

50 Jahre Integrationspolitik in Deutschland?

Heckmann, Friedrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heckmann, F. (2010). *50 Jahre Integrationspolitik in Deutschland?* (efms paper, 2010-5). Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376509>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

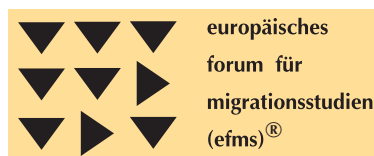
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

efms paper 2010-5

50 Jahre Integrationspolitik in Deutschland?

Friedrich Heckmann

Dieses Paper basiert auf dem Vortrag des Autors auf der Tagung
"Integration 2020" am 23.11.2010 im Kreishaus Dietzenbach.





Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Gastarbeiter und Integration	4
3	Die Leugnung der Einwanderungssituation.....	5
4	Der Druck für Veränderungen	7
5	Meilensteine einer neuen Integrationspolitik.....	8
6	Die Rolle der EU	10
7	Fazit	11
	Literatur	12



1 Einleitung

Häufig wird man sehr kurzfristig gefragt, einen Vortrag zu halten, was dann nicht immer leicht zu realisieren ist. In unserem Fall war das anders, da kam die Anfrage schon im Frühjahr (gute Planung) und ich konnte schnell zusagen, zumal ja Dietzenbach auf unser besonderes Interesse stößt. Ich ging dabei davon aus, dass ich meinem Vortrag bei der Rekonstruktion der Integrationspolitik einen **optimistischen Grundton** eines langsamen, aber doch letztlich kontinuierlichen Fortschritts geben könnte und würde.

Mit der wirren und z. T. irren „Debatte“ der letzten Wochen, an der man übrigens die Fachleute wenig beteiligte, kamen mir Zweifel an dieser Grundlinie, da eine Reihe einflussreicher Politiker hinter den Konsensus der großen Parteien, der mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 2000 und dem Zuwanderungsgesetz von 2005 erreicht wurde, wieder zurückgingen. Plötzlich hieß es sogar wieder: Deutschland ist kein Einwanderungsland!

Ich bleibe aber trotzdem bei meiner „optimistischen“ Linie, da Auseinandersetzungen wie die der letzten Wochen und das Hochkommen einer einwandererfeindlichen Bewegung, so merkwürdig das manchem klingen mag, zu einer gewissen „Normalität“ von Einwanderungsgesellschaften zu gehören scheinen. Die internationale und historische Integrationsforschung zeigt das ganz klar auf. Um das zu veranschaulichen:

Die **USA** gelten als klassisches Einwanderungsland. Und wenn bei uns bei der Integration Dinge nicht oder noch nicht klappen, hört man immer wieder Ratschläge wie „Ja schaut doch nach Amerika, da läuft es mit der Integration besser.“

Aber: Durch die ganze Geschichte sprechen sich Mehrheiten von Amerikanern, auch die erst kürzlich Gekommenen und die Eingebürgerten, für eine Reduzierung oder gar den Stopp der Einwanderung in die Vereinigten Staaten aus. Seit den 30er Jahren des **19. Jahrhunderts** gibt es einwandererfeindliche Strömungen und Bewegungen, getragen auch von kürzlich Eingewanderten. Zur Illustration:

In den USA kam es schon sehr früh zu nativistischen Bewegungen, d.h. Kampagnen gegen bestimmte Einwanderergruppen, zuerst in größerem Ausmaß zu einer Anti-Katholiken-Bewegung. Während die ersten Siedler und Einwanderer fast ausschließlich Protestanten waren, nahm seit ca. 1830 die katholische, irische Einwanderung sprunghaft zu, gegen die sich eine schließlich organisatorisch gefestigte Bewegung entwickelte, welche die Forderung aufstellte, die katholische Einwanderung völlig zu untersagen. Laut der Anti-Katholiken-Bewegung waren Katholizismus und amerikanische Institutionen, die vorgeblich auf protestantischen Konzepten beruhten, miteinander unvereinbar. (In Klammern angemerkt: wenn man die Namen der Religionen austauscht, klingen solche Argumente irgendwie vertraut.) Jesuiten und von Jesuiten kontrollierte Einwanderer würden die amerikanischen Institutionen unterwandern. „Man behauptete, wenn



