

Da könnte ja jeder kommen

Deutsche Politiker arbeiten seit Jahrzehnten an einem Konzept zur wirksamen Steuerung der Zuwanderung. Auch die politische Kontroverse der letzten Jahre um ein neues Zuwanderungsgesetz war maßgeblich bestimmt von der Frage, ob das 2001 eingebrachte Gesetz zur Gestaltung von Zuwanderung und Integration die Zahl der Flüchtlinge und Arbeitsmigranten erhöht oder begrenzt. Wir sind mit dem neuen Zuwanderungsrecht offiziell ein Einwanderungsland mit dauerhaft bei uns lebenden Zuwanderern. Daher bilden Zuwanderung und Integration eine Einheit.

Von Rita Süßmuth

Im Zentrum aller Auseinandersetzungen stand die These des Wechsels von der ungesteuerten zur stärker gesteuerten Zuwanderungspolitik mit dem Ziel einer gezielten, begrenzenden Zuwanderung.

Den immer wiederkehrenden Behauptungen vom „ungesteuerten Zuwanderungsland Deutschland“ ist entgegenzuhalten: Diese These hält der Realitätsprüfung nicht Stand. Schon seit Jahrzehnten haben wir – bei den Vertriebenen, bei der Anwerbepolitik und den Anwerbestoppausnahmeregelungen, bis hin zur Asyl- und Flüchtlingspolitik – sowohl direkte als auch indirekte Steuerungsmaßnahmen. Bei all diesen Maßnahmen ging und geht es immer schon um Begrenzungen. Ich nenne einige Beispiele:

1992/1995, als die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber auf über 500.000 jährlich anwuchs, führte Deutschland die sogenannte „Sichere Drittstaatenre-

gelung“ ein. Damit war festgelegt, dass Flüchtlinge, die bereits einen sicheren Drittstaat wie Italien oder Griechenland passiert hatten, in Deutschland keinen Asylantrag mehr stellen konnten. Auch die Zuwanderung der Spätaussiedler wurde direkt und indirekt gesteuert: Einer Anfangsphase nicht kontingentierter Zuwanderung nach 1989 folgte Ende der 90er Jahre und Anfang 2000 eine Begrenzung auf zunächst 200.000, dann auf 100.000.

Hinzu kommt eine indirekte Steuerung durch die Verwaltungsverfahren. Von der Antragstellung auf Ausreise bis zur Ausreisegenehmigung liegt ein Zeitabschnitt von vier Jahren. Weitere Steuerungsinstrumente finden sich bei Arbeitserlaubnis und Arbeitsverboten, bei der Familienzusammenführung und einem komplizierten System von Aufenthaltsregelungen.

Mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten waren stets auch Rückführung und Rückkehr ins Herkunftsland verbunden. Erst ab 1. Januar 2005 – mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes – ist Deutschland auch ein Einwanderungsland mit Daueraufenthalt und Einbürgerung. Heute schon haben 64 Prozent der 7,5 Millionen Ausländer ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in Deutschland, und damit auch einen rechtlich abgesicherten Zugang zu selbstständiger und unselbstständiger Arbeit. Gleichwohl ist die Arbeitslosigkeit unter Ausländern doppelt so hoch wie unter Deutschen. Die Ursachen sind zum Teil fehlende Sprachkenntnisse und Schulabschlüsse, und bei vielen fehlt auch die berufliche Grund- und Weiterbildung.



10. September 1964: Amando Sa Rodrigues, der millionste Gastarbeiter, erhält ein Motorrad geschenkt. (epd./ Keystone)

Über zu lange Zeiträume hinweg hat Deutschland vorwiegend Ungelernte und Geringqualifizierte ins Land geholt, bis zu den 70er Jahren in der Industrie und Landwirtschaft und danach im Dienstleistungsbereich. Viele, die als Gastarbeiter in den 60er und 70er Jahren angeworben wurden, sind nach dem Anwerbestopp von 1973 geblieben und haben später ihre Familien nachgeholt. Dabei bilden Türken mit 27 Prozent die größte Minderheiten-

