommen.

Deutschland hat durch die Wanderungen aus Ost- nach Westeuropa im Betrachtungszeitraum seit der EU-Erweiterung einen Gewinn von 0,14 % des BIP bzw. 3,5 Mrd. € verbucht (D'Auria et al. 2008: 18). Es hat somit auch bereits unter den eingeschränkten Freizügigkeitsbedingungen spürbare wirtschaftliche Auswirkungen der im Zuge der EU-Erweiterung erfolgten Wanderungen auf Deutschland gegeben; die Effekte werden sicher auch in Zukunft fortbestehen, wenn die Freizügigkeit ab 1. Mai 2011 für die Anfang Mai 2004 beigetretenen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und ab spätestens Anfang 2014 für die zu Beginn des Jahres 2007 aufgenommenen Mitglieder Rumänien und Bulgarien gewährt werden wird. Dann entfallen innerhalb der EU die nationalen Steuerungsmöglichkeiten für Ausmaß und Struktur der Zuwanderung (*»managed migration«*).

6. MODERNE MIGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND ALS EXTERNE DEMO-ÖKONOMISCHE OPTION

Managed Migration auf dem Weg über die Anwerbung hoch und gut qualifizierter Arbeitskräfte einschließlich viel versprechender Unternehmer und Selbständiger aus dem Ausland für den Inlandsmarkt

und ist von der o.g. Vielzahl von jeweils aktuell wirksamen *push*- und *pull*-Faktoren abhängig.

sind wichtige Stichworte der nationalen und internationalen Debatte über moderne Migrationsregime und deren Kontrastierung mit der jeweiligen Politik der Nationalstaaten (Council on Foreign Relations 2009: 9). Die Staaten versuchen zunehmend, die Migration in ihre Länder jeweils nach ihren ökonomischen Bedarfen, insbesondere nach dem zukünftigen Bedarf ihrer Arbeitsmärkte, aber auch nach dem demographischen Bedarf zu steuern; das beginnt schon mit der Attrahierung von ausländischen Studenten und Auszubildenden und reicht bis zur Reaktivierung von Ruheständlern für den globalen Arbeitsmarkt. Besonders attraktiv ist eine solche Politik, die auf diese externe demo-ökonomische Option setzt, dann, wenn der Integrationsbedarf der relativ jungen Zuwanderer in die jeweiligen Gesellschaften gering erscheint – vor allem, wenn es sich um gut qualifizierte und noch mehr um hochqualifizierte Zuwanderer und ihre Familien handelt, weil bei ihnen auch eine hohe Sprachkompetenz oder die Bereitschaft zum Erwerb einer solchen vorausgesetzt werden kann.

Hierzulande begann eine derartig ausgerichtete, moderne Migrationspolitik – und damit eine Abwendung von einer polizeilich orientierten Ausländerpolitik, wie sie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs praktiziert worden war – mit der Greencard-Initiative der Bundesregierung im März 2000. Mit diesem für viele überraschenden Paradigmenwechsel wurde nicht nur erstmals offiziell von der Politik anerkannt und ab 1. August 2000 rechtstechnisch umgesetzt, dass Deutschland Fachkräfte aus dem (Nicht-EU-)Ausland, damals vorwiegend für die IT- und Kommunikationsbranche, benötige. Es wurde damit auch anderen Ländern signalisiert, dass sich Deutschland zukünftig am globalen Wettbewerb um Migranten mit Fähigkeiten und Fertigkeiten beteiligen will²¹, die in einer hoch entwickelten und besonders exportorientierten Volkswirtschaft wie der deutschen besonders geschätzt werden. Immerhin sind zwischen 2000 und 2004 fast 18.000 Computerexperten von außerhalb der EU (»Drittstaaten«) nach Deutschland gekommen. Die Erwartungen waren zwar höher und vor dem Hintergrund einer bis zum Frühjahr 2000

21 | Bhagwati (2008: 337) betont in seiner Einschätzung der Migration im Zuge der Globalisierung, dass weltweit die Nachfrage nach und damit die Konkurrenz um beruflich qualifizierte Einwanderer zunehmen wird. Ähnlich auch aus US-Sicht der jüngste Bericht des Council on Foreign Relations (2009: 16).

äußerst expansiven Konjunktur im IT- und Kommunikationssektor entstanden, sind aber nach dem weltweiten Platzen der DotCom-Investitionsblase schnell revidiert worden (Heilemann, v. Loeffelholz 2000: 22). Viele Experten sind dann auch nur vorübergehend zugewandert und zwischenzeitlich wieder in ihre aufstrebenden Heimatländer Indien oder China zurückgekehrt oder nach Kanada oder in die USA weitergewandert.

Mit der genannten Initiative wurde in Deutschland ein Prozess in Gang gesetzt, der unterstützt durch die wissenschaftliche Beratung der Bundesregierung durch die Unabhängige Kommission »Zuwanderung« von 2000 bis 2001 und durch den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration von Frühjahr 2003 bis Ende 2004 schließlich zum Zuwanderungsgesetz führte. Dieses begrenzt und steuert per Aufenthaltsgesetz seit Anfang 2005 unter Aufrechterhaltung des seit 1973 geltenden Anwerbestopps für ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten die Arbeitsmigration nach Deutschland insbesondere nach den jeweiligen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen des Landes. Das neue Gesetz will insbesondere die gut, hoch und am besten qualifizierten Arbeitskräfte sowie Selbständige, Unternehmer und Freiberufler aus Drittstaaten ansprechen, deren Integrationsschwellen und -bedarfe zusammen mit ihren Familien in Deutschland als relativ niedrig angesehen werden. Zur Integration von Neuzuwanderern sowie für die nachholende Eingliederung von schon im Land ansässigen Migranten wurden Sprach- und Orientierungskurse, Beratungen und Projekte eingeführt, für die vom Bund in den Jahren 2007 und 2008 zusammen fast 300 Mio. € ausgegeben wurden²².

Mit dem sog. Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19. August 2007, mit dem elf asyl- und aufenthaltsrechtlich relevante EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt wurden, wurde neben der Erleichterung des Zuzugs von Selbständigen eine Vereinfachung des Zulassungsverfahrens für Forscher aus Drittstaaten eingeführt; es räumt diesen

22 | Hinzu kommen noch die weit höheren Integrationsaufwendungen der öffentlichen Hände auf Länder- und Gemeindeebene, die ein Mehrfaches der genannten Beträge ausmachen dürften. Gemeinsam sind sie darauf gerichtet, die fiskalischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von deutschen und ausländischen Zuwanderern zu reduzieren. Vgl. Näheres dazu aus der Länderperspektive v. Loeffelholz und Thränhardt (1996).

hoch qualifizierten Migranten neben dem Verzicht auf eine Vorrangprüfung am Arbeitsmarkt bestimmte Rechte hinsichtlich des Aufenthalts, der Hochschullehre, der Gleichbehandlung bei der Diplomanerkennung, der Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit, der Besteuerung, der Mobilität für Forschungstätigkeiten innerhalb der EU etc. ein. Bei Ehegatten der Forscher führt die Arbeitsverwaltung zwar keine individuelle Vorrangprüfung durch, aber eine Gleichwertigkeitsprüfung; sie genießen dadurch keinen unbeschränkten, aber doch einen privilegierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Dagegen wurde mit Blick auf die hohen Integrationsschwellen und -bedarfe für Familienangehörige im Rahmen des allgemeinen Ehegattennachzugs, der seit langem, wie auch in anderen Einwanderungsländern, den weit überwiegenden Anteil aller Immigranten aus Drittstaaten darstellt, das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse eingeführt, die im Herkunftsland schon vor der Einreise nach Deutschland erworben werden müssen.

Fast gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes Ende August 2007 hat das Bundeskabinett bei einer Klausurtagung in Meseberg Erleichterungen beim Zuzug von Bewerbern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten mit Ingenieurberufen in den Fachrichtungen Maschinen-, Fahrzeugbau und Elektrotechnik sowie beim Zugang ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen zum Arbeitsmarkt durch Verzicht auf individuelle Vorrangprüfung beschlossen. Auch wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Gesamtzuwanderungskonzeptes eingesetzt. Diese hatte im Sommer 2008 ein Aktionsprogramm unter dem Titel »Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland« vorgelegt. Es wurde Mitte Juli 2008 im Bundeskabinett beschlossen und sieht eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte vor, damit absehbare Engpässe am Arbeitsmarkt weiter abgebaut werden und angesichts der oben skizzierten demographischen Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials schon jetzt Vorsorge getroffen werden kann. Dennoch genießt die Ausschöpfung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials Vorrang. Deswegen werden die oben schon erwähnten Übergangsregelungen für Arbeitskräfte der neuen Beitrittsstaaten seit 2004 verlängert, d.h. die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird für die EU-8-Länder bis 30. April 2011 und für Bulgarien und Rumänien bis zunächst 31. Dezember 2011 aufrecht erhalten.

Die rechtliche Umsetzung erfolgte im Arbeitsmigrationssteuergesetz und in entsprechenden Verordnungen, die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten sind. Danach wird auf die Vorrangprüfung generell für Akademikerinnen und Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zum 1. Januar 2009 verzichtet; weiter wird die Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte abgesenkt, der Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten unter Beibehaltung der Vorrangprüfung und der Prüfung der Arbeitsbedingungen sowie für deren Familienangehörige durch Verzicht auf Vorrangprüfung geöffnet. Absolventinnen und Absolventen Deutscher Auslandsschulen werden durch Verzicht auf die Vorrangprüfung zu jeder berufsqualifizierenden Ausbildung und der anschließenden Beschäftigung sowie bei Vorliegen eines akademischen Abschlusses zu jeder der Ausbildung entsprechenden Tätigkeit bevorzugt zugelassen. Schließlich wird der Aufenthaltsstatus für Bildungsinländer und Bildungsinländerinnen, also Personen, die Ausländer sind, in Deutschland aber einen Bildungsabschluss erworben haben, mit dem Ziel verbessert, sie für den Arbeitsmarkt zu gewinnen und von Sozialleistungen unabhängiger zu machen.

Daneben wurde ein systematisches Monitoring zur Ermittlung des Bedarfs an Hochqualifizierten eingeführt. Zur Deckung des Fachkräftebedarfs hat die Bundesregierung alle relevanten gesellschaftlichen Kräfte einbezogen. Das Bundesarbeitsministerium hat eine auf Dauer angelegte »Allianz«, bestehend aus den Sozialpartnern, Wissenschaftlern sowie Vertretern der Länder und der Bundesregierung, einberufen, die regelmäßig das kurz- und mittelfristige Arbeitskräfteangebot und die jeweilige Nachfrage nach Branchen, Regionen und Qualifikationen in Deutschland vor dem Hintergrund des demographischen Wandels analysieren wird.

Weiter sollen die Rahmenbedingungen für Zuwandernde und Zugewanderte in Deutschland attraktiver gestaltet werden, indem die formale Anerkennung von ausländischen Abschlüssen erleichtert und weiter klargestellt werden soll, dass Ehegattinnen und Ehegatten von hoch qualifizierten Akademikerinnen und Akademikern keine Deutschkenntnisse vor der Einreise nachweisen müssen. Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgesetzes sollen verstärkt werden.

Knapp ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuergesetzes ist auf der Basis der seit dem EU-Gipfel von

Tampere 1999 und nach dem Haager Programm 2004 zunehmenden migrationspolitischen Kompetenzen der Union am 18. Juni 2009 die Richtlinie 2009/50/EG des Europäischen Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung verkündet worden. Die Richtlinie setzt folgende gemeinsame Mindeststandards für die Aufnahme von drittstaatsangehörigen Fachkräften in den Mitgliedstaaten fest, die eine sog. *Blue Card* erhalten (nach der Farbe der Europafahne):

- Um eine solche Karte zu erhalten, muss der Antragsteller einen Arbeitsvertrag und einen Arbeitsplatz in der EU nachweisen und über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen.
- Die Höhe des Gehalts muss dem 1,5-fachen des Brutto-Durchschnittsgehalts im Aufnahmestaat entsprechen. Für Berufssparten, in denen ein besonderer Bedarf an Arbeitskräften besteht, kann diese Schwelle auf das 1,2-fache des Brutto-Durchschnittsgehalts gesenkt werden.
- Die Blue Card ist zwischen einem und vier Jahren gültig und kann verlängert werden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, sie für einen kürzeren Zeitraum zu erteilen oder zu verlängern (z.B. für die Dauer der Gültigkeit des Arbeitsvertrags plus drei Monate).
- Nach achtzehnmonatigem legalem Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat, in welchem die Blue Card erteilt wurde, erhalten Inhaber der Blue Card und ihre Familienangehörigen das Recht, in einen anderen EU-Mitgliedstaat weiterzuziehen.
- Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Koalitionsfreiheit, der Anerkennung von Bildungsabschlüssen, der sozialen Sicherheit und Rentenversorgung, des Zugangs zu Waren und Dienstleistungen sowie der Mobilität innerhalb der EU sollen den Inhabern einer Blue Card die gleichen Rechte eingeräumt werden wie Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

Die Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zum Zwecke von hochqualifizierter Beschäftigung einreisen dürfen. Die Mitgliedstaaten haben nun zwei Jahre Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Das Ziel der Richtlinie, die Zulassung hochqualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien zu erleichtern und die Gemeinschaft im sog. Lissabon-Prozess bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen,

kann nur erreicht werden, wenn eine Willkommenskultur für diese, auch in den klassischen Einwanderungsländern begehrten Fachkräfte geschaffen wird (v. Loeffelholz 2009b: 66).

Die Einwanderung benötigter Fachkräfte könnte dadurch begünstigt werden, dass sich die potenziellen Zuwanderer nicht durch ein Geflecht an Verwaltungsorganisationen und Zuständigkeitsregelungen kämpfen müssen, sondern dass es eine zentrale Anlaufstelle mit einem zuständigen Ansprechpartner für sie gibt, an den sie sich bereits im Vorfeld der Migration mit allen Fragen in Bezug auf Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, Anerkennung von Qualifikationen, Arbeitsrecht, Familienzusammenführung, Integrationsangebote etc. wenden können. Die zentrale Anlaufstelle würde dann den Kontakt zu den für die Beantwortung der Fragen örtlich zuständigen Behörden, Institutionen und Organisationen herstellen.

Schließlich gehört ein *Punktesystem* zu einem modernen Migrationsregime in Deutschland. Es ergänzt die bisher praktizierten, ausschließlich *nachfrageorientierten* Systeme und die damit national wie europäisch eröffneten Zugangsmöglichkeiten, die jeweils von einem konkreten Arbeitsplatzangebot eines konkreten Unternehmens abhängig sind. Es berücksichtigt vor allem auch den oben erwähnten zunehmenden internationalen Wettbewerb um gut ausgebildete Zuwanderer, und es wird in Kanada und Australien seit langem erfolgreich praktiziert. Großbritannien sowie Tschechien haben es erst jüngst eingeführt. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2008 zum Entwurf des erwähnten Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit »zusätzliche innovative Konzepte, wie beispielsweise ein Punktesystem für die Steuerung von Zuwanderung, ein Erfolg versprechendes Instrument sein könnte« (Bundesrat 2008: 5). Dem ist die Bundesregierung indes nicht gefolgt. Indes wird es aktuell von der Task Force des Council (2009: 15) für die USA erwogen, in denen es bisher ausschließlich unterschiedliche Quotensysteme zur Rekrutierung von qualifizierten Migranten gibt.

Ein Punktesystem als angebotsorientiertes Regime ist darauf ausgerichtet, die Zuwanderer mit ihren Fähigkeiten zu identifizieren, die im Land im ständigen sektoralen Strukturwandel gebraucht werden. In Deutschland könnte durch eine Kombination mit Zuwanderungsquoten dem Anspruch der seit 2005 verfolgten Migrationspolitik besser Rechnung getragen werden, qualifizierte Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt quantitativ zu begrenzen, dabei zugleich die

legitimen Interessen Deutschlands angemessen zu berücksichtigen und eine Auswahl von Zuwanderern zu ermöglichen. Objektive – an einem Punktesystem orientierte – Kriterien ermöglichen eine gezielte Steuerung der Zuwanderung in den sich laufend verändernden Arbeitsmarkt. Insoweit ist ein Punktesystem nicht als zusätzliches Einwanderungsangebot, sondern in erster Linie als Lenkungsinstrument zu verstehen. Es ist insbesondere ein transparentes und den modernen Anforderungen in einer globalisierten Weltwirtschaft entsprechendes System, das für Zuwanderer und Unternehmen gleichermaßen eine zuverlässige Basis und berechenbare Rahmenbedingungen bietet. Schließlich dient es auch außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen des Landes, wie klassische Einwanderungsländer seit Langem wissen (Council 2009: 8).

7. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der vorliegende Beitrag hat die theoretischen und empirischen Aspekte der Migration und des demographischen Wandels in nationaler und internationaler Perspektive aufgezeigt. Dabei wurden die Herausforderungen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und die Möglichkeiten, aber auch Grenzen einer kompensierenden Zuwanderungspolitik deutlich. Unbestritten kann die Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten nicht nur ökonomisch von Vorteil für die Bundesrepublik sein, sondern auch direkt und indirekt für die Demographie. Die mittel- und längerfristig zu erwartenden Migrationsbewegungen nach Deutschland, das in den vergangenen Jahren im Saldo von Zu- und Fortzügen kaum mehr eine nennenswerte Zuwanderung zu verzeichnen hatte, scheinen aber nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung leisten zu können. Insofern kommen den intern zu Gebote stehenden Handlungsoptionen, wie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Jüngeren, Älteren, Frauen und ansässigen Migranten oder Verlängerung der »aktiven« gegenüber den »inaktiven« Lebensphasen, vorrangige Bedeutung zu.

Mit Blick auf diese Herausforderungen sollte ohnehin in der Migrationspolitik statt Quantität mehr auf Qualität der Zuwanderungen in der Zukunft gesetzt werden. Deutschland lässt sich damit auf den zunehmenden globalen Wettbewerb um *the best and the brightest* unter den international mobilen Arbeitskräften ein, übernimmt da-

mit implizit aber auch entsprechende entwicklungspolitische Verantwortung. Dies könnte im Rahmen der zirkulären Migration, die auf ein mehrmaliges Hin- und Herpendeln ausgerichtet ist, berücksichtigt werden. Gleichzeitig könnten damit außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen des Landes verfolgt werden und stärker ins Bewusstsein gerückt werden, dass Auswanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern nicht das Problem für diese Länder darzustellen braucht, sondern einen Lösungsansatz für eine bessere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung bietet.

Wenn nun die Einwanderung von solchen Arbeitskräften nach Deutschland effektiv begünstigt werden soll und sich die potenziellen Zuwanderer – ob sie über die bereits bestehenden, nationalen Regelungen einschließlich eines noch zu schaffenden Punktesystems oder via *Blue Card* der EU kommen – nicht durch ein Geflecht an Verwaltungsorganisationen und Zuständigkeitsregelungen im Wettbewerbsföderalismus der Bundesrepublik kämpfen müssen, bedarf es einer zentralen Anlaufstelle für alle Migrationsbelange mit einem zuständigen Ansprechpartner. Der Gesetz- und Verordnungsgeber ist angesprochen, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf Grund des ganzheitlichen Ansatzes, seiner Kontakte in die Herkunftsländer und seiner Funktion als Kompetenzzentrum für Migration und Integration, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Verfahrensweise in der Praxis mit dieser Aufgabe zu betrauen. Es ist in der Lage, die Aufgaben einer zentralen Steuerungsstelle im Rahmen des Antragsverfahrens für eine Blaue Karte EU wahrzunehmen und erscheint daher prädestiniert, eine Willkommens- und Anerkennungskultur für qualifizierte und hoch qualifizierte Fachkräfte zu schaffen.

LITERATUR

- Bade, K.J., P.C. Emmer, L. Lucassen, J. Oltmer (2007): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn/München: Schöningh/Fink.
- Bhagwati, J. (2008): Verteidigung der Globalisierung.: Lizenzausgabe der Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn: pbp.
- Börsch-Supan, A., C.B. Wilke (2009): Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 42 (1), 29-48.

- Bonin, H. (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004. IZA-Discussion Papers No. 2444. Bonn: IZA.
- Bosbach, G. (2004): Überalterung der Gesellschaft – ein Papiertiger. Internet-Zugriff am 10. August 2009.
- Brücker, H., P. Trübswetter, C. Weise (2001): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten. DIW-Wochenbericht 21, 315-326.
- Brücker, H. (2009): Arbeitsmarkt und Zuwanderung in Deutschland. Vortrag bei den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht vom 30. Januar bis 1. Februar 2009 »Arbeitsmarkt und Zuwanderung«. PowerPointPräsentation.
- Bundesinnenministerium und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008), Migrationsbericht 2007. Nürnberg: BAMF.
- Bundesinnenministerium (Hg.): Geschichte Zeitstrahl Migration. www.zuwanderung.de/cln_115/nn_1068532/sid_27715E2D8EAD1420A1D95AC41AC1B0B2/nsc_true/DE/Zuwanderung_hat_Geschichte/Zeitstrahl/Zeitstrahl_node.html?_nnn=true. (Zugriff am 3. August 2009).
- Bundesrat (2008): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz), Bundesratsdrucksache 634/08 vom 10. Oktober 2008.
- Council on Foreign Relations (2009): U.S. Immigration Policy. Independent Task Force Report No. 63. CFR: New York.
- D'Auria, F., K. Mc Morrow, W. Pichelmann (2008): Economic impact of migration flows following the 2004 EU enlargement process: A model based analysis. Economic Papers 349| November 2008. Brüssel: EU-Kommission.
- Deutscher Bundestag (1994): Zwischenbericht der Enquetekommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen der älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«. Bundestagsdrucksache 12/7876 vom 14. Juni 1994. Bundestag: Bonn.
- Deutscher Bundestag (2002): Endbericht der Enquetekommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen der älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«. Bundestagsdrucksache 14/8800 vom 28. März 2002. Bundestag: Berlin.

- Espenshade, T.J., W.J. Serow (1978): *The Economic Consequences of Slowing Population Growth*. New York u.a.
- Fuchs, J. (2008): Demografische Effekte auf das Erwerbspersonenpotenzial. Vortrag auf der »Fachkräftekonferenz« im Rahmen der Reihe »Wissenschaft trifft Praxis«. Bundesagentur für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg, 29./30. April 2008.
- Gieseck, A., U. Heilemann, H.D. von Loeffelholz (1995): *Economic Implications of Migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992*. *International Migration Review* 29, 693-711.
- Giersch, H., K.-H. Paqué, H. Schmieding (1994): *The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany*. (Cambridge Surveys in Economic Policies and Institutions.) Cambridge: UP.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (2005): *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien*. Nürnberg: BAMF.
- Hansen, A.H. (1939): *Economic Progress and Declining Population Growth*. *American Economic Review* 29: 1ff.
- Händeler, E., (2009): *Die Geschichte der Zukunft. Sozialverhalten heute und der Wohlstand von morgen/Kondratieffs Globalansicht*. 7., vollständig bearbeitete Auflage. Moers: Brendow.
- Heilemann, U., H.D. von Loeffelholz (2000): *Beträchtliche Rendite*. *Wirtschaftswoche* Nr. 22 vom 25. Mai 2000, 22.
- Heß, B. (2009): *Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung*. BAMF-Working Paper 28. Nürnberg: BAMF.
- Johnson, H.G. (1968): *In Search of an Analytical Framework*. In: W. Adams (Ed.): *Brain Drain*. New York: Macmillan, 69-91.
- Keynes, J.M. (1937): *Some Economic Consequences of Declining Population*. *Eugenics Review* 29, 13ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009a): *Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Auswirkungen der demographischen Alterung in der EU bewältigen (Bericht über die demographische Alterung 2009)*. KOM(2009) 180 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009b), Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Ageing Report 2009*. *European Economy* 2/2009 (provisional version).

- Loeffelholz, H.D. von (1988): Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum und staatliche Leistungen. RWI-Mitteilungen 39: 214-230.
- Loeffelholz, H.D. von, D. Thränhardt (1996): Kosten der Nichtintegration von Zuwanderern nach Deutschland. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: MAGS.
- Loeffelholz, H.D. von (2001): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Beihefte der Konjunkturpolitik 52. 191-212.
- Loeffelholz, H.D. von (2009a): Auswirkungen der Migration auf die ökonomische Entwicklung von Kommunen. In: F. Gesemann/R. Roth (Hg.). Lokale Integrationspolitik in der Einwanderergesellschaft. Migration und Integration als Herausforderungen von Kommunen. 171-194.
- Loeffelholz, H.D. von (2009b): Die europäische Dimension: Brain Gain durch Blue Card? In : L. Meyer (Hg.): Brain Gain für alle? Migration als Entwicklung – Praktische und politische Handlungserfordernisse. Loccumer Protokolle 03/08, Rehburg-Loccum.
- Loeffelholz, H.D. von, G. Köpp (1998): Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N.F.63, Berlin: Duncker&Humblot.
- Loeffelholz, H.D. von, Th. Bauer; J. Haisken-DeNew, Ch.M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration. Essen: RWI.
- Malthus, T.R. (1973): An Essay on the Principle of Population. London.
- Martin, Ph., H.D. von Loeffelholz, Th. Straubhaar (2002): Managing Immigration for Economic Growth. Germany and the United States in Comparative Perspective. AIGCS Policy Report 1. Washington: AIGCS.
- Möller, J., U. Walwei (2009), Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek 314. Nürnberg: IAB.
- Reddaway, W.B. (1939): The Economics of Declining Population. New York.
- OECD (2009a): International Migration Outlook: SOPEMI. 2009 edition. Paris: OECD.
- OECD (2009b): Society at a Glance. OECD Social Indicators. Paris: OECD.

- Schneider, H.-K. (1987): Sozioökonomische Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs. In: O. Hg.: Bevölkerungsentwicklung – Fakten und Folgen. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft. Band 22. 23-33.
- Schimany, P. (2007): Migration und demographischer Wandel. Forschungsbericht 5: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Nürnberg.
- Simon, J. (1996): Ricardian Trade Theory Throws No Light on Migration. Unter www.juliansimon.com/writings/Articles/IMMTHEOR.txt. Zugriff am 2. August 2009.
- Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll, H. Hofmann (2000): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2. München.
- United Nations (2009): World Population Prospects: The 2008 Revision. New York: UN.
- Walterskirchen, E., R. Dietz (1998): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien.
- Wehrmann, Martin (1989): Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft. Baden-Baden: Nomos.
- Zimmermann, K., T.K. Bauer, H. Bonin, R. Fahr, H. Hinte (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Springer: Berlin u.a.

Zuwanderung und Arbeitsmarkt: Integration von Migranten in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt

AUTORENGEMEINSCHAFT*

KURZZUSAMMENFASSUNG

- Die Ausbildungschancen jugendlicher Migranten sind immer noch schlechter als die deutscher Jugendlicher. Auch die Chancen von Ausländern, nach abgeschlossener Berufsausbildung eine Beschäftigung zu finden, sind geringer als die von Inländern.
- Die Arbeitslosenrate von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund ist im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie die von Deutschen ohne Migrationshintergrund. Spätaussiedler haben ein sehr viel höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Allerdings sinkt ihr Arbeitslosigkeitsrisiko mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland.
- Die hohe Arbeitslosigkeit von Migranten ist vor allem auf ihre geringe allgemeinbildende und berufliche Qualifikation zurückzuführen. Allerdings sind Integrationsfortschritte zu verzeichnen: Personen mit Migrationshintergrund der zweiten und dritten Ge-

* Der Text ist eine leicht abgeänderte und gekürzte Fassung des Kapitels »Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem« der genannten Autorinnen und Autoren in: Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009 (IAB-Bibliothek, 314), Bielefeld, 283-316.

neration besitzen einen höheren Bildungsabschluss und bessere Arbeitsmarktchancen als die Elterngeneration.

- Die Vermittlung von Deutschkenntnissen ist eine notwendige, aber häufig keine hinreichende Bedingung für eine Eingliederung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in Beschäftigung. Bei geringqualifizierten Migranten sollten berufsbezogene Sprachkurse mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden.
- Die Integrationspolitik kann die Arbeitsmarktrisiken von Ausländern nur dann senken, wenn es gelingt, das Bildungsgefälle zwischen Deutschen und Ausländern bzw. Personen mit Migrationshintergrund zu verringern.

1. EINLEITUNG

Migration und Integration sind zwei Seiten einer Medaille. Die Effekte der Migration für den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat wie auch die Akzeptanz der Migranten in den Einwanderungsländern hängen von ihrer erfolgreichen Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft ab. In diesem Kapitel wird die Arbeitsmarktsituation von Migranten und ihren Nachkommen behandelt. Die Arbeitslosigkeit von Ausländern ist in Deutschland rund doppelt so hoch wie die der Inländer, und die Erwerbspartizipation ist deutlich geringer. In den europäischen Nachbarländern ist eine ähnliche Situation zu beobachten. Die Arbeitsmarktprobleme von Migranten und ihren Nachkommen sind stark mit dem Niveau von Bildung und Ausbildung korreliert. Ausländer sind in Deutschland im Durchschnitt deutlich geringer qualifiziert als Inländer. Eine Erhöhung der Qualifikation der Migranten und ihrer Nachkommen ist deshalb eine Schlüsselfrage für die Integration in den Arbeitsmarkt. Die Integration in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt wird deshalb hier gemeinsam betrachtet (siehe Box 1).

Vorgehensweise und Aufbau

Da die Wirkungen der Zuwanderung auf Arbeitsmarkt und Gesellschaft entscheidend von der Integration der Migranten beeinflusst werden, behandelt der folgende Abschnitt zunächst die Probleme der Integration in Bildung und Ausbildung von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund.

Bildung und Ausbildung beeinflussen maßgeblich die Arbeitsmarktchancen von Migranten. Ausländer verfügen in Deutschland im Durchschnitt über einen deutlich geringeren Bildungsabschluss als Inländer. Sie sind vor allem in der Gruppe ohne Hauptschul- und ohne beruflichen Bildungsabschluss überproportional repräsentiert. In Abschnitt 2 werden neben der Qualifikationsstruktur die Probleme des Übergangs von der Schule in die berufliche Ausbildung und des Übergangs von der beruflichen Ausbildung in den Beruf untersucht – also wichtige Bausteine zu Beginn der Erwerbsbiografie. Die niedrigen Schulabschlüsse schlagen sich insbesondere bei ausländischen Männern in einer niedrigen und sinkenden Ausbildungsbeteiligung nieder. Auch beim Übergang von Ausbildung in den Beruf ist das Arbeitslosigkeitsrisiko von Ausländern viel höher als das von Inländern (Abschnitt 2).

Bei der Arbeitsmarktintegration zeigt sich ein unterschiedliches Bild im Hinblick auf einzelne Gruppen. Insgesamt weisen Migranten eine deutlich niedrigere Erwerbstätigenquote und eine deutlich höhere Erwerbslosigkeit auf. Das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko spiegelt sich auch in einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit wider. Im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches II (SGB II), zu dem alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger im Alter zwischen 15 und 65 Jahren gehören, sind sie deutlich überrepräsentiert (BA 2008: 37f.). Spätaussiedler sind insbesondere am Anfang ihres Aufenthalts in Deutschland besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenrate der Spätaussiedler nähert sich jedoch im Zeitverlauf der Arbeitslosenrate der Inländer an (Abschnitt 3).

Die Analysen zeigen, dass Integration eine Herausforderung und Chance zugleich ist. Insbesondere die Integration von Migranten und ihren Nachkommen in den Arbeitsmarkt stellt die Politik vor zahlreiche Herausforderungen. Im Abschnitt 4 werden deshalb die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Integrationspolitik diskutiert.

2. INTEGRATION IN BILDUNG UND AUSBILDUNG

Wichtige Bausteine zu Beginn einer Erwerbsbiografie sind qualifizierte Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse. Ausländer in Deutschland verfügen im Durchschnitt über geringere Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse als Einheimische. Einerseits gelingt vielen ausländischen

Jugendlichen mit Haupt- und Realschulabschluss der Übergang in eine berufliche Ausbildung nicht. Andererseits sind ihre Chancen auch nach einer erfolgreichen beruflichen Ausbildung auf eine Beschäftigung geringer als bei Deutschen. Ein wichtiger Aspekt sind die regionalen Unterschiede in Deutschland: Kulturelle Vielfalt in einer Region erhöht die Berufseinstiegschancen von ausländischen Jugendlichen.

Schulabschlüsse: trotz Aufwärtstrend noch deutliche Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern

Schulzeugnisse signalisieren dem Arbeitgeber, welches Potenzial der Bewerber für eine duale Ausbildung besitzt. Obwohl Schulzeugnisse keine formale Voraussetzung für eine duale Ausbildung darstellen, hängt der Zugang in hohem Ausmaß von der Art und Qualität dieser Zeugnisse ab (Solga 2002; Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Jugendliche Ausländer sind in Gymnasien und Realschulen unterrepräsentiert, in Haupt- und Förderschulen hingegen überrepräsentiert. Der Besuch einer weiterführenden Schule hängt dabei in hohem Maße vom sozioökonomischen Status der Eltern ab (Kristen 2006).

Tabelle 1 zeigt die Verteilung von deutschen und ausländischen Schulabsolventen für die Abschlussjahre 1992 und 2006. Es fällt auf, dass deutsche Schulabgänger insgesamt einen deutlich höheren Schulabschluss als Ausländer besitzen. Betrachtet man die Jahre 1992 und 2006, dann ist ersichtlich, dass außer bei deutschen Männern bei allen anderen Personengruppen ein Trend zu höheren Bildungsabschlüssen zu erkennen ist, wobei ausländische Frauen hierbei am stärksten zulegen konnten. Damit sind ausländische Frauen heute erkennbar besser gebildet als ausländische Männer, und sie konnten gleichzeitig ihren Abstand zu den deutschen Frauen verringern. Dies sollte die Ausbildungschancen ausländischer Frauen sowohl gegenüber ausländischen Männern als auch gegenüber deutschen Frauen verbessern.

Tabelle 1: Verteilung von deutschen und ausländischen Schulabsolventen (weiblich/männlich) nach Schulart, Abschlussjahr 1992 und 2006 (in %), Deutschland

	1992				2006			
	Deutsche		Ausländer		Deutsche		Ausländer	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Ohne Hauptschulabschluss	8,4	5,0	23,9	17,5	8,7	5,2	19,7	13,5
Mit Hauptschulabschluss	27,7	22,2	44,6	44,1	26,1	19,2	42,7	40,3
Mit Realschulabschluss	39,2	44,2	23,5	29,4	40,9	43,4	28,3	33,5
Mit (Fach)-Abitur	24,7	28,6	8,0	9,0	24,3	32,2	9,3	12,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2007, Tabelle 6.4; eigene Berechnungen.