die Katholiken Amerika ‚übernehmen‘, würde der Papst in Rom das Land beherrschen und religiöse und politische Freiheit zerstört werden“ (Dinnerstein and Reimers 1975, 32). Bis heute gibt es in den USA – in zyklischen Verlaufsformen und mit wechselnden Topoi und Zielgruppen – solche Bewegungen und Kampagnen mit ihren Vorurteilsmustern.

Die Vorurteile bewegen sich **wellenförmig**, es gibt Zyklen oder Konjunkturverläufe ihrer Bewegung, Wellen der Ausländerfeindlichkeit, des Antisemitismus und der Islamfeindlichkeit und anderer menschenfeindlicher Bewegungen. Beispiele in der Geschichte der Bundesrepublik:

- ▶ 1964-1966 eine Welle gegen Arbeitsmigranten und Ausländer („Ausländerwelle“).
- ▶ 1972 nach dem Münchener Attentat gegen israelische Sportler blieb es nicht bei der Ablehnung und Verurteilung des terroristischen Attentats, sondern es kam zu einer fremdenfeindlichen Welle gegenüber Arabern und anderen Ausländern, die jenseits des Anlasses eine Eigendynamik entfaltete.
- ▶ 1980-1982 war eine ausländerfeindliche Welle gegen „die Gastarbeiter“ und insbesondere gegen Türken.
- ▶ Im Sommer des Jahres 1986 richtete sich eine Welle fremdenfeindlicher Vorurteile gegen „Asylanten“, d. h. Asylbewerber, die sich seit 1991 bis etwa 1993 wiederholte und verstärkte. Das heißt im Übrigen nicht, dass eine Kritik des Asylmissbrauchs damals unberechtigt war.

Die Beispiele mögen im Moment genügen, sie zeigen aber auch für Deutschland diese **erwartbare, aber natürlich unerwünschte Normalität** von Einwanderungsgesellschaften. Wir haben also immer wieder mit solchen Erscheinungen zu rechnen. Aber sie lassen auch wieder nach und treten zurück, womit auch in unserem Fall zu rechnen ist.

Nun im einzelnen zu meinem Vortrag: Ich werde zunächst nach Integration in der Phase der Gastarbeiteranwerbung (1955-1973) fragen, dann auf die Leugnung der Einwanderungssituation nach dem Anwerbestopp und deren Implikationen für Integrationspolitik eingehen; ich beschäftige mich dann mit dem Druck für Veränderungen, der sich aufbaute und schließlich mit bestimmten Meilensteinen der Integrationspolitik seit 1998 bis in die Gegenwart.

2 Gastarbeiter und Integration

Als die Gastarbeiteranwerbung 1955 mit dem Abkommen mit Italien begann und dann vor allem in den 60er Jahren stark anstieg, waren sich alle Beteiligten einig, dass es sich um einen **temporären und einmaligen Prozess** handele: die Unternehmen, die Ge-



werkschaften, der Staat der Herkunftsländer wie der Staat in Deutschland und die rekrutierten Arbeiter selbst. Alle glaubten an eine Art Rotationssystem, in dem alte Arbeiter nach Ende ihres befristeten Vertrags durch neue ersetzt würden, und an die Befristetheit dieses Rotationssystems. Was die Migrationsforschung als Mythos der Rückkehr bezeichnet, war nicht unbedingt ein Mythos, sondern die Realität, da die Mehrheit der Gastarbeiter tatsächlich zurückkehrte. Das Rotationssystem funktionierte aber nur zum Teil und mit der Zeit immer weniger, vor allem aus zwei Gründen:

- ▶ Die Unternehmen wollten die Arbeiter behalten, die sie angelernt oder ausgebildet und in die Betriebe sozialisiert hatten, um Kosten zu sparen.
- ▶ Auf Seiten vieler Gastarbeiter entwickelten sich, ausgehend von der Arbeit, bestimmte Bindungen zur deutschen Gesellschaft; sie wollten weiterhin zurückkehren, aber verschoben immer wieder konkrete Rückkehrpläne.