Die Integration über Bildung und Arbeit ist höchst unterschiedlich verlaufen. Neben erfolgreichen Bildungsaufstiegen zwischen der ersten und zweiten Generation türkischer Migranten bleiben besorgniserregende Defizite bei den Bildungsabschlüssen und der Arbeitsmarktintegration weiter bestehen. „Die zweite Generation“, meint Cem Özdemir (Die Situation der türkisch-stämmigen Bevölkerung in Deutschland, 2004), „zeigt zwar eine bessere Bildungs- und Qualifikationsstruktur, aber gleichzeitig besteht ein deutlicher Abstand zu Deutschen, aber auch zu Migranten der zweiten Generation aus Italien, Griechenland und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens.“

Besonders krass sind die Unterschiede im Bildungsniveau zwischen einerseits studierten und andererseits gering gebildeten Migranten und Migrantinnen aus der Türkei. Deutschland hat es versäumt, die Menschen, die es als Ungelernte angeworben hat, systematisch nachzuqualifizieren und umzuschulen, um sie erfolgreich in den Arbeitsmarkt und insgesamt zu integrieren. Zu lange wurde davon ausgegangen und auch durch Rückkehrförderung in den 80er Jahren darauf hingearbeitet, dass die Gastarbeitergeneration wieder heimkehrte. Aber sehr viele sind geblieben, und neue sind hinzugekommen.

Allzu lange wurde auch ihre religiöse Bindung zu wenig berücksichtigt. Erst nach dem 11. September 2001 wurde ihre Religion, insbesondere der politische Islam, zum öffentlichen Thema. Und erst zu diesem Zeitpunkt wurden Religion und Integration miteinander verknüpft. Heute stehen Fragen der nachholenden sprachlichen und bildungs- wie berufsbezogenen Integration beider Geschlechter im Zentrum der politischen Debatten.

Manche Zugewanderte haben ein hohes, andere nur ein geringes Interesse an Integration. Die Folgen sind fatal: Neben beruflich erfolgreichen Migrantenfamilien wächst die Gruppe der ausgegrenzten und sich selbst auf ihre Ethnie zurückziehenden Migranten. Sie haben sich an den Zustand der Arbeitslosigkeit gewöhnt oder auch gewöhnen müssen und leben, genau wie eine steigende Zahl Deutscher, von der Sozialhilfe. Gescheiterte Eigenanstrengungen verstärken noch die Demotivation. Überdies fehlt es an bezahlbarer Arbeit.



Seifhennersdorf, Deutschland, ca. 1993: Illegaler Einwanderer
(Foto: David Turnley; Corbis)

Gleichwohl gibt es keine Alternative zu Bildung und Arbeit, um die Perspektivlosigkeit abzuwenden und vor allem die junge Generation der Migranten – aber auch Deutschen – nicht in Teilen ratlos oder zynisch als „verlorene Generation“ abzuschreiben.

Gelernt wurde inzwischen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Auch in Zukunft werden Zuwanderer kommen, die in Deutschland längere Zeit oder auch dauerhaft leben werden. Zuwanderung ist also nicht die Ausnahme, sondern der Normalfall. Es kommt darauf an, sie zu steuern und zu gestalten, wo immer das möglich ist. Zuwanderung und Integration bilden eine Einheit, die definiert ist vom Wohlwollen der Aufnahmegesellschaft, aber auch der Integrationsbereitschaft und den eigenen Integrationsleistungen der Migranten.

Entscheidend für den Integrationsprozess ist die Erfahrung, positiv aufgenommen, das heißt: willkommen zu sein. Von großer Bedeutung für den sozialen Austausch zwischen Mehrheiten und Minderheiten ist der Aufenthaltsstatus, genauer: das Gefühl, sich relativ unbelastet und sicher im Alltag bewegen zu können. Eine freundliche Einstellung den Migranten gegenüber erhöht deren Sicherheit und ihre Bereitschaft, sich auf die neue soziale Umgebung zuzubewegen. Das erfordert verständige Menschen, die ihnen bei der Neuorientierung helfen, seien es nun Deutsche oder Migranten.