Ausbildungschancen: Stolpern an der ersten Schwelle

Die duale Ausbildung spielt eine wichtige Rolle in der beruflichen Bildung und stellt noch immer den Königsweg ins Berufsleben dar. Bis zu zwei Drittel eines Abgangsjahres nahmen nach der Schule eine duale Ausbildung auf (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006). Die Ausbildungschancen von Jugendlichen sind dabei

von zwei wesentlichen Rahmenbedingungen gekennzeichnet: Einerseits war in der Vergangenheit die Lage am Ausbildungsmarkt meist angespannt, da zu viele Bewerber auf einen freien Ausbildungsplatz kamen. Andererseits sind die Qualifikationsanforderungen bedingt durch den technischen Fortschritt in zahlreichen Ausbildungsberufen stetig gestiegen. Schulabschlüsse sind daher für den Erfolg an der ersten Schwelle – also am Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung – heute wichtiger denn je.

Die im Durchschnitt niedrigeren Schulabschlüsse von ausländischen Jugendlichen (vgl. Tabelle 1) führen zu entsprechend geringeren Ausbildungschancen. Dies zeigen die Ausbildungsbeteiligungsquoten (Anzahl der Auszubildenden bezogen auf die Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren) von deutschen und ausländischen Männern und Frauen in Tabelle 2. So lag im Jahr 2006 bei deutschen Männern die Quote bei 67,5 % – bei den ausländischen Männern hingegen nur bei 25,2 %. Insgesamt weisen Frauen deutlich geringere Beteiligungsquoten auf (deutsche Frauen: 45,9 %, ausländische Frauen: 20,7 %), da Frauen häufiger schulische Berufsausbildungen absolvieren (z.B. im Gesundheitswesen, vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006). Noch 1993 lag die Ausbildungsbeteiligung bei allen vier Gruppen deutlich höher als heute. Den stärksten Rückgang hatten dabei ausländische Männer zu verzeichnen. Dies ist vor allem auf den Strukturwandel und den damit einhergehenden Abbau von Stellen in gewerblichen Berufen zurückzuführen, die in besonders hohem Maße von ausländischen Männern nachgefragt werden. Obwohl ausländische Frauen die niedrigste Beteiligungsquote aufweisen, ist diese lange Zeit konstant geblieben und hat sich erst in den letzten drei Jahren verringert. Möglicherweise hat die parallele Verbesserung ihrer Schulabschlüsse diese Konstanz bewirkt.

Die Gründe für die geringere Ausbildungsbeteiligungsquote liegen einerseits in schulischen und sprachlichen Qualifikationsdefiziten junger Ausländer, andererseits können Benachteiligungen bei der Bewerbung um einen Ausbildungsplatz nicht ausgeschlossen werden.

Tabelle 2: Ausbildungsbeteiligungsquoten von deutschen und ausländischen Männern und Frauen, 1993 und 2006 (in %), Deutschland

Jahr	Deutsche Männer	Ausländische Männer	Deutsche Frauen	Ausländische Frauen
1993	80,5	40,3	58,2	24,6
2006	67,5	25,2	45,9	20,7

Anmerkungen: Da die Berufsbildungsstatistik das Alter lediglich für die Neuabschlüsse insgesamt und nicht für Deutsche und Ausländer getrennt erfasst, werden für diese Quoten die Auszubildenden (Bestände) auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung (31.12.); Statistisches Bundesamt, Berufsbildungsstatistik (31.12.); Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Neben der geringeren Ausbildungsbeteiligung ist bei ausländischen Auszubildenden eine stärkere Konzentration auf wenige Ausbildungsberufe zu beobachten (vgl. Tabelle 3). Diese Ausbildungsberufe sind durch geringere Karriere- und Verdienstmöglichkeiten gekennzeichnet (Büchel 2002).

Tabelle 3: Top 5 der häufigsten Ausbildungsberufe von ausländischen und deutschen Frauen und Männern, 2006, (in %)

Ausländische Frauen		Deutsche Frauen	
Beruf	Anteil	Beruf	Anteil
781 Bürofachkräfte	17,0 %	781 Bürofachkräfte	21,4 %
856 Sprechstundenhelfer	15,2 %	856 Sprechstundenhelfer	10,6 %
682 Verkäufer	13,5 %	682 Verkäufer	9,6 %
901 Friseure	11,0 %	853 Krankenschwestern, Hebammen	8,5 %
853 Krankenschwestern, Hebammen	6,6 %	681 Groß- u. Einzelhandelskauffeute	5,4 %
Summe	63,3 %	Summe	55,5 %
Sonstige Berufe	36,7 %	Sonstige Berufe	44,5 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung.

Ausländische Männer		Deutsche Männer	
Beruf	Anteil	Beruf	Anteil
281 Kraftfahrzeuginstandsetzer	7,2 %	781 Bürofachkräfte	7,8 %
781 Bürofachkräfte	6,8 %	281 Kraftfahrzeuginstandsetzer	7,2 %
682 Verkäufer	6,5 %	311 Elektroinstallateure, -monteur	5,7 %
681 Groß- u. Einzelhandelskaufleute	5,9 %	681 Groß- u. Einzelhandelskaufleute	4,4 %
311 Elektroinstallateure, -monteur	4,5 %	411 Köche	3,7 %
Summe	31,0 %	Summe	28,8 %
Sonstige Berufe	69,0 %	Sonstige Berufe	71,2 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung.

Berufseinstieg: bessere Chancen für Ausländer – aber noch keine Chancengleichheit zu Deutschen

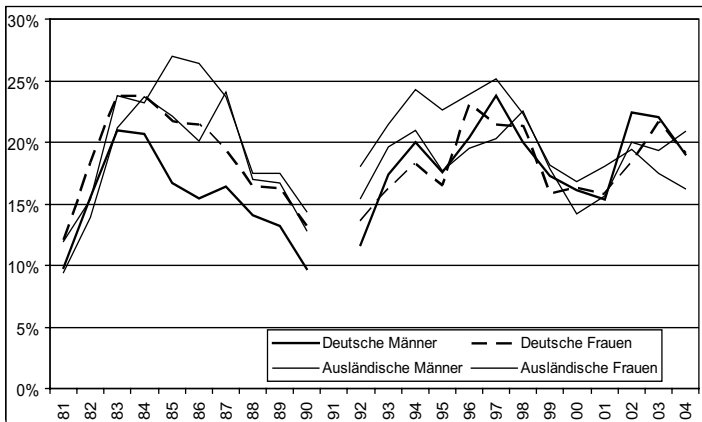
Zwar gilt ein Ausbildungsabschluss als wichtigste Zugangsvoraussetzung für den in hohem Maße beruflich strukturierten deutschen Arbeitsmarkt, dennoch ist der Berufseinstieg auch für Ausbildungsabsolventen nicht risikolos (Konietzka 1999; Konietzka/Solga 2000). Als besonderes Berufseinstiegsrisiko erweist sich dabei Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung (Konietzka/Seibert 2001). Dies geht in der Regel mit einem Verlust von Einkommen und Humankapital einher (Velling/Bender 1994; Fitzenberger/Spitz 2004).

Mit den Daten der Beschäftigten- und Leistungsempfängerhistorik des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die auf den Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) beruhen, lässt sich der Berufseinstieg von betrieblichen Ausbildungsabsolventen nachzeichnen.

Abbildung 1 zeigt den Anteil an deutschen und ausländischen Absolventen, die zwischen Ausbildungsende und Berufseinstieg arbeitslos waren. Neben den konjunkturellen Schwankungen im Zeitraum 1981-2004 fällt auf, dass der Arbeitslosenanteil ausländischer Männer zumeist höher ausfällt als der der deutschen Männer. Bei den aus-

ländischen Frauen gilt dieser Befund nur für den Zeitraum Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre.¹

Abbildung 1: Anteile an arbeitslosen Ausbildungsabsolventen nach der Ausbildung in %, (Deutsche und Ausländer, Männer und Frauen, Absolventenjahre 1981-2004)



Anmerkung: Aufgrund von Datenumstellungen kann das Jahr 1991 nicht angezeigt werden.

Quelle: IAB Beschäftigten- und Leistungsempfängerhistorik.

Da die beobachteten Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen auf eine Reihe von Einflussfaktoren zurückzuführen sind, sollen diese Determinanten in einem multivariaten Analyseverfahren kontrolliert werden.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse einer bivariaten logistischen Regression, in der für verschiedene ethnische Gruppen das Arbeitslosigkeitsrisiko nach der Ausbildung geschätzt wird. In einem ersten Modell werden lediglich die Unterschiede nach Nationalitäten ohne Berücksichtigung von Kontrollvariablen betrachtet. In einem zweiten Modell wird für die Variablen Schulbildung, Ausbildungsberuf, Größe des Ausbildungsbetriebs und Abschlussjahr kontrolliert. Diese Modelle werden für Männer und Frauen getrennt geschätzt.

1 | Eine weiterführende Analyse nach ethnischen Gruppen zeigt, dass türkische Männer und Frauen ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko nach Ausbildungsabschluss als andere Gruppen aufweisen (vgl. Burkert/Seibert 2007).

Modell 1 zeigt, dass alle ausländischen Männer ein signifikant höheres Arbeitslosigkeitsrisiko an der zweiten Schwelle im Vergleich zu deutschen Männern aufweisen. Unter Berücksichtigung der Kontrollvariablen reduzieren sich diese Effekte in Modell 2 erkennbar. Männer aus den ehemaligen Anwerbeländern² (ohne Türkei) unterscheiden sich diesbezüglich nun nicht mehr von deutschen Männern.

Bei Frauen zeigt sich in Modell 1 lediglich für Türkinnen ein signifikant erhöhtes Risiko. In Modell 2 geht dieser Effekt zwar zurück, bleibt aber signifikant. Alle anderen ausländischen Absolventinnen weisen gegenüber deutschen sogar ein signifikant geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko auf.

Tabelle 4: Risiko, nach der Ausbildung arbeitslos zu sein (Männer und Frauen, verschiedene Nationalitäten), (logistische Regression, Odds Ratio)

	Männer				Frauen			
	Modell 1		Modell 2		Modell 1		Modell 2	
	exp(B)		exp(B)		exp(B)		exp(B)	
Deutsche (Referenz)	1		1		1		1	
Türkei	1,441	***	1,362	***	1,217	***	1,158	***
Übrige Anwerbeländer	1,096	**	1,000		0,952		0,930	*
Restliche Länder	1,286	***	1,177	***	0,915		0,882	*
Chi ²	212,972	***	1959,431	***	37,209	***	1460,447	***
N	83.524		83.524		63.282		63.282	

Modell 1: Ohne Kontrollvariablen.
Modell 2: Kontrolliert für Schulbildung, Ausbildungsberuf, Größe des Ausbildungsbetriebs und Abschlussjahr.
Quelle: IAB Beschäftigten- und Leistungsempfängerhistorik.
Legende für Signifikanz *** <0.001; **<0.01; *<0.05

2 | Türkei, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Ex-Jugoslawien.

Regional betrachtet: kulturelle Vielfalt erleichtert Integration

Die regional ungleiche Situation lokaler Arbeitsmärkte determiniert die Chancen des Übergangs von Ausbildung in Beschäftigung. In Abbildung 2 wird die räumliche Verteilung der Chancen dargestellt, nach der Ausbildung auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Gemessen wird der Prozentsatz der ausländischen³ Ausbildungsabsolventen, die nach Abschluss der Ausbildung in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (erster Arbeitsmarkt) einmünden. Im Durchschnitt gelingt 66 % der ausländischen Absolventen der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, während diese Quote unter den deutschen Absolventen bei 72 % liegt. Im süddeutschen Raum sind die Integrationsquoten sowohl für deutsche als auch für ausländische Absolventen überdurchschnittlich (München 76 % bzw. 73 %, Stuttgart 79 % bzw. 77 %). Hingegen sind die Unterschiede in den norddeutschen Ballungsräumen Hamburg (72 % bzw. 59 %) und Hannover (68 % bzw. 58 %) wesentlich ausgeprägter. Es finden sich jedoch Gebiete im Umland Hamburgs (Steinburg, Pinneberg und Stormarn) mit relativ guten Chancen für Ausländerinnen und Ausländer, ebenso in der Umgebung von Bremen (vgl. Abbildung 2).

Die Chancen eines erfolgreichen Übergangs von der Ausbildung in den Beruf steigen mit der kulturellen Vielfalt in einer Region. Als Maß für die kulturelle Vielfalt wird hier ein Konzentrationsmaß, der Herfindahl-Index verwendet, der auf Grundlage der Unterscheidung von mehr als 200 Nationalitäten in der IAB-Beschäftigtenhistorik die kulturelle Diversität in einer Region misst (Haas/Damelang 2007). Das Maß steigt mit der Zahl der vertretenen Nationen und der Gleichverteilung der nationalen Gruppen und sinkt mit der nationalen Homogenität in einer Region. In Deutschland (ohne Ostdeutschland) hat der Herfindahl-Index eine Spannbreite von 0,36 (Landkreis Regen) bis 0,96 (Trier).

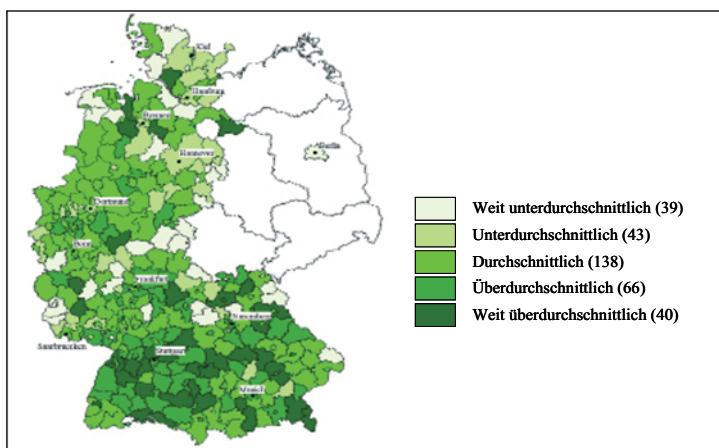
Multivariate Analysen zeigen, dass mit zunehmender kultureller Diversität die Chancen des Übergangs von Ausbildung in Beruf für ausländische Jugendliche steigen. Dies gilt auch dann, wenn andere Faktoren wie wirtschaftliches Wachstum und Arbeitslosigkeit in den Regionen berücksichtigt werden (Haas/Damelang 2007). Offenbar erleichtert ein kulturell offenes Klima in der Region sowohl Arbeit-

3 | Die regional detaillierte Datenbasis ermöglicht nur eine Unterscheidung nach Nationalität und nicht nach dem Migrationshintergrund.

geben als auch Arbeitnehmern die erfolgreiche Integration von ausländischen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt.

Dieses Ergebnis steht damit im Einklang mit einer Reihe von Forschungsarbeiten, die zeigen, dass sich kulturelle Vielfalt günstig auf Wachstum und andere Indikatoren für wirtschaftliche Entwicklung auswirkt (Ottaviano/Peri 2006; Alesina/La Ferrara 2005).

Abbildung 2: Integrationsquote ausländischer Ausbildungsabsolventen zu allen ausländischen Ausbildungsabsolventen 2000 (in %), alte Bundesländer



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB. 326 Kreise West, Verteilung der Kreise in Klammern.

Fazit

Die Integration von Migranten wurde in Deutschland jahrzehntelang vernachlässigt und rückte erst in den vergangenen Jahren auf die politische Agenda. Zwar wurden mit dem Nationalen Integrationsplan endlich Rahmenbedingungen geschaffen, die Integration fördern, dennoch ist Deutschland von diesem Ziel noch weit entfernt. Dies ist im Bildungssystem und auf dem Ausbildungsmarkt besonders augenfällig. Ausländische Schüler verlassen die Schule noch immer mit deutlich niedrigeren Abschlüssen als ihre deutschen Mitschüler. Dementsprechend schlechter fallen ihre Ausbildungschancen aus. Zwar konnten ausländische Frauen, was die Schulabschlüsse angeht,

in den vergangenen Jahren etwas aufholen, in Bezug auf die Ausbildungsbeteiligung bilden sie aber nach wie vor das Schlusslicht.

Betrachtet man die Arbeitsmarktchancen nach erfolgreicher Ausbildung, so stellt man trotz formal gleicher Abschlüsse noch immer ungleiche Chancen zwischen Ausländern und Deutschen fest. Die Tatsache, dass hiervon die größte in Deutschland lebende Ausländergruppe – die Türken – vor allem betroffen ist, stellt dabei eine besondere Herausforderung für Deutschland dar (Damelang/Haas 2006).

Die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind für junge Migranten regional ungleich verteilt: Kulturelle Vielfalt in einer Region verbessert die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Zudem tragen Beschäftigte unterschiedlicher Nationalitäten zu einem offenen Klima als Standortvorteil beim Wettbewerb um gefragte Fachkräfte bei, und dies ist wiederum für die Integration in Arbeit förderlich.

3. ARBEITSMARKTINTEGRATION VON MIGRANTEN

3.1 Einleitung und Überblick über Migrantengruppen

In diesem Abschnitt wird die Arbeitsmarktintegration von Migranten und ihren Nachkommen untersucht. Migranten und Personen mit Migrationshintergrund zeichnen sich durch geringere Erwerbsquoten und eine höhere Erwerbslosigkeit im Vergleich zur deutschen Bevölkerung aus, wobei das Arbeitsmarktrisiko für einzelne Migrantengruppen (vgl. Box 1) sehr unterschiedlich ausfällt. Migranten sind in Qualifikations- und Berufssegmenten mit hohen Beschäftigungsrisiken überdurchschnittlich vertreten. Spätaussiedler sind vor allem in den ersten Jahren nach der Einreise unter den Erwerbslosen weit überdurchschnittlich vertreten. Allerdings sinkt das Beschäftigungsrisiko in dieser Gruppe mit der Aufenthaltsdauer, so dass sich das Beschäftigungsrisiko im Zeitverlauf dem der deutschen Bevölkerung angleicht.

Box 1: Definition der Migrationsgruppen

Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes gehören zu den »**Personen mit Migrationshintergrund**« neben den Ausländern sowie den in Deutschland geborenen Eingebürgerten auch in Deutschland Geborene mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus dem Migrationsstatus der Eltern ableitet. Eine Person mit Migrationshinter-

grund, die im Ausland geboren wurde und selbst eingewandert ist, wird als »**Person mit Migrationserfahrung**« oder als **Migrant** im engeren Sinn bezeichnet. Insgesamt kann zwischen fünf Personengruppen unterschieden werden:

1. **Deutsche ohne Migrationshintergrund** (Deutsche ohne MigH): Deutsche, die keine andere Staatsangehörigkeit besitzen haben und deren Eltern keinen Migrationsstatus haben. Dies gilt auch dann, wenn sie im Ausland geboren wurden (z.B. Kinder von Botschaftsangehörigen).
2. **Deutsche mit Migrationshintergrund** (Deutsche mit MigH): in Deutschland geborene Deutsche, die entweder eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen und/oder bei denen mindestens ein Elternteil einen Migrationsstatus hat. Hierzu zählen: Eingebürgerte, die selbst nicht zugewandert sind. Kinder von zugewanderten (Spät-)Aussiedlern. Kinder zugewanderter oder in Deutschland geborener eingebürgerter ausländischer Eltern. Kinder ausländischer Eltern, die bei Geburt zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben (*ius soli*). Kinder mit einseitigem Migrationshintergrund, bei denen nur ein Elternteil Migrant oder in Deutschland geborener Eingebürgerter oder Ausländer ist.
3. **Deutsche mit Migrationserfahrung** (deutsche Migranten): im Ausland geborene Deutsche (Spät-)Aussiedler. Eingebürgerte zugewanderte Ausländer.
4. **Ausländer mit Migrationshintergrund** (Ausländer mit MigH): in Deutschland geborene Ausländer. Ausländer der zweiten und dritten Generation.
5. **Ausländer mit Migrationserfahrung** (ausländische Migranten): zugewanderte Ausländer, die im Ausland geboren sind. Ausländer der ersten Generation.

3.2 Integration in den Arbeitsmarkt von Einwanderern und ihren Nachkommen in Deutschland

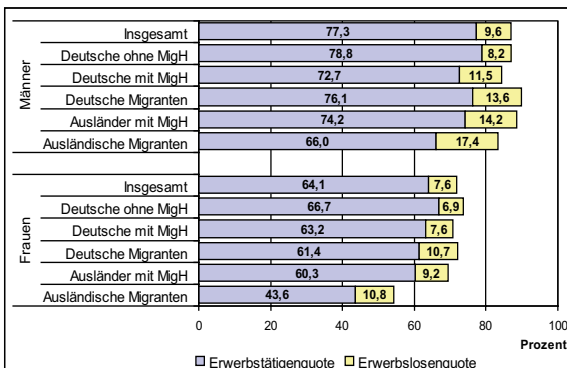
Deutliche Unterschiede bei der Erwerbsquote

Die Erwerbsquote ist ein wichtiger Indikator zur Messung der Arbeitsmarktintegration. Sie ergibt sich aus dem Anteil der Erwerbspersonen (d.h. Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Bevölkerung jeweils in einer bestimmten Altersklasse (hier 25 bis unter 65 Jahre) und lässt

sich dabei aufteilen in die Erwerbstätigen- und die Erwerbslosenquote (Abbildung 3). Dabei ist erkennbar, dass Männer eine deutlich höhere Erwerbsquote als Frauen und Deutsche sowohl eine höhere Erwerbstätigenquote als auch eine niedrigere Erwerbslosenquote als Ausländer haben.⁴ Sowohl bei Männern als auch Frauen ist eine gewisse Varianz innerhalb der Migrationsgruppen (siehe Box 1) sichtbar. In beiden Fällen weisen ausländische Migranten die niedrigste Erwerbsquote auf (Männer: $66,0 + 17,4 = 83,4$ %; Frauen: $43,6 + 10,8 = 54,4$ %). Allerdings ist der Unterschied zwischen Frauen insgesamt und den ausländischen Migrantinnen mit 17,3 Prozentpunkten deutlich größer als bei den Männern (3,5 Prozentpunkte).

Die Erwerbslosenquoten fallen bei Frauen geringer aus als bei Männern. Auffällig ist, dass sowohl bei Männern als auch bei Frauen die Migrationsgruppe mit der niedrigsten Erwerbstätigenquote – ausländische Migranten – zugleich die höchste Erwerbslosenquote aufweist. Diese Gruppe scheint also auf dem deutschen Arbeitsmarkt besondere Schwierigkeiten zu haben. Dabei stellen insbesondere türkische Migranten – auch der zweiten Generation – eine besondere Problemgruppe dar (Uhlendorff/Zimmermann 2006).

Abbildung 3: Erwerbsquote und ihre Bestandteile Erwerbstätigen- und Erwerbslosenquote nach Migrationsgruppen und Geschlecht, 2005 (im Alter 25 bis unter 65 Jahren, in %), Deutschland



Anmerkung: Siehe Box 1 für eine Beschreibung der Migrationsgruppen.

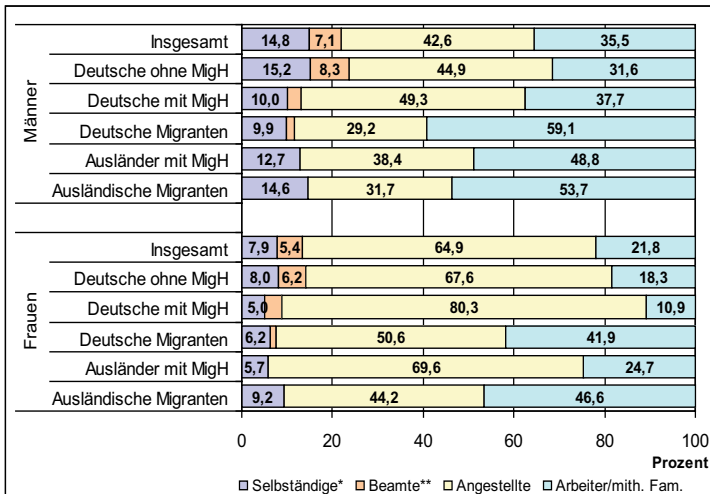
Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen.

4 | Fertig/Schurer (2007) beobachten mit den Daten des Sozioökonomischen Panels ebenfalls für die von ihnen untersuchten Migranten ein im Vergleich zu den Deutschen höheres Arbeitslosigkeitsrisiko.

Erwerbsstatus: Hoher Arbeiteranteil

Der Erwerbsstatus zeigt, welche Art von Tätigkeit Erwerbstätige ausüben. Bei Männern fällt vor allem der hohe Arbeiteranteil auf (vgl. Abbildung 4). Bei den deutschen Migranten ist dieser Anteil mit 59,1 % fast doppelt so hoch wie bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund (31,6 %). Deutsche mit Migrationshintergrund weisen zwar mit 37,7 % ebenfalls einen höheren Arbeiteranteil auf, zugleich fällt in dieser Gruppe aber der Angestelltenanteil mit 49,3 % insgesamt am höchsten aus. Bei den Selbständigen weisen Deutsche ohne Migrationshintergrund (15,2 %) sowie ausländische Migranten (14,6 %) die höchsten Anteile auf. Außerdem fällt auf, dass bei Ausländern und Deutschen mit Migrationshintergrund der Arbeiteranteil bereits deutlich niedriger liegt als noch bei der ersten Generation, was ihren Integrationsfortschritt illustriert. Allerdings kann man lediglich für die Gruppe der Deutschen mit Migrationshintergrund von einem ähnlichen Erwerbsstatusmuster wie bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund sprechen. Alle anderen Gruppen sind davon noch weit entfernt. Bei den Frauen ist ein ähnliches Verteilungsmuster zwischen den Migrationsgruppen zu finden mit deutlichem höherem Angestellten- und geringerem Selbständigenanteil als bei den Männern. Auch hier ist die bereits skizzierte Entwicklung der beruflichen Integration im Generationenvergleich ersichtlich: Gegenüber deutschen und ausländischen Migrantinnen weisen Deutsche und Ausländerinnen mit Migrationshintergrund einen höheren Angestelltenanteil und einen geringeren Arbeiteranteil auf.

Abbildung 4: Erwerbsstatus nach Migrationsgruppe und Geschlecht, 2005
(im Alter 25 bis unter 65 Jahren, in %), Deutschland



Anmerkung: Siehe Box 1 für eine Beschreibung der Migrationsgruppen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen.

* Eigene Schätzung für deutsche und ausländische Frauen mit Migrationshintergrund.

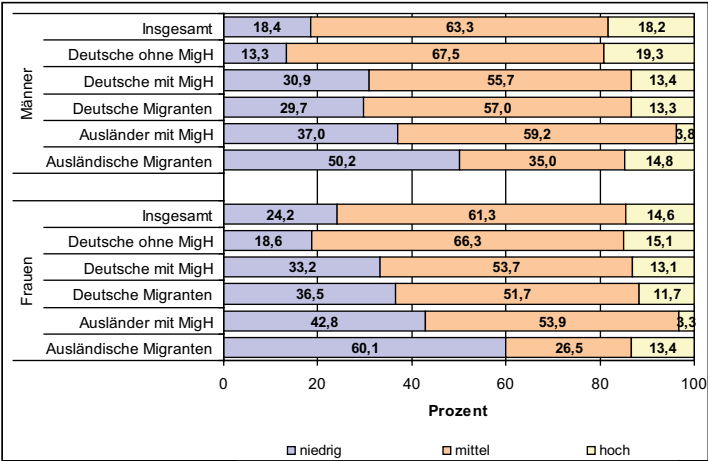
** Eigene Schätzung für deutsche Frauen mit Migrationshintergrund und deutsche Migrantinnen.

Niedrig qualifiziert in der Bildungsgesellschaft

Schulische und berufliche Bildungsabschlüsse sind aufgrund der starken beruflichen Strukturierung des deutschen Arbeitsmarkts besonders wichtig für eine qualifizierte Tätigkeit im Erwerbsleben (Allmendinger 1989; Müller/Shavit 1998). Abbildung 5 zeigt das berufliche Qualifikationsniveau der Befragten. Sehr deutlich zeigt sich insbesondere für ausländische Migranten, aber auch für alle anderen Personen mit Migrationshintergrund bzw. -erfahrung, dass diese gegenüber den Deutschen ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger keinen Ausbildungsabschluss besitzen. Da mit dem strukturellen Wandel der letzten Jahrzehnte immer mehr Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen weggefallen sind, stellt der Mangel an Abschlüssen eine gravierende Hürde für die Erwerbsbeteiligung der Migranten dar. Zwar lässt sich auch hier ein gewisser Integrationsfortschritt in der Generationenabfolge feststellen, dennoch ist der Anteil der Aus-

bildungslosen überdurchschnittlich hoch. Daneben fällt auf, dass es Ausländern mit Migrationshintergrund kaum gelingt, einen akademischen Abschluss zu erlangen. In dieser Teilgruppe der zweiten Generation scheint sich Bildungsarmut offensichtlich massiv zu verfestigen.

Abbildung 5: Qualifikation nach Migrationsgruppen und Geschlecht, 2005 (im Alter von 25 bis unter 65 Jahren, in %), Deutschland



Anmerkung: Siehe Box 1 für eine Beschreibung der Migrationsgruppen.

3.3 Arbeitsmarktintegration von Spätaussiedlern

Die »Integrierte Erwerbsbiografie« als neue Datenquelle zur Analyse von Spätaussiedlern

Spätaussiedler⁵ stellen eine relativ große eigenständige Gruppe von Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Als deutsche Einwan-

5 | Im Folgenden wird die Lage von (Spät-)Aussiedlern beschrieben, die erstmals am 1. Januar 1993 oder später in der IEB gemeldet sind. Deswegen wird hier der Begriff »Spätaussiedler« verwendet, selbst wenn die betreffende Person vor dem 1. Januar 1993 eingereist ist und somit rechtlich gesehen ein Aussiedler ist. Weil in der Regel der Zeitraum zwischen der Einreise und der erstmaligen Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit relativ kurz ist, dürfte die dahinter stehende Fallzahl nicht sehr groß sein. Die begriffliche Unterscheidung zwischen Aussiedlern und Spätaussiedlern hat keine Auswirkungen auf die quantitativen Ergebnisse.

derer konnten sie bis 2005 eine Reihe staatlicher Integrationshilfen in Anspruch nehmen, wie z.B. Sprachkurse oder finanzielle Unterstützung. Mit der bisherigen Datenlage war es allerdings nur schwer möglich, den Arbeitsmarkterfolg von Spätaussiedlern zu messen, da es in den meisten Datensätzen nicht möglich ist, Spätaussiedler zu identifizieren. Mit der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) – einem Längsschnittdatensatz, der auf den Meldedaten der Bundesagentur für Arbeit basiert – ist es nunmehr möglich, (Spät-)Aussiedler zu identifizieren, wenn

- sie ab dem 30. Juni 1990 Eingliederungsgeld erhalten haben oder
- eine Arbeitslosen- oder Arbeitsuchendmeldung ab dem 1. Januar 2000 vorliegt oder sie ab dem 1. Januar 1990 an einem speziellen Deutschlehrgang der Zielgruppe Spätaussiedler teilnahmen.

Im Folgenden werden jeweils zum Stichtag 30. Juni 2004⁶ verschiedene Arbeitsmarktindikatoren analysiert. Dabei werden nur Spätaussiedler untersucht, die bis Mitte 2002 nach Deutschland eingereist sind. So soll eine gewisse notwendige Orientierungszeit nach der Einreise berücksichtigt werden.

Anfänglich hohe Arbeitslosigkeit sinkt mit zunehmender Aufenthaltsdauer

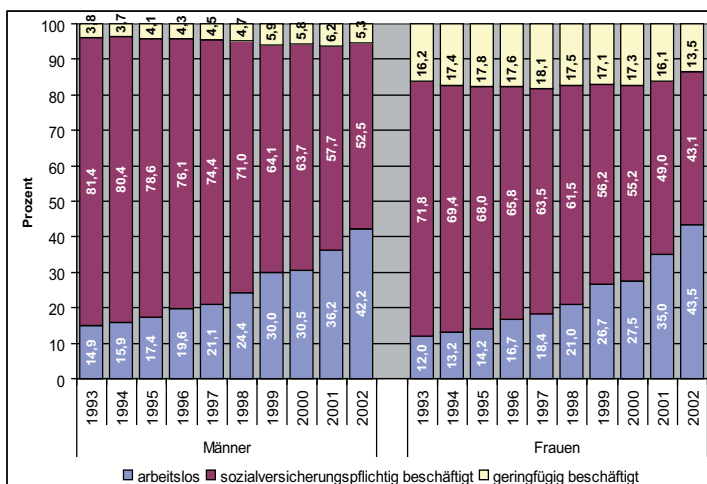
Betrachtet man den Erwerbsstatus der Spätaussiedler (Abbildung 6) differenziert nach dem Jahr ihrer ersten Meldung in der IEB – einer indirekten Messung für die Dauer des Aufenthalts in Deutschland –, zeigt sich, dass die Mehrzahl der Spätaussiedler beschäftigt ist. Dabei steigt der Anteil der Beschäftigten mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland. Dies illustriert eindrücklich den Integrationsfortschritt der zugezogenen Spätaussiedler. So liegt der Arbeitslosenanteil⁷ von Spätaussiedlern mit erster IEB-Meldung aus dem Jahr 1993 mit 14,9 % (Männer) bzw. 12,0 % (Frauen) deutlich niedriger als bei Spätaussiedlern, die erst im Jahr 2002 zum ersten Mal in den IEB-Daten gemeldet sind (Männer: 42,2 %; Frauen: 43,5 %). Damit sinkt die Arbeitslosigkeit deutlich mit zunehmender Aufenthaltsdauer. Be-

6 | Somit können hier und im Folgenden nur solche Personen betrachtet werden, die am Stichtag auch in der IEB gemeldet waren.

7 | Der Anteil der Arbeitslosen bezieht sich auf alle abhängig zivilen Erwerbspersonen ohne Beamte. Er ist somit höher als die üblicherweise veröffentlichte Arbeitslosenquote und daher mit dieser nicht vergleichbar.

sonders in den ersten Jahren nach ihrer Einreise sind sie stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Fertig und Schurer (2007), die nach sieben Jahren eine Angleichung des Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen Deutschen ohne Migrationshintergrund und Spätaussiedlern feststellen.