Von einer Integrationspolitik lässt sich für diese Phase nicht sprechen. Es gab nur bestimmte Anpassungshilfen durch Betriebe und Wohlfahrtsverbände, vor allem Beratung durch die Wohlfahrtsverbände und Dolmetscher als „Mädchen für alles“ in den Betrieben. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Integration in die Betriebe insgesamt gut gelungen sei. Weiterhin ist aus integrationspolitischer Hinsicht für diese Phase bedeutsam, dass mit dem Beginn der Anwerbung seit 1955 im Konsens von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften beschlossen wurde, die Gastarbeiter zu weitgehend **normalen arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Bedingungen** zu beschäftigen und sie in die entsprechenden Institutionen des Sozialstaats aufzunehmen.

3 Die Leugnung der Einwanderungssituation

Mit dem **Anwerbestopp von 1973** zielte man darauf ab, die ausländische Bevölkerung in Deutschland zu reduzieren. Zwar ging die Zahl der **beschäftigten Ausländer** auch tatsächlich zurück, aber die ausländische Bevölkerung stieg entgegen den Erwartungen weiter an. Die Arbeiter holten ihre Familien ins Land und ein Niederlassungsprozess begann. **Eine völlig neue Situation entstand.** Angesichts des gesunkenen Arbeitskräftebedarfs und der im Grunde ungewollten, aber nicht zu verhindernden Familienzusammenführung und dem damit verbundenen Niederlassungsprozess kam die Formel **„Deutschland ist kein Einwanderungsland“** auf und dieser Grundsatz wurde die offizielle Leitlinie der deutschen Politik bis 1998. Der Satz bedeutete, dass die Bundesregierung die Präsenz einer ausländischen Bevölkerung nach wie vor als temporär ansah, und dass die Rekrutierung ausländischer Arbeiter eine Ausnahme war, die man nicht wiederholen wollte. Ich überschrieb damals einen Aufsatz zum Thema mit dem Titel: „Anwesend, aber nicht zugehörig“.



Paradoxerweise waren jedoch die 70er Jahre mit der Leugnung der Einwanderungssituation zugleich der Beginn einer offiziellen Integrationspolitik. **Die Leugnung der Einwanderungssituation kann also nicht mit dem Fehlen einer Integrationspolitik gleichgesetzt werden.** Die Familien wurden in das sozialstaatliche System aufgenommen. Zunehmend machten Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften auf die Lage und die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung aufmerksam und verstärkten ihre Unterstützungsmaßnahmen (Ausdifferenzierung der Beratung, Sprachkurse); diese wurden überwiegend von staatlicher Seite finanziert. Der Staat antwortete auf die neue Situation mit der Einrichtung der Institution des **Ausländerbeauftragten im Jahre 1978**. Integration war damit offiziell als gesellschaftliche und politische Notwendigkeit anerkannt. Ein Sozialstaat und eine Demokratie konnten nicht die Bedürfnisse eines bedeutenden Teils seiner Bevölkerung ignorieren.

Etwa seit Mitte der 70er Jahre entwickelt sich über wissenschaftliche Untersuchungen, politische Analysen – hier vor allem das Gutachten des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Heinz Kühn schon im Jahre 1978 – über Erfahrungen aus der Arbeitswelt und der Sozialarbeit sowie über das Bewusstsein von Migranten selbst, die Einsicht, dass längst nicht alle Gastarbeiter zurückkehren würden, dass ein Ansiedlungs- und Familienzusammenführungsprozess, kurz ein **Einwanderungsprozess, im Gange war**. Immer mehr Stimmen in der Öffentlichkeit schlossen sich dieser Einsicht an, sie erreichte jedoch nicht die großen Parteien.