In Deutschland wird fast nur über die Probleme einer ethnischen und kulturellen Vielfalt geredet, aber viel zu selten über die Bereicherungen und die Chancen, die sie mit sich bringt, und fast nie über das positiv Erreichte. Dabei ist die große Mehrheit der Migranten längst integriert, auch wenn es andererseits die „schwierigen“ Wohnviertel gibt, Kinder und Erwachsene ohne deutsche Sprachkenntnisse, Schulabbrecher, „Chancenlose“ auf dem Arbeitsmarkt. Aber daneben gibt es die große Zahl derjenigen, die wir in den verschiedenen Tätigkeiten kaum noch missen wollen, und damit ist nicht nur die Gastronomie gemeint oder der private Haushalt, sondern ganz besonders der Kindergarten, die Schule, das Krankenhaus, das Seniorenheim und die häusliche Pflege. Wir lernen allmählich, dass wir einander brauchen.

Engpässe bestehen trotz hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland, das heißt in bestimmten Branchen und Regionen sind die offenen Arbeitsplätze weder mit Deutschen noch mit länger hier lebenden Migranten und Migrantinnen zu besetzen. Die Gründe dafür liegen zum einen in fehlenden Berufsqualifikationen, zum anderen in der fehlenden Bereitschaft, be-

stimmte Tätigkeiten zu übernehmen. Solche Engpässe bestehen in technischen und Handwerksberufen, aber auch auf dem großen Sektor Gesundheit. Hier käme es ohne ausländische Pflegekräfte längst zu einem dramatischen Notstand. Auch Gastronomie und Hotellerie sowie der immense Bereich einfacher Dienstleistungen lässt uns angewiesen sein auf Zuwanderer, die als abhängig Beschäftigte, aber auch als Selbständige nach Deutschland kommen. Sie verdrängen keineswegs Einheimische vom Arbeitsmarkt, sie erhalten vielmehr Arbeitsplätze und tragen damit zum wirtschaftlichen Wachstum bei.

Außerdem brauchen wir neben der Gruppe qualifizierter Arbeitskräfte vor allem auch Hochqualifizierte, die in Forschung und Entwicklung innovativ tätig sind. Hier handelt es sich um eine entscheidende Zukunftsfrage vieler hochentwickelter Länder. Gleichwohl: Der Wettbewerb um die „besten Köpfe“ erfordert nicht einseitig nur die Zuwanderung von außen, sondern insbesondere auch die Bildung und Ausbildung der Humanpotenziale im eigenen Land. Hier öffnet das neue Zuwanderungsrecht vorsichtig die Tür für eine Zuwanderung nach Deutschland, die angesichts von 4,5 Millionen offiziellen Arbeitslosen selbstverständlich den Kriterien Bedarf und Integration gehorchen muss. Mit anderen Worten, wir brauchen beides: eine Bildungs- und Wachstumsoffensive in Deutschland, verbunden mit gezielter Zuwanderung und Integration.

Das neue Zuwanderungsrecht führt ein neues Verfahren zur Zuwanderung von Erwerbstätigen ein und löst damit die bisher geltenden Rechtsverordnungen ab. Dennoch bleibt der bisherige Anwerbestopp grundsätzlich bestehen. Das frühere System von Aufenthaltsgenehmigung einerseits und Arbeitsgenehmigung andererseits wird ersetzt durch eine Aufenthaltserlaubnis, die gleichzeitig den Zugang zum Arbeitsmarkt regelt. Die Entscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis trifft die Ausländerbehörde mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Die Ausländerbehörde prüft die ausländerrechtlichen Voraussetzungen und holt von der Bundesagentur für Arbeit die Zustimmung ein, ob die „Erfordernisse des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ bei Nachweis eines Arbeitsplatzes für eine Aufenthaltserlaubnis vorliegen. Dabei ist auch zuvor zu prüfen, ob die Arbeitsstelle durch einen Deutschen, einen EU-Bürger oder einen anderen bevorrechtigten Arbeitnehmer (zum Beispiel Türken) zu besetzen ist.

Bei Ausländerinnen und Ausländern mit qualifizierter Berufsausbildung können in bestimmten Berufsgruppen Zuwanderung und Beschäftigung auch durch Rechtsverordnung zugelassen werden. Hochqualifizierte sollen dann zuwandern können, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

Die Bundesagentur muss dem zustimmen, und außerdem ist zu prüfen, ob die Integration und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind. Der Aufenthalt ist dabei unbefristet. Hochqualifizierte sind nach dem Wortlaut des Geset-

zes „Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen mit besonderen Fachkenntnissen, Lehrpersonal oder wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in herausgehobenen Positionen (keine festgelegte Gehaltsgrenze) und Spezialisten sowie leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in festgesetzter Höhe erhalten“.