Abbildung 6: Erwerbsstatus von Spätaussiedlern am 30.06.2004 nach Geschlecht und Jahr der ersten Meldung in der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB)* (in %), Deutschland



* Für das Jahr 2002 werden nur Personen berücksichtigt, deren erste Meldung bis zum 30.06.2002 erfolgte.

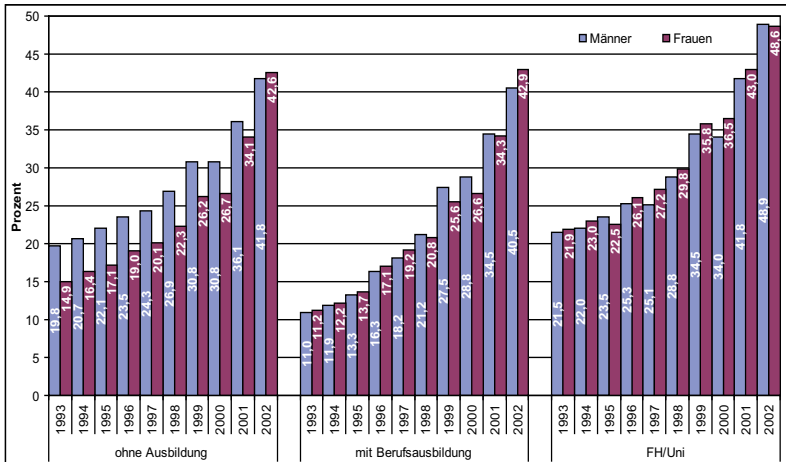
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografie (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Trotz Integrationsfortschritten sind Akademiker häufiger arbeitslos

In Deutschland haben vor allem Ausbildungslose ein hohes Risiko, arbeitslos zu sein (Solga 2005; Reinberg/Hummel 2007). Für Spätaussiedler ist allerdings ein anderes Muster zu finden. Abbildung 7 zeigt die Arbeitslosenanteile in Abhängigkeit von den gemeldeten beruflichen Bildungsabschlüssen.⁸

8 | Bei den gemeldeten beruflichen Bildungsabschlüssen für Spätaussiedler handelt es sich in der Regel um die in Deutschland anerkannten Abschlüsse. Spätaussiedler haben die Möglichkeit, über die Kultusministerien

Abbildung 7: Anteile an arbeitslosen Spätaussiedlern (bezogen auf die Summe der arbeitslosen, sozialversicherungspflichtig und geringfügig beschäftigten Spätaussiedler) am 30.06.2004 nach Geschlecht, Bildungsabschlüssen und der ersten Meldung in der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB)* (in %), Deutschland



* Für das Jahr 2002 werden nur Personen berücksichtigt, deren erste Meldung bis zum 30.06.2002 erfolgte.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografie (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Im Gegensatz zur sonst üblichen Abnahme des Arbeitslosigkeitsrisikos mit höheren Bildungsabschlüssen geht aus Abbildung 7 deutlich hervor, dass vor allem Spätaussiedler mit (Fach-)Hochschulabschluss Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung zu finden. Sowohl Männer als auch Frauen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss weisen, unabhängig von der Aufenthaltsdauer in Deutschland, die jeweils höchsten Arbeitslosenanteile auf. Sofern diese Akademikerabschlüsse im Ausland erworben wurden, deutet dies darauf hin, dass entweder die Fähigkeiten, die dort erworben wurden, am deutschen Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden oder dass in den Betrieben große Unsicherheit herrscht, welche Fähigkeiten mit einer solchen Ausbildung verbunden sind. Diese Unsicherheit könnte wiederum

der Länder die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Ausbildungsabschlüsse anerkennen zu lassen.

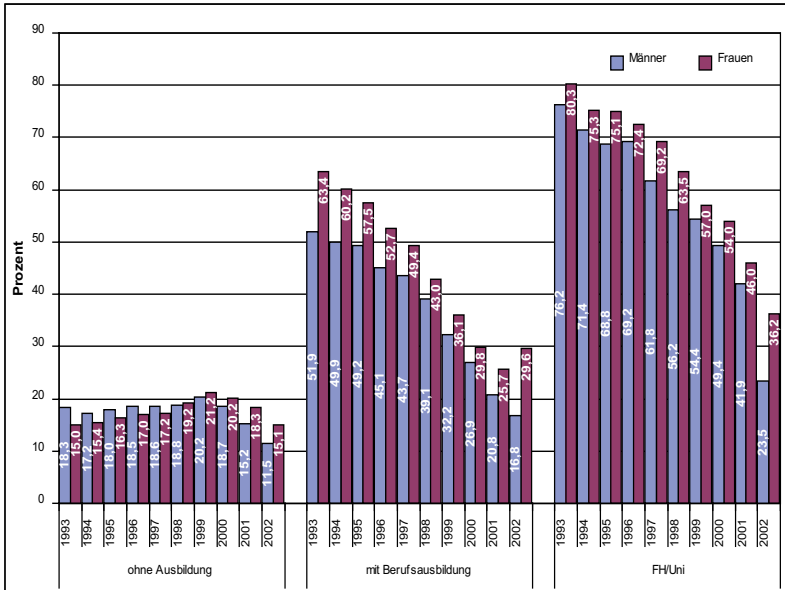
dazu führen, dass andere Bewerber, vor allem solche mit inländischen Abschlüssen, bevorzugt werden.

Einen relativ niedrigen Arbeitslosenanteil weisen lediglich die Spätaussiedler mit Berufsausbildung auf, die in den frühen 1990er Jahren erstmals auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktiv waren. Auch hier fallen deutlich die Integrationsfortschritte mit zunehmender Aufenthaltsdauer in Deutschland auf. Diese sind für Spätaussiedler mit abgeschlossener Berufsausbildung am höchsten, was einmal mehr dafür spricht, dass sich diese Bildungsgruppe am schnellsten in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren kann. Dies gilt vor allem dann, wenn sie eine Beschäftigung in ihrem (im Herkunftsland) erlernten Beruf ausüben können (Konietzka/Kreyenfeld 2001).

Auch nach langem Aufenthalt in Deutschland häufig unterwertig beschäftigt

Im Folgenden werden ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hinsichtlich ihrer beruflichen Stellung untersucht. Von Interesse ist hier, wie viele Spätaussiedler eine qualifizierte Tätigkeit ausüben, also als Facharbeiter, Meister oder gehobene Angestellte beschäftigt sind. »Nichtfacharbeiter« sind als Beschäftigte mit einfachen Tätigkeiten definiert. Abbildung 8 zeigt den Anteil der qualifiziert Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Abhängigkeit von ihrer Aufenthaltsdauer in Deutschland.

Abbildung 8: Anteil der qualifiziert beschäftigten Spätaussiedler an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Spätaussiedlern am 30.06.2004 nach Geschlecht und Jahr der ersten Meldung in der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB)* (in %), Deutschland



* Für das Jahr 2002 werden nur Personen berücksichtigt, deren erste Meldung bis zum 30.06.2002 erfolgte.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografie (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Demnach besitzen Spätaussiedler mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem (Fach-)Hochschulabschluss die höchste Wahrscheinlichkeit, qualifiziert beschäftigt zu sein. Bei Akademikern ist der Anteil dabei durchweg erkennbar höher als bei Spätaussiedlern mit Berufsausbildung. Spätaussiedler ohne Ausbildungsabschluss sind hingegen nur selten in qualifizierten Positionen zu finden. Wie schon zuvor, wird die Rolle der bisherigen Arbeitsmarkterfahrung in Deutschland sehr deutlich. So liegt der Anteil der qualifiziert Beschäftigten unter den Spätaussiedlern mit Berufsausbildung bzw. mit (Fach-)Hochschulabschluss bei einem Mindestaufenthalt in Deutschland seit 1993 mehr als doppelt so hoch gegenüber einem Mindestaufenthalt seit 2002. Zwar gelingt es Spätaussiedlern demnach mit zunehmender Aufenthaltsdauer, vermehrt in die qualifizierten Seg-

mente des Arbeitsmarktes vorzudringen, dennoch sind sie auch nach langer Aufenthaltsdauer unverhältnismäßig häufig unterwertig beschäftigt. Insgesamt gelingt den Frauen über alle Qualifikationsstufen eine bessere Positionierung als den Männern.

3.4 Zusammenfassung

In dieser Arbeit stand die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund als wichtiger Bestandteil der Integration in Deutschland im Fokus. Die Analysen zeigen, dass diese Migrationsgruppen in verschiedener Hinsicht nach wie vor am Arbeitsmarkt schlechter positioniert sind als Deutsche ohne Migrationshintergrund. So weisen insbesondere ausländische Migranten eine geringere Erwerbsquote auf und sind häufiger erwerbslos. Sind sie beschäftigt, so sind sie häufiger als Arbeiter tätig und seltener als Angestellte. Bei Spätaussiedlern ist darüber hinaus ein hohes Maß an unterwertiger Beschäftigung beobachtbar.

Niedrige Bildungsabschlüsse erweisen sich dabei als besonders problematisch. Generell weisen Migranten und Personen mit Migrationshintergrund durchschnittlich einen niedrigeren Bildungsabschluss auf als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Geringqualifizierte haben es auf dem deutschen Arbeitsmarkt aber generell schwerer: Ohne berufliche Bildung ist ein Vordringen in die qualifizierten Segmente des Arbeitsmarktes kaum möglich, diese Entwicklung verstärkte sich in der Vergangenheit. Obwohl in Deutschland insgesamt das Arbeitslosigkeitsrisiko mit höherwertigen Bildungsabschlüssen deutlich abnimmt, gilt dieser Befund nicht im selben Ausmaß für Spätaussiedler.

Trotz der beschriebenen Integrationsdefizite lässt sich anhand der Analyse ein sichtbarer Integrationsfortschritt dokumentieren. So besitzen Personen mit Migrationshintergrund (zweite und dritte Generation) bessere Arbeitsmarktchancen als die Elterngeneration. Für Spätaussiedler lässt sich ein zunehmender Integrationsfortschritt mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland beobachten.

4. FAZIT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE INTEGRATIONSPOLITIK

In diesem Kapitel wurde die Integration in Bildung und Arbeitsmarkt von Migranten untersucht. Die geringe Qualifikation von Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund dürfte der wichtigste Grund für die Probleme der Arbeitsmarktintegration sein: Ausländer sind mehr als doppelt so häufig arbeitslos wie Deutsche. Zudem ist ihr Anteil unter den Langzeitarbeitslosen überdurchschnittlich hoch. Das Arbeitslosigkeitsrisiko von Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund ist umso höher, je geringer ihr Qualifikationsniveau ist. Wie Abschnitt 2 und Abschnitt 3 zeigen, bestehen Integrationsprobleme in allen Phasen der Erwerbsbiografie: Die Nachkommen von Migranten haben häufiger keinen oder nur einen niedrigen allgemeinbildenden Schulabschluss. Dies wirft erhebliche Probleme beim Übergang von Schule zu Ausbildung auf: Die Ausbildungsbeteiligungsquote ist insbesondere von ausländischen Männern gering und im Zeitverlauf weiter gesunken. Auch an der zweiten Schwelle, nach Abschluss der beruflichen Ausbildung, sind die Chancen der Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis für Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund deutlich geringer als für Einheimische.

Die schlechte Integration von Migranten und ihren Nachkommen in den Arbeitsmarkt wirft vielfältige gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme auf. Aus wirtschaftlicher Perspektive bleiben wichtige Teile des Erwerbspotenzials ungenutzt und die Investitionen in Human- und Sachkapital bleiben hinter den Möglichkeiten zurück. Auch sind mit der Erwerbslosigkeit von Migranten erhebliche Transfers innerhalb der sozialen Sicherungssysteme verbunden, die die fiskalischen Gewinne des Wohlfahrtsstaats durch Zuwanderung senken. Vor allem wird die Teilhabe der Migranten und ihrer Nachkommen am sozialen und kulturellen Leben in der Einwanderungsgesellschaft eingeschränkt. Umgekehrt sinkt die Akzeptanz von Ausländern und der Einwanderungspolitik in der einheimischen Bevölkerung, je schlechter die Migranten und ihre Nachkommen in den Arbeitsmarkt integriert werden (Wasmer/Koch 2004).

Schlussfolgerungen für die Integrationspolitik

Für die Erschließung der Potenziale der Migration für Wirtschaft und Gesellschaft sind vor allem zwei Politikfelder relevant: die Einwande-

rungs- und die Integrationspolitik. Durch die Einwanderungspolitik kann die Qualifikationsstruktur der Migranten und damit auch zu einem erheblichen Teil die Qualifikation ihrer Nachkommen beeinflusst werden. Die Integrationspolitik kann die Kosten für die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft senken, vor allem durch die Unterstützung des Erwerbs von allgemeinem und länderspezifischem Humankapital. Für das Feld der Integrationspolitik ebenso wie für die Einwanderungspolitik besteht in Deutschland Reform- und Koordinationsbedarf.

Integrationspolitik ist Bildungspolitik

Eine erfolgreiche Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt bildet die Grundlage einer dauerhaften gesellschaftlichen Integration. Sie dient der Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und der Teilhabe an vielen gesellschaftlichen Aspekten des Lebens in der Aufnahmegesellschaft. Gleichzeitig erhöht eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration die Akzeptanz von Migranten bei der einheimischen Bevölkerung. Aber gerade Menschen mit Migrationshintergrund sind einem überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Von diesen Integrationsschwierigkeiten sind zwar nicht nur Migranten betroffen – aber häufig ist es die Kombination von migrations-spezifischen, qualifikationsspezifischen und sozialen Problemlagen, welche die Integration erschweren.

Die Probleme der Arbeitsmarktintegration von Ausländern und ihren Nachkommen sind eng mit der Integration in das Bildungssystem verknüpft. Wie die Pisa-Studien zeigen, gehören die Migrantenkinder zu den benachteiligten Gruppen im deutschen Bildungssystem. Auch der internationale Vergleich zeigt, dass die Bildungschancen von Migrantenkindern in Deutschland schlechter als in den meisten anderen Einwanderungsländern sind (OECD 2006). Eine qualifizierte Schulausbildung und eine berufliche Erstausbildung sind jedoch der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erfordert deshalb erhebliche bildungspolitische Anstrengungen. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gewinnt eine bessere Bildung und Ausbildung von Migranten und ihren Nachkommen an Bedeutung: Der Anteil dieser Gruppe an den Erwerbspersonen insgesamt wird weiter steigen. Gerade die jüngeren Altersgruppen sind bei Migranten und Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland wesentlich stärker besetzt als bei der übrigen Bevölkerung. Dies hat zur Folge, dass

in den nächsten Jahren wesentlich mehr Migranten in den Arbeitsmarkt eintreten, als altersbedingt austreten. Wären also Jugendliche mit Migrationshintergrund besser integriert, wäre das in Deutschland verfügbare Humankapital größer. Präventive Bildungspolitik als Integrationspolitik ist außerdem weitaus kostengünstiger als die Finanzierung einer verfehlten Arbeitsmarktintegration (Straubhaar 2008).

Vorhandene Potenziale unterstützen und nutzen

Migranten werden aber auch oft nicht entsprechend ihrem Qualifikationsniveau eingesetzt. Viele im Ausland erworbene Qualifikationen werden nicht vollständig oder nur zeitverzögert anerkannt. Das Humankapital qualifizierter Migranten wird somit nicht adäquat eingesetzt. Hier gibt es sowohl bei den gesetzlichen Regelungen als auch den Kammern noch Reformbedarf. Transparente Anerkennungsrichtlinien und schnelle Entscheidungen bei der Anerkennung von Qualifikationen können einen Beitrag zur effizienten Nutzung des Humankapitals leisten (Englmann/Müller 2007). Sinnvoll wäre ein Blick auf die Fähigkeiten der Migranten, da z.B. die Mehrsprachigkeit der meisten Migranten ein enormes Arbeitskräftepotenzial für die exportorientierte deutsche Wirtschaft bilden kann.

Qualifikation erhöhen

Die Beteiligung von Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund an berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen ist geringer als bei Deutschen. Aber gerade aufgrund der ungünstigen Qualifikationsstruktur sind verstärkte Anstrengungen sowohl von Seiten des Maßnahmenangebots als auch der Nachfrageseite notwendig (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2005). Notwendig sind nicht nur zielgruppenspezifische, sondern auch am individuellen Handlungsbedarf orientierte Strategien, um eine Arbeitsmarktintegration oder zumindest Integrationsfortschritte zu erreichen (BA 2006). Maßnahmen wie die berufsbezogenen durch den Europäischen Sozialfond geförderten Sprachkurse sind notwendige, aber bei Geringqualifizierten keine hinreichenden Instrumente. Deshalb sollen in der neuen Förderphase des ESF die Sprachkurse mit Praktika und Qualifizierungsbausteinen verbunden werden (vgl. Deeke 2006; Deeke 2007; Schweigard 2007). Die bereits vorhandenen Programme der Sprachförderung sind systematisch, aber auch vergleichend zu evaluieren – sowohl im Hinblick auf die nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer – als auch im Hinblick auf Teilneh-

merselektionen. Wissenschaftliche Evaluationen sind eine unerlässliche Grundlage für Politikberatung.

Datenlage zur Migration und Integration verbessern

Eine fundierte Analyse des Migrations- und Integrationsgeschehens erfordert valide und aussagekräftige Daten. In den letzten Jahren sind hier bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden, z.B. durch die Aufnahme des Merkmals Migrationshintergrund im Mikrozensus. Es gibt jedoch in vielen Bereichen der Migrations- und Integrationspolitik noch erhebliche Datendefizite. Aussagekräftige Daten und Indikatoren sind als empirische Grundlagen unerlässlich für fundierte und transparente Entscheidungen. Verbesserungsbedarf besteht einerseits für die amtliche Statistik – nicht nur für den Mikrozensus – (Merkmal Migrationshintergrund, Geburt im Ausland/Herkunftsland neben der Staatsangehörigkeit) und andererseits für fundierte Verlaufs- und Kausalanalysen über Zuwanderungs- und Integrationsprozesse sowie deren Folgewirkungen (Sachverständigenrat 2004: 395ff.)

Korrespondierend zur Thematik Migration besteht auch auf dem Feld der Integrationspolitik noch ein erheblicher Handlungsbedarf, obwohl hier von politischer Seite in den vergangenen Jahren von der Süsmuth-Kommission bis hin zum Nationalen Integrationsplan zahlreiche Initiativen unternommen worden sind. Die Entscheidungen in der Integrationspolitik sind immer im Zusammenhang mit der Migrationspolitik zu betrachten und werden vor dem Hintergrund der Chancen und Probleme der Integration von Zuwanderern und ihren Nachkommen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft die Zukunft in Deutschland beeinflussen. Dieser Prozess ist auch künftig durch kritische Analysen zu begleiten.

LITERATUR

- Allmendinger, Jutta (1989): Educational Systems and Labor Market Outcomes. In: *European Sociological Review* 5, pp. 231-250.
- Alesina, Alberto/La Ferrara, Eliana (2005): Ethnic Diversity and Economic Performance. In: *Journal of Economic Literature* XLIII, pp. 762–800.
- Büchel, Felix (2002): Successful Apprenticeship-to-Work Transitions: On the Long-Term Change in Significance of the German School-Leaving Certificate. IZA Discussion Papers 425, Bonn.

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006): Integration von Migranten. Bericht über die Beratung, Vermittlung und Förderung von Zuwanderern im deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008): Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Februar 2008, Nürnberg, www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200802/ama/auslaender_d.pdf (11.02.2009).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2005): Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn, Berlin, www.bmbf.de/pub/berichtssystem_weiterbildung_9.pdf (11.02.2009).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): Berufsbildungsbericht 2006, Bonn.
- Burkert, Carola/Seibert, Holger (2007): Labour market outcomes after vocational training in Germany – equal opportunities for migrants and natives? IAB Discussion Paper 31.
- Damelang, Andreas/Haas, Anette (2006): Berufseinstieg: Schwieriger Start für junge Türken – beim Übergang aus der dualen Berufsausbildung in Beschäftigung haben Türken schlechtere Chancen als Deutsche oder andere Migranten. IAB-Kurzbericht 19, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2006): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm. IAB-Forschungsbericht 21, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein reicht nicht aus. IAB-Kurzbericht 3, Nürnberg.
- Englmann, Bettina/Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH (Hg.). Augsburg, www.berufliche-erkennung.de (11.02.2009).
- Fertig, Michael/Schurer, Stefanie (2007): Labour Market Outcomes of Immigrants in Germany: The Importance of Heterogeneity and Attrition Bias. IZA Discussion Paper 2915, Bonn.
- Fitzenberger, Bernd/Spitz, Alexandra (2004): Die Anatomie des Berufswechsels: Eine empirische Bestandsaufnahme auf Basis der BIBB/IAB-Daten 1998/1999. ZEW Discussion Papers 05.

- Haas, Anette/Damelang, Andreas (2007): Labour market entry of migrants in Germany – Does cultural diversity matter? IAB Discussion Paper 18, Nürnberg.
- Konietzka, Dirk (1999): Die Verberuflichung von Marktchancen. Die Bedeutung des Ausbildungsberufs für die Plazierung im Arbeitsmarkt. In: Zeitschrift für Soziologie 28, S. 379-400.
- Konietzka, Dirk/Kreyenfeld, Michaela (2001): Die Verwertbarkeit ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Das Beispiel der Aussiedler auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Zeitschrift für Soziologie 30, S. 267-282.
- Konietzka, Dirk/Seibert, Holger (2001): Die Erosion eines Übergangsregimes? Arbeitslosigkeit nach der Berufsausbildung und ihre Folgen für den Berufseinstieg – ein Vergleich der Berufseinstiegskohorten 1976-1995. In: Berger, Peter/Konietzka, Dirk (Hg.): Die Erwerbsgesellschaft. Neue Ungleichheiten und Unsicherheiten. Opladen: Leske + Budrich, S. 65-93.
- Konietzka, Dirk/Solga, Heike (2000): Das Berufsprinzip des deutschen Arbeitsmarktes: ein geschlechtsneutraler Allokationsmechanismus? In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 26, S. 111-147.
- Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.
- Kristen, Cornelia (2006): Ethnische Diskriminierung in der Grundschule? Die Vergabe von Noten und Bildungsempfehlungen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58, S. 79-97.
- Müller, Walter/Shavit, Yossi (1998): The Institutional Embeddedness of the Stratification Process: A Comparative Study of Qualifications and Occupations in Thirteen Countries. In: Shavit, Yossi/Müller, Walter (Hg.): From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations, Clarendon Press: Oxford, pp. 1-48.
- OECD (2006): Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.), Berlin.
- Ottaviano, Gianmarco I.P./Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity. Evidence from US Cities, Journal of Economic Geography, Vol. 6, pp. 9 – 44.

- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus (2007): Schwierige Fortschreibung. Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos. IAB Kurzbericht 18, Nürnberg.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration. Erfahrung nutzen, Neues wagen, Berlin.
- Schweigard, Eva (2007): Sprachförderung für arbeitslose ALG II-Bezieher mit Migrationshintergrund – eine explorative Untersuchung zur Umsetzung. IAB-Forschungsbericht 8, Nürnberg.
- Solga, Heike (2002): Stigmatization by Negative Selection: Explaining Less-Educated People's Decreasing Employment Opportunities. In: *European Sociological Review* 18, pp. 159-178.
- Solga, Heike (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Opladen: Budrich.
- Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005 – Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur, Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2006/2007. Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden.
- Straubhaar, Thomas (2008): Integrationspolitik ist Bildungspolitik. HWWI Standpunkt, Februar 2008. HWWI: Hamburg, www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Standpunkt59.pdf (11.02.2009).
- Uhlendorff, Arne/Zimmermann, Klaus (2006): Unemployment Dynamics among Migrants and Natives. IZA Discussion Paper 2299, Bonn.
- Velling, Johannes/Bender, Stefan (1994): Berufliche Mobilität zur Anpassung struktureller Diskrepanzen am Arbeitsmarkt. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 27, S. 212-231, Nürnberg.
- Wasmer, Martina/Koch, Achim (2004): Einstellungen und Kontakte zu Ausländern. In: *Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Statistisches Bundesamt (Hg.), in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), S. 584-594.

IV. Erziehung und Sprache als zentrale Faktoren der Integration

Integration und »Multikulturalität«

HARTMUT ESSER

»Multikulturalität« kann sehr Verschiedenes bedeuten und ganz unterschiedliche Bezüge haben. Mindestens drei Varianten sind im Umlauf. Erstens kann man die Multikulturalität als Spezialfall der Sozial-Integration von *Akteuren* ansehen: als *multiple Inklusion*, verstanden als die Zugehörigkeit eines Akteurs zu mehreren kulturellen Bereichen gleichzeitig. Die multiple Inklusion ist eine von vier Konstellationen der bekannten Typologie von Berry, der für die Sozial-Integration logisch die Möglichkeit der Zugehörigkeit zu mehreren Kontexten vorgesehen hat, etwa bei Migranten die Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft und/oder zu einem ethnischen Kontext (vgl. etwa Berry 1990: 245f.; Berry, Phinney, Sam und Vedder 2006: 5f.; vgl. dazu ausführlicher Esser 2009). Die anderen drei (logisch möglichen) Typen sind die Marginalität, die Segmentation und die Assimilation. Marginalität bedeutet, dass man keinem Kontext angehört, Segmentation die Zugehörigkeit allein zur ethnischen Gruppe und Assimilation allein zur Aufnahmegesellschaft. Diese Zugehörigkeiten können sich auf alle möglichen Eigenschaften beziehen. Die wichtigsten für die Sozial-Integration von Migranten sind die Sprache, soziale Netzwerke und Identifikationen. Entsprechend würden die Bilingualität, gemischte Netzwerke und Mehrfach-Identitäten Fälle der multiplen Inklusion und der so verstandenen Multikulturalität der betreffenden Akteure sein. Zweitens kann man unter Multikulturalität eine besondere Konstellation der Positionierung *sozialer Aggregate* von Akteuren in einer Gesellschaft verstehen: die *ethnische Vielfalt* eines gleichrangigen Nebeneinanders verschiedener ethnischer Gruppen mit unterschiedlichen kulturellen Eigenschaften. Die Multikulturalität als ethnische Vielfalt ist damit deutlich von zwei

anderen Fällen des Verhältnisses ethnischer Gruppen zu unterscheiden: die (komplette) Angleichung der Gruppen in ihren kulturellen und sozialen Eigenschaften, die kulturelle Homogenität also, und die ethnische Schichtung, bei der es zwar kulturelle Heterogenität und »Vielfalt« auch gibt, aber mit unterschiedlichen Rängen der ethnischen Gruppen, etwa nach Rechten, Bildung, beruflichen Positionen oder Prestige. Die ethnische Vielfalt setzt damit die Heterogenität in den kulturellen Eigenschaften *und* die Gleichrangigkeit in den Lebenschancen schon begrifflich voraus. Drittens könnte man als Multikulturalität auch die institutionelle, politische, soziale und allgemeine zivilgesellschaftliche Unterstützung von multipler Inklusion und ethnischer Vielfalt durch die jeweiligen (Aufnahme-)Gesellschaften insgesamt verstehen, ihre *kulturelle Offenheit*, wie das etwa den traditionellen Einwanderungsländern und dabei speziell dem Modellfall Kanada zugeschrieben wird.

Um die Beziehungen dieser unterschiedlichen Bedeutungen der Multikulturalität untereinander und zur »Integration« der Migranten allgemein geht es in dem folgenden Beitrag, und zwar speziell in der Hinsicht, wie bedeutsam die multiple Inklusion der Migranten und die kulturelle Offenheit der Aufnahmegesellschaften für die Entstehung von ethnischer Vielfalt bzw., was das Gleiche ist, für die Verhinderung von ethnischen Schichtungen sind.

ZWEI FRAGEN

Geht man davon aus, dass die ethnische Vielfalt ein von vielen geteilter normativer und politischer Bezugsrahmen ist, speziell in modernen, funktional differenzierten Gesellschaften mit ihren Imperativen der Gleichheit der Lebenschancen, dann stellt sich die Frage, wie diese Konstellation erreicht und stabilisiert werden kann. Das ergibt einige Zusammenhänge und Komplikationen, die man den verschiedenen Verständnissen der Multikulturalität nicht (sofort) ansieht. Schon von der Logik des Begriffs her – die Unterschiedlichkeit in kulturellen Eigenschaften bei Gleichrangigkeit der Positionierung – ist die ethnische Vielfalt nicht ohne eine spezielle »Assimilation« bzw. »Homogenität« zu erreichen: die Angleichung in den Lebenschancen und in der gesellschaftlichen Positionierung, die *strukturelle* »Assimilation« also. *Assimilation* bedeutet dabei die Angleichung im *Mittelwert* zwischen den Gruppen bei bestimmten Eigenschaften. Das

heißt: es können beliebige Varianzen vorkommen, und deshalb ist es keine Homogenisierung aller Individuen, die dann wie die Ameisen alle vollkommen gleich wären. Bei der *strukturellen* Assimilation bezieht sich das auf die Kontrolle wertvoller Ressourcen, wie Einkommen oder Humankapital, und sie wäre gegeben, wenn die verschiedenen ethnischen Gruppen im Durchschnitt die gleiche Bildung, das gleiche Einkommen und das gleiche Berufsprestige hätten. Letztlich geht es bei der strukturellen Assimilation damit um die Platzierung auf dem Arbeitsmarkt, speziell in Bereichen mit hohem Status und Prestige und der entsprechenden »Anerkennung« in der Gesellschaft allgemein. Die aber hängt insbesondere vom Bildungserfolg und dem vorausgehend von den schulischen Leistungen ab.

Das ist inzwischen gut bekannt und könnte eigentlich auch nicht strittig sein. Spätestens hier aber kommen die beiden anderen Verständnisse der Multikulturalität (die multiple Inklusion der Akteure und die kulturelle Offenheit der Gesellschaften) ins Spiel. Es geht um zwei Fragen. Erstens: Ist die multiple Inklusion, etwa die Bilingualität bei der Sprache, von Vorteil für die bei der ethnischen Vielfalt erforderliche strukturelle Assimilation, also für den Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg (und analog ethnische gemischte Netzwerke und Doppel-Identitäten)? Und zweitens: Hilft bei der Vermeidung ethnischer Schichtungen über die Chancengleichheit in Bildung und Arbeitsmarkt die kulturelle Offenheit der Aufnahmeländer, ablesbar vor allem an den entsprechenden Regelungen der Migrations-, Integrations- und Bildungspolitik, tatsächlich oder kommen diese institutionellen Regelungen bei den empirischen Vorgängen der Integration kaum an oder wirken anders als gedacht, etwa über die »Selektion« bestimmter Migrantengruppen z.B. nach Familienstand, Bildung oder Sprache?

Hinter diesen Fragen steht eine durchaus auch politisierte Diskussion über zwei sehr unterschiedliche Perspektiven der Erfassung des Integrationsgeschehens und der anzuratenden praktischen Maßnahmen. Eine gewisse Einigkeit gibt es zwar inzwischen in einem früher eher herunter gespielten Aspekt: die enorme Bedeutung der Beherrschung der Zweitsprache gerade für den Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg. Aber darüber hinaus ist wieder kaum etwas unumstritten. Dabei wird insbesondere und in bewusster Abgrenzung zu den »assimilationistischen« Ansätzen angenommen, dass die Beibehaltung und Pflege *ethnischer* Kompetenzen, Beziehungen und Orientierungen deutliche Vorteile gerade auch für die *strukturelle* Integration der Migranten und ihrer Kinder in das *Aufnahmeland* mit

sich bringe. Die praktischen Vorschläge lauten entsprechend etwa so: Die Abschaffung des gegliederten Bildungssystems, weil das den Migrantenkindern besonders schade, eine stärker multilinguale Ausrichtung der Schulen und, ganz allgemein, die multikulturelle Öffnung der Gesellschaft insgesamt: die Liberalisierung der Einwanderungsbestimmungen, die Verstärkung der Integrationsbemühungen und – ganz allgemein – die »Anerkennung« der Migranten und der kulturellen Heterogenisierung als »Bereicherung« und Vorteil für alle. Dagegen stehen Argumente vor allem empirischer Art, wonach die ethnischen Ressourcen und »multikulturellen« Institutionalisierungen die erhofften Wirkungen kaum hätten und daher alles getan werden müsse, um die »Assimilation« in den jeweils bedeutsamen kulturellen und sozialen Hintergrundmerkmalen zu fördern, vor allem über den Zweitspracherwerb und die Förderung möglichst früher *interethnische* Kontakte (vgl. dazu allgemein die Auseinandersetzung zwischen der »Theory of Segmented Assimilation« bzw. dem Konzept der »Selective Acculturation« wie sie insbesondere Portes, Rumbaut und Zhou vertreten (Portes und Zhou 1993; Portes und Rumbaut 2001; vgl. kurz und programmatisch etwa: Bean und Stevens 2003: 96ff.; Zhou 1999) und der »New Assimilation Theory« (nach Alba und Nee 2003; Alba 2008).

Definitiv ist von diesen Fragen kaum eine wirklich geklärt, aber es gibt schon einige, sich inzwischen verstärkende Hinweise. Einige davon werden nun an ausgewählten empirischen Zusammenhängen der drei Bedeutungen der Multikulturalität näher behandelt: Die Hypothesen von den fördernden Effekten der multiplen Inklusion bzw. der Zweisprachigkeit auf die schulischen Leistungen und den Arbeitsmarkterfolg, sowie die – zunächst nur allzu plausible – Annahme, dass die (kulturelle) Öffnung des Bildungssystems und der Institutionen der Aufenthaltsländer allgemein wirksame Bedingungen für die Integration der Migranten und speziell für die Entstehung von ethnischer Vielfalt sind: die kulturelle Heterogenität auf gleicher Augenhöhe, sozusagen.

ZWEISPRACHIGKEIT UND SCHULISCHE LEISTUNGEN

Über die Frage nach der Wirksamkeit der Zweisprachigkeit, der sprachlichen multiplen Inklusion also, hat es eine lange Auseinandersetzung gegeben, bei der sich schließlich zeigte, dass es die ver-

muteten Effekte der Bilingualität auf die schulischen Leistungen so gut wie nicht gibt, jedenfalls nicht in der Stabilität und alltagstauglichen Belastbarkeit, dass man mit dem Hinweis auf diese Effekte weit reichende Interventionen begründen könnte (vgl. zu einigen Hintergründen und Ergebnissen des »Streitfalls Zweisprachigkeit« verschiedene Beiträge bei Gogolin 2009). Zu beachten ist dabei, dass die Effekte der »Zweisprachigkeit« sich jeweils auf die Erst- und/oder die Zweitsprache beziehen können und daher gesondert zu betrachten sind. Für die *Zweitsprache* sind deutliche Wirkungen auf den Schulerfolg immer schon nachgewiesen worden. Es geht daher bei den Effekten der Bilingualität darum, ob die damit gegebene Beherrschung der jeweiligen *Erstsprache* eine darüber *hinausgehende* Wirkung hat. Genau die wird aber nicht gefunden, und alle Effekte der *Zweisprachigkeit* sind, wie es scheint, nichts weiter als Effekte der *Zweitsprachkompetenzen* (vgl. dazu zusammenfassend Esser 2006: Kapitel 5).