Trotz des Gutachtens ihres eigenen Ausländerbeauftragten Kühn über das Vorliegen einer Einwanderungssituation und der Einsicht in die Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen blieb die Bundesregierung bei ihrer Definition der Situation und erfand als Leitlinie die paradoxe Formel: **„Integration, Begrenzung des Zuzugs, Hilfe bei der freiwilligen Rückkehr“**. Bis 1998 blieb es dabei, dass die offizielle Leugnung der Einwanderungssituation gepaart war mit der Unterstützung konkreter sozialstaatlicher Integrationsmaßnahmen, was der gesamten Integrationspolitik einen gewissen schizophrenen Charakter gab. Bade und Bommes sprachen im Migrationsreport 2000 von „appellativer Verweigerung und pragmatischer Integration“ (Bade und Münz 2000).

Diese Konstellation bedeutete, dass positive Effekte sozialstaatlicher Integration durch den Mangel an rechtlicher Integration mit dem schwierigen Zugang zur Staatsbürgerschaft und der Definition von Integrationspolitik als **Ausländerpolitik** konterkariert wurden. Diese Ambivalenz schlägt sich bis heute bei den Migranten in einem Mangel an Identifizierung, an identifikativer Integration mit Deutschland nieder, das sich weiter als ethnische Nation von Menschen deutscher Herkunft verstehen wollte.



4 Der Druck für Veränderungen

Der Druck für Veränderungen der so genannten Ausländerpolitik zielte vor allem auf zwei Punkte:

- ▶ Deutschland müsse zur Kenntnis nehmen, dass es zu einem Einwanderungsland geworden sei.
- ▶ Das Staatsangehörigkeitsverständnis und Einbürgerungsrecht mit seinem bisherigen ethnischen Nationsverständnis bedürfe einer grundlegenden Änderung; auch Menschen, die nicht von Deutschen abstammten, müssten zu Deutschen werden können. Das *ius sanguinis* müsse durch Elemente des *ius soli* ergänzt werden. Verfassungspatriotismus sei eine angemessene Form eines neuen Zugehörigkeitsbekenntnisses.

Die Einbindung in den Westen und nach Europa sowie das Bekenntnis zu Menschenrechten verhalfen diesen Einsichten zu legitimatorischem Gewicht und führten schließlich unter dem Druck einer kritischen Öffentlichkeit dazu, dass die neue Bundesregierung 1998 in ihrem Koalitionsvertrag erklärte, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei und Konsequenzen daraus zu ziehen seien. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 mit der Einführung von *ius soli* war eine Konsequenz dieser Einsicht.

Das Jahr 2000 war auch in anderer Hinsicht sehr wichtig für Veränderungen. Im Herbst des Jahres setzte der Bundesinnenminister eine **Kommission** ein, die unter Leitung der ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth den Auftrag bekam, eine umfassende Aufarbeitung der Situation vorzunehmen und Empfehlungen auszuarbeiten. Abgesehen von einzelnen Politikern und Experten setzte sich die Kommission vor allem aus **Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen** zusammen, von Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, den Kirchen bis zu einflussreichen Nicht-Regierungs-Organisationen. Über die Erstellung von Gutachten in verschiedenen Arbeitsgruppen war auch die Wissenschaft eingebunden. Die Kommission nahm eine völlig neue Bewertung von Migration und Integration in Deutschland vor und erreichte damit eine breitere Öffentlichkeit.