Auch für Selbstständige enthält das neue Recht ausdrückliche Regelungen. Voraussetzung für die Zuwanderung von Selbstständigen sind: ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse Deutschlands oder ein besonderes regionales Bedürfnis, die Erwartung positiver Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie die Sicherung der Finanzierung des Vorhabens durch Eigenmittel oder eine Kreditzusage. Erwartet werden in der Regel 1 Million Euro und die Schaffung von mindestens 10 Arbeitsplätzen. Sollte diese Erwartung unterschritten werden, so sind entscheidend die Tragfähigkeit der Geschäftsidee, die Höhe des Kapitaleinsatzes, die unternehmerische Erfahrung des Ausländers. Zunächst wird dem Selbstständigen eine Aufenthaltserlaubnis von drei Jahren erteilt, danach kann eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die unternehmerische Tätigkeit erfolgreich verläuft.

Wesentliche Veränderungen wurden für ausländische Studierende durchgesetzt. Während sie bislang 14 Tage nach Beendigung ihres Studiums in ihre Heimatländer zurückkehren mussten, kann die Aufenthaltserlaubnis künftig nach erfolgreichem Studienabschluss bis zu einem Jahr verlängert werden. Der Absolvent kann sich in dieser Zeit einen Arbeitsplatz suchen. Seine Aufenthaltsgenehmigung erfolgt dann analog zu den erwähnten Hochqualifizierten.

Diese und viele andere Neuregelungen der Arbeitsmigration zeigen, dass endlich Bewegung in das Zuwanderungsrecht gekommen ist. Kritiker bemängeln hier eine noch zu langsame Entwicklung, aber ihnen ist zu erwidern, dass weitere Öffnungen ab jetzt leichter zu realisieren sein werden und dass der Grundsatzstreit über die Arbeitsmigration erfreulicherweise beendet ist.

Erstmals sieht das neue Recht einen Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs für ausländische Neuzuwanderer vor, deren Aufenthalt auf Dauer angelegt ist. Der Kurs umfasst 600 Stunden Deutschunterricht und die Vermittlung von Grundkenntnissen der deutschen Rechtsordnung, Kultur und Geschichte. Zur Teilnahme verpflichtet werden können zudem auch Ausländer, jährlich 50.000, die schon länger im Bundesgebiet leben, wenn sie Sozialleistungen beziehen oder in besonderer Weise integrationsbedürftig sind (zum Beispiel ohne Schul- oder Berufsausbildungsabschluss). Kommt ein Ausländer dieser Verpflichtung nicht nach, können ihm bis zu zehn Prozent der Sozialleistungen gekürzt werden. Bei erfolgreichem Abschluss des Kurses besteht ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bereits nach sieben Jahren statt nach acht. Sie können mit ihren Familien zuwandern. Der Ehepartner erhält ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die öffentliche und politische Debatte war in den letzten Jahren stark bestimmt von der unzureichenden Integration einer starken Minderheit von Zugewanderten ohne deutsche Sprachkenntnisse, ohne Bildungsabschluss und ohne Integration in den Arbeitsmarkt.

Kritiker beanstanden einerseits die zu hohe Bewertung der Sprachkenntnisse und andererseits die zu geringe finanzielle Integrationsförderung. Aber wahr ist auch, dass in der Öffentlichkeit schon kaum mehr mit einem Kompromiss für ein neues Zuwanderungsgesetz gerechnet wurde, geschweige denn mit einer einseitigen Bundesfinanzierung der Sprach- und Orientierungskurse. Gewiss sind Sprachkenntnisse kein zu reichender Indikator für Integration, aber sie bleiben eine zentrale Grundlage für die Verständigung und das Miteinander von Zuwanderern und Aufnahmegeellschaft.