Das müsste eigentlich nicht noch einmal belegt werden. Die bisherigen Studien litten jedoch (neben anderem) an dem Problem, dass es für die jeweiligen Sprachkompetenzen in Erst- und Zweitsprache keine objektiven Messungen gab, und das ist besonders von linguistischer Seite immer wieder kritisiert worden, wohl in der Hoffnung, dass sich dann noch herausstellen möge, dass doch was dran ist an der Hypothese von den Effekten der *Erstsprache*. Das war anders beim Projekt »Bildungsentscheidungen bei Migrantenfamilien« (durchgeführt am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; vgl. zu den technischen Einzelheiten, speziell zu den eingesetzten Messungen von Sprachkompetenzen und Leistungen Dollmann und Kristen 2009). Hier wurden die Erst- und die Zweitsprachkompetenzen über *objektive*, nach den Regeln der Kunst validierte Tests gemessen. Die Frage ist dann: Lagen die eher enttäuschenden Ergebnisse für die Effekte der »Bilingualität« daran, dass die Messungen nicht objektiv und somit nicht gut genug waren oder ändert sich an diesen Befunden auch nun wieder nichts? In Tabelle 1 stehen die Effekte der vier Typen der Bilingualität nach dem Berry-Schema auf die Leistungen türkischer und italienischer Grundschul Kinder in Mathematik (gemessen ebenfalls über objektive Leistungstests): sprachliche Marginalität (weder die Erst-, noch die Zweitsprache werden kompetent beherrscht), sprachliche Segmentation (nur Erstsprachkompetenz), sprachliche Assimilation (nur Zweitsprachkompetenz) und die Bilingualität (die sprachliche »multiple Inklusion« der Kompetenz in beiden Sprachen).

*Tabelle 1: Effekte der Bilingualität auf die schulischen Leistungen
(Mathematik; OLS-Koeffizienten; N = 700; signifikante Ergebnisse fett)*

Leistungen Mathematik	Modell 1	Modell 2	Modell 2	Modell 3
sprachliche Marginalität	-0.15	-0.14	-0.11	-0.06
sprachliche Segmentation	-0.14	-0.14	-0.10	-0.08
sprachliche Assimilation	–	–	–	–
Bilingualität	0.03	0.04	0.03	0.01
weiblich		-0.03	-0.03	-0.03
italienisch		–	–	–
türkisch		0.03	0.03	0.02
Bildung Eltern Herkunftsland		0.01	0.01	0.01
Bildung Eltern Aufnahmeland		0.02	0.01	0.01
Intelligenz geringer			–	–
Intelligenz mittel			0.08	0.08
Intelligenz höher			0.18	0.18
Schreiben deutsch schlecht				–
Schreiben deutsch mittel				0.07
Schreiben deutsch gut				0.14
R ²	0.137	0.171	0.289	0.343

Die vier Typen der Sprachkompetenzen sind als dummy-Variablen der jeweiligen Kombination operationalisiert. Wenn es besondere Effekte der Bilingualität geben würde, dann müssten sie sich darin zeigen, dass sie gegenüber der bloßen sprachlichen Assimilation, also der alleinigen Beherrschung der Zweitsprache, einen signifikanten positiven Effekt haben. Daher ist die sprachliche Assimilation als Referenzkategorie aufgeführt. Als Kontrollvariablen wurden (neben Geschlecht und den beiden Nationalitäten der Kinder) die Bildung der Eltern, jeweils im Herkunfts- und ggf. im Aufnahmeland, die (ebenfalls objektiv gemessene) Intelligenz der Kinder und schließlich ihre (auch objektiv gemessenen) Leistungen im Schreiben (in Deutsch) aufgenommen.

Es zeigt sich, dass in allen vier Modellen die sprachliche Marginalität und Segmentation verglichen mit der sprachlichen Assimilation einen klaren negativen Effekt auf die mathematischen Leistungen hat und dass dieser Effekt zwar mit der Einführung der Kontrollvariablen kleiner wird, aber immer noch deutlich bleibt. Dagegen hat die Bilingualität, die im Vergleich zur alleinigen Zweitsprachkompetenz zu-

sätzliche Beherrschung der Muttersprache, in keinem der Modelle irgendeinen (signifikanten) Einfluss. Sie wirkt aber auch nicht negativ. Sie schadet also nicht, sie nützt aber auch nichts. Die Kontrollvariablen zeigen, dass es vor allem die Bildung der Eltern im Aufnahme-land, die Intelligenz und die Fertigkeiten im Deutschschreiben sind, die die schulischen Leistungen in Mathematik verbessern helfen.

KOMPENSATION ODER MATTHÄUS-EFFEKT?

Insoweit bestätigen die Ergebnisse das noch einmal, was bisher so gut wie immer aus den systematischen Studien dazu herausgekommen ist: Besondere zusätzliche Effekte der Erstsprache auf die schulischen Leistungen finden sich so gut wie nicht, diesmal aber auch für den Fall objektiver Messungen in den relevanten Variablen.

Also wieder nichts? So könnte man meinen. Aber vielleicht wirkt die Muttersprache ja auch nicht für alle Schüler gleich. So könnte es z.B. sein, dass sie besonders denjenigen hilft, die es schwerer haben, dass sie also eine gewisse Kompensationsfunktion für die schwächeren Schüler hat. Das steht wohl auch hinter den vielen gut gemeinten ausländerpädagogischen Ratschlägen der Muttersprachförderung: sie mögen denjenigen besonders helfen, die es so allein nicht schaffen. Es könnte aber auch sein, dass eher die besseren Schüler davon etwas haben. Das wäre eine Art von Kumulationsfunktion: Die guten würden dadurch noch besser, aber die schlechteren blieben weiter auf der Strecke.

Die beiden Hypothesen kann man dadurch überprüfen, dass man die Effekte der Sprachkompetenzen auf die Leistungen in Mathematik auf verschiedenen Niveaus untersucht. Es werden dazu vereinfachend drei Niveaus unterschieden: schwach (1), mittel (2) und gut (3). Nun geht es nicht wie zuvor darum, ob die Bilingualität die mathematischen Leistungen insgesamt verbessern hilft, sondern ob sie mehr im unteren Leistungsbereich hilft oder mehr im oberen – wenn denn überhaupt. Entsprechend der Unterteilung in die drei Leistungsstufen gibt es damit zwei Übergänge, für die zu ermitteln ist, was jeweils hilft und was nicht: von den schwachen auf die mittleren Leistungen (1 auf 2) und von den mittleren auf die höheren Leistungen (2 auf 3).

Tabelle 2: Bedingte Effekte der Bilingualität auf die schulischen Leistungen (Mathematik; Odds Ratios: Werte unter 1 geben negative, Werte über 1 positive Effekte an; N = 700; signifikante Ergebnisse fett)

Leistungen Mathematik (OR)	1 auf 2	2 auf 3	1 auf 3
sprachliche Marginalität	0.63	0.66	0.42
sprachliche Segmentation	0.37	0.78	0.29
sprachliche Assimilation	–	–	–
Bilingualität	0.62	1.99	1.23
weiblich	0.72	0.86	0.62
italienisch	–	–	–
türkisch	1.10	1.43	1.57
Bildung Eltern Herkunftsland	1.07	1.09	1.17
Bildung Eltern Aufnahmeland	1.17	1.01	1.17
Intelligenz geringer	–	–	–
Intelligenz mittel	1.69	1.90	3.21
Intelligenz höher	1.87	5.34	9.96
Schreiben deutsch schlecht	–	–	–
Schreiben deutsch mittel	2.16	1.35	3.06
Schreiben deutsch gut	2.44	2.91	7.08
Pseudo-R ²	0.163		

In Tabelle 2 stehen die Ergebnisse dafür (gleich unter Einschluss aller Kontrollvariablen aus Tabelle 1). Bei einer kompensatorischen Wirkung der Erstsprache müssten sich signifikante positive Effekte der Bilingualität für den Übergang von Stufe 1 auf 2 zeigen. Das aber ist ersichtlich *nicht* der Fall. Wieder zeigen sich wie zuvor keinerlei signifikante Effekte. Die Bilingualität hat also *keine* kompensatorischen Wirkungen. Eher im Gegenteil: Der (nicht signifikante) Koeffizient 0.62 für die Bilingualität zeigt an, dass sich die Chancen der bilingualen (schwächeren) Kinder auf eine Verbesserung sogar eher verringern. Einen deutlichen *positiven* Effekt der Bilingualität gibt es jedoch für die besseren Kinder: Die Chancen, von einer mittleren auf eine gute Leistung zu kommen steigen für sie im Vergleich mit den sprachlich »nur« assimilierten Kindern auf fast das Doppelte. Das heißt: die muttersprachigen Kompetenzen helfen, wenn schon die Zweitsprache gut beherrscht wird, gerade den schon *guten* Schülern. Das Ergebnis ist eine Art von Matthäus-Effekt: Wer denn da hat, dem wird gegeben! Es würde den Interessen eher der ethnischen Eliten an eigenen Bildungseinrichtungen entgegen kommen als das Problem

der ethnischen Schichtung und der Kompensation von Startnachteilen lösen helfen.

Die rechte Spalte gibt dann noch das entsprechende Ergebnis ohne die Stufendifferenzierung wieder, also für den Übergang von Stufe 1 auf 3. Nun zeigt sich – wie zuvor in Tabelle 1 oben – wieder kein Effekt, weil in der Aggregation über alle Stufen die differentiellen Vorteile der besseren Schüler mit den eher negativen Effekten bei den schwächeren Schulen sozusagen ausgeglichen werden, was auch erklärt, warum man bisher ohne die beschriebene Differenzierung der Analyse praktisch nirgendwo einen Effekt gefunden hat. Erwähnenswert ist noch, dass die anderen Variablen, besonders aber die Intelligenz und die Schreibfertigkeiten in Deutsch, ihre starken Wirkungen auch in der differentiellen Betrachtung behalten und bei den besseren Schülern eher wichtiger werden. Das gilt besonders für die Intelligenz: Eine hohe Intelligenz hilft den schon besseren Schülern auch wieder *mehr* als den eher schlechteren. Es ist ein weiterer Matthäus-Effekt.

Erwähnt sei jedoch auch noch, dass selbst diese, zumindest interessanten und bisher nicht gesehenen (Matthäus-)Effekte wieder verschwinden, wenn man, anders als hier, die Leistungsstufen nicht einfach in drei Kategorien einteilt, sondern die volle Skalen-Information der Sprach- und Leistungsmessungen ausnutzt und die Bilingualität nicht als dummy-Variable der Kombination von Erst- und Zweitsprachkompetenz einführt, sondern als statistischen Interaktionseffekt der beiden metrischen Variablen modelliert (vgl. dazu Dollmann und Kristen 2009). Zwar gibt es weiter auch dann Hinweise auf die differentielle Wirkung der Bilingualität, aber sie sind deutlich schwächer und statisch nicht (mehr) signifikant. Es sieht also eher so aus, dass selbst dieser Effekt nicht so recht nachzuweisen ist – so überaus bemerkenswert er auch gewesen wäre, gerade auch in Hinsicht auch auf eine normativ-politische Bewertung der in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Maßnahmen und derjenigen, die davon eher profitieren, wenn überhaupt.

MULTIPLE INKLUSION UND ARBEITSMARKT

Eigentlich geht es bei den ethnischen Bildungsungleichheiten um das unmittelbar daran angelagerte Problem der strukturellen Integration speziell auf dem Arbeitsmarkt. Auch hier wird vermutet, dass die

multiple Inklusion, die Beibehaltung und Pflege der ethnischen Besonderheiten, in besonderer Weise hilft. Als Mechanismen dafür werden allgemein etwa die zunehmende Globalisierung und Transnationalisierung der Bildungssysteme und der Arbeitsmärkte genannt, die kulturübergreifende Kompetenzen, dabei speziell die Mehrsprachigkeit, ethnisch gemischte Netzwerke und Mehrfach-Identitäten in besonderem Maße erfordern und belohnen würden (vgl. z.B. Gogolin, Neumann und Roth 2003: 52ff.; Portes und Rumbaut 2001: 56ff.). Dagegen steht die Position, wonach wegen des Verfalls der Nutzbarkeit der ethnischen Ressourcen beim migrationsbedingten Wechsel des Kontextes derlei Effekte kaum zu erwarten seien (vgl. dazu zusammenfassend Kalter 2007: 395ff.). Das gelte speziell für den Fall der Sprache: Insoweit die Arbeitsmärkte (wie die Bildungseinrichtungen) nach wie vor in der Regel um die sprachlichen Konventionen der Aufnahmegesellschaften organisiert sind und viele Migrantensprachen (trotz ihrer unter Umständen hohen Verwendbarkeit anderswo) daher dort oft nicht produktiv eingesetzt werden können, ist von der multiplen Inklusion, verstanden als jeweils *zusätzliche* ethnische Kompetenz, Beziehung oder Identität, kaum etwas an Mehrertrag und Vorteilen zu erwarten.

In Tabelle 3 stehen die Ergebnisse der Effekte von drei Dimensionen der multiplen Inklusion (Sprache, Netzwerke und Identifikation) für vier Indikatoren der Arbeitsmarktintegration (Erwerbstätigkeit, Einkommen, Position und Status). Die Daten entstammen Analysen des Sozio-ökonomischen Panels unter Einschluss aller bisher verfügbarer Wellen von 1984 bis 2007. Die Effekte sind mit der Bildung (Eltern, eigene), dem Generationenstatus, dem Einreisealter, der Aufenthaltsdauer, den Besuchen im Herkunftsland und der ethnischen Segregation im Wohnbereich kontrolliert (nicht weiter aufgeführt; vgl. zu näheren Einzelheiten und weiteren Ergebnissen Esser 2009).

Tabelle 3: Effekte der multiplen Inklusion auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Position; multivariat kontrolliert; signifikante Ergebnisse fett

	Erwerbstätigkeit (Odds Ratios)	Einkommen (OLS)	Position (Odds Ratios)	Status (OLS)
Sprache				
Marginalität	0.87	-0.02	0.88	-0.16
Segmentation	0.89	-0.02	0.95	-0.14
Assimilation	–	–	–	–
Bilingualität	0.96	-0.01	1.02	-0.04
Netzwerke				
Marginalität	0.79	-0.01	0.99	-1.24
Segmentation	0.82	-0.02	0.87	0.16
Assimilation	–	–	–	–
ethnisch gemischt	0.97	-0.01	0.97	-0.10
Identifikation				
Marginalität	1.09	-0.01	0.91	-0.14
Segmentation	0.99	-0.03	0.83	-0.58
Assimilation	–	–	–	–
Doppel-Identität	0.96	-0.02	1.01	-0.40
Personenjahre	53437	42448	53683	41048
Cluster (Fälle)	5681	4516	5805	4365
(Pseudo-)R ²	0.13	0.23	0.16	0.32

Wenn es Effekte der multiplen Inklusion auf den Arbeitsmarkterfolg geben sollte, müssten sich die wie zuvor bei der Analyse der Effekte der Bilingualität auf die schulischen Leistungen als signifikant positive Koeffizienten zur jeweiligen Assimilation zeigen. Man sieht sofort, dass das in *keinem* Fall vorliegt: weder die Bilingualität, noch die ethnisch gemischten Netzwerke, noch die Mehrfach-Identifikation mit Aufnahme- und Entsendeland bringen für den Arbeitsmarkterfolg etwas – immer im Vergleich zur jeweiligen Assimilation. Die einzigen systematischen Zusammenhänge sind die (starken) negativen Effekte bei sprachlicher Marginalität und Segmentation, also wenn die Zweitsprache nicht beherrscht wird, und wenn sich die Orientierung

allein auf das Herkunftsland bezieht (außer beim Einkommen). Dazu kommt ein deutlicher negativer Effekt auf den Statuserwerb, wenn es überhaupt keine Freunde gibt, und auf das Einkommen, wenn es nur ethnische Freunde sind. Wenn überhaupt etwas zählt, dann ist es die Assimilation, besonders bei der Sprache. Erwähnt sei noch, dass bei den Kontrollvariablen vor allem die eigene Bildung, ein niedriges Einreisealter und eine längere Aufenthaltsdauer zum Arbeitsmarkterfolg beitragen.

Die Ergebnisse bestätigen die (insgesamt recht spärlichen) bisherigen Befunde zu den Effekten der multiplen Inklusion auf den Arbeitsmarkterfolg (vgl. Kalter 2005, Kalter 2007; Fry und Lowell 2003; vgl. dazu auch noch unten für den Spezialfall Kanada), die so gut wie alle ergeben haben, dass dafür neben der Bildung und der Betriebserfahrung insbesondere die Zweitsprachkenntnisse von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die sind zwar (allein) auch nicht hinreichend, aber zwingend notwendig, und das besonders in den prestigeträchtigen Positionen, in denen es auf Kommunikation ankommt. Die zusätzliche Beherrschung der Muttersprache und, wie sich auch zeigt, die Verfügung über ethnische Freunde und eine Identifikation auch mit der eigenen ethnischen Gruppe bringen dagegen praktisch nichts weiter. Sie sind weder hinreichend, noch notwendig für den Arbeitsmarkterfolg. Der bisher einzige empirische Hinweis auf einen positiven Arbeitsmarkteffekt der multiplen Inklusion bezieht sich auf eine Querschnittsanalyse für einen Sammelindex verschiedener Indikatoren der Sozial-Integration, ausgerechnet auch mit den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (»ethnosizer«; vgl. Constant und Zimmermann 2007). Worauf dieser andere Befund zurück zu führen ist, lässt sich aufgrund der Publikation allein nicht klären. Unklar bleibt vor allem, was der »ethnosizer«-Index als Zusammenfassung sehr verschiedener Indikatoren, etwa auch die Besuche im Herkunftsland und der Einbürgerungsabsicht, eigentlich misst, und warum die Analysen, anders als hier, nicht unter Ausnutzung der Panelinformationen vorgenommen wurden, sondern als Querschnittsanalyse von drei ausgewählten Wellen. Damit ist die (wichtige) Kontrolle unbeobachteter Heterogenität nicht möglich, die Koeffizienten in der Tendenz also nach oben verzerrt.

ÖFFNUNG DES BILDUNGSSYSTEMS?

Dass der Kern der Sozial-Integration der Migranten die strukturelle Assimilation ist, der Arbeitsmarkterfolg und dem vorgelagert die schulischen Leistungen und der Bildungserfolg, wird inzwischen kaum mehr bestritten. Auch nicht, dass dem wiederum vorausgehend einige Umstände in den Familien bedeutsam sind, wie deren Ressourcenausstattung und Bildungsnähe oder bei den Migrantenkindern die Beherrschung der jeweiligen (Bildungs-)Sprache. Das ist überall so. Fast wie selbstverständlich hat sich dabei aber, vor allem im Nachgang zu dem bekannten Pisa-Schock, die Auffassung gebildet, dass es die Migrantenkinder mit dem Bildungssystem hierzulande besonders schwer haben: Ein besonders für sie selektives Bildungssystem und der »monolinguale Habitus« der Schule etwa, umgeben von einem abwehrenden politischen, institutionellen und kulturellen Umfeld. Und wenn man das ändern würde, wäre man einen entscheidenden Schritt weiter (vgl. z.B. Geißler und Weber-Menges 2008).

Ob das empirisch stimmt, konnte man jedoch über die bisherigen Analysen der Pisa-Daten kaum erfahren. Denn dazu reicht es nicht aus, einfach nur Leistungswerte zwischen den verschiedenen Aufnahmeländern zu vergleichen; man muss auch die für die Leistungen sonst noch bedeutsamen Bedingungen kontrollieren, darunter natürlich auch bestimmte Eigenschaften der Migranten, die es aber in den Pisa-Daten nur unvollständig gibt. Zum Beispiel fehlen Messungen über die Erst- und Zweitsprachkompetenzen der Eltern und der Kinder und auch sind nicht alle wichtigen Daten für einen Vergleich der Migranten in allen Ländern erfasst worden, etwa deren nationale Herkunft und die jeweilige Sprache, aus der sich z.B. die sog. linguistische Distanz zur Sprache des Aufnahmelandes ablesen ließe. Wohl auch deshalb gab es die nötigen internationalen Vergleiche unter Einbezug der Migranten(kinder) und bestimmter Eigenschaften der Entsende- und der Aufnahmeländer kaum, und die wenigen Analysen, die sich daran gemacht haben, zeichnen ein nicht sonderlich eindeutiges Bild. Es gibt zwar durchaus einige Hinweise darauf, dass gegliederte Systeme allgemein zu einer stärkeren Statusvererbung führen, aber die Befunde sind nicht konsistent und werden von einer Reihe anderer schulischer (Kontext-)Bedingungen überlagert (vgl. z.B. Entdorf und Minoiu 2004, Schütz und Wößmann 2004; Wößmann 2005.). Immer aber kam heraus, dass vor allem anderen die Verhältnisse in

den *individuellen* Familien einen ganz erheblichen Effekt haben und dass bei den Migrantenkindern die Zweitsprachkenntnisse besonders wichtig sind, auch wenn die Familiensprache dafür in den Pisa-Studien kein besonders treffsicherer Indikator war. Wenn man das alles kontrolliert, verringern sich die ethnischen Unterschiede auch deutlich, wenngleich sie nicht ganz verschwinden, darunter hierzulande speziell für die türkischen Kinder.

Nicht geklärt wurde bei alledem jedoch die Frage, ob die größere Undurchlässigkeit eines gegliederten Systems für alle gleich sei oder ob sich das Problem für die Migrantenkinder noch einmal verschärfe. Denn das erst wäre der Kern der These, dass das (gegliederte) Bildungssystem die Migrantenkinder noch einmal *besonders* benachteilige. Ein gravierendes Problem bei den vergleichenden Analysen gerade hinsichtlich dieser These war, dass die Herkunft der Migranten nicht für alle erhoben worden war. Damit aber lässt sich die Frage nicht beantworten, welche Effekte bestimmte Bedingungen der *Herkunftsländer*, etwa deren Bildungssystem, auf den Bildungserfolg haben und evtl. die anderen Effekte überlagern, speziell die des Bildungssystems der Aufnahmeländer. Dazu kommen gewollte und ungewollte Selektivitäten, die man bei den Analysen und Interpretationen beachten muss: Finnland, das Pisa-Siegerland, etwa, hat so gut wie keine Migrantenkinder, und die traditionellen Einwanderungsländer, die auch ganz vorne sind, betreiben eine deutliche Selektionspolitik nach Qualifikation und Sprachkenntnissen.

Kurz: Das Modell wäre, wenn man das nicht in Rechnung stellt, technisch gesprochen, fehl spezifiziert. Berücksichtigt man das aber, wie es die niederländischen Soziologen de Heus, Dronkers und Levels in aktuelleren Analysen der Pisa-Studie von 2006 getan haben, so findet man deutliche Effekte der Bildungssysteme der *Herkunftsländer* auf die schulischen Leistungen der Migrantenkinder, aber *keine* Anzeichen dafür, dass die Migrantenkinder vom Bildungssystem des Aufnahmelandes noch einmal besonders betroffen wären (vgl. de Heus und Dronkers 2008; vgl. zum Vorgehen und weiteren Ergebnissen zu den Effekten der verschiedenen Ebenen auch Levels, Dronkers und Kraaykamp 2008). Ihre Nachteile durch das Bildungssystem eines Aufnahmelandes sind, so weit es sie gibt, die Nachteile aller. Das wäre zwar ohne Zweifel ärgerlich genug und könnte zu Überlegungen der stärkeren Öffnung veranlassen, aber es ist kein Hinweis auf eine dazu noch einmal besondere Benachteiligung der Migrantenkinder. Weitere Analysen der Autoren verweisen in diesem

Zusammenhang noch auf einen interessanten differentiellen Effekt: Der Zusammenhang von sozialem Status und Schulleistungen ist für die Migrantenkinder in den weiterführenden Stufen bei einem *gegliederten* Systemen *kleiner* und bei einem *integrierten* Systemen *größer* als bei den Einheimischen. Das heißt: Ein gegliedertes Bildungssystem nutzt beim sozialen Aufstieg also gerade den Migrantenkindern aus den *unteren* Bildungsschichten und eine Umstellung würde eher den ethnischen Eliten zugute kommen. Es ist so ähnlich wie bei dem Matthäus-Effekt, von dem oben bei den Wirkungen der Bilingualität die Rede war. Dazu kann man stehen wie man will, aber ein Mittel gegen die ethnische *Unterschichtung* und für die Schaffung der ethnischen Vielfalt auf gleicher Augenhöhe wäre die Abkehr vom gegliederten System so kaum. Es wäre die ethnische Vielfalt für die Eliten und die ethnische Unterschichtung für die anderen.

KANADA?

Kurz: Die Bildungsinstitutionen der Aufnahmeländer und die in den Schulen hier und da auch in »Modellversuchen« ausprobierten multikulturellen Maßnahmen der Öffnung haben die Effekte für die Integration der Migrantenkinder allem Anschein nicht, die man ihnen oft zuschreibt, und eine Änderung des gegliederten Bildungssystems müsste schon anders begründet werden, wozu es, das sei noch angefügt, durchaus gute Gründe geben mag. Anders als man das gerne vermuten möchte, scheinen die politischen und institutionellen Vorgaben in den Aufnahmeländern empirisch ohnehin nur eine eher untergeordnete Bedeutung zu haben. Das gilt, zunächst doch erstaunlicherweise, auch für den Modellfall der offensiv vertretenen institutionellen und kulturellen Öffnung in einigen der traditionellen Einwanderungsländer wie Kanada, Australien oder Neuseeland. Für diese Länder war in den Pisa-Studien festgestellt worden, dass es in der Tat so gut wie keine Nachteile der Migrantenkinder im Vergleich zu den Einheimischen gebe, und das bestärkte, verständlicherweise, die Bewunderung für das Modell »Kanada«. Zwar konnte Kanada bei den verfeinerten Analysen der Pisa-2006-Daten bei De Heus, Dronkers und Levels nicht berücksichtigt werden, weil ausgerechnet hierfür die nötigen Informationen über die Herkunftsländer fehlten, immerhin aber Australien und Neuseeland.

Im einfachen Vergleich haben die Migrantenkinder dort tatsächlich deutliche Vorteile, und solche Balkendiagramme sieht man dann gerne in den vielen Beiträgen, die sich über die schlimmen Verhältnisse in den neuen Einwanderungsländern aufregen und alles so haben möchten wie dort. Der Effekt ist aber, wenn man genauer hinsieht, je nach Bildung der Eltern unterschiedlich: Es sind die Migrantenkinder aus den *besser* gebildeten Familien, die die Vorteile in den traditionellen Einwanderungsländern haben, *nicht* aber die aus den unteren Schichten, die dort ähnlich schlecht dran sind wie anderswo, und wenn man das berücksichtigt, gibt es keine (statistisch signifikanten) Vorteile der traditionellen Einwanderungsländer mehr. Also wieder so etwas wie ein Matthäus-Effekt. Es ist, wie es aussieht, also vor allem die mit der kulturellen Öffnung für die anwesenden Migranten gleichzeitig betriebene strikte *Selektionspolitik* nach Sprache und Qualifikation bei der Einwanderung, die den *Anschein* erzeugt als ginge es den Migranten(kindern) in den traditionellen Einwanderungsländern besser als in den neueren Einwanderungsländern Europas (vgl. auch Levels, Dronkers und Kraaykamp 2008: 846ff.; vgl. auch Entorf und Miniou 2004). Die kulturelle Öffnung der traditionellen Einwanderungsländer kommt somit in erster Linie den (ethnischen) Eliten zugute. Eine sonderlich förderliche Wirkung gerade für diejenigen, die es am nötigsten hätten, hat sie jedoch offenkundig nicht. Ganz ähnlich wie oben bei den Effekten der Bilingualität.

Anzufügen wäre noch, dass sich nach den Analysen von de Heus, Dronkers und Levels ein *allgemein* höherer Aufwand im Bildungssystem speziell für die Integration der zweiten Generation auszahlt, und wenn es etwas einzusetzen gäbe, dann wäre das wohl der am ehesten begründbare Schlüssel. Aber weder »linke« Regierungen, noch eine offenere Migrations- und Integrationspolitik, noch Unterschiede in den Einbürgerungsregeln oder eine besondere Anti-Diskriminierungspolitik der Aufnahmeländer beeinflussen die schulischen Leistungen der Migrantenkinder und damit ihre Lebenschancen sonderlich, woran das auch immer liegen mag. Angefügt sei in diesem Zusammenhang auch noch, dass es auch auf dem Arbeitsmarkt etwa in Kanada kaum anders zugeht als sonst wo: Wer nicht wenigstens eine der offiziellen Landessprachen beherrscht, hat dort die gleichen Nachteile wie anderswo (vgl. z.B. die Analysen von Shapiro und Stelcner 1997 oder Pendakur und Pendakur 2002; siehe insgesamt dazu: Esser 2006: 467ff.). Die kulturelle Öffnung der traditionellen Einwanderungsländer nutzt, wie es scheint, wieder einmal eher denen,

die einer besonderen Unterstützung nicht bedürfen – wenn man sie überhaupt herein lässt.

WAS NUN?

Wer die geläufigen öffentlichen Diskurse zur Integration von Migranten gewohnt ist, mag von den theoretischen Zusammenhängen und empirischen Ergebnissen des Verhältnisses von Integration und Multikulturalität überrascht sein: Die so oft und zu Recht als »Bereicherung« gewünschte und auch eingeforderte ethnische Vielfalt und kulturelle Heterogenität »auf gleicher Augenhöhe« setzt schon begrifflich eine bestimmte Form der »Assimilation« voraus: Die »Assimilation« in den Lebenschancen. Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg hängen aber, wie sich inzwischen unzweideutig gezeigt hat, stark von einer gewissen kulturellen und sozialen Orientierung an den institutionellen und auch kulturellen, ohnehin nicht einfach änderbaren Vorgaben der Aufnahmegesellschaften ab, dem Erwerb von Zweitsprachkompetenzen vor allem, aber auch der Aufnahme von interethnischen Beziehungen, speziell für den Arbeitsmarkterfolg. Die im Zuge der Kritik an den traditionellen Assimilationsmodellen entwickelten Hypothesen, dass die ethnischen Ressourcen und speziell die multiple Inklusion sowie die kulturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaften die Integration der Migranten mehr unterstütze als die – oft auch als Zumutung oder Belastung empfundene – einseitige »Assimilation«, haben sich dagegen kaum erhärten lassen: Die multiple Inklusion (in Sprache, Netzwerken und Identitäten) wirkt sich weder auf die schulischen Leistungen, noch auf den Arbeitsmarkterfolg merklich aus, und auch die institutionelle wie die kulturelle Öffnung der Bildungssysteme und der Aufnahmeländer insgesamt ändern sonderlich etwas.

Es sieht also so aus als hätte sich auch angesichts der »New Immigration« für die Integration gegenüber der Situation bei der klassischen »Old Immigration« kaum etwas geändert: Ohne die strukturelle Assimilation und die dafür erforderlichen kulturellen und sozialen Angleichungen geht es nicht – gerade dann, wenn das Ziel die ethnische Vielfalt ist und daher ethnische Schichtungen verhindert werden sollen. Wenn man sich die empirischen Zusammenhänge ansieht, kommt es, wie das immer wieder auch früher schon zu beobachten gewesen ist, vor allem auf die Verhältnisse in den *individuellen* Fa-

milien und ihre jeweilige *individuelle* Migrationsbiographie an – und weniger, wenn überhaupt, auf die institutionellen und kulturellen Makro-Kontexte, wenn man die nicht sonderlich öffnenden gezielten Selektionseffekte nach Qualifikation und Sprache in den traditionellen Einwanderungsländern außer Acht lässt.

Das ist, verständlicherweise, für manchen kaum glaublich, der nichts als helfen will und an die Möglichkeiten politischer und institutioneller Interventionen glaubt, und sonderlich politisch korrekt klingt das alles auch nicht und könnte auch zum Beifall von der ganz falschen Seite veranlassen. Aber was soll man machen? In die Schublade? Fallstudien, die was anderes sagen? Die Ergebnisse als Ideologie abtun? Am besten wäre, die Sachen noch einmal und dann gründlich und richtig zu untersuchen und zu sehen, was dann geschieht. Aber nach allem, was sich abzeichnet, müsste dann schon viel geschehen.

Wenn man es sich etwas genauer überlegt, ist das Ergebnis ohnehin alles andere als unverständlich: Meist sind die *Nahumwelten* in Familie und Nachbarschaft deutlich handlungsrelevanter als die immer doch recht weit entfernten »Institutionen« einer Gesellschaft, und nicht alles, was politisch intendiert wird, hat dann auch gleich die durchschlagenden Effekte, an die man geglaubt hat. Oft sogar ganz andere. Denn häufig gibt es eigene Prozessdynamiken, Pfadabhängigkeiten und allenfalls längerfristig beeinflussbare Vorgänge, die einen unmittelbaren Durchgriff institutioneller Interventionen erschweren oder in eine ganz andere Richtung lenken, auch gegen allen guten Willen. Die Integration von Migranten gehört ohne Zweifel auch dazu, und der Regelfall ist, dass sie auch unter günstigen Bedingungen erst über die Abfolge mehrerer Generationen stattfindet. Dafür kann man die ohne Zweifel vorhandenen Barrieren kleiner zu machen oder ganz auszuräumen versuchen, beispielsweise durch die Eröffnung von möglichst *frühzeitigen interethnischen* Kontakten, etwa in Kindergärten und Vorschulen, in denen frühzeitig genug und mit Kompetenz die erkennbaren Schwierigkeiten angegangen werden können – auch ohne dass dazu viel an besonderer (Migrantenkinder-)Pädagogik nötig wäre. Aber auch das wird nicht über Nacht helfen, jedoch wahrscheinlich immer noch eher als die vielen gut gemeinten, aber inzwischen eigentlich gescheiterten Versuche, die Integration über allerlei »multikulturelle« Maßnahmen zu unterstützen, von denen niemand so recht weiß oder auch nur geprüft hat, ob sie etwas taugen.