Für die Herausbildung eines gesellschaftlichen Konsensus war es zudem sehr wichtig, dass CDU, CSU, SPD und FDP 2000/2001 ebenfalls Kommissionen zum Thema einsetzten und sich in Veränderung ihrer bisherigen Positionen für **kontrollierte Zuwanderung** aussprachen und faktisch ebenfalls die alte Formel der Verneinung der Einwanderung aufgaben. Der Begriff **Zuwanderung** machte es dabei den Unionsparteien verbal einfacher, dieses Zugeständnis zu machen.



5 Meilensteine einer neuen Integrationspolitik

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung legte in ihrem Abschlussbericht den Grundstein für eine neue Integrationspolitik auf der Basis eines Verständnisses von Deutschland als Einwanderungsland. In ihrem Abschlussbericht 2001 stellte sie zur Integrationspolitik fest:

„Die bisherige Politik des ‚pragmatischen Improvisierens‘ kann diese Aufgabe (von Integration als zentraler Gegenwartsherausforderung, der Autor) nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend. Eine systematische Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein **integrationspolitisches Gesamtkonzept** angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt“ (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001, 199).

Als **Meilensteine** der Entwicklung einer neuen Integrationspolitik möchte ich nennen:

- ▶ das Staatsangehörigkeitsgesetz von 2000,
- ▶ das Zuwanderungsgesetz von 2005,
- ▶ den nationale Integrationsplan (Bearbeitung 2006 – 2007),
- ▶ Initiativen für Monitoring und statistische Veränderungen,
- ▶ die Institutionalisierung einer Antidiskriminierungspolitik,
- ▶ weitere Reformen des Staatsangehörigkeitsgesetzes,
- ▶ die Deutsche Islam Konferenz,
- ▶ eine stärkere Rolle der Länder in der Integrationspolitik.

Parallel zu diesen Entwicklungen und mindestens von gleicher Bedeutung entstand ein **Bewusstsein für die Bedeutung lokaler Integrationspolitik** und eine kaum überschaubare Anzahl von Initiativen und praktischen Maßnahmen, die der kommunalen Integrationspolitik einen ganz neuen Stellenwert gaben und geben. Nun zu den einzelnen Punkten:

Der **nationale Integrationsplan** ist kein operationaler Plan im Sinne eines konsistenten Systems von Zielen, Handlungsanweisungen, Zeitvorgaben und bereitgestellten Ressourcen, sondern ein konzeptueller Rahmen, der die neue Priorität von Integrationspolitik auf den verschiedenen politischen Ebenen zeigen soll. Er macht Aussagen über den Stand der Integration in verschiedenen Handlungsfeldern, formuliert Ziele für ver-



schiedene Akteursgruppen, stellt Absichtserklärungen und **Selbstverpflichtungen**¹ dar und ist insgesamt eine gute „Grundlage für die kommende Arbeit“ (Bade). Er ist aber bisher mehr eine Ideensammlung und ein Handlungsrahmen, als das In-Angriff-Nehmen und die Finanzierung und Umsetzung neuer Maßnahmen. Über solche spreche ich jetzt.

Das **Zuwanderungsgesetz von 2005** formuliert klare Zuständigkeiten des Bundes für Integration: die §§ 43-45 installieren u. a. die Integrationskurse; § 75 definiert eine weitgehende Kompetenz des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auch im Bereich der Integration, und die §§ 92-94 formulieren Aufgaben für die Integrationsbeauftragte als Nachfolgerin für die Ausländerbeauftragte. Die Position wird durch den Kabinettsrang aufgewertet. In der Folge entstehen in vielen Bundesländern Ministerien für Integration. Die **Integrationskurse** mit angeschlossenem Orientierungskurs sind zunächst für Neuzuwanderer gedacht, entwickeln sich aber immer mehr auch zu einem Instrument **nachholender Integration** für schon lange im Land lebende Migranten.