Wir lernen gegenwärtig sehr viel über unausgeschöpfte Begabungen von Migrantenkinder und deutschen Kindern. Pilotprojekte weisen nach, dass weit mehr Schülerinnen und Schüler bei entsprechender Förderung die weiterführende Schule erfolgreich durchlaufen könnten. Zu gering ist gegenwärtig der Anteil der Ausländer insgesamt und der Türken und Türkinnen am Erwerbsleben. Hinzu kommt, dass mit steigender Arbeitslosigkeit, verbunden mit dem enormen Wegfall ungelernter Tätigkeit im industriellen Bereich die Integration in den Arbeitsmarkt weiter abgesunken ist. Je höher die Bildung, desto höher auch die Chance zu beruflicher Integration und qualifizierter Tätigkeit.

Wir können es uns menschlich, sozial und wirtschaftlich, aber auch angesichts der geringen Geburtenraten, längst nicht mehr leisten, dass nahezu ein Viertel der jungen Generation schlechte oder gar keine Ausbildungschancen hat.



Berlin, 2002: Schaufenster mit Brautkleidern für konservative Musliminnen
(Foto: Sean Gallup / Stringer; Getty Images)

Die neuen Herausforderungen liegen aber nicht primär oder einseitig im wirtschaftlichen, sondern im politischen, soziokulturellen und geistigen Bereich.

Deutsche und Zugewanderte haben nicht nur wirtschaftliche Probleme zu lösen. Wir haben gemeinsam die Skeptiker und Ablehnenden zu überzeugen, dass Leben in und mit verschiedenen Kulturen möglich ist. Das setzt gegenseitige Toleranz und Akzeptanz voraus. Das erfordert aber auch einen Kernbestand an gemeinsamen Überzeugungen, Werten und Normen. Ohne Zustimmung zur Verfassung und zu den Gesetzen des Aufnahmelandes kann ein friedliches Zusammenleben nicht gelingen. Alle Beteiligten sollen ohne Überforderung der jeweils anderen Gruppe ihre Kultur pflegen zu können.

Andererseits: Wenn Mädchen muslimischer Tradition weder am Sportunterricht noch an Klassenausflügen teilnehmen, erschwert dies erheblich die soziale Integration. Ohne Öffnung zur Kultur im Aufnahmeland kann Integration nicht gelingen. Daher kommen dem Bildungsbereich und dem Arbeitsleben eine herausgehobene Bedeutung zu. Sie bilden eine wichtige Voraussetzung für eine umfassende Integration, das heißt für die Teilhabe an allen Lebensbereichen. Viele Alltagsprobleme lassen sich leichter lösen, wenn Deutsche und Ausländer in den verschiedenen Lebensbereichen zusammenarbeiten, ob in der Bildung, in der Gesundheitspflege, bei der Arbeit, in der Freizeit oder sogar bei drohender Straffälligkeit. Interkulturelle Bildung findet dann unmittelbar ihre praktische Anwendung.

Europa und allen voran die Europäische Union haben erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um an überzeugenden Beispielen nachzuweisen, dass nicht Konfrontation, Konflikt und gewalttätige Auseinandersetzungen den Alltag in Ländern mit kultureller Vielfalt bestimmen müssen, sondern dass ein friedliches und bereicherndes Miteinander möglich ist.

Dazu gehören Rechte und Pflichten, politische Beteiligungsrechte und Verpflichtungen.

Aber noch immer haben zu viele Ausländer, vor allem auch Türken, den Eindruck, dass sie in unserem Land nicht akzeptiert sind. Selbst Eingebürgerte, Deutsche türkischer Herkunft, werden immer wieder mit der Frage konfrontiert, aus welchem Land sie kommen und wann sie nach Hause zurückkehren.

Wir sind zwar schon seit langem ein Einwanderungsland, aber wir stehen erst am Beginn einer Einwanderungskultur. Kaum irgendwo vollzieht sich das Zusammenleben in multikulturellen Gesellschaften konfliktfrei. Das gilt ganz allgemein für das Zusammenleben von Menschen. Aber wir können von klassischen Einwanderungsländern lernen, wie diese Konflikte reduziert, ja sogar in hohem Maße vermieden werden können.

Zu den großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zählt das friedliche Miteinander von Judentum, Christentum und Islam in einer Welt, die Armut und Gewalt ächtet und in der Politik und Zivilgesellschaft an einer gerechteren und menschenwürdigen Ordnung für alle Völker arbeiten.