LITERATUR

- Alba, Richard, Why We Still Need a Theory of Mainstream Assimilation, in: Frank Kalter, Hg., Migration und Integration, Sonderheft 48 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden 2008 (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 37-56.
- Alba, Richard, und Victor Nee, Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration. Cambridge 2003 (Harvard University Press).
- Bean, Frank D., und Gillian Stevens, America's Newcomers and the Dynamics of Diversity. New York 2003 (Russell Sage Foundation).
- Berry, John W., Psychology of Acculturation. Understanding Individuals Moving between Cultures, in: Richrad W. Brislin, (Hg.), Applied Cross-Cultural Psychology, Newbury Park/London/New Delh 1990 (Sage Publications) S. 232-253.
- Berry, John W., Jean S. Phinney, David L. Sam und Paul Vedder, Hg., Immigrant Youth in Transition. Acculturation, Identity, and Adaptation Across National Contexts, Mahwah, NJ, und London 2006 (Lawrence Erlbaum Publishers).
- Carliner, Geoffrey, Wage Differences by Language Group and the Market for Language Skills in Canada, in: The Journal of Human Resources, 16, 1981, S. 384-399.
- Constant, Amelie und Klaus F. Zimmermann, Measuring Ethnic Identity and Its Impact on Economic Behavior, IZA-Working Paper 3063, Bonn 2007.
- Dollmann, Jörg und Cornelia Kristen (2009): Herkunftssprache als Ressource für den Schulerfolg? – Das Beispiel türkischer Grundschulkinder. In: Cristina Allemann-Ghionda, Petra Stanat, Kerstin Göbel und Charlotte Röhner (Hg.): Migration, Identität, Sprache und Bildungserfolg. Zeitschrift für Pädagogik, 55. Beiheft.
- Entorf, Horst, und Nicoleta Miniou, PISA Resutls: What a Difference Immigration Law Makes, IZA-Discussion Paper 1021, Bonn 2004.
- Esser, Hartmut, Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migrantinnen. Frankfurt a.M. und New York 2006 (Campus).
- Esser, Hartmut, Der Streit um um die Zweisprachigkeit: Was bringt die Bilingualität?, in: Ingrid Gogolin und Ursula Neumann, Hg.,

- Streitfall Zweisprachigkeit – The Bilingualism Controversy. Wiesbaden 2009 (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 69-88.
- Fry, Richard, und Lowell B. Lindsay, The Value of Bilingualism in the U.S. Labor Market, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 57, 2003, S. 128-140.
- Geißler, Rainer, und Sonja Weber-Menges, Migrantenkinder im Bildungssystem: doppelt benachteiligt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 49, 2008, S. 14-22.
- Gogolin, Ingrid, Streitfall Zweisprachigkeit – The Bilingualism Controversy: Les Préludes, in: Ingrid Gogolin, Hg., *Streitfall Zweisprachigkeit*, Wiesbaden 2009 (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 15-30.
- Gogolin, Ingrid, Ursula Neumann und Hans-Joachim Roth, Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Bonn 2003 (Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Nr. 107).
- de Heus, Manon, Jaap Dronkers und Mark Levels, Immigrant Pupils' Scientific Performance : The Influence of Educational System Features of Countries of Origin and Destination, Florenz (European University Institute) 2009.
- Kalter, Frank, Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Martin Abraham und Thomas Hinz, Hg., *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde*, Wiesbaden 2005 (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 303-332.
- Kalter, Frank, Ethnische Kapitalien und der Arbeitsmarkterfolg Jugendlicher türkischer Herkunft, in: Monika Wohlrab-Sahr und Levent Teczan, Hg., *Konfliktfeld Islam in Europa. Soziale Welt. Sonderband 17*. Baden-Baden 2007 (Nomos), S. 393-417.
- Levels, Mark, Jaap Dronkers und Gerbert Kraaykamp, Macro-Level Effects on Immigrant Children's Education, in: *American Sociological Review*, 73, 2008, 835-853.
- Pendakur, Krishna, und Ravi Pendakur, Language as Both Human Capital and Ethnicity, in: *International Migration Review*, 36, 2002, S. 147-177.
- Portes, Alejandro, und Rubén G. Rumbaut, *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley, Los Angeles und London 2001 (University of California Press).

- Portes, Alejandro, und Min Zhou, The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 530, 1993, S. 74-96.
- Schütz, Gabriela, und Ludger Wößmann, Chancengleichheit im Schulsystem: Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren, Ifo Working Paper 17, München 2005
- Shapiro, Daniel M, und Morton Stelcner, Language and Earnings in Quebec: Trends over Twenty Years, 1970-1990, *Canadian Public Policy – Analyse De Politiques*, 23, 1997, S. 115-140.
- Wößmann, Ludger, Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21-22, 2003, S. 33-38.
- Wößmann, Ludger, How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the US, CESifo Working Paper 1162, München 2004
- Zhou, Min, Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation, in: Charles Hirschman, Philip Kasinitz und Josh DeWind, Hg., *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York 1999 (Russell Sage Foundation), S. 196-212.

Jugendliche Gewalt und familiäre Erziehung in interkulturellen Kontexten

HACI HALIL USLUCAN

1. EINLEITUNG

Aggression und Gewalt im Jugendalter ziehen seit einigen Jahren sowohl ein enormes sozialpolitisches Interesse auf sich – nicht zuletzt durch dramatische Gewaltvorfälle an Schulen-, und sind darüber hinaus spätestens seit den 1970er Jahren auch ein wissenschaftlicher »Dauerbrenner«. Wenn dann hierbei jugendliche Migranten involviert sind, scheinen sich die Fragen gelungener bzw. misslungener Integrationsprozesse fast von selbst zu stellen.

In der bisherigen Forschung zum jugendlichen Gewalthandeln dominieren psychologische und soziologische Erklärungsansätze. Diese Ansätze sind u.a. dadurch gekennzeichnet, dass sie Jugendgewalt als ein multifaktoriell bedingtes Problem begreifen, wobei generell das Konstrukt Gewalt interaktiv gedeutet wird, d.h. es wird nicht nur als eine Eigenschaft von Personen betrachtet, sondern auch als ein Ergebnis von Auseinandersetzungen mit Bedingungen und Situationen der gesellschaftlichen Umwelt.

Entwicklungspsychologisch stellt die Jugend eine entscheidende Phase der Identitätsbildung und der moralischen Reifung dar, in der verschiedene Verhaltensweisen ausprobiert und wieder abgelegt werden. Diese mit altersspezifischen Mitteln zu bewältigenden Entwicklungsaufgaben können sich, falls sie nicht adäquat bewältigt werden, zu subjektiven emotionalen Krisen zuspitzen. Mit »Entwicklungsaufgaben« bezeichnet die Psychologie ein spezifisch für diese bestimmte Lebensphase zugeschnittenes Set von Handlungsanforderungen

und Kompetenzen. Sowohl die Folgen aber auch die Ursachen des Scheiterns bei der Bewältigung der Entwicklungsaufgaben können ein Problemverhalten wie z.B. Gewalt als eine Handlungsoption nach sich ziehen, um lebensphasenspezifische Verunsicherung und Überforderung zu bewältigen.

Ein wesentlicher Konflikt bzw. eine wesentliche Motivation zur Gewalt und Delinquenz in der Jugendphase in modernen Gesellschaften bildet der sogenannte »maturity gap«, d.h. eine »Reifungslücke« zwischen dem biologischem Alter und Fähigkeiten der Jugendlichen und dem sozialen Alter und ihren Erfordernissen (Moffitt 1993). Studien, die den Zusammenhang zwischen psychologischem Wohlbefinden und Alter untersuchen, zeigen, dass fast in allen Bereichen des Lebens wie Familie, Arbeit, Einkommen etc. Menschen unter 30 Jahren am unzufriedensten sind, sich jedoch hinsichtlich ihrer körperlichen Gesundheit durchwegs positiver als ältere Gruppen zeigen (Gove 1985). Die Erfahrung sozialer Anomie, das Gefühl, den eigenen »Platz in der Gesellschaft« noch nicht gefunden zu haben, scheint im Jugendalter am stärksten ausgeprägt zu sein. Die Adoleszenz ist für männliche wie für weibliche Jugendliche häufig auch durch ein Fehlen an sozialer Einbettung, normativer Führung und klaren Verantwortlichkeiten gekennzeichnet. Delinquenz ist aus dieser Perspektive als eine Form zu verstehen, Grenzen zu testen und an der Welt der Erwachsenen zu partizipieren; und sie ist als Zeichen eines jugendlichen Autonomieanspruchs zu werten.

Forschungsstrategisch ist auf die Notwendigkeit hinzuweisen, zwischen verschiedenen Erscheinungsformen und Dimensionen von Gewalt zu differenzieren, die in den folgenden Ausführungen auch vorgenommen werden. Denn bei einer Fokussierung nur auf physische Gewaltformen besteht die Gefahr, jene psychischen bzw. kognitiven Vorformen und Faktoren von Gewalt zu vernachlässigen, auf deren Grundlagen oftmals die physische Gewalttätigkeit aufbaut. Hiermit sind in erster Linie gewaltaffine, wie etwa autoritäre Einstellungen gemeint. Die Gewaltlatenz solcher Einstellungen wird durch individuelle, ebenfalls gewaltaffine Persönlichkeitsmerkmale wie Erregbarkeit (Sturzbecher 1997) beeinflusst. Noch näher an den konkreten Gewalthandlungen ist die Gewaltakzeptanz als Normalität zur Regelung von Beziehungen und Konflikten und die Gewaltbereitschaft (Heitmeyer u.a. 1995). Die manifeste Gewalttätigkeit bildet dann gewissermaßen den eskalierenden Endpunkt der Verletzung der Integrität anderer. Deshalb ist in den folgenden empirischen Studien zu

Gewaltbelastungen stets die Differenzierung in gewaltbilligende Einstellungen bzw. Gewaltakzeptanz, physische Gewalttäterschaft und in Gewaltopferschaft bzw. Viktimisierung durchgeführt worden.

Hinsichtlich des lebensgeschichtlichen Verlaufs von Gewalthandlungen zeigen einschlägige Studien (Rutter 1995; Loeber & Farrington 1998), dass die Gewaltrate ab dem 13. Altersjahr stark ansteigt, um dann nach dem 20. Altersjahr wieder abzusinken. Insbesondere was die Billigung von Gewalt betrifft, wird in der Forschung von einem »Aging-out-Phänomen« gesprochen (Melzer 2000); d.h. mit zunehmendem Alter und der adäquateren Bewältigung von Entwicklungsaufgaben wird kognitiv Gewalt als eine Strategie der Konfliktlösung unattraktiver.

Dabei zeigt sich im Einzelnen: Ein früher Beginn von Gewalttätigkeit geht mit einer erhöhten Gewalt- und Delinquenzrate einher (Tolan 1987). Osborn und West (1978) bspw. berichten, dass 61 % der Männer, die vor ihrem 14. Lebensjahr Straftaten begangen haben, auch vor dem Alter von 25 Jahren erneut eine Straftat begingen, während nur 36 % derjenigen, die im Alter von 17 bis 19 Jahren eine Straftat begingen, im selben Zeitraum erneut rückfällig geworden sind. Die meisten Formen der Devianz, wie etwa Diebstahl, Raub, Vandalismus und Gewalt verschwinden zudem vielfach mit Anfang 20, spätestens aber mit Anfang 30 Jahren. Gleichwohl männliche Jugendliche deutlich stärker in diese Formen der Delinquenz involviert sind, gilt dieser Alterstrend für beide Geschlechter (Gove 1985). Präzisierend ist jedoch hinzuzufügen, dass nicht die physikalische Variable Alter als ursächlich angenommen wird, sondern die in der Regel mit dem Alter einhergehenden psychischen Veränderungs- und Entwicklungsprozesse.

Damit in engem Zusammenhang hat sich in der Gewaltforschung die von Moffitt (1993) vorgeschlagene Taxonomie in »adolescence-limited« und »life-course-persistent antisocial behaviour« durchgesetzt. Diese beiden Gruppen zeigen markante Unterscheidungen, sowohl was die Ätiologie, als auch den Verlauf, die Prognose und die Behandlung von Gewalthandlungen betrifft. Ferner lassen sich bei der Entwicklung des aggressiven Verhaltens Frühstarter von Spätstartern unterscheiden, wobei das Alter von 14 Jahren als »Marker« zugrunde gelegt wird (Piquero & Chung 2001). Während Frühstarter durch eine häusliche Umgebung mit geringer elterlicher Aufsicht, negativen Erziehungspraktiken, aggressivem Verhalten während der Kindheit und einer Ablehnung durch Gleichaltrige charakterisiert sind, weisen

Spätstarter während ihrer Kindheit nur in geringem Maße aggressive Verhaltensweisen auf; vielfach kommen Eltern von Spätstartern ihrer Aufsichtspflicht nur mäßig nach und haben selbst häufig Partnerschaftskonflikte. Die Delinquenz von Spätstartern weist eine eher vorübergehende Natur auf und ist in vielen Fällen weniger gravierend; sie ist vielfach als ein »Ausprobieren« von sozialen Rollen zu werten, die abgelegt werden, wenn dieses Verhalten aus subjektiver Perspektive als nicht mehr funktional betrachtet wird (Tolan 1987). Längsschnittstudien zeigen, dass nur rund 1 bis 4 % aller Delinquenten ihre erste Straftat nach dem Alter von 17 Jahren begehen; ein »adult onset crime« scheint daher eher rar zu sein (Farrington, Ohlin & Wilson 1986).

2. FAMILIALE EINFLUSSFAKTOREN AUF JUGENDLICHE GEWALT

Die Beschäftigung mit den Ursachen delinquenten Verhaltens kommt um die Institution der Familie nicht umhin; denn von der Familie gehen die bedeutendsten Impulse für Sozialisation und individuelle Entwicklung junger Menschen aus. Sowohl für die Entwicklung als auch für die Verfestigung von Verhaltensauffälligkeiten bei Jugendlichen haben sich in der familienpsychologischen Forschung u.a. folgende Aspekte als relevant herausgestellt: 1) ein hohes Ausmaß an elterlicher Uneinigkeit und fehlender Gemeinsamkeit in der Ausübung der Erzieherrolle; 2) ein wenig kontrollierendes und ein inkonsistentes Disziplinierungsverhalten der Eltern und 3) ein elterlicher Erziehungsstil, der sich durch geringe emotionale Nähe und Unterstützung sowie durch harte elterliche Disziplinierungsgewalt auszeichnet (Baumrind 1989; Dishion 1990; Loeber & Hay 1997; Lösel & Bliesener 1998; Mansel & Hurrelmann 1998; Mansel 2000; Rojek 1995). Zwar verweisen diese Faktoren allesamt auf Defizite im Familien- und Erziehungsklima, jedoch bleibt in diesen Studien häufig unklar, auf welche Dimensionen jugendlicher Gewalt die erwähnten Familien- und Erziehungsvariablen besonders wirken.

Innerhalb der familialen Interaktionen haben sich ferner der Erziehungskontext bzw. die *elterlichen Erziehungsstile* als eine bedeutsame Dimension heraus gestellt. Generell herrscht in der pädagogisch psychologischen Forschung Einigkeit darüber, dass neben genetischen Dispositionen die elterlichen Erziehungsstile als die entschei-

denden, verhaltensformierenden Aspekte der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen zu betrachten sind (Rowe 1997; Fuhrer 2005). Und innerhalb der Vielfalt der elterlichen Erziehungsstile selbst konnten wir in unserer Forschung differenzierend heraus arbeiten, dass speziell für die Gewaltprädiktion der *inkonsistente elterliche Erziehungsstil* eine entscheidende Variable ist. Dabei kann zwischen Konsistenz bzw. im umgekehrten Sinne von Inkonsistenz sowohl zwischen den Elternteilen (Mutter und Vater) als auch von einer zeitlichen Inkonsistenz innerhalb der Verhaltensweisen eines Elternteils unterschieden werden, etwa der unterschiedlichen Reaktionen bei einander vergleichbaren erzieherischen Situationen. Allgemein lässt sich festhalten, dass je inkonsistenter die elterliche erzieherische Haltung von Kindern bzw. Jugendlichen erlebt werden, desto schwieriger fällt es den Kindern, eine eigene Verhaltenskontrolle und -steuerung und Antizipation zukünftiger elterlicher Handlungen auszubilden. Zu vermuten ist, dass erzieherisch unberechenbar erlebte Elternteile die Kompetenz von Kindern und Jugendlichen, das Verhalten von Koakteuren im Alltag angemessen zu antizipieren, vermindern, weshalb diese dann häufiger in Konflikte mit Gleichaltrigen geraten und durch die höhere Konflikthanfälligkeit auch ein höheres Maß an Vulnerabilität zeigen bzw. vermehrt in die Opferrolle geraten; hingegen ein durch den Gebrauch argumentativer Diskurse erfolgende, auf Begründungen basierende Eltern-Kind-Interaktion sich günstig für die Entwicklung einer autonomen Moral und für die Ausbildung der Selbststeuerung auswirkt, wie sie Studien zu Moralentwicklung und Demokratieerziehung heraus stellen.

Neben dieser inkonsistenten Erziehung haben sich in der Erziehungsstilforschung bereits seit langer Zeit aber auch folgende Dimensionen für die Genese von Delinquenz als bedeutsam erwiesen, die wir in einer eigenen Studie im interethnischen Vergleich jugendlicher vorstellen werden: aggressive Strenge, elterliche Unterstützung und elterliche Forderung wie etwa Forderung nach Verhaltensdisziplin. Diese können im Verbund mit anderen elterlichen Erziehungshaltungen delinquenzanfällige Persönlichkeitsentwicklungen begünstigen. Vielfach ist elterliche Strenge in der Erziehung verbunden mit einem einseitigen Interaktionsgefälle und ist des Weiteren gekennzeichnet durch eine Irreversibilität der Verhaltensweisen: Eltern können bestimmte Verhaltensweisen zeigen, die ihr Kind ihnen gegenüber nicht wiederholen kann, weil dieses Verhalten gegen etablierte Normen des Takts, der Höflichkeit und der Elternautorität ver-

stößt; insbesondere ist dieser Zusammenhang in Migrantenfamilien stärker zu beobachten. Aggressives Verhalten wird dann begünstigt, wenn einerseits dem Kind hohe Forderungen abverlangt werden, bestimmte Ziele zu erreichen, gleichzeitig das Kind aber wenig Unterstützung von den Eltern erfährt bzw. Eltern nicht in der Lage sind, dem Kind auch die angemessenen Problemlösetechniken beizubringen und dadurch Kinder und Jugendliche überfordern.

3. JUGENDLICHE GEWALT IM INTERKULTURELLEN KONTEXT

Eine Vielzahl von Studien weist auf eine stärkere Gewaltbelastung von Jugendlichen nichtdeutscher Herkunft hin, insbesondere türkischstämmiger gegenüber deutschen Jugendlichen (BMI/BMJ 2001; Lösel & Bliesener 2003; Pfeiffer & Wetzels 2000). Zugleich wird unterstrichen, dass diese auch hinsichtlich des familialen Klimas und der erlebten Erziehung im Vergleich zu deutschen Jugendlichen wesentlich ungünstigere Werte aufweisen (Pfeiffer & Wetzels 2000). Beispielsweise zeigen empirische Studien, die Mitte der 1990er Jahre in Bayern durchgeführt wurden, eine stärkere Belastung von Migrantenjugendlichen (Funk 1995). Bei einer deliktspezifischen Betrachtung wurde dabei deutlich, dass bei verbalen Aggressionen und leichten Körperverletzungen Migrantenjugendliche unterrepräsentiert, bei schweren Körperverletzungen dagegen überrepräsentiert sind. Schwind und Mitarbeiter machen im Schulkontext auf den sozial- und schulpolitisch bedeutsamen Befund aufmerksam, dass der Anteil von Migrantenjugendlichen einen Einfluss auf das vorherrschende Gewaltniveau habe; so steige die Gewalttätigkeit an einer Schule erst dann, wenn der Anteil von Migranten- und Aussiedlerjugendlichen einen Schwellenwert von 30 % überschreite (Schwind et al. 1995). Die intuitive Implikation dieses Befundes jedoch, sozialpolitisch für eine bessere Entzerrung zu sorgen und den Migrantenanteil unter 30 % zu halten, ignoriert die gegenwärtige demographische Entwicklung; denn diese zeigt, dass in den meisten westdeutschen Großstädten der allgemeine Migrantenanteil, nicht nur der Jugendlichen, weit über 30 % liegt und somit eine solche Quote kaum, bzw. nur punktuell erreichbar ist.

Zu etwas abweichenden Ergebnissen kommt Fuchs (1999), der bei einer Befragung an bayerischen allgemeinbildenden und Berufs-

schulen mit 3609 Schülern (unter ihnen 242 nichtdeutsche Jugendliche) feststellt, dass bei den Vorfällen, die für Gewalt an bayerischen Schulen konstituierend sind bzw. am häufigsten vorkommen, und zwar bei der verbalen Gewalt, sich deutsche und Migrantenjugendliche nicht unterscheiden. Gleichwohl liegen jedoch die Raten der physischen Gewalt bei Migrantenjugendlichen, bei einem allgemein niedrigen Gewaltniveau, um etwa 0.1 bis 0.2 Skaleneinheiten höher als die der deutschen Jugendlichen (bei einer Skala von 0 bis 4). Weitergehende Analysen zeigen aber, dass der Einfluss des »Ausländerstatus« auf die Gewalttätigkeit abnimmt, wenn sozialstatistische Variablen in die Varianzanalysen mit aufgenommen werden.

Trotz dieser Befunde darf dabei jedoch nicht verschwiegen oder übersehen werden, dass die überwiegende Mehrzahl der Jugendlichen weder mit Gewalt und Devianz, noch mit Pathologien auffällig wird. Zugleich ist auch bei der Frage der Vergleichbarkeit der Gewaltbelastung von deutschen und Migrantenjugendlichen vor Augen zu führen, dass ein allein auf ethnische bzw. staatsbürgerliche Unterschiede basierender Vergleich in der Regel zu einer statistischen Verzerrung und in Folge zu einer höheren Kriminalitätsbelastung von Migrantenjugendlichen führt. Denn Migrantenjugendliche rekrutieren sich überwiegend aus unteren sozialen Schichten, weshalb es hier zu einer Konfundierung, zu einer Überlappung, von Ethnie und Schicht kommt.

Um bspw. die Gewalt deutscher und türkischer Jugendlicher angemessen vergleichen zu können, gilt es, die Migrationsbelastungen, die häufig mit geringeren Bildungschancen für Migrantenjugendliche einher gehen, mit zu berücksichtigen. Die Prävalenz sowie die Entwicklung gewalttätigen Verhaltens sind nicht unabhängig vom Bildungshintergrund. So ist in der Forschung bereits mehrfach dokumentiert, dass gewalttätige Auseinandersetzungen häufiger in Hauptschulen auftreten und Gymnasien mit diesem Problem deutlich weniger konfrontiert sind (Babka von Gostomski 2003). Gleichzeitig ist eine deutlich stärkere Präsenz türkischer Jugendlichen in Hauptschulen zu verzeichnen.

Für Heranwachsende ist der besuchte Schultyp verbunden mit erlebter Benachteiligung und birgt schlechtere Zukunftsperspektiven und Chancen für späteres soziales Prestige, gehobenes Einkommen und vor allem Selbstverwirklichung. Auch ist im Auge zu behalten, dass türkische Jugendliche bei Eintritt in die Schule im Vergleich zu deutschen Kindern generell schwierigere Voraussetzungen für eine

entsprechende schulische und soziale Entwicklung mitbringen, so etwa geringere Deutschkenntnisse haben, die sowohl auf dem eher bildungsfernen als auch auf den kulturellen Hintergrund ihrer Eltern und deren Migration zurück zu führen sind. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das hiesige Schulsystem weitestgehend auf die deutsche Mittelschicht zugeschnitten ist (Bommers & Radtke 1993).

Trotz zahlreicher Studien lassen sich die Befunde nur schwerlich verallgemeinern, da sie offensichtlich starken regionalen Schwankungen unterworfen sind; so zeigen bspw. die Befunde, je nach ethnischer Dichte und Integrationsgrad der Migrantenjugendlichen unterschiedlich starke Gewaltbelastungen auf; auch wird kaum in der Forschung die Frage gestellt, in welchem Maße die Gewaltbelastung in den Herkunftsregionen der Migrantenjugendlichen selbst ausfällt; d.h. es wird nicht die Frage gestellt, ob diese auf kulturell bedingte Gewalt begünstigende Erziehungsvariablen oder auf den Minderheitenstatus und eventuell damit einhergehende soziale Faktoren zurückzuführen ist.

4. ELTERLICHE ERZIEHUNG UND HÄUSLICHE GEWALT IM INTERKULTURELLEN KONTEXT

In einer eigenen empirischen Studie sind wir der Frage nachgegangen, wie elterliche Erziehung mit häuslicher Gewalterfahrung im interkulturellen Kontext verschränkt ist. Methodisch haben wir hier einen Ansatz gewählt, der sowohl die Jugendlichen- als auch die Elternperspektive einbezog. Diese empirische Fragebogenuntersuchung wurde an ausgewählten Berliner Oberschulen mit 304 Jugendlichen deutscher und 214 Jugendlichen türkischer Herkunft durchgeführt. Von den türkischen Jugendlichen war die überwiegende Mehrzahl, nahezu 85 %, in Deutschland geboren. Das Durchschnittsalter der deutschen Jugendlichen betrug 13,60 Jahre ($SD = .67$), das der türkischen 13,94 Jahre ($SD = .63$). Deutliche Unterschiede gab es hinsichtlich des besuchten Schultyps: So gingen 17,8 % der deutschen Jugendlichen auf die Hauptschule, 10,8 % auf die Realschule, 22,4 % gingen auf eine Gesamtschule und nahezu die Hälfte (49 %) besuchte das Gymnasium. Von den türkischen Jugendlichen besuchten dagegen 23,8 % die Hauptschule, 41,6 % die Realschule, lediglich 3,7 % eine Gesamtschule und 30,8 % das Gymnasium.

Die befragten Eltern setzten sich wie folgt zusammen: Es nahmen 412 deutsche (225 Mütter und 187 Väter) und 239 türkische Elternteile (131 Mütter und 108 Väter) an der Untersuchung teil; das Alter der deutschen Mütter variierte von 29 bis 61 Jahren ($M = 43.2$ Jahre; $SD = 5.35$), das der türkischen variierte von 30 bis 61 Jahren ($M = 38.2$ Jahre; $SD = 4.9$). Die Altersspanne der deutschen Väter bewegte sich zwischen 28 und 66 Jahren mit einem Durchschnitt von 46 Jahren ($SD = 6.94$). Die Altersspanne der türkischen Väter variierte von 34 bis 65 Jahren mit einem Durchschnitt von 41.9 Jahren ($SD = 5.9$). Die türkischen Väter waren, wie ebenfalls die türkischen Mütter, im Vergleich zu ihren deutschen Geschlechtsgenossinnen, rund fünf Jahre jünger.

Erhebungsinstrumente:

Die eingesetzten Erhebungsinstrumente bezogen sich auf elterliche Erziehungsstile, die Wahrnehmung dieser Erziehungsstile von den Jugendlichen, erlebte elterliche Gewalt, beobachtete Gewalt zwischen den Eltern und eigene aktive wie passive Gewalterfahrungen der Jugendlichen. Alle Instrumente wurden bereits in der Voruntersuchung bei entsprechenden deutschen und Jugendlichen türkischer Herkunft in einem Gymnasium und einer Hauptschule in Berlin eingesetzt und hatten sich für die entsprechende Altersgruppe als verständlich erwiesen. Was die Erziehungsstile betrifft, so sind hierbei die folgenden Dimensionen erzieherischen Handelns ausgewertet worden: aggressive Strenge der Eltern, Unterstützung der Eltern, Forderung der Eltern nach Verhaltensdisziplin (Seitz & Götz 1979) und elterliche Inkonsistenz bei der Erziehung (Krohne & Pulsack 1995). Die Reliabilitäten dieser Skalen, die zwischen acht bis zwölf Items umfassen, variierten zwischen Cronbach's Alpha = .70 und .85 für die Elternversionen in beiden Gruppen, zwischen .73 und .85 in den beiden Jugendlichengruppen und waren als relativ zuverlässig bzw. befriedigend zu betrachten. Von den Eltern erfahrene Gewalt (sieben Items) und die Partnerschaftsgewalt (fünf Items) zwischen den Elternteilen wurde mit der Conflict-Tactics-Scale (CTS) von Straus (1990) gemessen; hier betrugen die Reliabilitäten für die Vater- und Mutterversion in beiden Gruppen zwischen Cronbach's Alpha = .75 für die elterlich erlebte Gewalt und zwischen .81 und .87 für die beobachtete Gewalt zwischen den Elternteilen. Das aktive wie passive Gewaltverhalten der Jugendlichen (je fünf Items) wurde mit dem Bully-Victim-Ques-

tionnaire von Olweus (1995) gemessen; die Reliabilitäten betrugen hier für beide Jugendlichengruppen zwischen Cronbach's Alpha = .70 und .81. und waren somit als recht zuverlässig zu werten. Gerechnet wurde jeweils mit den Skalenmittelwerten. Zur Kennzeichnung praktischer Signifikanz wird des Weiteren in den Auswertungen das Effektstärkenmaß d verwendet (Bortz & Döring 1995). Dabei bezeichnet ein d -Wert um 0.2 einen kleinen, um 0.5 einen mittleren und um 0.8 einen großen Effekt.

Ergebnisse:

Zunächst berichten wir, wie deutsche und türkische Jugendliche ihre familiäre Erziehung einschätzen; darauf folgend, werden wir explizit auf die häusliche Gewalterfahrungen eingehen und im dritten Schritt dann den Zusammenhang von elterlicher Erziehung und jugendlicher Gewalt thematisieren.

Tabelle 1 verdeutlicht zunächst, dass hinsichtlich der aggressiven Strenge deutsche wie türkische Jugendliche ihre Mütter leicht strenger einschätzen als ihre Väter, im ethnischen Vergleich aber türkische Jugendliche generell ihre Eltern etwas strenger einschätzen als deutsche. Jedoch sind diese Differenzen im ethnischen Vergleich relativ gering und verfehlen die Signifikanzgrenze von $p < .05$. Bei der erfahrenen Unterstützung berichten deutsche wie türkische Jugendliche von einer stärkeren Unterstützung ihrer Mütter, im ethnischen Vergleich erleben jedoch hier türkische Jugendliche eine größere Unterstützung seitens ihrer Eltern. Auch hierbei sind jedoch die Differenzen statistisch nicht signifikant. Deutlich ausgeprägt sind dagegen die Unterschiede im Hinblick auf die erfahrene elterliche Verhaltensdisziplinierung: Zunächst berichten beide Jugendlichengruppen, dass ihre Mütter sie stärker als ihre Väter zur Verhaltensdisziplin mahnen, wobei aber die auffälligen Unterschiede im ethnischen Vergleich liegen. Demnach berichten türkische Jugendliche von einer deutlich stärkeren und signifikant höheren Verhaltensdisziplinierung sowohl im Vergleich der Mütter ($t[509] = 12.21$; $p < .00$) als auch im Vergleich der Väter ($t[460] = 11.01$; $p < .00$) untereinander. Hinsichtlich der Dimension der erlebten Inkonsistenz berichten beide Jugendlichengruppen, dass sie ihre Mütter inkonsistenter erleben als ihre Väter. Im ethnischen Vergleich erleben türkische Jugendliche ihre Eltern inkonsistenter als deutsche Jugendliche; dieser Unterschied ist jedoch nur bei der väterlichen Inkonsistenz statistisch signifikant ($t[476] = 2.80$; $p < .01$).

*Erlebte Erziehung:**Tabelle 1: Jugendlichenbewertung der elterlichen Erziehung
(Mittelwerte und Standardabweichungen)*

	Deutsche Jugendliche				Türkische Jugendliche			
	Mütter		Väter		Mütter		Väter	
Erzieherische Dimension	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
Aggressive Strenge	1.63	.61	1.59	.67	1.73	.62	1.69	.61
Unterstützung	3.65	.81	3.38	.93	3.72	.81	3.44	.82
Verhaltensdisziplin	2.63	.71	2.44	.78	3.44	.75	3.29	.85
Inkonsistenz	1.79	.62	1.66	.65	1.86	.64	1.83	.65

*Erlebte Gewalt im Elternhaus:**Tabelle: 2 Gewalt im Elternhaus von deutschen (D) und türkischen Jugendlichen (T); (Angaben in prozentualer Häufigkeit)*

Item		nie	selten	manchmal	oft bis sehr oft
Meine Mutter hat mir eine runter gehauen.	D	87.0	10.6	1.7	0.6
	T	83.6	13.1	2.3	0.9
Mein Vater hat mir eine runter gehauen.	D	81.9	12.1	5.3	0.8
	T	84.2	7.9	6.4	1.5
Ich habe gesehen, wie ein Elternteil den anderen mit der Hand geschlagen hat	D	84.8	7.6	5.5	2.1
	T	78.4	10.2	7.4	4.0

Tabelle 2 veranschaulicht zunächst, dass mit über 80 % in beiden Gruppen der eindeutig überwiegende Teil der Jugendlichen weder Opfer mütterlicher noch väterlicher Gewalt geworden ist. Hinsichtlich der mütterlichen Gewalt wird deutlich, dass 10.6 % der deutschen und 13 % der türkischen Jugendlichen selten der Gewalt ihrer Mutter ausgesetzt waren. Fasst man jedoch die Angaben zu gelegentlicher und öfterer Gewaltanwendung zusammen, so berichteten 2.3 % der deutschen und 3,2 % der türkischen Jugendlichen von Viktimisierungen seitens ihrer Mütter. Hinsichtlich der väterlichen Gewalterfahrung berichten rund 82 % der deutschen und 84 % der türkischen Jugendlichen, dass sie nie der Gewalt ihres Vaters ausgesetzt waren. 12 % der deutschen und ca. 8 % der türkischen Jugendlichen waren

selten der Gewalt ihres Vaters ausgesetzt, dagegen waren ca. 6 % der deutschen und 8 % der türkischen Jugendlichen des öfteren der Gewalt ihres Vaters ausgesetzt. Hinsichtlich der häuslichen Gewalt sind jedoch die Unterschiede im Wesentlichen bei der beobachteten Gewalt der Elternteile untereinander zu finden. Hier wird deutlich, dass rund 85 % der deutschen und ca. 78 % der türkischen Jugendlichen keine Gewalt der Elternteile beobachteten, 7,6 % der deutschen und 10,2 % der türkischen Jugendlichen beobachteten selten Gewalt zwischen den Elternteilen. Fasst man die Angaben zu gelegentlicher und zu öfterer Gewaltanwendung zwischen den Elternteilen zusammen, so berichteten 7,1 % der deutschen, aber mehr als 11 % der türkischen Jugendlichen von Gewalt zwischen den Elternteilen.