Zum Element der Planung passt, dass man im neuen Jahrhundert durch **Monitoring** die Entwicklung des Integrationsprozesses mit Hilfe eines Satzes von nationalen Indikatoren regelmäßig beobachten will. Gegenüber einer bloßen Beschreibung der Entwicklung von Indikatoren ist das Monitoring die Analyse dieser Entwicklungen und Zeitreihen in Hinsicht auf bestimmte Ziele, die man erreichen möchte, wie sie etwa im nationalen Integrationsplan formuliert wurden. Der Mikrozensus (1% Stichprobe der Bevölkerung) wurde 2005 in die Lage versetzt, Personen mit Migrationshintergrund zu identifizieren, so dass man nicht auf Vergleiche Inländer / Ausländer angewiesen ist, die es häufig unmöglich machen, Integrationsfortschritte zu erkennen. Der Mikrozensus erlaubt statistisch auch eine Auswertung auf Länderebene, so dass nicht nur auf nationaler Ebene Entwicklungen verfolgt werden können.

Integration erfordert viele Anstrengungen seitens der Migranten, auf Seiten der aufnehmenden Gesellschaft ist **Offenheit** eine wichtige Bedingung. Das Gegenteil von Offenheit ist Diskriminierung. **Diskriminierung** bedeutet, dass Türen verschlossen sind, Menschen ungleich behandelt und ausgegrenzt werden, Integration behindert wird. In dieser Hinsicht war es wichtig, dass 2006 ein Gesetz gegen Diskriminierung beschlossen wurde, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), wenn auch seine Wirkungen bisher als sehr begrenzt beurteilt werden müssen. Das Gesetz basiert auf einer Direkti-

¹ Im Jahr 2008 wurde ein Erster Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan (NIP) vorgelegt. Im Koalitionsvertrag ist zudem vorgesehen, auf Grundlage des NIP einen Aktionsplan zu erstellen; der 4. Integrationstreffen am 3.11.10 sollte dazu dienen. Der NIP liegt im Zuständigkeitsbereich der Bundesintegrationsbeauftragten. Daneben gibt es das nationale Integrationsprogramm des Bundesinnenministeriums mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als zuständiger Behörde. Es enthält eine Übersicht über laufende Maßnahmen sowie Empfehlungen. Der NIP läuft unter dem Stichwort „Selbstverpflichtung“, das Integrationsprogramm unter dem Stichwort „Empfehlungen“.



ve der EU gegen Rassismus und andere Formen der Diskriminierung, die in nationales Recht umgesetzt werden musste. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang die Antidiskriminierungsstelle des Bundes geschaffen, eine Institution, die dabei ist, ihre Aktivitäten zu erweitern.

Nun zu **Reformen des neuen Staatsangehörigkeitsrechts**. Sie dienen dazu, den Staatsangehörigkeitserwerb als Prozess staatsbürgerlicher Bildung zu gestalten, um die neue Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft inhaltlich zu füllen. Der Besuch von Einbürgerungskursen oder Kenntniserwerb über Selbststudium sozialkundlicher Materialien oder im Internet mit anschließender Prüfung der Kenntnisse sowie der Nachweis von Sprachkenntnissen sind die wichtigsten Elemente dieser Reform. In Form von **Einbürgerungsfeiern** entwickelt sich zudem auf der lokalen Ebene an vielen Orten parallel dazu eine neue lebendige Einbürgerungskultur, die den Staatsangehörigkeitserwerb zu mehr macht als nur der bloßen Aushändigung eines Dokuments in einer Amtsstube.

Während der Großen Koalition 2005–2009 ergriff der damalige Bundesinnenminister Schäuble die Initiative für die so genannte **Deutsche Islam Konferenz (DIK)**. Auch der neue Innenminister de Maizière setzt diese Initiative fort. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können, lässt sich so viel sagen, dass die DIK den Versuch darstellt, die Beziehungen von Staat und muslimischen Organisationen zu definieren und zu verbessern. Zugleich ist sie ein Symbol der Anerkennung des Islam als bedeutsame Religion in Deutschland und damit ein Signal, oder genauer das erste Signal dieser Art in Richtung Mehrheitsgesellschaft. Die stärkere Rolle von Integrationspolitik bei den Ländern, auf die ich hier nicht eingehe, zeigt sich u. a. in der Gründung von Ministerien und der Entwicklung spezifischer Programme für Integration.