Auf der Mittelwertsebene der Gewaltvariablen, bei der sowohl die häuslichen Gewalterfahrungen als auch die eigenen Gewaltbelastungen der Jugendlichen zusammen gefasst wurden, zeigten sich folgende Ausprägungen:

*Tabelle 3: Häusliche Gewalterfahrungen und alltägliche Gewaltbelastungen von Jugendlichen
(Mittelwerte, Standardabweichungen und Effektstärken)*

	Deutsche		Türken		Effektstärke	Signifikanz
Gewaltdimension	M	SD	M	SD	d	P
Mütterliche Gewalterfahrung	1.07	.24	1.09	.23	.08	.50
Väterliche Gewalterfahrung	1.11	.29	1.10	.28	.03	.56
Beobachtete Elterngewalt	1.18	.45	1.28	.58	.19	.03
Gewaltakzeptanz	1.83	.77	2.18	.86	.43	.00
Aktive Gewalttat	1.42	.44	1.48	.54	.12	.16
Gewaltopfer im Peer-Kontext	1.68	.64	1.48	.55	.33	.00

Auf einer aggregierten Ebene zeigt sich, dass zwar tendenziell in türkischen Familien die häusliche Gewalttrate etwas höher ist, jedoch sind diese Unterschiede äußerst gering. Allenfalls sind kleine Effekte bei der beobachteten Gewalt der Elternteile untereinander festzustellen.

Bei den eigenen Gewaltbelastungen sind die stärksten Unterschiede zwischen deutschen und türkischen Jugendlichen auf der

Einstellungsebene zu verorten, und zwar im Hinblick auf die Akzeptanz von Gewalt als ein probates Mittel, Konflikte zu lösen und eigene Interessen durchzusetzen. Hinsichtlich der eigenen aktiven Gewaltbelastung sind jedoch kaum Unterschiede zu finden. Etwas stärker jedoch ist dagegen die passive Gewaltbelastung bzw. Viktimisierung deutscher Jugendlicher im Peer-Kontext. Die unterschiedliche Viktimisierungsrate kann jedoch u.a. auch auf kulturspezifische Antwortmuster türkischer Jugendlicher zurückgeführt werden, die sich schwer damit tun, zuzugeben, dass sie Gewalt von anderen erfahren haben bzw. in Konflikten anderen unterlegen waren.

Im letzten Schritt wird dann auf den Zusammenhang von häuslicher Gewalt und eigener Gewaltbelastung eingegangen.

Tabelle 4: Zusammenhänge elterlicher Erziehungsstile und der Gewaltbelastung deutscher (D) und türkischer (T) Jugendlicher; (Pearson-Korrelationen; Korrelationskoeffizient r)

	Gewaltakzeptanz		Aktive Gewalttat		Viktimisierung	
<i>Erzieherische Dimension</i>	D	T	D	T	D	T
Aggressive Strenge (Mutter)	.30	.33	.29	.29	.23	.18
Unterstützung (Mutter)	-.10	-.09	-.16	-.14	-.10	-.03
Verhaltensdisziplin (Mutter)	.16	.06	.09	-.06	.16	.08
Inkonsistenz (Mutter)	.26	.28	.30	.24	.25	.23
Aggressive Strenge (Vater)	.28	.33	.27	.36	.21	.16
Unterstützung (Vater)	-.05	-.03	-.08	-.11	-.16	.05
Verhaltensdisziplin (Vater)	.17	.12	.08	-.04	.15	.06
Inkonsistenz (Vater)	.31	.22	.27	.24	.27	.08

Im Hinblick auf den Zusammenhang von elterlicher Erziehung und Gewaltneigung Jugendlicher im interethnischen Vergleich zeigt unsere Studie überaus bedeutsame Differenzierungen: So lässt sich zunächst gut belegen, dass ein aggressiv strenger Erziehungsstil der Eltern in beiden Gruppen mit einer stärkeren Gewaltbelastung einhergeht. Ver-

mutlich lernen durch diese eher rauen Umgangsweisen der Eltern, die auf Befehlen, Bestrafungen und Gehorsamsforderungen beruhen, Jugendliche unsensible Interaktionsformen, die sie anfällig für Gewalt machen. Hingegen zeigt die elterliche Unterstützung, insbesondere die mütterliche, gewalthemmende Wirkung in erster Linie im Hinblick auf Gewalttaten Jugendlicher. Während die elterliche Forderung nach Verhaltensdisziplin, vermutlich entgegen elterlicher Intentionen, bei deutschen Jugendlichen mit einer etwas höheren Gewaltbelastung einhergeht, zeigt dieser Erziehungsstil im Hinblick auf Gewalt kaum Wirkung bei den türkischen Jugendlichen. Generell ist jedoch der Befund von Relevanz, dass elterliche Inkonsistenz in beiden Gruppen mit einer substantiellen Erhöhung des Gewaltrisikos einhergeht. Signifikante Zusammenhänge zwischen inkonsistenter elterlicher Erziehung und jugendlicher Gewalt ist ein Befund, der in Studien zur Jugendgewalt gut dokumentiert ist (z.B. Wetzels 1997; Loeber & Farrington 1998). Was im Einzelnen die positive Wirkung eines inkonsistenten mütterlichen Erziehungsstils auf Gewaltopferschaft betrifft, so lässt sich hier ein bereits früherer Befund in einer ethnisch homogenen Gruppe replizieren (Uslucan, Fuhrer & Rademacher 2003). Es ist zu vermuten, dass erzieherisch unberechenbar erlebte Elternteile die Kompetenz von Kindern und Jugendlichen, das Verhalten von Koakteuren im Alltag angemessen zu antizipieren, hemmen, weshalb diese dann häufiger in Konflikte mit Gleichaltrigen geraten und durch die höhere Konflikthanfälligkeit auch ein höheres Maß an Vulnerabilität zeigen bzw. vermehrt in die Opferrolle geraten.

Tabelle 5: Zusammenhänge von Gewalt im Elternhaus und eigener Gewaltbelastung; (Pearson Korrelationen; Korrelationskoeffizient r)

	Deutsche Jugendliche			Türkische Jugendliche		
Familiale Gewalt	Gewaltakzeptanz	Aktive Gewalttat	Viktimisierung	Gewaltakzeptanz	Aktive Gewalttat	Viktimisierung
Mütterliche Gewalterfahrung	.18	.17	.15	.21	.28	.26
Väterliche Gewalterfahrung	.10	.07	.18	.18	.29	.27
Beobachtete Elterngewalt	.19	.29	.14	.14	.12	.16

Was die häusliche Gewalterfahrungen Jugendlicher betrifft, so scheint diese die Billigung von Gewalt bei deutschen wie bei türkischen Jugendlichen signifikant zu fördern; dieser Zusammenhang ist jedoch bei deutschen Jugendlichen zum einen schwächer ausgeprägt, zum anderen hinsichtlich der väterlichen Gewalterfahrung nicht signifikant. Des Weiteren geht die Gewalterfahrung von den eigenen Eltern bei türkischen Jugendlichen positiv mit eigener aktiver Gewaltbelastung einher; für deutsche Jugendliche ist dieser Zusammenhang geringer ausgeprägt und erweist sich nur mit Blick auf die väterliche Gewalterfahrung als signifikant. Dagegen ist eine Zeugenschaft elterlicher Gewalt bei deutschen Jugendlichen signifikant positiv mit der eigenen Gewaltbelastung verknüpft; bei türkischen Jugendlichen scheint dieser »spill-over«-Effekt, das »Überschwappen« beobachteter Gewalt auf die eigene aktive Gewalttat im Sinne einer Imitierung der elterlichen Modelle, deutlich schwächer ausgeprägt zu sein. Zuletzt tangieren Gewalterfahrungen im familialen Umfeld auch das Risiko eigener Viktimisierung im Peer-Kontext: Wer vermehrt im Elternhaus Opfer von Gewalt wird oder auch diese beobachtet, wird mit einem größeren Risiko auch Opfer der Gewalt von Gleichaltrigen. Auch hier ist dieser Zusammenhang bzw. dieses Risiko stärker für türkische Jugendliche gültig.

Im Anschluss an die Arbeiten von Belsky (1980, 1993) lässt sich der letzte Befund in unserer Studie wie folgt deuten: Kinder und Jugendliche, die elterlicher Gewalt ausgesetzt waren, erwerben vermutlich eher feindselige Persönlichkeitsmerkmale, die sie wiederum weiterer Gewalt und Misshandlung seitens ihrer sozialen Umwelt aussetzen. Denn mangelnde Responsivität der Bezugspersonen, Zurückweisung, Misshandlung und Gewalt führen zur Ausbildung eines eher schwachen Selbstwertgefühls und einer geringeren Überzeugung der Person von sich selbst, was in Folge zu einem grundlegenden Misstrauen in interpersonellen Beziehungen führen kann (Dodge, Lansford, Burks, Bates, Pettit, Fontaine & Price 2003). Möglicher Weise führt das dann zu vermehrtem Rückzug und Isolation, was diese Jugendlichen zu probaten Opfern in der Schule macht. Ihrerseits mögen die Jugendlichen vielleicht die Gewaltanwendung akzeptieren, weil sie in ihrer Lebensgeschichte immer wieder mit Viktimisierung konfrontiert waren. Gleichzeitig disqualifizieren sich gewaltausübende Elternteile als Vorbilder konstruktiver Konfliktlösung, was wiederum die Entwicklung sozial wünschenswerter Kompetenzen hemmt. In Analogie zu Theorie der »erlernten Hilflosigkeit« (Seligman 1979)

entwickeln viktimisierte Jugendliche eine erlernte »Opferkarriere«. Insofern lässt sich eine »negative« Transmission festhalten, derart, dass nicht das aktive Gewaltmuster der Eltern transmittiert, sondern mehr die eigene Leidensgeschichte von der frühen Kindheit in die Adoleszenz fortgeführt wird.

Im Hinblick auf die sozialpolitisch bedeutsame Frage der Integration der Eltern von Migrantenjugendlichen konnten wir, die bisherigen Befunde differenzierend, zeigen, dass besonders die Integration der Mütter sich als ein entscheidender Moderator für die Gewalterfahrung von Jugendlichen erweist: eine hohe Integration der Mütter führte zu einer geringeren Transmission der Gewalt über die Generationen hinweg; bei einer geringeren Integration der Mutter hingegen ihre Gewaltanwendung gegenüber dem Kind deutlicher mit dem Gewalthandeln des Kindes zusammen.

In einer kulturvergleichenden Untersuchung, die in Kayseri (Türkei) und in Magdeburg mit einer ähnlich zusammengesetzten Stichprobe von Jugendlichen (15,3 Jahre; Altersspanne 13 bis 18 Jahre; SD = 1,57) durchgeführt wurde, konnten wir einen für diesen Zusammenhang bedeutsamen Befund feststellen: nämlich, dass die Werte für erfahrene mütterliche Gewalt türkischer Jugendlicher in der Türkei auf einer vergleichbaren Ebene mit deutschen Befunden lagen, die vom Vater erfahrene Gewalt jedoch deutlich höhere Werte gegenüber sowohl deutschen als auch türkischen Familien in Deutschland aufwies. Hinsichtlich der eigenen Gewaltbelastung türkischer Jugendlicher in der Türkei konnte dort ferner gezeigt werden, dass diese auf einem vergleichbaren Niveau ostdeutscher Jugendlicher lag. Insofern ist zu vermuten, dass die in der Literatur vielfach berichtete höhere Belastung von türkischen Migrantenfamilien und -jugendlichen wesentlich auch auf den Einfluss des Migrations- bzw. Minderheitenstatus zurückzuführen ist.

Denn in der Regel sind die Belastungen von Migranten, auf die abschließend kurz eingegangen werden soll, in der Regel höher als die der Einheimischen.

Migrantenjugendliche haben in dieser Phase mehrere Entwicklungsaufgaben zu bewältigen: Von ihrer frühen Sozialisation an beginnen sie, in mindestens zwei kulturellen Bezügen zu denken und sich zumindest geistig alternative Handlungsoptionen vorzustellen. In der Adoleszenz haben sie, neben der allgemeinen Entwicklungsaufgabe, eine angemessene Identität und ein kohärentes Selbst zu entwickeln, sich auch noch mit der Frage der Zugehörigkeit zu einer

Minderheit auseinander zu setzen und eine »ethnische Identität« auszubilden. Ethnische Identitäten entstehen im Kontext der Ko-präsenz und Kontakt von Menschen unterschiedlicher Herkunft und dem Gefühl der Bedrohtheit eigener Identität (Phinney 1998).

Migrantenfamilien stehen also generell vor der Herausforderung, zusätzlich zur alltäglichen Gestaltung des Familienlebens, ihr Verhaltensrepertoire zu erweitern, zu ändern und umzuorganisieren. In dem Maße jedoch, indem eine Akkulturation, d.h. eine Veränderung kulturbezogener Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen erfolgt, findet in der Regel auch eine Entfernung von den Werten der Herkunftskultur statt; dieser Widerspruch, sich einerseits in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren, andererseits aber auch kulturelle Wurzeln nicht ganz aufzugeben, gestaltet sich insbesondere im erzieherischen Kontext als spannungsgeladen. Denn besonders Kinder, die sich – aufgrund ihrer schulischen Sozialisation im Einwanderungsland – vermutlich rascher und intensiver als ihre Eltern an die Kultur des Einwanderungslandes akkulturieren, verlieren dadurch gleichzeitig ihre sozialisatorischen Bindungen an ihre Herkunftskultur (Garcia Coll & Magnusson 1997).

Migranteneltern könnten daher eher geneigt sein, diese als bedrohlich wahrgenommene kulturelle Entfernung der jüngeren Generationen durch verstärktes Disziplinieren ihrer Kinder und der Erinnerung an eigenkulturelle Verhaltensweisen wieder herzustellen. Besonders in hierarchisch strukturierten Familien können Eltern die wachsende Selbständigkeit der Kinder als Aufbegehren, als eine Revolte, als Respektlosigkeit ihnen gegenüber werten und sich genötigt fühlen, zu erzieherisch härteren Sanktionen zu greifen.

Eine weitere Folge des unterschiedlichen Akkulturationstempos können Rollenübernahme und Rollendiffusion bei Kindern sein, d.h. Kinder übernehmen in solchen Konstellationen dann Elternfunktionen in der kognitiven Sozialisation ihrer Eltern, da nur über ihre besseren Sprachkenntnisse der Zugang zu wichtigen Ressourcen garantiert ist. Zugleich werden dadurch übliche Rollenerwartungen erschüttert, auch eine gewisse Abhängigkeit der Eltern von ihren Kindern geschaffen, die zu einer Umkehr der traditionellen, hierarchischen Eltern-Kind-Beziehung führt und die Erziehungsarbeit der Eltern erschwert.

Deshalb ist davon auszugehen, dass die erzieherischen Strategien türkischer Eltern und die erzieherischen Impulse, denen ihre Kinder ausgesetzt sind, sich deutlich von denen in deutschen Familien unter-

scheiden. Nicht zuletzt zeigen auch kulturpsychologische Studien, dass die Annahmen der in der westlich geprägten erziehungspsychologischen Forschung (Baumrind 1991; Darling & Steinberg 1993) mit ihrem favorisierten autoritativen Erziehungsstil – damit ist eine hohe Zuwendung, Unterstützung, Wärme, hohe Selbständigkeit bei gleichzeitig hohen Forderungen an das Kind gemeint – als optimal, wohingegen ein autoritärer Erziehungsstil (rigide Durchsetzung der elterlichen Autorität, geringe Selbständigkeit und hohe Kontrolle des Kindes), als eher ungünstig für die Entwicklung des Kindes betrachtet wird, für euroamerikanische Kinder seine Berechtigung hat, nicht jedoch bspw. für chinesische und andere Kinder mit Migrationshintergrund (Leyendecker 2003). Auch wies beispielsweise Schneewind (2000) daraufhin, dass ein autoritärer Erziehungsstil unter bestimmten Umständen, und zwar dann, wenn das Kind unter entwicklungsgefährdenden bzw. delinquenzförderlichen Umwelten aufwächst, was in einigen Fällen für türkische Jugendliche zu vermuten ist, als durchaus funktional und sinnvoll zu betrachten ist. Auch ist auf frühere Befunde stützend, davon auszugehen, dass das erzieherische Verhalten türkischer Eltern wesentlich von ihrem Ausbildungsniveau determiniert wird, wobei eine längere Schulbildung mit geringeren traditionellen Geschlechtsrollenorientierungen und geringeren behütenden Erziehungseinstellungen einher ging (Nauck 1990).

Sollen generell die Integrationsleistungen von Migranten eingeschätzt werden, so sind natürlich die bereits Eingebürgerten, und damit juristisch deutschen Staatsbürger, mitzubetrachten, um die tatsächliche Integrationsbereitschaft nicht zu unterschätzen. Denn Einbürgerung setzt bereits ein Mindestmaß an Integration voraus; so weisen bspw. Eingebürgerte sowohl im Erwerbsleben als auch im Bildungswesen deutlich günstigere Werte auf als nicht eingebürgerte Zuwanderer: Während im Jahre 2005 die Rate der ausländischen Bevölkerung ohne Schulabschluss bei 24 % lag, betrug diese bei den Eingebürgerten nur 13,3 %. Die Erwerbslosenquote der Eingebürgerten lag bei 17,8 %, die der ausländischen Bevölkerung jedoch bei 22,4 % (Seifert 2007). Das gilt auf der anderen Seite auch für die Deutung von bi-nationalen Ehen als Exemplum von gelungener Integration: Hier ist die Frage zu stellen, wie viele dieser Paare selbst einen Migrationshintergrund hatte; denn eine Türkin, die die deutsche Staatsbürgerschaft hat und einen Türken aus der Türkei heiratet, ist zwar juristisch, aber nicht de facto unbedingt eine bi-nationale Ehe; und auch die Kinder sind nicht aus bi-nationalen bzw. bi-kulturellen Partnerschaften.

5. METHODENKRITISCHE EINSCHRÄNKUNG DER BEFUNDE:

Zunächst gilt es daran zu erinnern, dass der größte Teil der Jugendgewaltstudien mit Jugendlichen in Schulen durchgeführt wurden. Schule ist ein besonderer Sozialisationsraum; und dortige Verhaltensweisen dürfen nicht generell auf andere Lebensmilieus übertragen werden. Auch ist bei der Deutung jugendlicher Delinquenz und Devianz mit zu berücksichtigen, dass Jugendliche sich mehr als andere Bevölkerungsgruppen in öffentlichen Plätzen aufhalten und ihr Verhalten deshalb eher gesehen/beobachtet wird; d.h. Jugendliche haben schlichtweg auch mehr »Gelegenheiten« für abweichendes Verhalten. Nicht zuletzt ist, wie auch Mansel und Hurrelmann (1998) betonen, auf das Problem der gegenwärtigen medialen Problemkonstruktion und der öffentlichen Sensibilisierung hinzuweisen, die vielfach zu einer gesteigerten Anzeigebereitschaft führen kann.

Was die auf Fragebogen basierende empirische Forschung betrifft, so ist zweifellos bei einem so sensiblen Thema wie Jugend- und Familiengewalt eine (positive) Selbstselektivität bei Stichprobenrekutierungen unvermeidbar. Es ist zu vermuten, dass in jenen Studien, bei der die Teilnahme der Jugendlichen auf ausdrücklicher Erlaubnis der Eltern beruhte, eher jene Eltern die Teilnahme an der Studie erlauben, die sich einer positiven Beziehung zu ihren Kindern und eines harmonischen Klimas in ihrer Familie gewiss sind. Dadurch werden möglicher Weise gewaltbereite bzw. durch Gewalttaten auffällig gewordene Jugendliche der Studie fernbleiben.

Des Weiteren beruhen die erhobenen Daten nicht auf Messungen bspw. des tatsächlichen Gewaltverhaltens oder Fremdbeurteilungen, sondern um retrospektive Selbsteinschätzungen und auf Selbstauskünfte der Jugendlichen. Gerade Selbstauskünfte zu Gewaltbilligung und Gewalthandlungen unterliegen einer starken normativen Bewertung und werden vielfach durch Antworttendenzen in Richtung sozialer Erwünschtheit verzerrt. Methodologisch scheint es evident zu sein, dass es keinen perfekten Zusammenhang zwischen geäußelter Einstellung und tatsächlichem Verhalten gibt, sondern bspw. bestimmte Einstellungen spezifische Verhaltensweisen eher nahe legen. Auch können die Ergebnisse insbesondere bei häuslicher Gewalt, bei der eine familiäre und intime Beziehungen zwischen Täter und Opfer vorliegt, durch das Wissen um eventuelle rechtliche Konsequenzen bei ihrer Aufdeckung, verzerrt sein. Gleichwohl hierbei Fremdberich-

te oder Laboruntersuchungen eventuell zu einer höheren Verlässlichkeit der Daten führen könnten, entbehren jedoch auf diese Weise erhobene Befunde wiederum einer ökologischen Validität.

Des Weiteren können die Erhebungen, in denen spezifische intrakulturelle wie interkulturelle Variationen thematisiert werden, keine Repräsentativität beanspruchen, um kulturspezifische Aussagen treffen zu können; diese sind weitestgehend Gelegenheitsstichproben.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass vermutete Ursache-Wirkungs-Beziehungen insbesondere bei Querschnittsdaten generell vorsichtig interpretiert werden sollten; Regressionsanalysen mit querschnittlichen Daten vermögen nicht Kausalität zu prüfen, sondern bestimmen lediglich die Wahrscheinlichkeiten verschiedener Bedingungen (Steyer 1992).

LITERATUR

- Babka von Gostomski, C. (2003). Einflussfaktoren inter- und intraethnischen Gewalthandelns bei männlichen deutschen, türkischen und Aussiedler-Jugendlichen. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 23 (4), 399-415.
- Baumrind, D. (1989). Rearing competent children. In W. Damon (Ed.), *Child development today and tomorrow* (pp. 349-378). San Francisco: Jossey-Bass.
- Baumrind, D. (1991). Effective parenting during early adolescence transition. In P. A. Cowan & M. E. Hetherington (Eds.), *Family transitions* (pp. 111-163). Hillsdale NJ: Erlbaum.
- Belsky, J. (1980). Child maltreatment: An ecological integration. *American Psychologist*, 35, 320-335.
- Belsky, J. (1993). Etiology of child maltreatment: A developmental-ecological analysis. *Psychological Bulletin*, 114, 413-433.
- Bommes, M. & Radtke, F.-O. (1993). Institutionalisierte Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. *Zeitschrift für Pädagogik* 3/93, 483-497.
- Bortz, J. & Döring, N. (1995). *Forschungsmethoden und Evaluation*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (Hg.) (2001). *Erster Periodischer Sicherheitsbericht (PSB)*. Berlin: BMI und BMJ.

- Darling, N. & Steinberg, L. (1993). Parenting style as context: an integrative model. *Psychological Bulletin*, 113, 487 – 496.
- Dodge, K. A., Lansford, J. E., Salzer Burks, V., Bates, J. E., Pettit, G. S., Fontaine, R. & Price, J. M. (2003). Peer Rejection and Social Information-Processing Factors in the Development of Aggressive Behavior Problems in Children. *Child Development*, 74, 374-393.
- Dishion, T. J. (1990). The family ecology of boys' peer relations in middle childhood. *Child Development*, 61, 874-892.
- Farrington, D. P., Ohlin, L. E., & Wilson, J. Q. (1986). Understanding and controlling crime: Toward a new research strategy. New York: Springer-Verlag.
- Fuchs, M. (1999). Ausländische Schüler und Gewalt an Schulen. Ergebnisse einer Lehrer-und Schülerbefragung. Weinheim und München: Juventa.
- Fuhrer, U. (2005). Lehrbuch Erziehungspsychologie. Huber: Bern.
- Funk, W. (Hg.): (1995). Nürnberger Schüler Studie 1994: Gewalt an Schulen. Regensburg: Roderer.
- Garcia Coll, C. & Magnusson, K. (1997). The psychological experience of immigration: A developmental perspective. In A. Booth, A. C. Crouter & N. Landale (Eds.), *Immigration and the family* (pp. 91-132). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Gove, W. R. (1985). The Effect of Age and Gender on Deviant Behavior: A Biopsychosocial Perspective. In A. S. Rossi (Ed.), *Gender and the Life Course* (pp.115-145). New York: Aldine.
- Heitmeyer, W., Collmann, B., Conrads, J., Kraul, D., Kühnel, W., Matuschek, I., Möller, R. & Ulbrich-Herrmann, M (Hg.). (1995). Gewalt: Schattenseiten der Individualisierung bei Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus. Weinheim: Juventa.
- Krohne, H. W. & Pulsack, A. (1995). Das Erziehungsstil-Inventar. Weinheim: Beltz.
- Leyendecker, B. (2003). Frühe Entwicklung im soziokulturellem Kontext. In H. Keller (Hg.), *Handbuch der Kleinkindforschung* (S. 381-431). Bern: Huber.
- Loeber, R. & Hay, D. (1997). Key issues in the development of aggression and violence from childhood to early adulthood. *Annual Review of Psychology*, 48, 371-410.
- Loeber, R. & Farrington, D. P. (Eds.), (1998). *Serious and violent juvenile offenders*. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Lösel, F. & Bliesener, T. (1998). Zum Einfluß des Familienklimas und der Gleichaltrigengruppe auf den Zusammenhang zwischen

- Substanzgebrauch und antisozialem Verhalten von Jugendlichen. *Kindheit und Entwicklung*, 7, 208-220.
- Lösel, F. & Bliesener, T. (2003). *Aggression und Delinquenz unter Jugendlichen*. Neuwied: Luchterhand.
- Mansel, J. (2000). *Angst vor Gewalt. Eine Untersuchung zu Hintergründen und Folgen der Gewalt Jugendlicher*. Weinheim: Juventa.
- Mansel, J. & Hurrelmann, K. (1998). Aggressives und delinquentes Verhalten Jugendlicher im Zeitvergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50, 78-109.
- Melzer, W. (2000). Gewaltemergenz – Reflexionen und Untersuchungsergebnisse zur Gewalt in der Schule. *Psychosozial*, 23, 6-15.
- Moffitt, T. E. (1993). Life-course-persistent and adolescence-limited antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100, 674-701.
- Nauck, B. (1990). Eltern-Kind-Beziehungen bei Deutschen, Türken und Migranten. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 16, 87-120.
- Olweus, D. (1995). *Gewalt in der Schule*. Bern: Huber.
- Osborn, S. & West, D. J. (1978). The effectiveness of various predictors of criminal careers. *Journal of Adolescence*, 1, 101-117.
- Pfeiffer, C. & Wetzels, P. (2000). Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt. *DVJJ-Journal*, 11, 107-113.
- Phinney, J. S. (1998). Ethnic Identity in Adolescents and Adults. Review of Research. In P. Balls Organista, K. M. Chun & G. Marin (Eds.), *Readings in Ethnic Psychology* (pp. 73-100). London: Routledge.
- Piquero, A. R., & Chung, H. L. (2001). On the Relationships between Gender, Early Onset, and the Seriousness of Offending. *Journal of Criminal Justice*, 29, 189-206.
- Rojek, M. (1995). Der Beitrag der psychologischen Erziehungsstil- und Persönlichkeitsforschung zur Analyse der Gewalt an Schulen. In W. Funk, (Hg.), *Nürnberger Schüler Studie 1994: Gewalt an Schulen* (S. 101-130). Regensburg: Roderer.
- Rowe, D.C. (1997). *Genetik und Sozialisation. Die Grenzen der Erziehung*. Weinheim: PVU.
- Rutter, M. (Ed.). (1995). *Psychosocial disturbances in young people*. New York: Cambridge University Press.

- Schneewind, K. A. (2000). Kinder und elterliche Erziehung. In W. Lauterbach & A. Lange (Hg.), *Kinder in Familie und Gesellschaft zu Beginn des 21sten Jahrhunderts – Konstanz und Wandel des Kindseins* (S. 187-208). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schwind, H.-D., Roitsch, K., Ahlborn, W. & Gielen, B. (1995). *Gewalt in der Schule. Mainzer Schriften zur Situation von Kriminalitätsopfern: Weißer Ring*.
- Seifert, W. (2007). Integration und Arbeit. Aus Politik und Zeitgeschichte. 22-23, 12-19.
- Seligman, M. E. P. (1979). *Erlernte Hilflosigkeit*. München: Urban & Schwarzenberg.
- Seitz, W. & Götz, W. (1979). *Familiäre Erziehung und jugendliche Delinquenz*. Stuttgart: Enke.
- Steyer, R. (1992). *Theorie kausaler Regressionsmodelle*. Stuttgart: Fischer.
- Sturzbecher, D. (1997). *Jugend und Gewalt in Ostdeutschland*. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Straus, M. A. (1990). New scoring methods for violence and norms for the conflict tactics scales. In M. A. Straus & R. J. Gelles (Eds.), *Physical violence in American families* (pp. 535-559). New Brunswick: Transaction.
- Tolan, P. H. (1987). Implications of onset for delinquency risk identification. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 15, 47-65.
- Uslucan, H.-H., Fuhrer, U. & Rademacher, J. (2003). Jugendgewalt und familiäre Desintegration. *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 50, 281-293.
- Wetzels, P. (1997). *Gewalterfahrungen in der Kindheit*. Baden-Baden: Nomos.

V. Einbürgerung als Instrument der politischen Integration

Staatsangehörigkeitspolitik und Integration

STEFAN LUFT

Staatsangehörigkeitsrecht und Staatsangehörigkeitspolitik regeln, wer einem Staatsvolk angehört, wer dessen Mitgliedschaft erwerben kann und unter welchen Bedingungen diese Mitgliedschaft erworben werden kann. Da laut Grundgesetz alle Gewalt vom Volke ausgeht, erhalten die Bürger in ihrer Gesamtheit als Souverän staatliche Macht. »Die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, die für jeden Einzelnen mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit verbunden sind, bilden zugleich konstituierende Grundlagen des gesamten Gemeinwesens« (Bundesverfassungsgericht 2005).

Im Laufe der vergangenen 200 Jahre sind die Prinzipien des Staatsangehörigkeitsrechts je nach staatlichen Notwendigkeiten gestaltet worden. So wurde das »Abstammungsprinzip« lange zu Unrecht als Ausdruck eines spezifisch deutschen, völkischen Nationalismus interpretiert. Aus Rücksicht auf die Doktrin der einheitlichen Staatsangehörigkeit in beiden deutschen Staaten sahen sich die Bundesregierungen bis zur Wiedervereinigung in ihrem Handlungsspielraum in staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen stark eingeschränkt. Einbürgerungen sollten nur in Ausnahmefällen erfolgen. In den 1990er Jahren wurden die Einbürgerungsverfahren und –bedingungen kontinuierlich erleichtert. Die Frage der Hinnahme von Mehrstaatigkeit ließ das Staatsangehörigkeitsrecht noch einmal in das Zentrum der politischen Debatte geraten. Die Konsequenzen der seit dem Jahr 2000 geltenden Optionsregelung werden seit Kurzem wieder diskutiert. Der Rückgang der Einbürgerungszahlen in den vergangenen Jahren ist wesentlich auf die zunehmende Angleichung

des Status der dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen und der Deutschen zurückzuführen. Demokratisch legitimierte Staatsangehörigkeitspolitik muss menschenrechtlichen Normen genügen, aber auch die Interessen des Staatsvolkes berücksichtigen. Sie darf daher niemandem (Einzelpersonen oder Gruppen) grundsätzlich den Zugang zur Staatsangehörigkeit versperren. Ein möglichst »barrierefreier Zugang« zu staatsbürgerlichen Rechten wird in der Bevölkerung nicht die nötige Akzeptanz finden.

1. INSTRUMENTELLES VERSTÄNDNIS

Mit der Nationalisierung der europäischen staatlichen Strukturen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stand die Antwort auf die Frage im Mittelpunkt, wer zur Nation gehören solle und wer nicht. Damit wurden auch die Konflikte um die Staatsangehörigkeitspolitik virulent (Gosewinkel 2003: 177ff.). Die ausgeprägte ethnische, sprachlich-kulturelle und religiöse Heterogenität (vor allem Preußens) sollte zurückgedrängt werden. Minderheiten waren Ausweisungen und massenhaften Abschiebungen ausgesetzt (ebd. 220ff.). Hinzu kamen andere Zwangsmittel um eine stärkere Homogenisierung zu erreichen – wie Optionspflichten für eine Staatsangehörigkeit, Assimilationsdruck, Diskriminierung und Ausbürgerung. Nationalitätenkonflikte in Elsass-Lothringen oder in Schleswig-Holstein (dänische Minderheit) waren die Folge. Mit dem Vordringen völkisch-nationaler Strömungen drängten rassistische Vorstellungen in den Vordergrund. Sie konkretisierten sich in Bedrohungsszenarien einer »slawischen Gefahr« und Forderungen nach Ausschluss jüdischer, polnischer und russischer Menschen. Ihnen wurden mangelnde Loyalität und unzureichende Assimilationsbereitschaft unterstellt.

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aus dem beginnenden 20. Jahrhundert basierte auf dem Abstammungsprinzip (»ius sanguinis« – Blutsrecht) und wurde als Ausdruck ethnisch-nationalistischer Orientierung und als »deutscher Sonderweg« gewertet (u.a.: Oberndörfer 1998: 161ff.; zur Debatte: vgl. Münch 2007: 146ff. m.w.N.; Hagedorn 2001: 30ff.). Inzwischen besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die These nicht aufrecht erhalten werden kann, wonach die im Laufe der vergangenen Jahrhunderte sehr unterschiedlichen Staatsangehörigkeitskonzepte in erster Linie Ausdruck

eines bestimmten (offenen oder völkisch geschlossenen) Nationenverständnis seien (so noch Brubaker 1994). Die historische Wirklichkeit ist sehr viel komplexer (Weil 2001: 93f., Gosewinkel 2008: 33). Dieter Gosewinkel (2008: 34) resümiert:

»Die Rechtsprinzipien wurden instrumenteller, nach wechselnden (wirtschafts- und bevölkerungs-)politischen Zielsetzungen gehandhabt. Schließlich trifft die gelegentlich mitschwingende These, das *ius soli* sei gegenüber dem *ius sanguinis* das ›modernere‹ (auch demokratische ›offene‹) Prinzip historisch nicht zu.« So galt das *ius soli* im 18. Jahrhundert in Großbritannien und Frankreich: »Menschen waren an den Herrn gebunden, der das Land besaß, auf dem sie geboren wurden« (Weil 2001: 99).

Die Französische Revolution brach mit dieser feudalistischen Tradition. »Dies war nicht ethnisch motiviert, sondern bedeutete lediglich, dass die väterliche Verwandtschaftslinie das Kriterium ›Untertänigkeit‹ zurückdrängte. Dies bedeutete die Wiedereinführung römischen Rechts in das moderne Staatsangehörigkeitsrecht« (ebd.). Preußen übernahm 1842 das *ius sanguinis* aus dem französischen Recht – ohne ethnische Orientierung, denn »es schloss polnische und jüdische Preußen ein und Deutsche aus anderen deutschen Staaten aus« (ebd.: 105). Erst die Nationalsozialisten ethnisierten das Staatsangehörigkeitsrecht nach rassistischen Kriterien. Sie vollzogen damit einen »Bruch mit der tradierten institutionellen Struktur der deutschen Staatsangehörigkeit insgesamt« (Gosewinkel 2003: 369). Nationalsozialistische Politik leitete einen »Prozess der Auflösung und des Umbaus ... [der deutschen Staatsangehörigkeit ein], der sie in mehrfacher Hinsicht scharf vom Vergangenen abhebt« (ebd.).

Das deutsche Abstammungsprinzip von 1913, so Gosewinkel (2003: 426),

»war nicht das Vehikel des Rassestaates, und es begründete keine Kontinuitätslinie zur nationalsozialistischen Volkstumspolitik oder ließ diese gar als zwangsläufige Konsequenz erscheinen. Es folgte einer Ratio der Kontrolle, die restriktiv, aber nicht hermetisch war und sich nicht grundsätzlich von der restriktiven Einwanderungspolitik anderer Staaten der Zeit unterschied. Das Abstammungsprinzip war historisch immer verbunden mit der Möglichkeit der Einbürgerung, die keine Gruppe – auch nicht Juden – absolut ausschloss. Die Weitergabe der Staatsangehörigkeit durch Abstammung (›Blutsprinzip‹) barg eine juristische Metapher. Sie setzte keine biologisch-rassistische Homogenität mit einem imaginären Volkskörper voraus und kons-

tituierte sie auch nicht. Dass die Blutmetapher des Abstammungsprinzips als Substanzgleichheit des Blutes gedeutet wurde, beruht auf einer polemischen Verzerrung durch den radikalen völkischen Nationalismus.«

Grundsätzlich wurde in der Geschichte das Staatsangehörigkeitsrecht nach politischem Bedarf geregelt (Bevölkerungsentwicklung, Aus- oder Einwanderung, Stabilität der Grenzen, Minderheitenprobleme etc.). Die beiden Prinzipien wurden (und werden) selten ausschließlich und durchgehend angewandt, Mischformen sind eher die Regel als die Ausnahme: Auswanderungsländer führten Elemente des *ius sanguinis* ein, weil sie die Verbindung zu ausgewanderten Staatsangehörigen aufrechterhalten wollten. Einwanderungsländer nutzten das *ius soli*, um die Einwanderer und deren Nachkommen an sich zu binden. Kolonialmächte suchten mit Hilfe des *ius soli* den Zusammenhalt mit den Kolonien zu wahren (Gosewinkel 2008: 36). Länder mit Einbürgerungsregeln nach dem *ius soli*-Prinzip schränkten dies ein, um Einwanderung zu begrenzen oder führten es ein, um eine Gleichbehandlung von Staatsangehörigen und Zuwanderern und deren Nachkommen zu erzielen (vor allem hinsichtlich der Wehrpflicht) (Weil 2001: 100ff.). Thränhardt (2003: 17) weist darauf hin, dass das *ius sanguinis* einen Schutz vor Bevölkerungspolitiken darstellt, vor der »Logik der ökonomischen Optimierung der Bevölkerung«. Deshalb sei das »in der internationalen Migrationsdiskussion oft verketzerter *ius sanguinis* eine wichtige demokratische Errungenschaft« [Hervorhebung im Original].

2. STAATSBÜRGERSCHAFTSPOLITIK IN WESTDEUTSCHLAND BIS 1999

Die Rahmenbedingungen der Staatsangehörigkeitspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland sind durch mehrere Entwicklungen gekennzeichnet:

- Bevölkerungsverschiebungen sowie die große Zahl an Flüchtlingen und Vertriebenen. Entsprechend heißt es in den »Übergangsbestimmungen« des Grundgesetzes: »Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen

Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat« (Art. 116 Abs. 1 GG).

- Verbliebene deutsche Minderheiten im östlichen Europa, die als »Statusdeutsche« deutschen Staatsangehörigen rechtlich weitgehend gleichgestellt wurden (Münch 2007: 110ff.). Subjektives Bekenntnis und objektive Merkmale wurden dabei zugrunde gelegt: Deutscher Volkszugehörigkeit war nach § 6 Bundesvertriebenen-gesetz, wer »sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird« (ebd. 116f.).
- Deutsche Teilung: »Es gibt nur eine deutsche Staatsangehörigkeit.« Das war bis Ende der 1960er Jahre sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) herrschende Doktrin (ebd. 90ff.). Mit dem Staatsbürgerschaftsgesetz von 1967 postulierte die politische Führung der DDR einen eigenständigen und unabhängigen Status für »Bürger der DDR«. In der Bundesrepublik hielten Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht an der »Einheit der Staatsangehörigkeit« fest. Um die Staatsangehörigkeit der Deutschen in der DDR nicht in Frage zu stellen, war daher der Handlungsspielraum der Bundesregierungen in Sachen Staatsangehörigkeitsrecht stark eingegrenzt.
- Niederlassungsprozesse ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer verfestigten sich deren Aufenthaltsrechte. Bereits 1979 hatte der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn (SPD), in einem Memorandum eine offensivere Einbürgerungspolitik und ein Optionsmodell für jüngere ausländische Staatsangehörige gefordert (Kühn 1979: 42 ff.). Diesen Forderungen waren allerdings weder die Bundesregierungen aus SPD und FDP noch die aus CDU/CSU und FDP nachgekommen.

Vor diesem Hintergrund betonen Gerdes und Faist (2006: 327), dass sich hinsichtlich der Staatsangehörigkeit »die These der Kontinuität eines ethno-nationalen Selbstverständnisses in Deutschland [...] nicht aufrecht erhalten lässt.« In der Bundesrepublik war parteiübergreifend ein republikanisches Verständnis vorherrschend: Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz und die Einbürgerungsrichtlinien sahen Integrationsleistungen (Sprachkenntnisse, Bekenntnis zur Freiheit-

lich-demokratischen Grundordnung), eine Mindestaufenthaltsdauer sowie weitgehende Straffreiheit vor. »Ethnische« Ausschlusskriterien gab es nicht« (Hagedorn 2001: 57). Die Einbürgerungspolitik war darauf ausgerichtet, Einbürgerungen nur im Ausnahmefall zu vollziehen (ebd. 52ff.). Die Einbürgerungsrichtlinien aus dem Jahr 1977 erforderten für jeden Einzelfall den Nachweis des »öffentlichen Interesses« an der Verleihung der Staatsangehörigkeit (wie bei Spitzensportlern) (Münch 2007: 186ff.).

Mit der Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konflikts sahen die Bundesregierungen ihre Spielräume erweitert. Seit Anfang der 1990er Jahre wurden Einbürgerungen kontinuierlich erleichtert – von der Regeleinbürgerung (1990) über die Anspruchseinbürgerung (1993) bis zur »automatischen« Einbürgerung (1999). Im Ausländergesetz von 1990 wurde die Einbürgerung (Regeleinbürgerung) junger Ausländer und von Ausländern mit langem Aufenthalt erleichtert (erweiterte Hinnahme von Mehrstaatigkeit, Senkung der Gebühren) (ebd. 202ff.).

Das »Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften« vom 30. Juni 1993 ging erheblich weiter und wandelte Ermessenseinbürgerungen für diesen Personenkreis in Rechtsansprüche um (Anspruchseinbürgerung). Gleichzeitig wurde einerseits die Mindestaufenthaltszeit auf 15 Jahre verlängert, andererseits wurde die Regelung zum Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts gelockert, die Gebühren nochmals gesenkt und kein Nachweis von Sprachkenntnissen oder anderen Integrationsleistungen mehr verlangt (Hagedorn 57f.). Diese Anspruchseinbürgerungen stellen heute den Regelfall dar, ihr Anteil ist im Zeitraum von 2000 bis 2007 von 28,7 % auf 68,4 % gestiegen (Worbs 2008: 20).

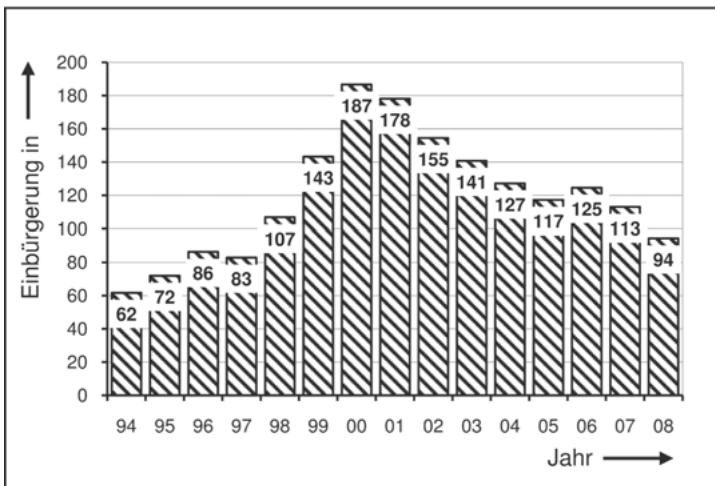
Im »Gesetz zur Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts« vom 15. Juli 1999 wurden die Rechtsansprüche erweitert und verfestigt sowie die Fristen erneut verkürzt. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht seitdem nach acht (statt bisher 15) Jahren rechtmäßigen Aufenthalts (§ 10 Abs. 1StAG). Für die zweite Generation wurde eine Automatik eingeführt: Hatten sich die Eltern (mit ausländischer Staatsangehörigkeit) mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten und verfügten über einen verfestigten Aufenthaltsstatus, erhält das Kind kraft Geburt zusätzlich zur ausländischen die deutsche Staatsangehörigkeit. Zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr

muss eine schriftliche Erklärung abgegeben werden, welche Staatsangehörigkeit beibehalten werden soll (Optionsmodell).

Einbürgerungskandidaten müssen wieder Sprachkenntnisse nachweisen, darüber hinaus Kenntnisse über die Staatsordnung, Geschichte und Kultur. Ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung muss abgelegt sowie eine Erklärung abgegeben werden, dass keine verfassungsfeindlichen Bestrebungen unterstützt werden. Liegt nicht mindestens ein deutscher Hauptschulabschluss vor, müssen seit dem 1. September 2008 Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse durch einen bundeseinheitlich geregelten Einbürgerungstest nachgewiesen werden. Am Schluss des Einbürgerungsverfahrens soll eine Einbürgerungszeremonie stehen.

Der Mikrozensus 2008 hat 2,2 Millionen ehemalige Ausländer erfasst, die in der Bundesrepublik Deutschland eingebürgert wurden (Statistisches Bundesamt 2010: 140). Hinzu kommen die Aussiedler und Spätaussiedler, die bis 1999 auch – mit Rechtsanspruch – eingebürgert wurden. Die nachfolgende Grafik gibt die Einbürgerungen von Ausländern zwischen 1994 und 2008 wieder.

Abb. 1: Einbürgerungen von Ausländern in Deutschland in Tausend



Quelle: Statistisches Bundesamt

3. MEHRSTAATIGKEIT UND OPTIONSPFLICHT

Das bis 1999 geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz hielt grundsätzlich an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest (Gerdes/Faist 2006: 327). Dies entsprach – und entspricht bis heute – dem politischen Willen der Mehrheit der Staatsbürger, wie Erhebungen belegen (Worbs 2008: 40f.). Nach der Landtagswahl 1999 in Hessen – die die CDU durch ihre Kampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit für sich entscheiden konnte (Hofrichter/Westle 2000; Raschke 2001: 250ff.) – war die FDP über ihre Regierungsbeteiligung in Rheinland-Pfalz in die Rolle eines Vetospielers gelangt. SPD und Bündnis 90/Die Grünen mussten von ihren ursprünglichen Absichten einer generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit Abstand nehmen (Hagedorn 2001: 40). Sie übernahmen das von ihnen ursprünglich kritisierte¹ »Optionsmodell« der FDP². Danach erhalten seit dem Jahr 2000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern (unter festgelegten Voraussetzungen) zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt verliehen (§ 40b StAG i.V. m. § 29 StAG). Zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr müssen sie sich für eine Staatsangehörigkeit entscheiden. Tun sie es nicht oder entscheiden sich für die ausländische Staatsangehörigkeit, sollen sie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. 2008 wurden die ersten rund 3.300 Schreiben von den Behörden verschickt. Zwischen 2008 und 2026 werden rund 386.000 Personen optionspflichtig (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010: 246).

Vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung des Jahres 1999 waren insbesondere Vertreter der SPD bemüht, zu beteuern, grundsätzlich halte man auch mit der Reform des Staatsangehörig-

1 | »Der Vorschlag der FDP nach einer doppelten Staatsbürgerschaft für Kinder ist ein Scheinkompromiss. Mit diesem Modell wird keine bessere Integration möglich sein. Neue Probleme werden geschaffen. (...) Der deutsche Staat soll diesen Menschen dann die Staatsbürgerschaft wieder entziehen, das ist verfassungswidrig und unpraktikabel.« Gleiche Rechte für Alle«. Beschluss des 1. ordentlichen Länderrates von Bündnis 90/Die Grünen, 23. Januar 1999

2 | »FDP setzt ihr Staatsbürger-Modell durch«, Süddeutsche Zeitung vom 12. März 1999

keitsrechts an der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest.³ So erklärte der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) im Deutschen Bundestag: »Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Optionspflicht entspricht der Beibehaltung des Grundsatzes, dass Mehrstaatigkeit nach Möglichkeit vermieden werden soll«⁴. Der damalige nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens (SPD) sagte im Bundestag:

»Ich halte es zumindest für eine Fehleinschätzung – eher noch für eine Verdrehung von Tatsachen oder gar für reine Agitation –, wenn behauptet wird, das Gesetz führe zu einer nahezu schrankenlosen Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Ich will noch einmal aus meiner Sicht deutlich unterstreichen, dass die neue Regelung nicht auf die Hinnahme von Mehrstaatigkeit abzielt. Sie nimmt Mehrstaatigkeit vielmehr nur hin, weil dem Einbürgerungsbewerber ansonsten unzumutbare Belastungen entstehen würden. Bei sachgerechter Betrachtung werden sich die Auswirkungen der vorgesehenen Erweiterung der Zahl der Ausnahmetatbestände ..., die eine Hinnahme von Mehrstaatigkeit rechtfertigen, in Grenzen halten.«⁵

Ziel blieb weiterhin die generelle (zumindest weitestgehende) Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Das Optionsmodell erwies sich hier als nicht hinderlich, weil man offensichtlich damit rechnete, dass ein schwacher Staat die Optionspflicht ohnehin nicht werde durchsetzen können. Man setzte darauf, die Optionspflicht zu einem späteren Zeitpunkt abschaffen zu können. So erklärte der damalige schleswig-holsteinische Innenminister Ekkehard Wienholtz (SPD) bei der Verabschiedung des Gesetzes im Bundesrat im April 1999, er hoffe und erwarte, dass der wahrscheinliche Verwaltungsaufwand dazu führen werde, früher oder später von der Pflicht zur Entscheidung abzugehen. »Das wird ein zukünftiger Gesetzgeber später genau zu betrachten haben, der, so hoffe ich, die Einsicht und die politischen Mehrheiten dafür hat, klüger zu sein, als wir es heute sein können.«⁶

3 | Vgl. die Debatte im Deutschen Bundestag am 19. März 1999, Plenarprotokoll 14/28. S. 2281ff.

4 | Ebd., S. 2317

5 | Deutscher Bundestag, Sitzung vom 07. Mai 1999, Plenarprotokoll 14/40, S. 3452

6 | Bundesrat: Plenarprotokoll 737 vom 30.04.1999, S. 134; Die damalige Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesinnenministerium, die SPD-Politikerin Vogt, unternahm im Dezember 2004 einen – weitgehend

Die gegenwärtig vorliegenden Anträge und Vorstöße von SPD, Grünen und Linken, die Optionspflicht abzuschaffen⁷, nehmen die wesentlichen Kritikpunkte auf, die 1999 von CDU und CSU formuliert worden waren (Konfliktpotential, Verwaltungsaufwand)⁸. Das ist insofern bemerkenswert, als sich seit 1999 keine sachlichen Veränderungen hinsichtlich der Optionspflicht ergeben haben. Es drängt sich der Eindruck auf, dass nach Verstreichen einer Schamfrist die vor wenigen Jahren noch als unbeachtlich erklärten Argumente aufgegriffen werden, um das Ziel – die Abschaffung der Optionspflicht und damit eine weitgehende Hinnahme von Mehrstaatigkeit – zu erreichen. Ein solch taktisches Verhalten und eine immer kürzer werdende Verfallszeit von Gesetzen schwächt das Vertrauen in die Politik, ihre Glaubwürdigkeit und Transparenz. »Jedenfalls das Staatsangehörigkeitsrecht sollte in Zukunft nicht zu einem Experimentierfeld kurzatmiger gesetzgeberischer Beschlüsse werden« (Münch 2007: XXXIX).

Tatsächlich birgt die Optionspflicht ein erhebliches Konfliktpotential. Es steht zu erwarten, dass ein großer Teil der betroffenen jungen Erwachsenen entweder seiner Optionspflicht nicht nachkommen oder gegen den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit den Rechtsweg beschreiten wird. Angesichts der Erfahrungen, die deutsche Behörden mit der Durchsetzbarkeit des Ausländerrechts haben, bedarf es keiner prophetischen Gaben, zu bezweifeln, dass der Staat die Optionspflicht auch tatsächlich wird durchsetzen können. Die öffentliche Empörung, wenn einem in Deutschland geborenen und aufgewachsenen jungen Menschen die deutsche Staatsangehörigkeit

unbeachtet gebliebenen – Vorstoß in die gleiche Richtung: »Akzeptieren, dass Leute ihre Herkunft nicht ablegen«, Interview in: Berliner Zeitung vom 30. Dezember 2004

7 | U.a. ein Gesetzesantrag des Landes Berlin (Bundesrats-Drucksache 647/08 vom 02.09.08; Antrag der Fraktion »Die Linke«, Deutscher Bundestag, Drs. 16/9165 vom 08.05.2008; Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD in der Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 17/338 vom 02.04.2008

8 | Vgl. den Antrag des Freistaates Bayern im Bundesrat vom 29.04.1999, Drs. 188/2/99; der Beitrag des Bremer Innensenators Ralf H. Borttscheller: »Großzügig, folgenreich«, in: FAZ vom 19.04.1999 sowie die Mitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 15.03.1999 »Entwurf Nr. 3 zum Staatsangehörigkeitsgesetz ist die dritte Mogelpackung“

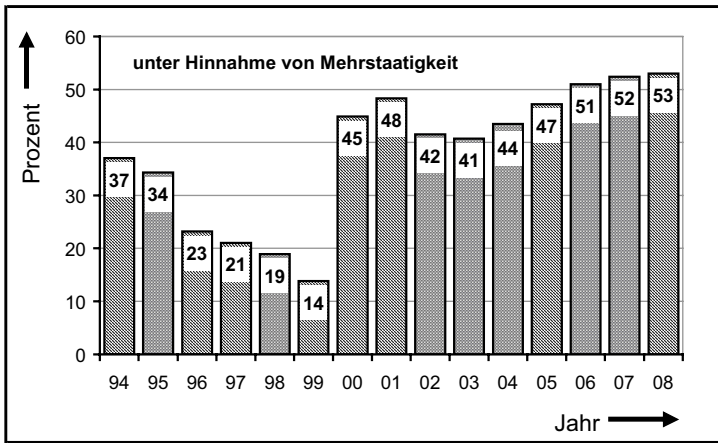
entzogen werden soll, lässt sich bereits jetzt vorhersehen. Es ist deshalb schon 1999 die Befürchtung geäußert worden, dass der Staat »aus politischen, rechtlichen und verwaltungsökonomischen Gründen die doppelte Staatsbürgerschaft schlicht hinnehmen wird.«⁹

In den Jahren 2000 bis 2007 erhielten rund 305.000 Kinder nach dem Optionsrecht zusätzlich den deutschen Pass. Für Kinder von Ausländern der Geburtsjahrgänge 1990 bis 1999 war ein spezieller Einbürgerungsanspruch geschaffen worden: Erfüllten die Eltern die Voraussetzungen, konnten sie für diese Kinder bis Ende des Jahres 2000 einen Einbürgerungsantrag stellen. Hierunter fallen rund 49.000 Personen. Die ersten von ihnen erreichten 2008 die Volljährigkeit und wurden daher von den staatlichen Stellen auf ihre Optionspflicht hingewiesen (Deutscher Bundestag, Drs. 16/8092: 2ff.).

In Ausnahmefällen ist bereits vor 1999 die Beibehaltung einer ausländischen Staatsangehörigkeit hingenommen worden – nämlich bei jenen Staaten, die faktisch keine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit vornehmen (nach Angaben der Bundesregierung sind dies: Afghanistan, Eritrea, Iran, Kuba, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien, Deutscher Bundestag, Drs. 16/4543: 9). Seit dem Jahr 2000 wird bei nahezu jeder zweiten Einbürgerung Mehrstaatigkeit hingenommen (45,9 Prozent). Seit 2006 sogar in jeweils über 50 Prozent der Fälle.¹⁰ Tatsächlich sind die Möglichkeiten, die alte Staatsangehörigkeit beizubehalten, stark erweitert worden (Hailbronner 2002: 24). So wurde im Dezember 2001 das Europarats-Übereinkommen zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit gekündigt (Renner 2002: 393). EU-Bürger (und Schweizer) werden seit August 2007 generell unter Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit eingebürgert (Worbs 2008: 28). Die nachfolgende Grafik gibt den Anteil der Einbürgerungen wieder, die unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit erfolgten (von 1994 bis 2008):

9 | Borttscheller ebd.; ähnliche Probleme sieht Hailbronner (bei grundsätzlicher Befürwortung der doppelten Staatsangehörigkeit): Kay Hailbronner: Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (1999) H. 22, S. 6-8

10 | Worbs 2008: S. 26

Abb. 2: Einbürgerungen von Ausländern in Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt

»Die deutsche Staatsangehörigkeit garantiert ein unkündbares Recht auf Leben in einem der reichsten und sichersten Länder der Erde, den uneingeschränkten Zugang zu den Leistungen des Sozialstaats und die Statusrechte eines EU-Bürgers. Der deutsche Pass ermöglicht freies Reisen in die meisten Länder der Welt« (Thränhardt 2008: 5). So bleibt die Frage, warum der Eindruck erweckt wird, als sei eine Entscheidung beim Erwerb der Staatsangehörigkeit unzumutbar. Sich zum Staat Bundesrepublik Deutschland zu bekennen und in der Konsequenz die alte Staatsangehörigkeit abzugeben, das könne nicht verlangt werden.

»Was sind das für Verfassungspatrioten, die ihre mit der Verfassung verbundene Staatsbürgerschaft so gering schätzen, dass die Option für diese Staatsbürgerschaft ihnen regelmäßig unzumutbar vorkommt? Gerade wer die Zugehörigkeit zu einer Nation nicht als Naturgegebenheit, sondern als Willens- und Freiheitsakt versteht, muss bereit sein, dafür ein Opfer zu fordern oder zu bringen«, kommentierte Jan Ross in *Die Zeit*.¹¹

Es ist auch fraglich – darauf hat Münch zu Recht hingewiesen – ob die Ausländereigenschaft einen sachlich rechtfertigenden Grund für

11 | Ross, Jan: »Doppelbürger – halbe Bürger«. In: *Die Zeit* vom 7. Januar 1999

die Privilegierung durch den Erwerb mehrfacher Staatsangehörigkeit darstellt oder ob nicht eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gegeben ist. Eine Person mit mehreren Staatsangehörigkeiten kann nicht nur zeitweilig den Wohnsitz verlegen, sondern kann sich darüber hinaus die günstigere Rechtsordnung aussuchen, konkurrierende Gerichtsstände nutzen (*forum hopping*), Klagen in beiden Heimatstaaten erheben, womit die Chancengleichheit der Parteien im internationalen Privatrecht verletzt wäre (Münch 2007: 173 f.). »Die Gewährung, d.h. die staatliche Hinnahme der Mehrstaatigkeit, ist also eine erhebliche Privilegierung der Mehrstaater gegenüber allen anderen Staatsangehörigen, die nur eine Staatsangehörigkeit besitzen.« (Ebd.: 175)

4. STATUSANGLEICHUNG VON BEWOHNERN UND STAATSBÜRGERN

Seit Jahren verfügt die Mehrheit der hier dauerhaft lebenden ausländischen Staatsangehörigen (ab 16 Jahren) über die Mindestaufenthaltssdauer von acht Jahren, die eine Voraussetzung für eine Anspruchseinbürgerung darstellt (wenn es sich um einen rechtmäßigen Aufenthalt gehandelt hat). Ende 2007 waren es 70 Prozent (4,3 Millionen Personen) (Deutscher Bundestag, Drs. 16/13558: 12f.). Diese Gruppe wird in Anlehnung an angelsächsische Debatte um *citizenship* als *denizens* (Bewohner) bezeichnet. Warum wird der Status des *Bewohners* nur in geringem Maße gegen den Status des *Staatsangehörigen* eingetauscht?

Zu den Gründen gehört in erster Linie, dass sich seit Jahrzehnten der Statusunterschied zwischen Staatsangehörigen und dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern abschwächt (Mau 2007: 23ff.). Aufgrund innerstaatlicher Rechtsentwicklungen (Luft 2009: 60ff.) und zahlreicher internationaler Abkommen hat sich die Rechtsstellung der Ausländer an die der eigenen Staatsangehörigen in weiten Teilen angeglichen. So ist wohlfahrtsstaatliche Inklusion nicht an formelle Staatsangehörigkeit gebunden, sondern an dauernden und rechtmäßigen Aufenthalt. Arbeits- und sozialrechtlich waren die ausländischen den einheimischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an gleichgestellt (das aktive Wahlrecht zum Betriebsrat wurde 1972 eingeführt). Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenhilfe erhielten sie unter den glei-

chen Bedingungen wie die einheimischen Arbeitnehmer (bei einer gültigen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) (Luft 2009: 84).

Im Jahr 1971 wurde ein Rechtsanspruch geschaffen, wonach die Arbeitserlaubnis unabhängig von der Arbeitsmarktlage nach fünfjähriger ununterbrochenen Tätigkeit oder einem rechtmäßigen Aufenthalt von acht Jahren zu erteilen war (ebd. 73). Bereits 1972 hatten etwa eine Million ausländischer Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis erworben, darunter 460.000 Personen von außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG). Alleine dieser Kreis konnte nicht mehr durch Verweigerung einer Arbeitserlaubnis zur Rückkehr in sein Herkunftsland gezwungen werden. Über die Jahre wurde der ausländerpolitische Handlungsspielraum immer mehr eingeengt – durch nationales Recht wie durch internationale vertragliche Selbstbindungen. Mitte der 1970er Jahre verfügten rund 80 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer über einen verfestigten Aufenthaltsstatus. Man könne sich »nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich gegenüber dem Vordringen völkerrechtlicher Absicherungen bei zunehmender Verweil- und Tätigkeitsdauer die staatliche Dispositionsbefugnis über das Millionenheer ausländischer Arbeiter nicht länger aufrechterhalten lässt«, schrieb 1976 Fritz Franz, damals Richter am Oberwaltungsgericht Berlin (Franz 1976: 318).

Die Gleichstellung hinsichtlich sozialer Rechte war von Anfang an am weitesten entwickelt. Ausländer mit Arbeitsgenehmigung oder unbefristeter Aufenthaltserlaubnis sind der deutschen Sozialversicherung unterstellt, sie verfügen bei Arbeitslosigkeit über gleiche Rechte wie deutsche Staatsangehörige. Gleiches gilt für den Bezug von Kindergeld, BAFÖG oder Sozialhilfe. So kann für die größte Ausländergruppe festgestellt werden:

»Der Einbezug von türkischen Migranten in das System der sozialen Sicherung auf der Basis des Sozialversicherungsabkommens zwischen Deutschland und der Türkei ist als so umfassend zu bezeichnen, dass entscheidende Verbesserungen der sozialen Situation durch Einbürgerung nur im Individualfall von Relevanz zu sein scheinen« (Prümm 2004: 60).

Der Status des *Bewohners* (als dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen) hat sich zunehmend dem Status des deutschen *Staatsangehörigen* angeglichen.

Legt man für die Einbürgerungsentscheidung eine pragmatische Kosten-Nutzen-Abwägung zugrunde (ebd.: 42), so sind die Anreize,

die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, weil es einen Zueinn an Rechten gibt, nicht besonders groß: Das gilt in erster Linie für EU-Bürger. Sie verfügen über aktives und passives kommunales Wahlrecht, vollständige Berufsfreiheit und Niederlassungsfreiheit. Durch die Privilegierung von EU-Bürgern ist der Bewohner-Status außerordentlich gestärkt worden. Für Drittstaatsangehörige gilt ein rechtlicher Ausschluss nur in Ausnahmefällen: So ist die Approbation für Ärzte und Apotheker deutschen Staatsangehörigen und EU-Bürgern vorbehalten (ebd.: 61 f). Den Beamtenstatus können ebenfalls Drittstaatsangehörige nicht erhalten, sie können aber als Angestellte im öffentlichen Dienst beschäftigt sein. Andere instrumentelle Motive für den Erwerb der Staatsangehörigkeit können negative Freiheiten sein, wie der Schutz vor Ausweisung, also absolute Aufenthaltsicherheit. Wer von Ausweisung bedroht ist, ist allerdings ohnehin nicht einbürgerungsberechtigt. Was den Nachzug von Familienangehörigen angeht, so genießen Staatsangehörige gegenüber der einbürgerungsberechtigten Gruppe keine zusätzlichen Rechte.

In diesem Abwägungsprozess sind auch andere »Kosten« zu veranschlagen, die im Zusammenhang mit einer Abgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit stehen: Das gilt beispielsweise für die Angst vor einem »Identitätsverlust«, die Befürchtung negativer Reaktionen im persönlichen Umfeld (Ausgrenzung) und die Bedeutung für die Rückkehroption (psychologische Funktion). Das setzt allerdings voraus, dass die Herkunftsidentität mit der Staatsangehörigkeit emotional stark verbunden ist. Hier kommt dann auch das Interesse der Herkunftsländer als *Patronagestaaten* ins Spiel. Das hat im Februar 2008 die Rede des türkischen Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan in der Kölnarena noch einmal in Erinnerung gerufen.¹² Die zentrale Botschaft der Kölner Rede lautete: Die türkischen und türkischstämmigen Zuwanderer sollen sich bewusst sein, dass sie aufgrund ihrer Gruppengröße eine einflussreiche Lobby sein können – von der lokalen Ebene bis hin zur Europäischen Union. Die türkische Politik war daher auch sehr an der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts und der generellen Hinnahme von Doppelstaatigkeit interessiert.

Der damalige türkische Botschafter in Deutschland, Tugay Ulucev, erklärte 1999 in einem Interview: »Wenn der Bundestag ein Gesetz beschließt, das es diesen türkischen Bürgern ermöglicht, die

12 | Die Ansprache wurde u.a. abgedruckt in der FAZ vom 15. Februar 2008 »Erdogans Kölner Rede«.

deutsche Staatsangehörigkeit erwerben zu können, ohne auf ihre bestehende Staatsangehörigkeit verzichten zu müssen, würde damit den Erwartungen der türkischen Bevölkerung in Deutschland entsprechen. Die Türkei würde jeden zeitgemäßen Schritt begrüßen, der die Integration der türkischen Bürger in die deutsche Gesellschaft ermöglichen würde.¹³ Obwohl das Prinzip der doppelten Staatsangehörigkeit in Deutschland abgelehnt wurde, ermöglichte es die Türkei insgesamt 260.000 Personen, die sich hatten ausbürgern lassen, um die Voraussetzung für den Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit zu erfüllen, danach die türkische Staatsangehörigkeit neu zu beantragen und zu erhalten. Diese Praxis war 1997 nach Protesten der Bundesregierung aufgegeben worden (Şen/Sauer/Halm 2001: 100). Das Staatsangehörigkeitsgesetz des Jahres 2000 sieht vor diesem Hintergrund vor, dass die deutsche Staatsangehörigkeit auch dann automatisch verloren geht, wenn im Inland neben der deutschen noch eine weitere erworben wird (§25 StAG).

Betrachtet man die empirischen Untersuchungen zum Einbürgerungsverhalten, dann sind weitere Aspekte von Bedeutung:

- Der Zuwanderungsgrund: Bei den ehemaligen Gastarbeitern aus der Türkei sind nur 21 Prozent eingebürgert worden, bei den nachgezogenen Ehepartnern nur 19 Prozent. Bei den als Kind im Zuge der Familienzusammenführung Eingereisten liegt der Anteil bei 40 Prozent, bei den in Deutschland Geborenen liegt der Anteil bei 59 Prozent (Sauer 2009: 120).
- Die Generation: Nicht der Ort der Geburt ist von Bedeutung, sondern das Land, in dem Kindheit und Jugend als wichtigste Sozialisationsphasen verbracht wurden (Söhn 2008: 100). So ließen sich von den Angehörigen der ersten Generation der Zuwanderer aus der Türkei lediglich 20,9 Prozent in Deutschland einbürgern, von der zweiten Generation sind es hingegen 48 Prozent (Sauer 2009: 120f.).

13 | In einem Interview mit der Bild-Zeitung: »Botschafter: Türken erwarten doppelte Staatsbürgerschaft« vom 7. Januar 1999

- Die emotionale Identifikation: wer sich zumindest teilweise als Deutscher fühlt, lässt sich eher einbürgern (Diehl 304).

Zusammenfassend kann gesagt werden: Je weniger ein Zugewinn an Rechten zu erwarten ist, desto seltener wollen sich Ausländer einbürgern lassen (Söhn 2008: 87). Deshalb zieht eine Mehrheit offensichtlich den Status des *Bewohners* mit den damit verbundenen weitgehenden (insbesondere sozialen) Rechten einer Staatsangehörigkeit vor.

5. MITTEL ZUR INTEGRATION ODER ERGEBNIS GELUNGENER INTEGRATION?

Die vermehrte Hinnahme von Mehrstaatigkeit sollte die Zahl der Einbürgerungen erhöhen, unter anderem weil die Einbürgerungen als Indikator für gelungene Integration gewertet wurden. Dabei wird – wie im Integrationsdiskurs der 1970er und 1980er Jahre durchgehend – eine zu bewahrende kollektive »Identität« von Ausländern bemüht. So heißt es von Kritikern, die Forderung nach der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit behindere die Integration von Ausländern in Deutschland, denn sie gefährde deren »Identität«. »Die Identität ist gerade nicht dadurch zu bewahren, dass die Politik Menschen dazu zwingt, ihren alten Pass im Tausch gegen die vollen Rechte abzugeben. Diesen unsauberen Handel lehnen wir ab«, hieß es in einem Beschluss des Länderrats von Bündnis 90/Die Grünen zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts.¹⁴ Halm/Sauer (2009: 69f.) behaupten: » ... durch den Ausschluss der Doppelstaatsbürgerschaft wurde das eigentliche Ziel, als Mittel der Integration zu fungieren, verfehlt, denn die Einbürgerungswilligen müssen sich emotional und mental eindeutig positionieren, das Gesetz zwingt sie zu einer Entscheidung zwischen der türkischen und der deutschen Identität.« Ob Staatsangehörigkeit und »Identität« in einem solch monokausalen Zusammenhang stehen, ist allerdings fraglich. »Identitäten« können sich an zahlreichen Aspekten festmachen – Religion, Ethnizität, Geschlecht etc. Der Nationalität kann in Zeiten »bikultureller« und »hybrider« Identitäten kein Monopol zugesprochen werden. Zudem bleibt außer Acht, dass sich in Migrationsprozessen und in Zeiten

14 | Bündnis 90/Die Grünen: »Gleiche Rechte für Alle«. Beschluss des Länderrats vom 23. Januar 1999

raschen gesellschaftlichen Wandels Identitäten nahezu zwangsläufig verändern.

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass die Forderung, türkischen Zuwanderern müsse es gestattet werden, ihre bisherige Staatsangehörigkeit auch bei der Einbürgerung in Deutschland zu behalten, die »fortdauernde Geltung abstammungsbegründeter türkischer Staatsangehörigkeit« voraussetzt.¹⁵ Während bei den türkischen Staatsangehörigen das Abstammungsprinzip ohne Debatte als Selbstverständlichkeit hingenommen werde, werde es im deutschen Fall als typisch für deutsche Rückständigkeit erklärt. »Leichtfertig wird übersehen, dass die Ideologisierung der doppelten Staatsbürgerschaft durch die Hintertür genau das fortschreibt, was man mit einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts auflösen möchte – die Konzentrierung auf die Ethnie. Die Blindheit vor diesem Widerspruch lässt sich wahrscheinlich nur mit den Bewältigungsversuchen der jüngeren deutschen Geschichte erklären. Für Ethnizismus kann man sich erwärmen, solange er nur kein germanischer ist« (Seidel 1999: 972).

Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für den Integrationsprozess ist seit Jahren überschätzt worden. Zugleich wurden tatsächliche Integrationsprobleme unterschätzt. So behauptete der ehemalige CDU-Generalsekretär Geißler 1990 (164): »Der Ausländerstatus ist ein größeres Integrationshemmnis als die *Sprachbarriere*, die es bei jungen Ausländern überhaupt nicht mehr gibt, oder als eine unvollständige Schulausbildung. Diese Menschen werden durch den Ausländerstatus ausgegrenzt, auch wenn sie bei uns geboren sind und seit Jahren bei uns leben« [Hervorhebung durch den Verfasser]. Auch der damalige Bundesinnenminister Schily (SPD) stellte 1999 in der politischen Auseinandersetzung um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit die integrationsfördernde Wirkung von Einbürgerungen in den Mittelpunkt: »Wer einen deutschen Pass hat, wird nicht länger abseits stehen.«¹⁶ Aber, so ist zu fragen: Welche Integrationschancen sollten sich mit der zweiten Staatsangehörigkeit für die Kinder in den eth-

15 | Lübke, Hermann: Wie wird man Deutscher?, in: Rheinischer Merkur vom 02.04.1993

16 | Bundesministerium des Innern: »Bundesinnenminister Otto Schily stellt Arbeitsentwurf zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts vor«, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 13. Januar 1999

nisch-sozialen Unterschichtenkonzentrationen der Großstädte verbessern? Was nützt ein deutscher Pass, wenn die deutsche Sprache im Elternhaus nicht gesprochen wird und die Kinder keine Chance haben, die Schule erfolgreich zu absolvieren und anschließend einen Ausbildungsplatz zu bekommen?

Eingebürgerte weisen höhere Bildungsabschlüsse und Erwerbsquoten auf als Ausländer, sie haben häufiger Abitur als Ausländer, gehen seltener von der Schule ohne Abschluss ab, sind seltener arbeitslos, sind hinsichtlich der beruflichen Stellung besser platziert, haben höhere Einkommen, bessere Sprachkenntnisse und sie sind stärker assimiliert. » ... ihre private(n) soziale(n) Verkehrskreise [reichen] tiefer als die der Ausländer in die Mehrheitsgesellschaft herein« (Salentin/Wilkening: 2003: 293; MGFFI NRW 2008: 11ff.). Vor diesem Hintergrund kann selbstverständlich kein Kausalzusammenhang zwischen Einbürgerung und Integration behauptet werden.

»Niemand tritt einem deutschen Verein bei oder heiratet einen deutschen Partner, weil er oder sie jetzt einen deutschen Pass hat. Eher scheint es so zu sein, dass Prozesse sozialer, kultureller und identifikativer Integration relativ unabhängig vom Ereignis ›Einbürgerung‹ verlaufen, bzw. dass solche Prozesse oft schon vor der Einbürgerung stattgefunden haben und die Motivbildungen beeinflussen, aber keine Wirkungen sind« (Wunderlich 2005: 183).

Die Behauptung, die Verleihung der Staatsangehörigkeit – unter genereller Hinnahme von Mehrstaatigkeit – sei eine wichtige Voraussetzung für die Integration¹⁷ oder gar der »Schlüssel zur Integration« entbehrt jeder Grundlage. So behauptete der ehemalige Direktor der *Stiftung Zentrum für Türkeistudien*, Faruk Şen: »Nicht die Segregation in Städten ist das primäre Problem, sondern dass die politische Partizipation in ethnisch segregierten Quartieren nicht gewährleistet ist. [...] Die weitere Förderung der Einbürgerung ist damit nicht nur ein

17 | Şen, Faruk: Türkische Minderheit in Deutschland, in: Türkei (Informationen zur politischen Bildung, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), Berlin 2002, S. 55; Keskin, Hakkı: Deutschland als neue Heimat. Eine Bilanz der Integrationspolitik, Wiesbaden 2005, S. 30ff.; Schulte, Axel: Demokratie als Leitbild einer multikulturellen Gesellschaft, in: Butterwege, Christoph/Gudrun Hentges, Gudrun/Fatma Sarıgöz (Hg.): Medien und multikulturelle Gesellschaft, Opladen 1999, S. 192f.

Aspekt von Integrationspolitik, sondern, viel mehr als Sprach- und Integrationskurse, ihr Schlüsselinstrument.«¹⁸ Die Erfahrungen in Frankreich (Manfrass 1991: 16ff.; Hagedorn 2001: 44ff.; Eckard 2007; Riedel 2007; Michalowski 2007: 47ff.) oder in Großbritannien zeigen, dass auch eine Politik der massenhaften Einbürgerung keineswegs erhebliche Integrationsprobleme verhindert: eine Politik der staatsrechtlichen »Inklusion« kann durchaus mit sozial-ökonomischer »Exklusion« einhergehen. Die rechtliche Inklusion garantiert keine gute Platzierung in den Funktionssystemen, dazu bedarf es anderer Leistungen von Seiten der Migranten. Eine Drittstaatsangehörigkeit bei verfestigtem Aufenthaltsstatus versperrt keine nennenswerten Zugänge in den Arbeitsmarkt. »Die abstrakte Gleichheit, die die Staatsangehörigkeit schafft, ist in der differenzierten Gesellschaft empirisch nicht wahrnehmbar, da für die Ausstattung der Bevölkerung mit Ressourcen nicht die Staatsangehörigkeit, sondern die Inklusion in den Wohlfahrtsstaat maßgeblich ist« (Prümm 2004: 96).

Über 70 Prozent der asiatischen und afro-karibischen Einwanderer in Großbritannien haben die britische Staatsangehörigkeit erworben. Dennoch verzeichnet das Land seit Jahrzehnten immer wieder aufflammende Unruhen (Baringhorst 1999: 293). Studien zur Anfälligkeit für gewalttätiges Handeln von Zuwanderern in Deutschland zeigen, dass die Staatsangehörigkeit keine Bedeutung für die Erklärung von Gewalthandeln hat – wobei ihr Vorhandensein in diesen Studien verstanden wird als *Ausdruck von Integration*, die nicht vorhandene deutsche Staatsangehörigkeit als *Ausdruck mangelnder gesellschaftlicher Anerkennung* (Babka von Gostomski 2003: 264). Generell gilt: Über das Gelingen von Integration entscheiden nicht der Pass, sondern Integrationsbereitschaft, Bildungsstand sowie soziale und wirtschaftliche Verhältnisse, die eine Eingliederung ermöglichen. Nur eine »sozial geglückte Einbürgerung« (Manfrass 1991: 88) kann ein erstrebenswertes Ziel sein.

»Eine großzügigere Ausgestaltung und Handhabung des Staatsangehörigkeitsrechts allein kann nicht die ethnischen, kulturellen und vor allem sprachlichen Unterschiede einebnen, die Einheimische von Zugezogenen trennen. Die hieraus entstehenden sozialen und politischen Spannungen kann man nicht durch Erteilung eines anderen Passes beseitigen« (Renner 1994: 161).

18 | Şen, Faruk: Einbürgerung ist der Schlüssel zur Integration, in: FAZ vom 28. September 2004

Eine Politik, die auf Einbürgerungen setzt ohne die soziale Integration zur Voraussetzung zu machen, trägt, so die niederländischen Erfahrungen, zu einer Abwertung der Staatsangehörigkeit bei (Böker/Thränhardt 2003: 134).

Die Behauptung, eine Annahme der Staatsangehörigkeit zwingt die Politik, sich der Interessen der Zuwanderer anzunehmen und fördere dadurch die Integration (u.a. Rittstieg 2002: 21; Schoch 2000: 48), muss bezweifelt werden. Die französischen und britischen Erfahrungen (Manfrass 1991: 22f.; Hillebrand 2006: 5) sprechen eher dafür, dass der gesteigerte Einfluss ethnisch-religiöser Minderheitenorganisationen und deren Wortführer (der gerade bei knappen Mehrheiten besonders groß ist) zur Verfestigung von Minderheitensstrukturen führt und das Konfliktpotential erhöht. »Politische Mitwirkung ohne erfolgreiche soziale Integration beinhaltet m.E. eher Risiken politischer Instabilität und Konfliktsteigerung als zusätzliche Chancen sozialer Integration« (Manfrass 1991: 22).

Vieles spricht dafür, die Einbürgerung als Abschluss eines gelungenen Integrationsprozesses zu verstehen. So kommt Claudia Diehl (2002: 308) vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Integrations-surveys des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung zu dem Schluss:

»Betrachtet man die Einbürgerungsmuster der türkisch- und italienischstämmigen jungen Einwanderer, dann zeigt sich, dass diese Abfolge weitgehend Realität ist. Besonders einbürgerungswillig sind diejenigen, deren strukturelle, kulturelle und identifikative Eingliederung schon fortgeschritten ist. Es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass durch die Einbürgerung besonders wenig interessierte und herkunftslandorientierte Einwanderer zu Deutschen werden.«

6. WAS DARF ALS EINBÜRGERUNGSVORAUSSETZUNG VERLANGT WERDEN?

Was kann von einem Zuwanderer, der sich in Deutschland einbürgern möchte, verlangt werden? Womit muss sich der Einbürgerungswillige identifizieren? Kann nach den Modernisierungsschüben des 20. Jahrhunderts eine »Leitkultur« noch hinreichend inhaltlich bestimmt werden? Was außer der Rechtstreue kann billigerweise verlangt und erwartet werden? Zu Recht ist festgestellt worden: »Nicht-

rechtliche Verhaltensnormen wie Sitten und Bräuche haben ihre verhaltenssteuernde und gesellschaftserhaltende Bedeutung mehr und mehr verloren« (Kötter 2003: 33). In einer individualisierten und weltanschaulich pluralisierten Gesellschaft bestehen fundamentale Differenzen über gesellschaftliche Leitbilder und grundlegende Rechtsgüter – Einigkeit muss nur darin bestehen, dass die jeweiligen Gesetze in ihrer Eigenschaft als Gesetz zu respektieren sind, auch wenn sie inhaltlich kritisiert und bei vorhandenen Mehrheiten wieder geändert werden sollen.

Für Ausländer kann in diesem Zusammenhang kein strengerer Maßstab angelegt werden als für deutsche Staatsangehörige (Denninger 2002: 31ff.). Die Grundrechtsbindung des Staates gilt für beide gleichermaßen (Rossi 2007: 394f.). Der Staat muss Gesetzesgehorsam verlangen, er wird aber zur Gesinnungsdiktatur, wenn er im Namen der Toleranz die Anerkennung bestimmter »Werte« verlangt, obwohl er dafür keine gesetzliche Grundlage hat. Ein Beispiel dafür bot ein Fragebogen des Innenministeriums von Baden-Württemberg, der für Einbürgerungsbewerber entwickelt wurde und etwa die Haltung zur Homosexualität abfragte.¹⁹ Tatsächlich haben staatliche Institutionen dazu keinerlei Recht – weder bei Muslimen, noch bei Katholiken, noch bei Personen anderer Glaubensüberzeugung.

Aus verfassungs- und staatsrechtlicher Sicht kommt dem Staatsbürger (und damit jenen, denen die Staatsangehörigkeit verliehen wurde) eine herausragende Bedeutung zu. Der Staatsbürger ist »Konstitutions- und Integrationselement des politischen Gemeinwesens in seiner konkreten Form« (Grawert 2004: Rn 135). Das Bundesverfassungsgericht hatte erst in der erfolgreichen Beschwerde gegen den Europäischen Haftbefehl im Juli 2005 die Bedeutung der Staatsangehörigkeit hervorgehoben. »Die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, die für jeden einzelnen mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit verbunden sind, bilden zugleich konstituierende Grundlagen des gesamten Gemeinwesens.«²⁰ Vor diesem Hintergrund sollte sowohl bei der Aufnahmegesellschaft als auch bei den Antragstellern ein Bewusstsein für die Bedeutung dieses Schrittes vorhanden sein.

19 | Der Fragebogen war abgedruckt in: taz vom 4. Januar 2006: »Die Gesinnungsprüfung«

20 | Bundesverfassungsgericht: BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005, Abs. Nr. 66 www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html, Stand: 18.02-08

Wenn das Bundesverfassungsgericht davon spricht, dass die Folgen des Zweiten Weltkrieges von den »Deutschen als Schicksalsgemeinschaft« zu tragen seien²¹, dann erfolgt mit der Einbürgerung die Aufnahme in diese »Schicksalsgemeinschaft«. Das bedeutet auch, dass von Einbürgerungswilligen legitimer Weise verlangt werden kann, dass sie sich mit dem Staat, dessen Angehöriger sie werden wollen, befasst und sich Landeskenntnisse angeeignet haben. Dazu gehören in erster Linie Grundkenntnisse der Geschichte und Politik Deutschlands (nicht nur der Sprache). Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die USA sind hier ähnliche Wege gegangen (Weinbach 2005: 202ff.; Michalowski 2008: 35f.).

Der Staat sollte nicht auf jede identifikatorische Integration verzichten, wie es in der technokratischen Einbürgerungspraxis bis vor wenigen Jahren gang und gäbe war. Einbürgerungsfeiern können zu dieser Identifikation beitragen. So wurden in Großbritannien, das die Feiern 2004 einführt und von Ländern wie USA, Kanada und Australien übernahm, gute Erfahrungen damit gemacht (Duke-Evans 2006; Wunderlich 2005: 157ff.).

7. FAZIT

Die Staatsangehörigkeitspolitik muss – wie alle anderen Politiken auch – demokratisch legitimiert sein. Grundlegende politische Themen wie das Staatsangehörigkeitsrecht müssen in einem transparenten Verfahren und unter Abschätzung langfristiger Folgen behandelt werden. Der Umgang mit diesem Thema in den vergangenen Jahren genügt diesen Ansprüchen nicht. Der Bewohner-Status ermöglicht es ausländischen Staatsangehörigen, sich trotz dauerhaften Aufenthalts gegen eine Einbürgerung zu entscheiden. Die weitgehende Gleichstellung mit Staatsangehörigen des Aufenthaltslandes senkt Anreize und Motivation.

Ein hohes Maß an sozio-kultureller und sozio-ökonomischer Integration (Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt) bringt offensichtlich ein gesteigertes Interesse an Einbürgerung mit sich. Das erlaubt aber

21 | Bundesverfassungsgericht (2004): BVerfG, 2 BvR 955/00 vom 26.10.2004, Abs. Nr. 132 www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041026_2bvr095500.html, Stand: 18.02.2008

nicht den Schluss, Einbürgerung und Integration stünden in einem kausalen Zusammenhang.

Es gibt ein politisches Interesse, dass Staatsvolk und Bevölkerung weitgehend kongruent sind. Deshalb sollte der demokratische Rechtsstaat ein faires Angebot zur Annahme der Staatsangehörigkeit machen. Voraussetzungslosigkeit kann hier allerdings nicht gegeben sein. Einbürgerungsvoraussetzungen, wie sie denen in etlichen europäischen Staaten entsprechen (Deutscher Bundestag, Drs. 16/13558: 57ff.), sind kein illegitimer Ausschluss von politischer Partizipation. Es liegt ein öffentliches Interesse vor, von Einbürgerungswilligen konkrete Integrationsleistungen zu verlangen. Lediglich ein möglichst »barrierefreier« Einbezug als Staatsangehöriger führt nicht zu den gewünschten Integrationserfolgen. Im Gegenteil: Die Erfahrungen vieler europäischer Nachbarländer (insbesondere jene mit ausdrücklich multikulturalistischer Politik) zeigen, dass »gut gemeinte« Politikansätze nicht-intendierte Folgen zeitigen. So waren die Niederlande in den 1990er Jahren zum »Einbürgerungsparadies« (Thränhardt 2008: 30) gemacht worden. Mit der weitgehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit war dort »ein entscheidender Durchbruch bei der Einbürgerung« erzielt worden (ebd.). Gleichzeitig haben die Niederlande allerdings eine sehr viel schlechtere Integrationsbilanz ihrer Zuwanderer vorzuweisen als u.a. die Bundesrepublik Deutschland. Ruud Koopmans (2008) stellt fest, dass multikulturelle Politikansätze, die Migrant*innen einen leichten Zugang zu gleichen Rechten gewähren und keine starken Anreize setzen, die Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen und interethnische Kontakte zu pflegen, in der Kombination mit großzügigen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu einer geringen Erwerbsbeteiligung und starker Segregation führen.

Die »gespaltene Kindheit« (Häußermann/Gornig/Kaplan 2007: 78), die sich inzwischen auch in vielen deutschen Städten manifestiert, verläuft nicht entlang der Linie des rechtlich-politischen Ein- oder Ausschlusses sondern entlang der allgemein feststellbaren sozialräumlichen Polarisierung. Zuwanderer und ihre Nachkommen sind davon in besonderer Weise betroffen (Luft 2009: 356ff.). Entscheidend ist, dass Zuwanderer nicht als Gruppen an den Rand gedrängt werden, dass sie ihre Perspektive nicht in der dauerhaften ethnisch-sozialen Unterschichtung der Aufnahmegesellschaft sehen müssen, sondern die Aufnahmegesellschaft positiv wahrnehmen können.

LITERATUR

- Babka von Gostomski, Christian (2003): Gewalt als Reaktion auf Anerkennungszufriedenheit? Eine Analyse bei männlichen deutschen, türkischen und Aussiedler-Jugendlichen mit dem IKG-Jugendpanel 2001, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 55, H. 2, 253-277
- Baringhorst, Sigrid (1999): Multikulturalismus und Kommunalpolitik. Über einige nicht intendierte Folgen kommunaler Minderheitenpolitik in Großbritannien, in: Leviathan, 27. Jg. H. 3/, 287-308
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2002): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung über die Lage Ausländer, Berlin/Bonn
- Böcker, Anita; Thränhardt, Dietrich (2003): Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden, in: Thränhardt, Dietrich; Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan Sonderheft 22/2003), Wiesbaden, 117-134
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Migrationsbericht 2008 im Auftrag der Bundesregierung, Berlin
- Brubaker, Rogers: Staats-Bürger. Frankreich und Deutschland im historischen Vergleich, Hamburg 1994
- Bundesverfassungsgericht (2005): BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html
- Denninger, Erhard (2002): Integration und Identität. Eine Bitte um etwas Nachdenklichkeit, in: Münkler, Herfried; Llanque, Marcis; Stepina, Clemens K. (Hg.): Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung. Politische Leitideen für das 21. Jahrhundert (FS Fetscher), Berlin, 27-40
- Diehl, Claudia (2002): Wer wird Deutsche/r und warum? Bestimmungsfaktoren der Einbürgerung türkisch- und italienischstämmiger junger Erwachsener. Ergebnisse des Integrationssurveys des BIB, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 27, 2/2002, 285-312
- Duke-Evans, Jonathan (2006): Von Migranten zu Bürgern: Die Einbürgerungstests in Großbritannien (Blickpunkt Großbritannien der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn
- Eckardt, Frank (2007): Frankreichs Schwierigkeiten mit den Banlieu, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38, 32-39

- Franz, Fritz (1976): Hat der Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland eine Chance?, in: Georg Albrecht (Hg.): Das Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht, Bonn, 307-321
- Geißler, Heiner (1990): Meise zu Meise? Plädoyer für eine »multikulturelle Gesellschaft«, in: Der Spiegel 13, 155-173
- Gerdies, Jürgen; Faist, Thomas (2006): Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 3, 313-335
- Gosewinkel, Dieter (2001): Staatsangehörigkeit in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert, in: Conrad, Christoph/Jürgen Kocka (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Hamburg, 48-62
- Gosewinkel, Dieter (2003): Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2. Auflage
- Gosewinkel, Dieter (2008): West- gegen Osteuropa? Gibt es verschiedene historische Entwicklungspfade der Staatsangehörigkeit?, in: Dirk Lange (Hg.): Migration und Bürgerbewusstsein. Perspektiven Politischer Bildung in Europa, Wiesbaden 2008, 27-41.
- Grawert, Rolf (2004): Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts II ³2004, 107-141
- Hagedorn, Heike (2001): Wer darf Mitglied werden? Einbürgerungen in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen
- Hailbronner, Kay (2002): Öffentlich-rechtliche Folgen der doppelten Staatsangehörigkeit aus deutscher Sicht, in: Deutsch-Türkische Juristenvereinigung (Hg.): Auswirkungen der deutschen Staatsangehörigkeitsreform, Berlin: 23-32
- Häußermann, Hartmut/Gornig, Martin/Kapphan, Andreas (2007): Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2007, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin
- Hillebrand, Ernst (2007): Dicke Luft in Londonistan, Informationen des Büros London der Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2006, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/london/03686.pdf>, Stand: 30. April 2007
- Hofrichter, Jürgen/Bettina Westle (2000): Wahlkampf wirkt – Eine Analyse der Hessischen Landtagswahl 1999, in: Mohler, Peter Ph.; Paul Lüttinger (Hg.): Festschrift für Max Kaase, Mannheim 2000, 149-176 [www.gesis.org/publikationen/Aufsaeetze/ZUMA/Festschrift %20Kaase.htm](http://www.gesis.org/publikationen/Aufsaeetze/ZUMA/Festschrift%20Kaase.htm), Stand: 15.09.2008

- Kötter, Matthias (2003): Integration durch Recht? Die Steuerungsfähigkeit des Rechts im Bereich seiner Geltungsvoraussetzungen, in: Sahlfeld, Konrad; Caroni, Martina; Chudozilov, Anna et al. (Hg.): *Integration und Recht* (43. Assistententagung Öffentliches Recht) München, 31-52
- Koopmans, Ruud (2008): Tradeoffs between Equality and Difference-Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective (WZB discussion paper) Berlin
- Luft, Stefan (2009): *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration*, Frankfurt a.M.
- Manfrass, Klaus (1991): *Türken in der Bundesrepublik – Nordafrikaner in Frankreich: Ausländerproblematik im deutsch-französischen Vergleich* (Pariser Historische Studien, hg. vom Deutschen Historischen Institut Paris, Bd. 32) Bonn, Berlin
- Mau, Steffen (2007): Mitgliedschaftsräume, wohlfahrtsstaatliche Solidarität und Migration, in: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): *Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatte der Citizenship Studies*, Wiesbaden. 215-233.
- MGFFI – Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Wohnen (2008): *Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen. 1. Integrationsbericht der Landesregierung*, Düsseldorf
- Michalowski, Ines (2008): Wissen entscheidet. Der neue, bundesweite Einbürgerungstest im internationalen Vergleich, in: *WZB Mitteilungen*, Nr. 121, September 2008, 35-36
- Michalowski, Ines (2007): *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*, Berlin
- Münch, Ingo von (2007): *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*, Berlin
- Oberndörfer, Dieter (1998): *Vom Nationalstaat zur offenen Republik. Zu den Voraussetzungen der politischen Integration von Einwanderung*, in: Fischer, Martina (Hg.): *Fluchtpunkt Europa. Migration und Multikultur*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 156-170
- Prümm, Kathrin (2004): *Einbürgerung als Option. Die Bedeutung des Wechsels der Staatsangehörigkeit für Menschen türkischer Herkunft in Deutschland*, Münster
- Raschke, Joachim (2001): *Die Zukunft der Grünen*, Frankfurt a.M., New York
- Renner, Günter (1994): *Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung*, in: Fritsch-Oppermann, Sybille (Hg.): *Auf dem Weg in die interkultu-*

- relle Gesellschaft (Loccumer Protokolle 13/93), Rehburg-Loccum, 155-162
- Renner, Günter (2002): Streitpunkte: Mehrstaatigkeit und Deutschkenntnisse, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Jg. 22, H. 10, 339-348.
- Riedel, Sabine (2007): Einwanderung: das Ende der Politik der Chancengleichheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38, 40-46
- Rittstieg, Helmut (2002): Staatsangehörigkeit, deutsche Leitkultur und die deutsch-türkischen Beziehungen, in: Deutsch-Türkische Juristenvereinigung (Hg.): Auswirkungen der deutschen Staatsangehörigkeitsreform, Berlin: Berlin Verlag, 13-22
- Rossi, Matthias (2007): Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, in: Die Verwaltung, H. 3, 383-417
- Sauer, Martina (2009): Türkeistämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung, hg. von der Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Essen
- Schoch, Bruno (2000): Alle Macht geht vom Volk aus. Doch wer ist das Volk? (HSFK-Report 12/2000), Frankfurt a.M.
- Sen, Faruk/Sauer, Martina/Halm, Dirk (2001): Intergeneratives Verhalten und (Selbst-)Ethnisierung von türkischen Zuwanderern. Gutachten des Zentrums für Türkeistudien. Unabhängige Kommission »Zuwanderung«, Essen
- Seidel, Eberhard (1999): Die Jahrhundertreform. Von der doppelten Staatsbürgerschaft zum Einwanderungsgesetz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 08/1999, 968-974
- Söhn, Janina (2008): Die Entscheidung zur Einbürgerung. Die Bedeutung von Staatsbürgerschaft für AusländerInnen in der Bundesrepublik Deutschland – Analysen zu den 1990er-Jahren, Saarbrücken
- Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Wiesbaden
- Thränhardt, Dietrich (2003): Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur, in: ders.; Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat (Leviathan Sonderheft 22) Wiesbaden, 8-31
- Thränhardt, Dietrich (2008): Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit (Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn

- Weil, Patrick (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitstexten«, in: Christoph Conrad/Jürgen Kocka (Hg.), Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Hamburg, 92-111.
- Weinbach, Christine (2005): Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 2, 199-218
- Worbs, Susanne (2008): Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland (Working Paper 17), hg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2. Auflage
- Wunderlich, Tanja (2005): Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Stuttgart

Autoreninformation

Articus, Stephan: Dr., Geschäftsführendes Präsidialmitglied und Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages

Autorengemeinschaft: Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola: Dr./Damelang, Andreas: Dr./Deckel, Axel: Dr./Haas, Anette/Seibert, Holger: Dr./Wapler, Rüdiger: Dr. (Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Arbeitsgruppe Migration und Integration, Nürnberg)/Schweiggard-Kahn, Eva (Forschungsinstitut Betriebliche Bildung, Nürnberg)

Esser, Hartmut: Prof. em. Dr., Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim

Koopmans, Ruud: Prof. Dr., Leiter der Forschungsabteilung »Migration, Integration, Transnationalisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Kötter, Matthias: Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Lima Curvello, Tatjana: Geschäftsführerin des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften in Berlin und Leiterin der Projektgruppe Transfer interkultureller Kompetenz (TIK)

Loeffelholz von, Hans Dietrich: Dr., Referatsleiter beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg

Luft, Stefan: Dr. habil., Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen

Meyer, Christian: Referent im Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf

Rosenkötter, Ingelore: Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen

Schimany, Peter: Dr., Referatsleiter beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg (BAMF) und apl. Professor für Soziologie an der Universität Passau

Uslucan, Haci Halil: PD Dr., Vertretungsprofessor Pädagogische Psychologie an der Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Global Studies



SEYHAN BAYRAKTAR
Politik und Erinnerung
Der Diskurs über den Armeniermord
in der Türkei zwischen Nationalismus
und Europäisierung

August 2010, 316 Seiten, kart., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1312-4



MORITZ CSÁKY,
JOHANNES FEICHTINGER (Hg.)
Europa – geeint durch Werte?
Die europäische Wertedebatte
auf dem Prüfstand der Geschichte

2007, 218 Seiten, kart., 24,80 €,
ISBN 978-3-89942-785-1

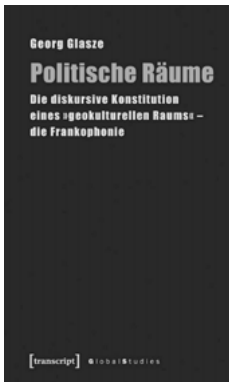


SCHIRIN FATHI (Hg.)
Komplote, Ketzer und Konspirationen
Zur Logik des Verschwörungsdenkens –
Beispiele aus dem Nahen Osten

März 2010, 326 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1341-4

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de

Global Studies



GEORG GLASZE

Politische Räume

Die diskursive Konstitution
eines »geokulturellen Raums« –
die Frankophonie

August 2010, ca. 256 Seiten, kart., ca. 27,80 €,
ISBN 978-3-8376-1232-5



KATHARINA INHETVEEN

Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers

Akteure – Macht – Organisation.
Eine Ethnographie im Südlichen Afrika

August 2010, ca. 500 Seiten,
kart., zahlr. Abb., ca. 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-1378-0



BÜLENT KÜÇÜK

Die Türkei und das andere Europa

Phantasmen der Identität im
Beitrittsdiskurs

2008, 236 Seiten, kart., zahlr. Abb., 25,80 €,
ISBN 978-3-8376-1012-3

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Global Studies

LUISE ALTHANNS

McLenin

Die Konsumrevolution in
Russland

2009, 296 Seiten, kart.,
zahlr. z.T. farb. Abb., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1254-7

FRIEDRICH ARNDT,

CARMEN DEGE,

CHRISTIAN ELLERMANN,

MAXIMILIAN MAYER,

DAVID TELLER,

LISBETH ZIMMERMANN (HG.)

Ordnungen im Wandel

Globale und lokale

Wirklichkeiten im Spiegel
transdisziplinärer Analysen

2008, 386 Seiten, kart., 30,80 €,
ISBN 978-3-89942-783-7

INES BRAUNE

Aneignungen des Globalen

Internet-Alltag in
der arabischen Welt.

Eine Fallstudie in Marokko

2008, 262 Seiten, kart., 26,80 €,
ISBN 978-3-89942-971-8

CLAAS CHRISTOPHERSEN

Kritik der transnationalen Gewalt

Souveränität, Menschenrechte
und Demokratie im Übergang
zur Weltgesellschaft

2009, 282 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1288-2

ANNE KARRASS

Die EU und der Rückzug des Staates

Eine Genealogie der
Neoliberalisierung der
europäischen Integration

2009, 280 Seiten, kart., 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-1067-3

WIEBKE KEIM

Vermessene Disziplin

Zum konterhegemonialen
Potential afrikanischer und
lateinamerikanischer Soziologien

2008, 564 Seiten, kart., 35,80 €,
ISBN 978-3-89942-838-4

PETER LINDNER

Der Kolchoz-Archipel im Privatisierungsprozess

Wege und Umwege der
russischen Landwirtschaft
in die globale Marktgesellschaft

2008, 282 Seiten, kart., 27,80 €,
ISBN 978-3-89942-784-4

BORIS MICHEL

Global City als Projekt

Neoliberale Urbanisierung
und Politiken der Exklusion
in Metro Manila

März 2010, 338 Seiten, kart.,
zahlr. Abb., 31,80 €,
ISBN 978-3-8376-1334-6

MARGARETE MISSELWITZ,

KLAUS SCHLICHTE (HG.)

Politik der Unentschiedenheit

Die internationale Politik und
ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen

Januar 2010, 300 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1310-0

JAN POSPISIL

Die Entwicklung von Sicherheit

Entwicklungspolitische
Programme der USA und
Deutschlands im Grenzbereich
zur Sicherheitspolitik

2009, 442 Seiten, kart.,
zahlr. Abb., 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-1077-2

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de