6 Die Rolle der EU

Integrationspolitik spielt sich überwiegend auf der nationalen Ebene ab, aber nicht allein. Nach der Ministerratskonferenz von Tampere 1999 hat die EU begonnen, eine stärkere Rolle in der Integrationspolitik zu spielen. Die **Direktive 2003/109** etabliert ein Aufenthaltsrecht für Drittstaatler nach fünf Jahren rechtmäßigem Aufenthalt. Sicherer Aufenthalt ist eine Voraussetzung für Integration. Im Jahre 2004 proklamierte die EU in Den Haag **11 Grundprinzipien** für Integration. Um die von ihr initiierte Antidiskriminierungspolitik zu stützen gründete die EU 2008 die **Grundrechteagentur** in Wien, die EU-weit Daten zu Diskriminierung analysiert und Berichte dazu veröffentlicht. Schließlich muss auf den **EU Integrationsfond** hingewiesen werden, der für die Haushaltsperiode 2007–2013 bedeutsame Mittel für Integrationsprojekte zur Verfügung stellt; die Mittel werden zum größten Teil durch die nationalen Migrationsbehörden vergeben, in Deutschland durch das BAMF.



7 Fazit

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich nach ca. 50 Jahren Migration in Deutschland ziehen:

- ▶ Einzelne und sich verstärkende Integrationsmaßnahmen gibt es in Deutschland seit Anbeginn des Migrationsprozesses.
- ▶ Eine systematische Integrationspolitik auf der Basis der Anerkennung einer Einwanderungssituation entsteht aber erst 1998.
- ▶ Seitdem ist Integrationspolitik immer mehr in das Zentrum politischer Aufmerksamkeit und Aktivitäten gerückt.
- ▶ Die Kommune ist zum Zentrum von Integrationspolitik geworden; Integration passiert auf der lokalen Ebene, vor Ort.
- ▶ Integration soll messbar werden und Monitoringsysteme werden eingerichtet.
- ▶ Nationale Integrationspolitik wird zunehmend ergänzt durch Initiativen der Europäischen Union.

In der unmittelbaren Gegenwart sehe ich drei zentrale Herausforderungen:

1. Das Wichtigste im Moment muss das Ende der einwandererfeindlichen öffentlichen Kampagne sein; sie läuft Gefahr, die „Integrationsverweigerer“ zu produzieren, die sie beklagt und bekämpfen will. In verschiedenen Dokumenten werden die Bedeutung einer Willkommenskultur und die Anerkennung von Herkunftsidentitäten betont. Der **drohende Ton und Unterton** vieler gegenwärtiger Äußerungen von Politikern zur Integration steht dazu in krassem Widerspruch.
2. Vieles ist in den letzten Jahren schon erreicht worden; wie das Gutachten des Sachverständigenrats Deutscher Stiftungen urteile ich, dass Integration insgesamt „auf einem guten Weg ist“. Mehr kann erreicht werden, wenn die zu Recht beklagte „Projektitis“, also ein Projekt nach dem anderen, durch aufeinander abgestimmte, nachhaltige und durch Monitoring und Evaluation kontrollierte Maßnahmen abgelöst wird.
3. Seit 2005 gab es einen Konsensus der relevanten Parteien in grundlegenden Fragen der Migrations- und Integrationspolitik. Es wäre wichtig, diesen Konsensus nicht zu verlieren.



Literatur

Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.) 2000: Migrationsreport 2000. Frankfurt

Dinnerstein, Leonhard; Reimers, David 1975: Ethnic Americans: A History of Immigration and Assimilation. New York

Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin