



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# NEUE IMPULSE FÜR DIE INTEGRATIONSPOLITIK

MICHAEL BORCHARD | KATHARINA SENGE (HRSG.)



NEUE IMPULSE FÜR DIE INTEGRATIONSPOLITIK

# **NEUE IMPULSE FÜR DIE INTEGRATIONSPOLITIK**

MICHAEL BORCHARD / KATHARINA SENGE (HRSG.)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**ClimatePartner**<sup>o</sup>  
**klimateutral**

Druck | ID: 53323-1312-1005



© 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch  
elektronische Systeme.  
www.kas.de*

*Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln  
Umschlagfoto: Benjamin Gaul, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Satz: workstation, Niederkassel  
Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn*

*Die Publikation wurde gedruckt mit finanzieller Unterstützung  
der Bundesrepublik Deutschland.*

ISBN 978-3-95721-009-8

## INHALT

- 7 | VORWORT  
*Hans-Gert Pöttering*
- 11 | **POLITIK FÜR DIE INTEGRATIONSGESELLSCHAFT.  
ÜBER DIE WECHSELBEZIEHUNG VON INTEGRATIONS-  
POLITIK UND POLITISCHER PARTIZIPATION**
- 13 | VON DER NACHHOLENDEN ZUR VORBEREITENDEN  
INTEGRATION –  
DIE INTEGRATIONSPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG  
*Maria Böhmer*
- 19 | INTEGRATIONS LAND DEUTSCHLAND  
*Christian Wulff*
- 27 | VON WEGEN PARALLELGESELLSCHAFT!?  
ANMERKUNGEN ZUR POLITISCHEN PARTIZIPATION VON  
MENSCHEN MIT ZUWANDERUNGSGESCHICHTE  
*Katharina Senge und Michael Borchard*
- 33 | **WO GEHT'S HIER ZUM WIR-GEFÜHL?  
DER EMOTIONALE FAKTOR IN DER INTEGRATIONS-  
DEBATTE**
- 35 | PSYCHOLOGISCHE ASPEKTE DER INTEGRATION VON  
ZUWANDERERN  
*Hacı-Halil Uslucan*
- 49 | HERZ UND VERSTAND IN DER INTEGRATIONSPOLITIK  
*Aygül Özkan*
- 55 | **MITGEMACHT!  
WIE BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT DEN  
SOZIALEN ZUSAMMENHALT FÖRDERT**
- 57 | INTEGRATION UND BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT –  
EIN EINBLICK IN GESCHICHTE UND THEORIE  
*Dietrich Thränhardt*
- 77 | BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT –  
SCHLÜSSEL ZUR INTEGRATION  
*Armin Laschet*
- 85 | **DIE ENTSCHEIDUNG.  
POSITIONEN ZUM STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT**
- 87 | INTEGRATION UND STAATSANGEHÖRIGKEIT –  
ANALYSEN UND IMPULSE  
*Winfried Kluth*

- 101** | DIE EINBÜRGERUNG IM INTEGRATIONSPROZESS  
*Günter Krings*
- 113** | INTEGRATIONSPOLITIK IM LICHT DES STAATS-  
ANGEHÖRIGKEITSRECHTS – EIN KOMMENTAR  
*Michael Frieser*
- 117** | STAATSANGEHÖRIGKEIT AUS SICHT DER ZUWANDERER –  
EIN KOMMENTAR  
*Aygül Özkan*
- 121** | DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

## VORWORT

Die Integration von Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte ist eine der wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgaben der Zukunft. Es geht dabei um nicht weniger als die Frage: Wie werden wir in Zukunft zusammenleben? Und vor allem, wie wollen wir in Zukunft zusammenleben?

In den letzten zwei Jahren hat die Konrad-Adenauer-Stiftung ein eigenes Netzwerk für das Thema Integration eingerichtet, um über diese Zukunftsaufgabe mit den verschiedenen Akteuren aus Kommunen, Ländern und dem Bund intensiv ins Gespräch zu kommen. Gemeinsam mit diesen Akteuren haben wir im Herbst 2012 eine Konferenz in der Villa La Collina durchgeführt. Argumente wurden angehört und ausgetauscht, Positionen formuliert und diskutiert, besonders bei den Themen bürgerschaftliches Engagement und Staatsangehörigkeitsrecht. In diesem Band sind ausgewählte Beiträge der Tagung veröffentlicht. Sie dokumentieren die Debatten zur Integrationspolitik unserer Zeit und sollen ihre Wirkung als Impulse für die Integrationspolitik entfalten.

Viel ist in den letzten Jahren in diesem Politikfeld geleistet worden. Nach Jahrzehnten eines mangelnden politischen Bewusstseins für die Notwendigkeit einer aktiven Integration der Zuwanderer wurde nun die Grundlage für eine systematische, evidenzbasierte und auf ihren Erfolg hin überprüfbare Integrationspolitik geschaffen. Und es zeigen sich deutlich die ersten Erfolge! Integration kann jedoch nicht allein dadurch gelingen, dass man einen sorgsam ausgearbeiteten Plan Schritt für Schritt umsetzt. Mindestens ebenso wichtig ist es, die vorhandenen Gefühle und auch Unsicherheiten, zum Teil sogar Ängste und Verletzungen der Menschen zu bedenken und zu berücksichtigen. Sie spielen bei der Integration eine nicht zu unterschätzende Rolle – und zwar auf Seiten der Zuwanderer und der aufnehmenden Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund haben wir mit der Konferenz zwei wichtige Stellschrauben im Integrationsprozess diskutiert: die Staatsbürgerschaft und das bürgerschaftliche Engagement. Beide haben etwas mit dem Thema Identität zu tun. Identität lässt sich nicht einfach erfinden oder nach einem Plan neu entwerfen. Sie ist immer das

Ergebnis eines langen Prozesses, in dem der Vergangenheit Raum gelassen werden muss, ohne die Tür zur Zukunft zu verschließen. Niemand kann oder soll seine Bindungen an die Sprache oder die Staatsbürgerschaft der Eltern oder gar zu seiner Familie kappen. Wer hier in Deutschland eine neue Heimat gefunden hat, und erst recht, wer hier geboren und groß geworden ist, gehört dazu und prägt mit seiner Herkunft, mit seinen Traditionen, mit seiner Kultur und mit seinem Glauben das Gesicht unseres Landes mit. Deutschland ist auch das Land der Zugewanderten, ihrer Kinder und Enkel. Daraus erwächst ihnen eine Verantwortung für unser Land und für die deutsche Geschichte, die sie ebenso tragen wie wir alle.

Unsere Gesellschaft darf nicht auseinanderfallen in Milieus und Schichten, zwischen denen es keinen Austausch mehr gibt. Das ist letztlich das Ziel einer wertegebundenen Gesellschafts- und Integrationspolitik. Jeder muss seine Chance bekommen. Wer etwas leistet, muss den sozialen Aufstieg schaffen können. Wer etwas geleistet hat, darf nicht absteigen. Wir müssen uns der Wirklichkeit stellen, dass die Menschen, die nach Deutschland gekommen sind, hier bleiben werden und dass auch für ihre Kinder das Versprechen fairer Aufstiegschancen gelten muss.

Die hohe Arbeitslosigkeit unter den Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte ist nach wie vor Integrationshemmnis Nummer eins. Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes sind vielfach auch Türen zur Mehrheitsgesellschaft geschlossen worden. Potenziale können nicht genutzt oder entwickelt werden. Die sogenannten Gastarbeiter sind jedoch gekommen, um zu arbeiten, und nicht, um arbeitslos zu sein. Viele sind zwar in Deutschland, aber noch immer nicht bei uns, bei den Deutschen angekommen. Sie haben hier gearbeitet, sind aber vielfach unter sich geblieben. Wir verlangen zu Recht das Erlernen der deutschen Sprache, aber bieten zu wenige Möglichkeiten, diese Sprache auch konkret anzuwenden und kommen zu selten miteinander ins Gespräch.

Eine erfolgreiche Integration bedarf großer Ernsthaftigkeit und gemeinsamer Anstrengung. Der erfolgreiche Prozess der Integration besteht auch aus Zumutungen für beide Seiten. Wie wir diese bewältigen, wie erfolgreiche Integrationspolitik mit Herz und Verstand gestaltet sein muss, was unser Angebot an die Menschen mit und

ohne Zuwanderungsgeschichte in unserem Land ist – zu diesen Fragen möchte der Band Antworten und Impulse geben.

Ich wünsche Ihnen eine informative und anregende Lektüre!

*Dr. Hans-Gert Pöttering MdEP*

*Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

*Präsident des Europäischen Parlaments a.D.*

**POLITIK FÜR DIE INTEGRATIONSGESELLSCHAFT.  
ÜBER DIE WECHSELBEZIEHUNG VON INTEGRATIONS-  
POLITIK UND POLITISCHER PARTIZIPATION**

# Von der nachholenden zur vorbereitenden Integration – Die Integrationspolitik der Bundesregierung

*Maria Böhmer*

*Deutschland ist ein Einwanderungsland.* Der aktuelle Zensus ergibt, dass von den 80,2 Millionen Einwohnern knapp 6,2 Millionen ausländische Staatsangehörige sind. Fünfzehn Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland. Bislang wurde vor allem bei der Anzahl der Ausländer von einer deutlich höheren Zahl ausgegangen; dabei leben etwa 1,1 Millionen Ausländer weniger als bisher angenommen in Deutschland.

Die jüngste Wanderungsstatistik zeigt, dass Deutschland für Zuwanderer an Attraktivität gewonnen hat. Über eine Million Menschen sind 2012 nach Deutschland gekommen. Die meisten Zuwanderer kamen aus der Europäischen Union. Das ist die höchste Zuwanderungsrate seit 1995.

Bestätigt wird diese Entwicklung vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration. In seinem Jahresgutachten 2013 stellt der Sachverständigenrat fest, dass sich Deutschland zum Magneten für qualifizierte und hoch qualifizierte Unionsbürger und Drittstaatsangehörige entwickelt und wir im europäischen Vergleich über eine der liberalsten Zuwanderungsregelungen verfügen.

Angesichts des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels ist es dringend geboten, vorhandene Potenziale zu nutzen und Fachkräfte an Deutschland zu binden. Ausgezeichnete wirtschaftliche Kenndaten allein reichen nicht aus, um attraktiv zu sein. *Wir benötigen einen gesellschaftlichen Klimawandel hin zu einer überzeugenden Anerkennungs- und Willkommenskultur.* Denn das fördert den Zusammenhalt und die Teilhabe der Menschen.

*Die Bundesregierung arbeitet daran, die Willkommens- und Anerkennungskultur stetig zu verbessern und auszubauen.* Dafür steht bei-

spielsweise der Nationale Aktionsplan Integration, der am 31. Januar 2012 beim 5. Integrationsgipfel mit Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beschlossen wurde. Der Nationale Aktionsplan Integration funktioniert wie ein Fahrplan und enthält konkrete integrationspolitische Ziele und Maßnahmen. Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration wird Integrationspolitik überprüfbar und noch verbindlicher.

Für eine verbesserte Willkommenskultur steht auch das Anerkennungsgesetz, das am 1. April 2012 in Kraft getreten ist. Die bisherige Bilanz ist positiv, doch könnten noch mehr Anträge zur Anerkennung gestellt werden. Woran liegt das? Zum einen verfügen die Bundesländer beim Lehrerberuf, den Sozialberufen und den Ingenieurberufen über die Gesetzgebungszuständigkeit. Allerdings hat erst ein Teil der Bundesländer eigene Anerkennungsgesetze verabschiedet. Zum anderen ist es notwendig, die Beratungsangebote vor Ort auszubauen und besser zu vernetzen, damit der Prozess von der Beratung zur Anerkennung beschleunigt wird.

Mehr Verbindlichkeit und eine verbesserte Willkommens- und Anerkennungskultur werden auch durch innovative Projekte erreicht. Beispielsweise durch das Modellprojekt Integrationsvereinbarungen. An achtzehn Standorten bundesweit wurden die Integrationsvereinbarungen erprobt. In den Integrationsvereinbarungen wird festgehalten, mit welchen Voraussetzungen Zuwanderer nach Deutschland kommen und welche Unterstützung sie benötigen, um beispielsweise die deutsche Sprache zu erlernen oder eine Ausbildungsstelle zu erhalten. Durch die Integrationsvereinbarungen werden Integrationsprozesse für alle Beteiligten effizienter, transparenter und verbindlicher. Die zentrale Erkenntnis ist: Eine gute Vernetzung und Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure vor Ort ist entscheidend, damit Ratsuchende rasch und zielgenau an Angebote gelangen.

Doch eine Willkommens- und Anerkennungsgesellschaft muss sich auch aktuellen Herausforderungen und Fragen stellen: Wie gehen wir um mit allen Menschen, die in Deutschland leben und nach Deutschland kommen? Wo sehen wir Handlungsbedarf? Ein Blick auf die Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zeigt, dass Migration und Integration Prozesse sind, die sich ständig verändern. Es gibt nicht *die* Migranten als eine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich nicht nur durch das Herkunfts-

land und ihren Rechtsstatus, sondern auch durch Alter, Familienstand, Bildungsgrad und soziale Verhältnisse.

*Die Integrationspolitik steht künftig verstärkt vor der Aufgabe, für diese unterschiedlichen Zielgruppen passgenaue und spezifische Integrationsangebote zu schaffen. Aber für alle gilt: Zuwanderung und Integration müssen stets zusammengedacht und die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden.*

Um Fachkräfte dauerhaft an Deutschland zu binden, sind viele Akteure gefordert. Vor allem die Ausländerbehörden müssen sich wandeln und öffnen. Ein gelungenes Beispiel ist das Welcome Center in Hamburg.

Die Fachkräftezuwanderung aus der EU ist die eine Seite der Medaille, die Armutswanderung die andere. Einige Kommunen melden verstärkte Zuzüge von Armutswanderern aus der EU. Die Bundesregierung hat eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen eingerichtet. Sie arbeitet an einem Maßnahmenpaket, denn Armutswanderer brauchen unmittelbar nach ihrer Einreise mehr Beratungsstellen und mehr niedrigschwellige Sprachkurse. Kinder und Jugendliche dürfen den Anschluss in der Schule nicht verpassen; ohne mehr Deutschunterricht und individuelle Förderung wird das nicht gelingen. Darüber hinaus benötigen Armutswanderer unbedingt einen Krankenversicherungsschutz.

Doch auch bei Fachkräften und nachziehenden Ehegatten muss die Integration bereits im Herkunftsland beginnen. Den eingeleiteten *Paradigmenwechsel von der nachholenden zur vorbereitenden Integration* wird die Bundesregierung konsequent weiterverfolgen. Vorintegration bedeutet, dass Zuwanderer bereits im Herkunftsland beginnen können, sich auf das Leben in Deutschland vorzubereiten.

In den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren sind viele Gastarbeiter nach Deutschland gekommen. Mittlerweile leben ihre Enkel und Urenkel in der dritten und vierten Generation in Deutschland. Was damals integrationspolitisch versäumt worden ist, daran arbeiten wir noch heute. *Doch neben der Reparaturwerkstatt haben wir bereits eine Zukunftswerkstatt eröffnet.*

Der Zweite Integrationsindikatorenbericht, der die Integrationsverläufe von 2005 bis 2010 abbildet, zeigt, dass in den vergangenen

Jahren maßgebliche Fortschritte in der Integration erzielt wurden. Immer mehr Kinder mit Migrationshintergrund besuchen Kindertagesstätten. Die Zahl der Schulabbrecher mit Migrationshintergrund sinkt. Die Zahl der jungen Migrantinnen und Migranten mit höheren Bildungsabschlüssen steigt; immer mehr Jugendliche aus Zuwanderungsfamilien erhalten einen Ausbildungsplatz. Aber: Noch immer besteht ein deutlicher Abstand zwischen Deutschen und Migranten.

Nachdem die Bundesregierung in den vergangenen acht Jahren den Fokus auf die nachholende Integration gerichtet hat, geht sie nun dazu über, verstärkt vorbereitende Integrationsstrategien zu entwickeln. Drei Ansatzpunkte stehen hierbei im Vordergrund: Erstens der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, zweitens die Wahrnehmung von Vorintegrationsangeboten und drittens die Information über die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen bzw. die Einleitung erster Schritte zum Anerkennungsverfahren.

Unmittelbar nach der Zuwanderung nach Deutschland ist es entscheidend, so rasch wie möglich Fuß zu fassen. Hier greifen die bereits beschriebene Integrationsvereinbarung und die bessere Vernetzung der Akteure der Integrationsarbeit wie Ausländerbehörden, Jobcenter und Migrationsberatungsdienste vor Ort. Sie sind Anknüpfungspunkte für ein gezieltes Übergangsmanagement vom Spracherweis im Herkunftsland zur schnelleren Einmündung in den Integrationskurs.

Die Integration von Zuwanderern ist keine vorübergehende Sonderaufgabe, die mit zeitlich befristeten Projekten gelöst werden kann. Vielmehr ist sie eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss.

Daher legt die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan Integration einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Strukturveränderung, beispielsweise bei der Erhöhung des Anteils von Migranten im öffentlichen Dienst.

Die zunehmende Vielfalt unserer Gesellschaft ist nicht nur eine Chance für die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes, sondern auch für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Der Bund und unsere Partner in der Integration wollen das Thema Vielfalt weiter in die Gesellschaft hineinragen. Dabei unterstützt uns die

Konrad-Adenauer-Stiftung engagiert und nachhaltig: ob mit dem Forum Integrationspolitik oder einer Vielzahl von Veranstaltungen und Beiträgen zur Integration und Vielfalt. Dafür gilt Ihnen mein herzlicher Dank!

# Integrationsland Deutschland

*Christian Wulff*

Was zeichnet unser deutsches „Wir“ aus? Was hält es zusammen? Und auch: Was treibt es auseinander? Welche Risse gilt es zu kitten? Es lohnt sich, darüber vertieft nachzudenken.

Zu der Zeit als noch Konrad Adenauer vor der Villa La Collina Boccia spielte, war unser deutsches „Wir“ vor allem geprägt durch die gemeinsame Erfahrung des Zweiten Weltkrieges, den Holocaust, aber auch den Wiederaufbau des Landes, die Integration Hunderttausender Flüchtlinge und – das Wirtschaftswunder. Gastarbeiter wurden angeworben, damit die Arbeit bewältigt werden und der Aufschwung florieren konnte, vermeintlich auf Zeit. Sie kamen zunächst aus Italien, Griechenland und Spanien. Später gab es das Anwerbeabkommen mit der Türkei.

Ein großer Teil der damals sogenannten Gastarbeiter blieb in Deutschland. Das war im Interesse der Betriebe, die nicht immer neue Personen einarbeiten wollten, und es war im Interesse der Menschen. Sie holten ihre Ehefrauen nach und bekamen Kinder und Kindeskiner, von denen viele heute die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Sie sind Teil unseres heutigen deutschen „Wir“. Trotzdem sprechen viele noch von „ihr“ oder „die“, und meinen, wenn sie „wir“ sagen, nur Menschen ohne Migrationshintergrund, oder präziser: Menschen ohne eine jüngere Migrationsgeschichte.

„Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.“ So lautet der erste Satz von Artikel vier des Grundgesetzes.

Menschen muslimischen Glaubens möchten nicht auf ihren Glauben reduziert werden, und sie möchten – vollkommen zu Recht – vielfältig wahrgenommen werden. *Die erfolgreiche Wissenschaftlerin, deren Eltern aus dem Iran kommen und der erfolgreiche Unternehmer, dessen Großeltern in der Türkei geboren wurden, sind es leid, immer nur Bilder aus Neukölln zu sehen, wenn von Menschen mit Migrationshintergrund die Rede ist. Neukölln ist nicht überall.* Gleich im Titel

seines heute viel zitierten Buches „Neukölln ist überall“ leitet Bezirksbürgermeister Heinz Buschkowsky fehl.

An vielen Stellen generalisiert Heinz Buschkowsky und stößt damit Menschen vor den Kopf. Das Thema Integration eignet sich nicht dazu, um es in schnoddrigem Ton oder mit unzulässigen Verallgemeinerungen wie „die Türken“, „die Araber“ oder „die Muslime“ abzuhandeln. Gleichwohl in vielen Punkten beschreibt der Neuköllner Bezirksbürgermeister eine Wirklichkeit, die es in Deutschland zweifelsohne gibt, und über die ich auch in meiner Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit gesprochen habe. *Wir müssen in der Lage sein, Missstände auf angemessene Art zu benennen*: Bildungsverweigerung, Kriminalität, Absetzen in Parallelwelten, Verharren in Arbeitslosigkeit bei Bezug von Transferleistungen über Generationen – das alles gibt es, und das alles ist nicht hinnehmbar. In den meisten Fällen sind dies allerdings Missstände, bei denen es weniger um die Herkunft der Menschen als um ihren sozialen Status geht. Auch deswegen ist es wichtig, dass wir präzise sind.

*Was mich stört, ist, dass der Eindruck erweckt wird, es sei ein Tabu, über Missstände zu sprechen. Tabu sollte die Generalisierung und gruppenbezogene Herabsetzung sein.*

Es ist nicht so, dass die so gern als „Gutmenschen“ Belächelten Sozialmissbrauch oder Kriminalität als eine vermeintlich notwendige Begleiterscheinung einer vielfältigen Gesellschaft gutheißen würden. Wir verschließen nicht die Augen vor denjenigen, die unseren Gemeinsinn missbrauchen. „Unser Sozialstaat ist kein Selbstbedienungsladen ohne Gegenleistungsverpflichtung“, schrieb die Berliner Jugenddichterin Kirsten Heisig vor ihrem tragischen Tod.

Wir verschließen nicht die Augen vor Gewaltverbrechen und ihren Ursachen. Wir müssen darüber sprechen. Aber ohne zu pauschalisieren, und ohne die vor den Kopf zu stoßen, die gar nicht gemeint sind. Denn Gewaltmilieus gibt es auch unter denen, die seit Generationen Deutsche sind, sich aber zunehmend desintegrieren. Die sich ausklinken aus unserem Zusammenleben. *Deutsch zu sein, ist keine Garantie dafür, integriert zu bleiben oder zu sein*. Ich würde mich freuen, wenn wir nach angemessener Sprache für diese Probleme suchen würden.

Denn Sprache formt das Bewusstsein, und das Bewusstsein ist die Grundlage für unser Handeln und unsere Taten. Es gibt wenig, was mich in den vergangenen Jahren so schockiert hat wie die Mordserie der NSU. Ich hatte eine solche gezielte brutale Gewaltserie an Menschen mit ausländischen Wurzeln in unserem Land nicht für möglich gehalten. Genauso wenig solche Pannen der Ermittlungsbehörden.

Auch ich habe mich dabei ertappen müssen, dass ich die Theorie der „Döner-Morde“ – ein unerträgliches Wort, das zu Recht Unwort des Jahres wurde – leichtfertig für möglich gehalten habe. Wir alle haben leider vorgefertigte Bilder im Kopf – von Schutzgelderpressung bis internationalem Drogenhandel.

Als ich schließlich mit vielen Angehörigen der Opfer in Schloss Bellevue gesprochen habe, habe ich mich geschämt. Nicht nur, dass wir die Gewalt nicht verhindern konnten, nein, wir haben die Opfer auch noch allein gelassen und zu potentiellen Tätern erklärt. Für die Angehörigen hieß das, sie mussten mit dem Schmerz des Verlustes klarkommen und wurden darüber hinaus noch verdächtigt. Freunde und Verwandte wandten sich ab. Die wirtschaftliche Existenz war bei den meisten zerstört.

Die Gedenkfeier war wichtig, um diesen Menschen zu zeigen: Ihr seid nicht allein. Wir trauern mit Euch. Wir sind genauso verstört über die Tatsache, dass dies in Deutschland möglich war. Wir ziehen daraus Konsequenzen: in den Behörden und jeder Einzelne.

Dass über lange Zeit immer noch Ermittlungsspannen ans Licht kamen, macht die Sache nicht einfacher, ist aber eine Chance, Lehren zu ziehen. Vertrauen ist zerstört worden, das Vertrauen, dass wir in unserem Land gleichberechtigt und in Sicherheit zusammen leben können. Wir haben hier etwas gut zu machen.

Wir müssen uns fragen: Wie verbreitet sind fremdenfeindliche Einstellungen? Wo beginnen sie? Tun wir genug dagegen? Denn wie sollen sich Menschen hier wohl fühlen und integrieren, wenn sie sich nicht sicher fühlen können?

Wenn von Ehrenmord die Rede ist, denken die meisten an muslimische Männer. Aber auch die Mitglieder der NSU haben im Namen verquerer Begriffe von Ehre, Anstand und Deutschsein gemordet.

Niemand darf in unserem Land andere Menschen bedrohen, angreifen oder töten. Weder aus Hass oder Verachtung, noch im Namen einer Ideologie, einer Religion oder eines fehlgeleiteten Ehrbegriffs.

Unser Deutschland, das Land, das wir gemeinsam gestalten, ist weltoffen, vielfältig und wehrhaft. Es ist ein Land, in dem Rechtsstaat und Sicherheit herrschen, Meinungsfreiheit und Schutz vor Diskriminierung. Ein Land, in dem alle Menschen gleich sind vor dem Gesetz. In dem man zusammenleben kann als Gleiche und doch Verschiedene.

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Das ist der erste Artikel unseres Grundgesetzes. Das ist unsere oberste Richtschnur. Es ist und bleibt die Grundlage unseres Zusammenlebens. Es ist die Grundlage für unser deutsches „Wir“. Das müssen alle wissen und alle akzeptieren.

Demokratie verlangt uns einiges ab. Aber sie ist die Ordnung des Zusammenlebens, die unserem Selbstverständnis von der gleichen Freiheit der Menschen am nächsten kommt. Sie ist Garant für Vielfalt. Auch Vielfalt ist nicht nur schön und bereichernd, sondern bisweilen unbequem und anstrengend. Zuwanderung bringt Zumutungen mit sich: Die einen müssen sich öffnen für Unvertrautes, die anderen sich einfinden in gewachsene Strukturen und Wertvorstellungen. Das sollten wir nicht verschweigen, wenn wir einen offenen Dialog wollen, der alle mitnimmt. Aber das Gegenteil von Vielfalt ist Einfalt. Wer will schon einfältig sein?

Wir brauchen Zuwanderung. Gerade wir Deutsche verdanken unserem Wohlstand zu einem guten Teil unserer Weltoffenheit, unserer Neugier auf andere und unseren immer besseren Kontakten zu anderen.

Was wir heute sind, haben wir alle miteinander geschaffen. Aus diesem Miteinander entsteht unser deutsches „Wir“. *Für dieses „Wir“ ist nicht entscheidend, woher jemand kommt, wie einer aussieht oder woran er oder sie glaubt. Entscheidend ist, dass wir einander respektieren, dass wir für unsere Demokratie eintreten und gemeinsam unser Land voranbringen wollen – auf dem Boden der geltenden Gesetze und entlang unserer gemeinsamen Wertvorstellungen.*

Integrationsverweigerer sind die, die ein solches „Wir“ bekämpfen und unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung ablehnen. Da spielt es keine Rolle, ob sie Migrationshintergrund haben oder nicht, ob sie jung sind oder alt, ob sie rechts- oder linksextremistisch sind.

Wir müssen uns aber fragen: Was sind die Gründe dafür, dass Menschen sich von unseren gemeinsamen Werten abwenden. Ein Grund ist sicherlich der Eindruck von Perspektivlosigkeit, das Gefühl, keine echte Chance zu haben, dazu zu gehören. Wenn die Eltern über Generationen von Transferleistungen leben, dann erfährt ein Kind gar nicht mehr, dass Arbeit zu Erfolg, dass Anstrengung zu Perspektiven führen. Das gilt für Kinder mit Migrationshintergrund genau so wie für Kinder ohne.

Die amerikanische Gesellschaft hält große Ungleichheiten aus, weil alle gemeinsam – jedenfalls noch – an den amerikanischen Traum glauben, den Traum, dass man sich mit harter Arbeit von ganz unten nach ganz oben arbeiten kann, den Traum, dass alle die gleichen Chancen auf Erfolg haben. Das mag nicht immer der Realität entsprechen, aber dieser Traum hält die Gesellschaft zusammen.

Viele derjenigen, die vor fünfzig Jahren nach Deutschland kamen, haben diesen Traum gelebt. Wir sollten diese Beispiele gelungener Integration immer wieder erzählen. Auch sie sind Teil unserer Wirklichkeit.

Wie viele kamen aus Anatolien aus ärmsten Verhältnissen zu uns. Einige konnten nicht lesen und schreiben, eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten die wenigsten. Sie sind nach Deutschland gekommen und haben sich mit großem Einsatz ihren sozialen Aufstieg erarbeitet, konnten sogar Verwandte in der Heimat finanziell unterstützen.

Sie bekamen Kinder, die hier zur Schule gingen, zum Teil schnell Deutsch lernten und sich in die deutsche Gesellschaft integrierten. Das war nicht einfach für diese Familien. Die Eltern mussten sich in völlig neuen Lebensverhältnissen zurechtfinden. Den Kindern fiel das oft leichter, was einige Eltern aber auch durchaus sorgenvoll stimmte.

Nilgün Taschman ist eines dieser Kinder. In ihrem Buch beschreibt sie viele Konflikte, die sie während ihrer „Kindheit in zwei Welten“ – so

nennt sie es – durchgemacht hat. Die Eltern hatten Vorbehalte gegenüber Deutschen, hatten Angst, dass ihre Tochter die traditionellen Familienwerte verlieren würde. Aber Nilgün Taschman hat ihren Weg gefunden. Sie wurde Friseurin, hat später studiert, ist heute Diplom-Psychologin und lebt mit ihrem Mann und vier Kindern in Stuttgart. Ich würde sagen, sie vereint das Beste ihrer zwei Welten. Sie ist ein Beispiel von zahllosen anderen.

Diese Beispiele müssen sichtbarer werden, damit sie Vorbild werden können für andere. Damit Deutschland zu dem wird, was Armin Laschet in seinem klugen Buch die „Aufsteigerrepublik“ nennt. Dieser Glaube an die Möglichkeit des Aufstiegs ist bei vielen in den vergangenen Jahren zurück gegangen. Heute herrscht eher Angst vor sozialem Abstieg und bei vielen das fatalistische Gefühl, dass ein Aufstieg gar nicht mehr möglich ist. Das gilt bei weitem nicht nur für Menschen mit Migrationshintergrund, das gilt für viele in bildungsfernen Schichten.

Bildung ist der Schlüssel für sozialen Aufstieg. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist dafür die Grundvoraussetzung. Das ist eine Selbstverständlichkeit, die längst erkannt ist. Eine Studie mit dem Titel „deutsch-türkische Lebenswelten 2012“ bestätigt, dass dies auch Menschen mit türkischer Abstammung so sehen. Ihr zufolge ist für 84 Prozent der Befragten klar, dass nur die Beherrschung der deutschen Sprache zum Erfolg führen kann.

Hier sind auch bereits Schritte in die richtige Richtung unternommen worden. Sprachtests lange vor Eintritt in die Schule, verpflichtende Sprachkurse, gezielte Förderung schon in den Kindergärten. Wobei der Wert der Beherrschung einer zweiten Muttersprache nicht unterschätzt werden darf.

Allerdings ist die Mehrheit der in der Studie befragten Menschen auch davon überzeugt, dass die Bildungschancen von türkischstämmigen Menschen geringer sind. Das darf so nicht bleiben. Kein Kind soll die Schule ohne Abschluss verlassen. Kein Kind soll ohne Berufschance bleiben. *Es sind unsere Kinder und Jugendliche, um die es geht. Sie sind unsere Zukunft.*

Aber kann man Chancengleichheit herstellen, wenn man eine Schule in einem Problembezirk mit einem hohen Anteil an Kindern mit

Migrationshintergrund mit den gleichen Mitteln ausstattet, wie eine Schule im reichen Akademiker-Vorort? Schulen wie die berühmte Rütli-Schule haben gezeigt: *Wenn genug getan wird und genügend Mittel und Lehrkräfte zur Verfügung gestellt werden, kann aus einer Hochproblemschule ein Vorzeigeprojekt werden. Nur reichen einzelne Vorzeigeprojekte nicht aus. Sie müssen zur Regel werden.*

Das kann auch helfen, ein anderes Problem zu mildern, das der Segregation in den Stadtvierteln. Nehmen wir wieder das Beispiel Neukölln. Einige Viertel entwickeln sich dort allmählich zum In-Viertel. Eltern, die es sich leisten können, ziehen oft aber spätestens mit Beginn der Schulpflichtigkeit der Kinder weg, damit die Kinder eine bessere Schule besuchen können. Schule und Bildung bedeuten Zukunft.

Würden die Eltern aber erfahren, dass es durch entsprechende Ressourcen gute aktive Schulen in ihrem Viertel gibt, wären sie eher geneigt, zu bleiben. *Das wiederum würde zu einer stärkeren sozialen Vermischung führen, die unbedingt erforderlich ist.* Es ist für ein Kind weder gut nur von Vorzeigekindern umgeben zu sein, noch nur von Kindern, deren Eltern alle von Transferleistungen leben. Beide „Parallelgesellschaften“ sind schlecht für unseren Zusammenhalt. Jedes einzelne Kind braucht das Gefühl, es ist wichtig, es wird gebraucht und es kann etwas leisten.

Manches kostet dabei auch gar nichts, zum Beispiel Dinge, die in den Familien geleistet werden können. Die müssen wir mit ins Boot holen. Wir brauchen Eltern, die ihren Kindern sagen: strengt euch an. Wir brauchen Lob und Unterstützung für Lehrerinnen und Lehrer, die nicht aufgeben in dem Bemühen, jedes einzelne Kind zu fördern. Wir brauchen mehr Unternehmerinnen und Unternehmer, die sagen, wir geben den Menschen eine Chance – egal ob sie Schulze oder Yilmaz heißen. Wir brauchen mehr Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund, die sich am besten um ganz andere Bereiche kümmern. Wir brauchen mehr Beamtinnen und Beamte auf allen Ebenen, deren Großeltern nicht schon in Deutschland geboren wurden. Wir brauchen mehr Zusammenarbeiten bei ehrenamtlichem Engagement. Dann muss aber auch auf andere Bedürfnisse Rücksicht genommen werden. Die erfolgreichste Art, Zusammenhalt zu stärken, ist, anderen zu vertrauen und ihnen etwas zuzutrauen.

*Wir brauchen eine klare Haltung. Ein Verständnis von Deutschland, das Zugehörigkeit nicht auf einen Pass, eine Familiengeschichte oder einen Glauben verengt, sondern breiter angelegt ist.* Denn wir sind darauf angewiesen, dass noch viel mehr Menschen aus anderen Ländern zu uns kommen und bei uns leben und arbeiten. Um das zu erkennen, reicht ein kurzer Blick auf die demographische Entwicklung in unserem Land. Wenn unsere Wirtschaft weiter florieren soll, dann müssen hier genügend Menschen leben, die die gefertigten Produkte kaufen, die Dinge produzieren oder Dienstleistungen erbringen, Menschen, die Ideen haben und umsetzen.

*Wir befinden uns im Wettbewerb mit anderen Nationen. Sorgen wir dafür, dass kluge Köpfe nach Deutschland kommen möchten, weil sie hier ein weltoffenes Land finden, in dem sie und ihre Kinder sich verwirklichen können.* Wir müssen die Besten anziehen und anziehend sein, damit die Besten bleiben.

Geschlossene Kulturen werden in der einen Welt, in der Globalisierung, nicht zu den Gewinnern gehören. Länder wie Japan und Korea hatten das begriffen und sich geöffnet. Auch ein Blick in islamische Länder zeigt: Ihre Blütezeit hatten viele von ihnen bis zum 14. Jahrhundert, als sie im regen Austausch mit anderen standen. Abschottung lässt die wirtschaftliche Entwicklung verkümmern.

Ein Land wie Deutschland, das seine Produkte in die ganze Welt verkauft, muss der Welt und muss den Menschen, die aus der Welt zu ihm kommen, zugewandt sein. Ich bin überzeugt: Die Zukunft gehört den Nationen, die offen sind für kulturelle Vielfalt, für neue Ideen und für Fremdes und Fremde.

In der Zeit Konrad Adenauers hießen die Yilmaz und Özils von heute noch von Ostrowski und hatten im Krieg Haus und Hof in Ostpreußen, Pommern oder Schlesien verloren. Sie fanden als Deutsche eine neue Heimat in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder einem anderen Bundesland. *Wir sind froh und glücklich, dass wir alle gemeinsam Teil unseres deutschen „Wir“ sind, eines vielfältigen, weltoffenen und freiheitlichen „Wir“.* Eines „Wir“ mit einer gemeinsamen Zukunft, die in den Köpfen und Herzen der Menschen steckt. Ein „Wir“, in dem jede und jeder seine eigenen Talente entfalten können soll. Ein „Wir“, das dankbar gelernt hat, in Frieden und Freiheit miteinander und mit seinen Nachbarn zu leben.

# Von wegen Parallelgesellschaft!? Anmerkungen zur politischen Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte

*Katharina Senge und Michael Borchard*

**These 1: Der Anteil von Wählerinnen und Wählern mit Migrationshintergrund steigt – durch Einbürgerung und auch durch das Optionsmodell bzw. die Einführung des Geburtsortsprinzips. Das ist dann aber auch schon fast alles an Gewissheiten über die politische Orientierung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Für die Forschung bleibt das Feld eine vergleichsweise gravierende Lücke, die es zu schließen gilt.**

Dabei sind sich *sowohl* die Forschung als auch die politischen Parteien in jüngster Zeit durchaus der wachsenden Bedeutung von Zuwanderern als politische Akteure bewusst geworden. Trotzdem sind die Wahlbeteiligung, die politische Orientierung und das Wahlverhalten von Bürgerinnen und Bürgern mit Zuwanderungsgeschichte noch immer viel zu sehr „Terra incognita“. Das liegt allein schon daran, dass der Migrationshintergrund in der offiziellen Wahlstatistik des Bundeswahlleiters – aus nachvollziehbaren Gründen - nicht auftaucht. Allein über den Nachnamen sind die Frauen und Männer mit Migrationshintergrund ebenfalls kaum zu ermitteln. Schon die Ehen mit autochthon deutschen Ehepartnern bei Übernahme des deutschen Familiennamens machen die Herkunft des Partners mit Migrationshintergrund für die Meldestatistik und damit auch für den Wahlleiter unsichtbar. Ganz davon zu schweigen, dass bei manchen Namen, die von ausländischer Herkunft zeugen, dennoch kein Migrationshintergrund vorliegen muss, weil die Zuwanderung schon vor Generationen erfolgt ist. Schon allein diese Tatsache macht jede Erhebung in diesem Bereich grundsätzlich schwierig und teuer.

Die uns bislang bekannten Umfragen zur politischen Orientierung von Migranten sind meist nicht repräsentativ. Die Anzahl der Befragten ist zu gering oder die Methodik der Erhebung zweifelhaft. Vor allem

lassen bislang die vorliegenden Zahlen wegen dieser geringen „Samplegröße“ kaum auch nur ansatzweise belastbare Rückschlüsse auf die verschiedenen Herkunftsgruppen zu, weil am Ende die „Gruppengröße“ so kleinteilig ist, dass eine wissenschaftlich vertretbare Aussage unmöglich ist. Da die politische Situation im Herkunftsland – so viel wissen wir aus allen vorliegenden Forschungen – auch das politische Interesse und die Positionierung in Deutschland mitprägt, wären gerade diese differenzierten Erkenntnisse unverzichtbar, nicht zuletzt für die politischen Parteien selbst. Andere, umfangreichere Studien liegen hingegen schon 10 oder mehr Jahre zurück.

Wir brauchen hier zuverlässige Daten. Diese sind jedoch nicht günstig zu haben und zwar aus mindestens drei Gründen: Erstens ist – wie gesagt – die Identifizierung bzw. Rekrutierung der Befragten mit Migrationshintergrund aufwendig. Zweitens muss – wie ebenfalls angedeutet – die Anzahl der Befragten so groß sein, dass selbst nach der Differenzierung nach Herkunftsgruppen noch detaillierte und repräsentative Aussagen gemacht werden können. Ferner müssen in entsprechenden Größenordnungen Vergleichsgruppen – in diesem Falle autochthone Deutsche und Ausländer (die dementsprechend keine Wahlberechtigung haben) befragt werden, um Besonderheiten überhaupt erst erkennen zu können. Und drittens müssen die Umfragen mehrsprachig durchgeführt werden, damit gerade auch die erreicht werden, die sonst wegen Sprachbarrieren möglicherweise ihre Meinung nicht artikulieren oder die Fragen nicht verstehen würden. Das betrifft vor allem die erste Generation.

**These 2: Die breite Palette an Formen politischer Partizipation darf nicht aus dem Blick geraten.**

Dazu gehören eben nicht nur die Wahlbeteiligung und die Frage nach Kandidaten und Mandatsträgern mit Migrationshintergrund, sondern auch die Teilnahme an Volks- und Bürgerentscheiden, das Engagement in Bürgerinitiativen, die Teilnahme an Demonstrationen und Unterschriftensammlungen, Anfragen an Politiker und Amtsträger und auch die zeitweilige Mitarbeit in politischen Initiativen und Parteien. Diese Formen politischer Teilhabe haben für Migranten eine besondere Bedeutung, da für die meisten dieser Aktivitäten die deutsche Staatsbürgerschaft keine Voraussetzung ist. Nach dem European Social Survey haben sich zwischen 2002 und 2008 jedoch 40,5 Prozent der Befragten ohne, aber nur 32,1 Prozent der Befrag-

ten mit Migrationshintergrund an nicht-elektoralen Partizipationsformen beteiligt.

Neben diesen Formen gibt es auch die Integrationsbeiräte (manchmal auch Ausländer- oder Migrationsbeiräte), die die politische Beteiligung von Zuwanderern in den politischen Prozessen der Gemeinde oder des Landes herstellen sollen. Ihre Handlungsmöglichkeiten variieren leicht, die Beteiligung an den Wahlen zu den Räten ist sehr gering. Eingebürgerte und EU-Bürger können an den Kommunalwahlen direkt teilnehmen und haben daher wenig Interesse an diesen Gremien. Nicht immer sind jene, die gewählt werden, dann auch kompetente Berater für die kommunalpolitischen Entscheider. Beiräte, die direkt vom jeweiligen Bürgermeister eingesetzt werden, ermangeln wiederum der politischen Legitimität. Auch aus diesen Gründen sind diese Beiräte schon seit längerer Zeit in der Kritik. Entscheidend ist dabei, dass viele Menschen mit Migrationshintergrund diese Beiräte als „Surrogat“ für eine „echte Beteiligung“ sehen und sie deshalb ablehnen.

**These 3: Der Aufbau von Wissen über die Politik im Aufnahme-land, die Entwicklung von Interesse und aktiver Beteiligung an politischen Prozessen brauchen Zeit.**

Bildung und Einkommen sind auch bei Zuwanderern die Faktoren, die politisches Engagement positiv beeinflussen. Zuwanderer haben im Durchschnitt geringeres Interesse an der Politik als Einheimische. Das zeigen internationale Studien. Nach dem Civic Voluntarism Model beeinflussen vor allem Ressourcen (Zeit, Bildung und Einkommen), politische Einstellungen und die Einbindung in Netzwerke das Ausmaß politischer Beteiligung. Bei Migranten kommen als Faktoren hinzu: die politischen Erfahrungen im Herkunftsland, der rechtliche Zugang zu politischer Beteiligung im Zielland und die Aufenthaltsdauer dort. So zeigt sich, dass 20 Jahre nach der Migration das Interesse an Politik stark steigt. Das mag daran liegen, dass in den ersten 20 Jahren die Ressourcen für die Orientierung und das Ankommen, das Erlernen der Sprache und den Aufbau stabiler Lebensverhältnisse benötigt werden. Zusätzlich ist bekannt, dass das politische Interesse grundsätzlich mit dem Alter steigt<sup>1</sup>. Wichtig ist auch die Besonderheit, dass sich viele Migranten, die in der ersten Generation nicht zuletzt auch durch die Anwerbeverträge nach Deutschland gekommen sind und die selbst noch davon ausgegangen sind,

dass sie in ihr Herkunftsland irgendwann zurückkehren werden, ihr Engagement vor allem in ihrem Arbeitsumfeld gesucht haben. Das führte beispielsweise dazu, dass in den Gewerkschaften der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund vergleichsweise hoch war und sich diese Zuwanderergruppe vor allem für arbeitspolitische Themen eingesetzt hat.

**These 4: Die zweite Generation unterscheidet sich kaum noch von den autochthonen Deutschen.**

Das politische Interesse der in Deutschland geborenen Kinder von Zuwanderern ist leicht geringer als das von Personen ohne Migrationshintergrund. Allerdings ist die Gruppe der am stärksten Interessierten mit 19,6 Prozent sogar etwas größer als sie es bei den autochthonen Deutschen ist (18 Prozent)<sup>2</sup>. Einer von fünf Bürgern mit Zuwanderungsgeschichte ist also sehr stark an der deutschen Politik interessiert. Diese Gruppe nutzt auch Formen der nicht-elektoralen Partizipation häufiger als Autochthone. Neben der Förderung bildungsferner Schichten durch politische Bildung sollten Parteien besonders auch diese sehr gut informierte und engagierte Gruppe im Blick haben.

**These 5: Die Megaaufgabe der Gegenwart ist Bewusstseinsbildung bei den Parteimitgliedern.**

Der Angst, mit dem Thema „Partizipation von Zuwanderern“ Stammwähler zu verprellen, steht die Tatsache entgegen, dass es nach den aktuellen Forschungsergebnissen gar keine einheitliche Stammwählergruppe mehr gibt. Stammwähler entscheiden sich stärker aus habituellen oder traditionellen als aus sachlichen oder ideologischen Gründen für „ihre“ Partei. Ganz anders sind die Mitglieder der Partei. Nach den Forschungen der Konrad-Adenauer-Stiftung kann man – zugespitzt formuliert – davon ausgehen, dass die CDU-Mitglieder immer konservativer, ländlicher, wohlhabender, männlicher, konfessioneller und älter werden. Die große Aufgabe für die Parteien und insbesondere die Union besteht demnach darin, sowohl die immer homogener werdende Mitgliederstruktur<sup>3</sup> als auch eine gleichzeitig heterogener werdende Gesellschaft als integrative Volkspartei mitzunehmen. Nicht zwischen Stamm- und Wechselwählern besteht der Spagat, den es zu überwinden gilt, sondern zwischen den für die Partei sehr engagierten Mitgliedern und den lieber in alternativen Initiativen oder eben gar

nicht engagierten Wahlberechtigten. Im Kontext von „Einwanderungsland“ und „Integrationsland“ bedeutet das, dass insbesondere in den Ortsvereinen das Bewusstsein für die Zukunftsaufgabe Integration gestärkt und eine interkulturelle Öffnung unterstützt werden müssen. Dabei muss das „C“ nicht zwingend ein Hinderungsgrund für diese Öffnung – insbesondere für Menschen anderen Glaubens sein – weder für die Migranten noch für die autochthonen CDU-Mitglieder: Gerade junge Migranten mit muslimischem Migrationshintergrund entscheiden sich bewusst für die Union, weil sie die Wertorientierung der Union und ihr besonderes Verhältnis zur „positiven Religionsfreiheit“ in Deutschland ganz besonders schätzen. Genau diese Motivation macht jede Form der Schwächung des C durch muslimische CDU-Mitglieder unwahrscheinlich.

Eine „besondere“ Gruppe von „Zuwanderern“, wenn dieses Wort in diesem Zusammenhang zulässig ist, darf die Union schon wegen ihrer großen Anzahl und ihrer bekannten Affinität zur Union bei dieser Öffnung nicht vernachlässigen: Die Gruppe der Aussiedlerinnen und Aussiedler. Hier sind rund 2,6 Millionen Menschen wahlberechtigt<sup>4</sup>.

Am Ende ist eines entscheidend: Die Volksparteien haben nach unserem Politikverständnis freilich nicht nur die Aufgabe ihren Machterhalt zu sichern, sondern sie tragen staatspolitische Verantwortung. Letztlich heißt das, dass sie schon alleine aus diesem Grund – zumindest moralisch - dazu verpflichtet sind offen für alle Menschen zu sein, die ihre Werte und Ziele teilen. Auf dieser „Baustelle“ bleibt noch immer einiges zu tun, wenngleich die Union hier ohne Zweifel in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht hat!

1 | *Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. BAMF Working-Paper 46, 2012, S. 21f.*

2 | *Ebd., S. 22.*

3 | *Vgl. Mitglieder-Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.*

4 | *Pressemitteilung des Bundeswahlleiters zur Bundestagswahl 2009: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_09/presse/59\\_Wahlberechtigte\\_Migrationshintergrund](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/59_Wahlberechtigte_Migrationshintergrund)*

**WO GEHT'S HIER ZUM WIR-GEFÜHL?  
DER EMOTIONALE FAKTOR IN DER INTEGRATIONSDEBATTE**

# Psychologische Aspekte der Integration von Zuwanderern<sup>1</sup>

*Hacı-Halil Uslucan*

## **Die soziale Integration von Migranten**

Die soziale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund bzw. Zuwanderungsgeschichte hat sich als eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen erwiesen. Gegenwärtig leben in der Bundesrepublik etwas mehr als sechzehn Millionen Menschen, deren mindestens ein Elternteil nach 1950 außerhalb der Bundesrepublik geboren worden ist oder die selber im Ausland geboren worden sind. Vor dem Hintergrund dieser Definition sind also ein Großteil von ihnen keine Neuzuwanderer, sondern leben bereits seit mehreren Jahrzehnten hier, auch wenn sie im Alltag immer wieder als „Fremde“ gesehen oder bezeichnet werden.

Dabei ist die sozialwissenschaftliche Verwendungsweise des Begriffes Integration alles andere als klar und verbindlich. Vielfach wird Integration als eine Angleichung, als Eingliederung, als Aufnahme neuer Elemente in ein bestehendes System verstanden, wobei die Vorstellung eines Fixums und beweglicher Einheiten, die sich in und um das Fixe herum gruppieren, dominant ist. Integration ist jedoch, in Anlehnung an den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR) zu verstehen als eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen an gesellschaftlichen Ressourcen.

Die sozialpolitischen Debatten um Migrationsfragen kreisen in erster Linie um die ursprüngliche Gastarbeitergeneration, die Mitte der fünfziger Jahre angeworben wurde und zunächst einen provisorischen Aufenthalt in Deutschland plante. Dennoch ist aber nolens volens ein Großteil von ihnen hier geblieben, haben hier Nachkommen bekommen und sind zum Neubürger geworden.

So hat beispielsweise den Schätzungen des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) zufolge bei Türkeistämmigen circa ein Drittel noch eine eigene Zuwanderungserfahrung (Halm /

Sauer, 2009). Gleichwohl das politische Selbstverständnis der Bundesrepublik kaum das eines Einwanderungslandes war, ist es dennoch wider Willen zu einem Einwanderungsland geworden. Dieses Manko, de facto eine Einwanderungssituation zu haben, ohne sich als ein Einwanderungsland zu verstehen und dementsprechend nur zögerliche Bemühungen für eine Integration unternommen zu haben, hat der renommierte Migrationsforscher Klaus Bade auf den Punkt gebracht: „Ein Einwanderungsland wider Willen sollte sich über gelegentliche widerwillige Einwanderer nicht wundern“ (Bade, 2007, S. 34).

Daher bleibt die Frage der Integration von Migranten virulent; denn immer dort, *wo Migrations- und Integrationspolitiken misslungen sind, zeigen sich auch gravierende Konsequenzen für die ökonomische, berufliche und soziale Situation der Zuwanderer. Darüber hinaus hat eine misslungene Integration auch Auswirkungen auf den sozialen Alltag und auf die wechselseitigen Perzeptionen von Einheimischen und Zugewanderten.*

Dieser Beitrag fokussiert auf psychologische bzw. individuelle Faktoren der Integration, jedoch ist festzuhalten, dass eine gelungene Integration von Zuwanderern keineswegs natürlich nur von der Integrationsfähigkeit und -willigkeit der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte abhängt, sondern auch und erheblich von den Exklusions- und Inklusionsmechanismen der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Strukturen. Denn entgegen den aufgeregten medialen Debatten zeigen die empirischen Studien, dass die *Zugewanderten in Deutschland weitestgehend an ihrer Integration interessiert sind und sich keine Parallelgesellschaften wünschen* (Salentin, 2004). Denn eine andere Option wäre auch in einem wohlverstandenen Eigeninteresse absurd, weil mit einer Integration auch für sie der Zugang zu wichtigen Ressourcen im Leben wie etwa Wohnung, Arbeit, Bildung, politische Partizipation etc. verbunden ist. So zeigt bspw. eine jüngere Studie des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI), dass der Anteil der völlig segregiert leben wollenden Türken, also jenen, die von sich aus Parallelgesellschaften bevorzugen bzw. freiwillig Kontakte auf verschiedenen Ebenen (Nachbarschaft, Arbeit, Wohnung) ablehnt, gerade mal 2 Prozent beträgt, statistisch also eine völlig vernachlässigbare Gruppe bildet. Diese Form der Ausreißer gibt es in jeder einigermaßen normalverteilten Population<sup>2</sup> (Vgl. NRW Mehrthemenbefragung).

Eine „ideale“ Integration ihrerseits könnte daran fest gemacht werden, dass in zentralen Bereichen des Lebens die Verteilung von Migranten demselben Muster gehorcht wie die der Einheimischen; d.h. sowohl die Erwerbs- und Bildungsbeteiligung als auch die Erfolge darin, aber auch das Ausmaß an Pathologie, Anomie und Devianz statistisch keine bedeutsame Abweichung von der Verteilung in der einheimischen Bevölkerung aufweist, also eine Angleichung auf der strukturellen Ebene vorhanden ist.

### **Die psychologische Perspektive auf Integration**

Wenn Menschen mit anderen kulturellen Verwurzelungen in einem neuen geographischen/kulturellen Kontext mit Anforderungen wie etwa der Organisation des Alltags sowie der Beteiligung am öffentlichen, politischem Leben konfrontiert werden und dabei die eigenen kulturellen Überzeugungen nicht aufgeben möchten, zugleich aber auch spüren, dass sie die erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen des neuen kulturellen Kontextes (noch) nicht erworben haben, so wird diese Problemkonstellation – die insbesondere bei der Begegnung mit Einheimischen bzw. Institutionen der Mehrheitsgesellschaft entsteht – als Stress bzw. Akkulturationsstress wahrgenommen. Das Gefühl der Herausforderung, das Leben auch in neuen Kontexten zu meistern, weicht dann dem Gefühl der Überforderung (Lazarus / Folkman, 1987).

Generell entsteht Stress, wenn Menschen im Umgang mit Anforderungen in persönlich wichtigen Bereichen wie Familie, Beruf oder auch Sozialbeziehungen nicht über ausreichende Bewältigungsressourcen verfügen. Einen Überblick über die verschiedenen Modelle und Konzeptualisierungen des Akkulturationsstresses findet sich bei Andreas Zick (2010).

Entwicklungspsychologisch lässt sich festhalten, dass Integrationsprozesse keineswegs ein Ablösen von herkunftskulturellen Bezügen und eine bruchlose Annahme der Lebensentwürfe der neuen Gesellschaft bedeuten, sondern dass sowohl erwachsene Migranten, aber auch ihre in Deutschland geborenen Kinder im Prozess ihrer Akkulturation und Sozialisation, d. h. bei der allmählichen Aneignung von Schlüsselkompetenzen und Verhaltensstandards der Aufnahmekultur, stets in mindestens doppelte soziale Bezugsnetze – manchmal sogar auch transnationale, also in die Heimat ihrer Eltern hineinreichende

– involviert sind. Sie stehen vor der Anforderung, das Verhältnis zur eigenen Ethnie bzw. zur Herkunftsethnie der Eltern, andererseits auch ihr Verhältnis zur Aufnahmegesellschaft bzw. den Einheimischen, eigenaktiv gestalten zu müssen. Dabei können wir in Anlehnung an Berry, Kim, Minde und Mok (1987) vier idealtypische Formen auseinanderhalten: *Integration, Assimilation, Separation und Marginalisierung*.

Bei den Akkulturationsorientierungen „Integration“ und „Assimilation“ sind die Handlungsoptionen des Individuums deutlich stärker auf die aufnehmende Gesellschaft bezogen. Hingegen ist die Orientierung „Separation“ durch eine klare Abgrenzung zur Mehrheitsgesellschaft und die gleichzeitige Hinwendung zur eigenen Ethnie bzw. dem ethnischen Hintergrund der Eltern gekennzeichnet. „Marginalisierung“ deutet schließlich auf eine teils willentliche, teils auch erzwungene Abgrenzung sowohl von intra- als auch interethnischen Beziehungen, d.h. Abwendung von mehrheitskulturellen Lebensentwürfen als auch den Lebensentwürfen der eigenen (oder elterlichen) Herkunftsgesellschaft.

*Diese Optionen sind jedoch nicht statisch und ein für allemal als Orientierung festgelegt; sie können vielmehr bereichsspezifisch variieren.*

Und sie sind nicht nur voluntaristisch als Präferenzen des Einzelnen zu verstehen, sondern hängen weitestgehend auch von den Erfahrungen mit Handlungsoportunitäten und -barrieren in der Aufnahmegesellschaft, so etwa erfahrenen Diskriminierungen und Ausgrenzungen zusammen, die dann eher eine Reethnisierung, eine Rückwendung zur eigenen Gruppe, zur Folge haben.

*Auch kann beispielsweise die sprachliche und soziale Integration gut gelungen, aber die Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt eher misslungen sein; denkbar ist auch der Fall, dass beispielsweise durch Selbstständigkeit eine gute berufliche Integration erfolgt bzw. hergestellt ist, jedoch eine (gewünschte) Einbindung in multiethnische Vereine, Verbände, Freundschaften, Partnerschaften weniger gelungen ist. Das verdeutlicht also: *Integration ist kein „Sekt-oder-Selters“-Phänomen*. Nicht zuletzt ist – in Anlehnung an Bommers (2007) – festzuhalten: Auch die psychologische Integration (von Mehrheiten wie Minderheiten) ist stets ein temporäres Phänomen;*

d.h., dass Menschen stets in bestimmten für sie bedeutsamen sozialen Konstellationen in gesellschaftliche Zusammenhänge integriert sind, aber darüber hinaus auch Freiräume jenseits enger sozialer Einbindung genießen. Vor diesem Hintergrund ist es natürlich nur selbstverständlich bzw. muss auch Migranten gestattet sein, einfache „Couch-Potatoes“ zu sein, d.h. sich nicht immer und zu allen Fragen gesellschaftlich positionieren zu müssen und ihren „integrativen Anteil“, ihren Integrationswillen zu dokumentieren, sondern sich temporär in individuelle Nischen zurückziehen zu können.

Tabellarisch lassen sich die oben skizzierten unterschiedlichen Akkulturationsorientierungen von Migranten und Einheimischen und ihre denkbaren Konsequenzen in einem von Bourhis et al. (1997) leicht modifiziertem Konzept veranschaulichen.

Im Zentrum dieses Modells stehen die Interaktionsbeziehungen zwischen Migrantengruppen und der aufnehmenden Mehrheitskultur. Dabei wird von einer dynamischen Sichtweise ausgegangen, die sowohl die Aufnahmebereitschaft der Mehrheitskultur als auch die Anpassungsbereitschaft der Einwanderergruppe gleichermaßen berücksichtigt.

Abbildung 1: Das Interaktive Akkulturationsmodell (IAM)

Aufnehmende Gesellschaft	Orientierung von Migranten			
	Integration	Assimilation	Separation	Marginalisation
Integration	Konsens	problematisch	Konflikt	problematisch
Assimilation	problematisch	Konsens	Konflikt	problematisch
Segregation	Konflikt	Konflikt	Konflikt	Konflikt
Exklusion	Konflikt	Konflikt	Konflikt	Konflikt

Zum einen wird hier modellhaft veranschaulicht, mit welchen Alternativen die aus psychologischer Sicht wünschenswerte Akkulturationsorientierung „Integration“ theoretisch zu konkurrieren hat und welche Konsequenzen aus den verschiedenen Orientierungen ableitbar sind. So zeigt die Tabelle, dass lediglich das Aufeinandertreffen von integrations- oder assimilationsorientierten Haltungen der jeweiligen Mitglieder relativ unproblematisch erfolgt; alle anderen Konstellationen dagegen latent problembehaftet sind, so z.B. wenn Migranten eine eher integrationsorientierte Haltung favorisieren, d.h.

Schlüsselemente der eigenen Kultur beibehalten wollen und gleichzeitig die Bereitschaft zeigen, Schlüsselemente der Aufnahmekultur zu erwerben, die Aufnahmegesellschaft jedoch von ihnen eher eine Assimilation erwartet, d.h. eine Aufgabe eigenkultureller Bezüge und eine Adaptation der Normen und Werte der Aufnahmekultur wünscht. Dennoch hat auch dieses recht komplexe Modell einige Schwächen. Ich möchte auf folgende fünf Schwächen hinweisen.

1. So ist aus entwicklungspsychologischer Sicht die Dimension der zeitlichen Variabilität der Orientierungen nicht mitbedacht. Das Modell erweckt den Anschein, als ob voluntaristisch eine bestimmte Orientierung „gewählt“ bzw. sich für sie entschieden und diese dann auch durchgehalten wird. Es wird nicht klar, unter welchen Bedingungen Haltungen und Einstellungen auch gewechselt werden. Hier fehlt die Anbindung an die psychologische Einstellungsforschung, die genau jene Bedingungen (Intensivierung, aber auch biografischer Wandel von Einstellungen) in den Blick nimmt.
2. Darüber hinaus ist auch kritisch zu erwähnen, dass in diesem Modell der Begriff der „*Integration*“ etwas *unscharf formuliert* ist: Zwar ist in den Forschungen von Berry Integration die präferierte Akkulturationsorientierung von Migranten (Überblick in Berry & Sam, 1997), aber dieser Begriff weist eine enorme semantische Bandbreite auf. So hat Integration auch oft die Konnotation von Assimilation, und nicht nur die des gleichmäßigen Zugriffs auf Potenziale der Herkunfts- und der Aufnahmegesellschaft.
3. Ferner ist der hier verwendete Integrationsbegriff dahingehend kritisch zu hinterfragen, ob er sich etwa auf eine komplette Übernahme der Mehrheitskultur und auch auf ein komplettes Beibehalten der Herkunftskultur oder auf eine irgendwie geartete fünfzig prozentige Übernahme und ein fünfzig prozentiges Beibehalten richtet (Mavreas, Bebbington & Der, 1989). Da Migranten bei einer gelungenen Integration Zugang zu beiden Kultursystemen haben und je nach Kontext von einem zum anderen wechseln, könnte sich Integration auch auf das Schaffen einer „neuen Kultur“ beziehen. Hierbei wird oft auch von einer „Hybridität“ oder einer „hybriden Identität“ gesprochen (Foroutan / Schäfer, 2009).
4. Methodologisch ist anzumerken, dass sich die Akkulturationsorientierungen nicht komplett ausschließen, also im statistischen Sinne orthogonal sind, sondern, wie einige empirische Befunde es nahelegen, miteinander im Zusammenhang stehen bzw. korreliert sind.

Während beispielsweise Integration und Marginalisierung negativ korrelieren, stehen Separation und Marginalisierung in vielen Studien in einem positiven Zusammenhang (Berry, Kim, Power u. Bujaki, 1989).

5. Trotz der Vorzüge des Berry-Modells, wie etwa seiner empirischen Operationalisierbarkeit, seiner Verwendung in vielen Studien und damit der wissenschaftlichen Vergleichbarkeit, seiner Überwindung der Dichotomie von „Integration“ vs. „Desintegration“ ist aber kritisch festzuhalten, dass auch dieses Modell eine *homogenisierende Sicht auf Mehrheiten wie Minderheiten* suggeriert: *Denn weder die Mehrheit verfolgt eine klar identifizierbare Orientierung gegenüber Minderheiten noch zeigen Migrantengruppen eine einheitliche Orientierung*; ganz im Gegenteil. Sie weisen eine enorm hohe Varianz untereinander auf (Phinney, Ong u. Madden, 2000); und es zeigen sich sogar innerhalb derselben Herkunftsgruppe, wie etwa der Türkeistämmigen, beträchtliche Unterschiede.

So unterscheiden sich beispielsweise die Integrationsperspektiven von Aussiedlern von denen klassischer Migranten wie etwa Italienern, Spaniern, Griechen und Türken, da diese sich teilweise subjektiv deutsch fühlen bzw. sich eher als Deutsche identifizieren, auch juristisch Deutsche sind und damit größeren Zugriff auf gesellschaftliche Ressourcen haben (Fuchs, Schwietring u. Weiß, 1999). Auch wird vermutet, dass bei Aussiedlern, im Vergleich beispielsweise zu türkischen Jugendlichen, in den Familien mit zunehmender Aufenthaltsdauer stärker Deutsch gesprochen wird, während dies in türkischen Familien weniger erfolgt.

Geschwindigkeit und der Modus der Integration hängen nicht zuletzt auch von Faktoren wie kultureller Distanz zwischen Aufnahme- und Entsendeland ab. Je größer die Distanz, je unähnlicher die sozialen Kontexte einander sind, desto schwieriger wird die Integration. Beispielsweise müssen türkische Migranten nicht nur einen Prozess der lebensweltlichen Reorientierung in Deutschland durchmachen, sondern in der Regel auch ein höheres Maß an technologischem Entwicklungsgefälle sowie symbolisch-kulturellen Distanzen (Sprache, religiöse Orientierung, Wertvorstellungen etc.) überbrücken als spanische oder italienische Migranten. Zwar ist generell betrachtet der Akkulturationsstress dort stärker, wo die Diskrepanzen zwischen Herkunft- und Aufnahmeland größer sind, jedoch ist zu erwähnen,

dass gerade pluralistische Gesellschaften wie die Bundesrepublik, die eine hohe Toleranzschwelle für andersartige Lebensweisen haben, einen Teil des Stresses auch abpuffern.

Der Akkulturationsstress lässt sich jedoch auch durch einen Rückzug in landsmannschaftliche Gruppen mindern, weil dort ein Stück weit die kulturellen Habitualisierungen fortgeführt werden können und wenig Änderungsdruck besteht. Insbesondere in der Anfangsphase der Migration können solche eigenethnischen Netzwerke recht funktional sein; langfristig jedoch, wenn die dort erworbenen und gestärkten Ressourcen sich in mehrheitsgesellschaftliche Netze nicht übertragen lassen, ist die Gefahr der Isolation und Segregation von der Aufnahmegesellschaft groß. Eine andere Form der Stressminderung bzw. Stärkung des Kontrollbewusstseins können ethnische Communities ausüben, indem sie zu Organen der Interessenverarbeitung der Minderheiten gegenüber der Mehrheitsgesellschaft werden, um Vorurteile und Diskriminierungen zu verringern. Damit stärken sie die kollektive Handlungskompetenz von Minderheiten und sind daher als eine wichtige Ressource zu sehen (Gaitanides, 1992).

Silbereisen und Schmitt-Rodermund (1999) haben einige Moderatoren identifiziert, die den Akkulturationsstress lindern und damit die Integration erleichtern:

1. *Welche Kenntnisse der jeweiligen Landessprache und wie viel Wissen sind über das neue Land vorhanden?*
2. *Gibt es bereits Netzwerke, Freunde, Verwandte in dem neuen Land?*

Vor allem können diese in der ersten Phase der Ankunft den Stress enorm lindern und Solidarpotenziale entfalten. Darüber hinaus ist aber denkbar, dass Pioniermigranten sich stärker an die Aufnahmegesellschaft wenden als Kettenmigranten, die auf bereits existierende Netzwerke und Verbindungen mit Mitgliedern der Herkunftskultur stoßen.

3. *Ist die Migration freiwillig oder ist der Druck zur Auswanderung so groß gewesen, dass keine Alternative zum Bleiben gesehen wurde?* Je nachdem, wie stark der Einzelne in die Migrationsentscheidung selbst eingebunden war, ist auch mit unterschiedlicher Verantwortungsübernahme für den Erfolg der Migration und der Integration zu rechnen. *So kann beispielsweise eine unfreiwillige Migration etwa als Jugendllicher ein Hinweis auf eine starke hierar-*

*chische Familienform sein, was eine Integration erschwert, während die Freiwilligkeit der Migration Offenheit für neue Erfahrungen signalisieren kann.* Aber auch eine unfreiwillige Migration etwa als Flüchtling kann Schwierigkeiten bereiten, weil eine Vorbereitung im eigenen Land in der Regel fehlte (Silbereisen / Schmidt-Rodermund, 1999). Eine proaktive, eigeninitiierte Migration ist eher mit einem gelingenden Akkulturationsverlauf assoziiert als eine reaktive, unfreiwillige Migration (Richmond, 1993). Denn bei einer eigeninitiierten Migration ist das Kontrollbewusstsein, auf das unten noch eingegangen wird, stärker in der Person verankert.

4. *Wie realistisch/überzogen sind die mit der Auswanderung bzw. Einwanderung verbundenen Erwartungen?* So hatten beispielsweise ein Großteil der türkeistämmigen Migranten die Vorstellung, nach einigen Jahren wieder zurückzukehren; zugleich sah auch die Einwanderungspolitik der Bundesrepublik in den ersten Jahren einen nur zweijährigen Aufenthalt vor, was einer Verwurzelung in dem neuen Land, einer Herstellung und Intensivierung sozialer Kontakte, Freundschaften, Bekanntschaften etc. natürlich eher hinderlich ist.
5. *Welche schulische/berufliche Bildung wird mitgebracht, die als Ressource dienen kann und die eine schnelle soziale Platzierung erlaubt?*
6. *Wie stark sind individuelle psychologische Merkmale, wie etwa Selbstwirksamkeitserfahrungen, Ängstlichkeit, Coping-Strategien sowie Kontrollbewusstsein etc. ausgeprägt?*

### **Interkulturalität als Chance und Bereicherung**

Im Folgenden soll nun auf einige *Chancen und Voraussetzungen von Interkulturalität* eingegangen werden:

LaFromboise et al. (1998) haben in einem recht ausdifferenzierten Modell folgende Dimensionen herausgearbeitet, die sich als wirksam erwiesen haben, um mit bikulturellen Bezügen effektiv umzugehen und eine Integration zu erleichtern (Vgl. Uslucan, 2005):

1. *Verfügbarkeit und Wissen über kulturelle Werte und Grundüberzeugungen:* Dieses kulturelle Wissen beinhaltet das Ausmaß der Kenntnisse, die eine Person über die Geschichte, Institutionen, Religion, Rituale, Interaktionsformen und Alltagspraktiken der Aufnahmekultur besitzt, d.h. so etwas wie „kognitive Integration“.

Von einer kulturell-kompetenten Person wird erwartet, dass sie den Grundüberzeugungen der Mehrheitskultur gegenüber positiv eingestellt ist und ein Teil dieser „Weltsicht“ auch verinnerlicht hat.

2. Positive Einstellungen beiden Gruppen gegenüber: Bikulturalität sollte sowohl von der Mehrheit wie der Minderheit als eine wünschenswerte Form akzeptiert und anerkannt werden. Denn im Allgemeinen scheinen multikulturelle Erfahrungen die Kreativität zu fördern. So konnte beispielsweise gezeigt werden, dass Personen, die Auslandserfahrungen hatten, im Vergleich zu Daheimgebliebenen, kreativer in entsprechenden Testsituationen waren. Aber auch bei Personen, die bilingual aufwachsen, ließen sich höhere Kreativitätswerte zeigen (Vgl. Lee / Kim, 2011). Und diese höheren Werte waren sowohl alters- als auch geschlechtsunabhängig; gleichwohl einschränkend darauf hinzuweisen ist, dass die Korrelationen nur um  $r = .2$  variieren, aber durchgehend positive Werte haben.

Bikulturalität und Bilingualität erweisen sich als exzeptionelle Entwicklungschancen, die natürlich auch aktiv genutzt werden müssen. Beispielsweise konnten in einer experimentellen Situation Benet-Martinez et al. (2002) nachweisen, dass Bikulturelle je nach Situation und Kontext in der Lage waren, ihre kulturelle Perspektive zu wechseln und je nach Situation ein independentes bzw. interdependentes Selbst, individualistische und kollektivistische Orientierungen, zeigten. Dies lässt sich als ein Hinweis verstehen, dass kulturelles Wissen domainenspezifisch, quasi als eine implizite soziale Theorie, angeeignet wird und kulturelle Identitäten in bestimmten Kontexten „wachgerufen“ werden (Verkuyten / Pouliasi, 2002).

Und zuletzt haben bereits sehr frühe empirische Studien zeigen können, dass bilinguale Personen sowohl im Bereich der allgemeinen Intelligenz als auch in den kognitiven Stilen und den metalinguistischen Fähigkeiten sich monolingualen als überlegen erweisen (Bialystok, 1988; Clarkson / Galbraith, 1992; Baker, 1993). Bilingual erzogene Kinder neigten beispielsweise weniger dazu, Begriff und Referent zu verwechseln, d.h. die Differenz zwischen Wort und Gegenstand war ihnen eher gegenwärtig, weil sie durch ihre Zweisprachigkeit eher eine gewisse Distanz zu der eigenen und der erworbenen Sprache entwickeln und erkennen, dass sprachliche Symbole für die Bezeichnung von Gegenständen und Ereignissen etc. auswechselbar sind. Die Annahme ist dabei, dass im Leben von bilingual aufwachsenden Kindern ein doppelter sprach-

licher Input ihre metasprachlichen Fähigkeiten fördert, so z.B. die oben erwähnte Einsicht in die Arbitrarität (Willkürlichkeit) des Zeichens erleichtert und dadurch insgesamt dem Abstraktionsvermögen zugutekommt (Vgl. Uslucan, 2005).

3. Bikulturelle Wirksamkeit: analog der Selbstwirksamkeitsüberzeugung von Bandura (1997) erweist sich bereits die Überzeugung, in einen effektiven interpersonalen Dialog mit Interaktionspartnern und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft treten zu können, als positiv assoziiert mit der Fähigkeit, tatsächlich auch bikulturelle Kompetenz zu entwickeln. Diese Überzeugungen bestimmen das Ausmaß, in dem ein Individuum ein wirksames Rollenrepertoire und Rollenperformanz in der Zweitkultur erwirbt. Mit Rollenrepertoire ist die Fähigkeit angesprochen, situationspezifische Verhaltensweisen in der jeweiligen neuen Gesellschaft erkennen und anwenden zu können.
4. Kommunikationsfähigkeiten: Sprachfertigkeiten stellen unbezweifelnd eines der wichtigsten Schlüsselemente bikultureller Kompetenz dar. Kommunikationsfähigkeiten umfassen dabei sowohl die Fähigkeit, eigene Gefühle und Gedanken verbal mitteilen zu können, als auch die geläufige non- und paraverbale Kommunikation der Aufnahmekultur verstehen und einsetzen zu können (LaFromboise et al., 1998). Sie setzen also auch ein angemessenes Verständnis von Gesten und Symbolik voraus, für die es keine offiziellen „Skripte“ und Lernanleitungen gibt.
5. Soziale Netzwerke in beiden Kulturen: Die Möglichkeit, auf externe soziale Stützsysteme in beiden Kulturen zugreifen zu können und in diese eingebettet zu sein, vermindert den Akkulturationsstress und schützt vor psychopathologischen Erkrankungen wie etwa einer Depression (Berry, 1997). In diesem Sinne lässt sich eine gute soziale Integration auch als eine gesundheitliche protektive Ressource deuten. Mit einer starken Stressbelastung und einer Anfälligkeit für Erkrankungen ist insbesondere die unfreiwillige Marginalisierung assoziiert (vgl. Zick, 2010).

Bochner et. al (1977) haben recht früh darauf aufmerksam gemacht, dass Migranten nicht in zwei, sondern eigentlich in drei Netzwerken leben: im Netzwerk der Herkunftsgesellschaft, in einem bikulturellen Netzwerk, das aus Mitgliedern der Herkunftsgesellschaft und der Aufnahmegesellschaft besteht sowie in einem dritten, und zwar in einem multikulturellen Netzwerk, das Mitglieder verschiedener ethnischer Gruppen umfasst (Vgl. Schönpflug, 2003)

Die Vielzahl der empirischen Studien zusammenfassend ist also festzuhalten: Jenseits des gewohnten Elendsdiskurses über Migration und Integration lassen sich hohe Potenziale und Chancen, sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft, erkennen.

Denn vergessen wir nicht: Allen Migrantengruppen ist gemeinsam, dass sie eine hochselektive und mobile Gruppe darstellen, die es wagte, in der Hoffnung auf ein besseres Leben ihr Land zu verlassen und Mut genug bewiesen hat, die Herausforderung der kulturellen und sprachlichen Distanzen auf sich zu nehmen. Diese Situation stellt sie vor Entwicklungsaufgaben, die anspruchsvoller sowohl als diejenigen nichtmigrierter Familien in der Heimat als auch der Mehrheitskultur sind und die es verdienen, gesondert gewürdigt zu werden.

- 1| *Eine etwas geänderte und ausführlichere Version dieses Beitrages ist bereits unter folgender Quelle erschienen: Uslucan, Haci-Halil (2012). Psychologische Bedingungen gelingender Integrationsprozesse. In C. Griese u. H. Marburger (Hrsg.), Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch (S. 25-40). München: Oldenbourg Verlag. Autor und Herausgeber danken dem Oldenbourg-Verlag ganz herzlich für die Gewährung dieses modifizierten Nachdrucks.*
- 2| *Vgl. Ergebnisse der elften NRW-Mehrthemenbefragung 2010; abzurufen unter: [www.zfti.de](http://www.zfti.de)*

## Quellenverzeichnis

- *Bade, K. J. (2007). Integration: versäumte Chancen und nachholende Politik. Aus Politik und Zeitgeschichte. 22-23, 32-38.*
- *Baker, C. (1993). Foundations of Bilingual Education and Bilingualism. Clevedon: Multilingual Matters (Vol. 95).*
- *Bandura, A. (1997). Self-efficacy: The exercise of control. New York: Freeman.*
- *Benet-Martinez, V., Leu, J., Lee, F., u. Morris, M. (2002). Negotiating Biculturalism. Cultural Frame Switching in Biculturals With Oppositional Versus Compatible Cultural Identities. Journal of Cross Cultural Psychology, 33, 492-516.*
- *Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. Applied Psychology: An International Review, 46, 5 – 68.*
- *Berry, J. W., Kim, U., Power, S. Young, M., u. Bujaki, M. (1989).*

- Acculturation Attitudes in Plural Societies. Applied Psychology, 38, 185-206.*
- Berry, J. W., Kim, U., Minde, T., u. Mok, D. (1987). *Comparative studies of acculturative stress. International Migration Review, 21, 491-511.*
  - Berry, J. W., u. Sam, D. L. (1997). *Acculturation and adaptation. In J. W. Berry, M. H. Segall u. C. Kagitcibasi (Eds.), Handbook of cross-cultural psychology: Vol. 3. Social behavior and applications (2nd ed., pp. 291-326). Boston: Allyn & Bacon.*
  - Bialystok, E. (1988). *Levels of bilingualism and levels of linguistic awareness. Developmental Psychology, 24, 560-567.*
  - Bochner, S., McLeod, B. M., u. Lin, A. (1977). *Friendship patterns of overseas students: A functional model. International Journal of Psychology, 12, 277-297.*
  - Bommes, M. (2007). *Integration - gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol. Aus Politik und Zeitgeschichte, 22-23/2007, 3-5.*
  - Bourhis, R. Y., Moise, C. L., Perreault, S., u. Senécal, S. (1997). *Immigration und Multikulturalismus in Kanada: Die Entwicklung eines interaktiven Akkulturationsmodells. In A. Mummendey u. B. Simon (1997), Identität und Verschiedenheit. Zur Sozialpsychologie der Identität in komplexen Gesellschaften (S. 63-108). Bern: Huber.*
  - Clarkson, Ph. C., u. Galbraith, P. (1992). *Bilingualism and mathematics learning: Another perspective. Journal of Research in Mathematics Education, 23, 34-44.*
  - Foroutan, N., u. Schäfer, I. (2009), *Hybride Identitäten - muslimische Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Europa. Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ), 5, 11-18.*
  - Fuchs, M., Schwietring, A., u. Weiß, J. (1999). *Varianten erfolgreicher Akkulturation. In R. K. Silbereisen, E.-D. Lantermann u. E. Schmitt-Rodermund (Hrsg.), Aussiedler in Deutschland. Akkulturation von Persönlichkeit und Verhalten (S. 335-363.) Opladen: Leske + Budrich.*
  - Gaitanides, S. (1992). *Psychosoziale Versorgung von Migrantinnen und Migranten in Frankfurt am Main. Gutachten im Auftrage des Amtes für Multikulturelle Angelegenheiten. IZA - Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 3/4, 127-145.*
  - Sauer, M., u. Halm, D. (2009). *Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer. Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008. Wiesbaden: VS-Verlag.*

- LaFromboise, T., Coleman, H. L, u. Gerton, J. (1998). *Psychological Impact of Biculturalism. Evidence and Theory*. In P. Balls Organista, K. M. Chun u. G. Marin (Eds.), *Readings in Ethnic Psychology* (pp-123-155). London: Routledge.
- Lazarus, R. S, u. Folkman, S. (1987). *Transactional theory and research on emotions and coping*. *European Journal of Personality*, 1, 141-169.
- Lee, H., u. Kim, K. H. (2011). *Can speaking more languages enhance your creativity? Relationship between bilingualism and creative potential among Korean American students with multicultural link*. *Personality and Individual Differences*, 50, 1186-1190.
- Mavreas, V., Bebbington, P., u. Der, G. (1989). *The structure and validity of acculturation. Analysis of an acculturation scale*. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 24, 233-240.
- Phinney, J. S., Ong, A., u. Madden, T. (2000). *Cultural Values and Intergenerational Value Discrepancies in Immigrant and Non-Immigrant Families*. *Child Development*, 71, 528-539.
- Richmond, A. (1993). *Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee`s Movement*. *Journal of Refugee Studies*, 10, 7-24.
- Salentin, K. (2004). *Ziehen sich Migranten in „ethnische Kolonien“ zurück?* In K. J. Bade, M. Bommers u. R. Münz (Hrsg.), *Migrationsreport 2004* (S. 97-116). Frankfurt: Campus.
- Schönplflug, U. (2003). *Migration aus kulturvergleichender psychologischer Perspektive*. In A. Thomas (Hrsg.). *Kulturvergleichende Psychologie* (S. 515-541). Göttingen: Hogrefe.
- Silbereisen, R. K., u. Schmitt-Rodermund, E. (1999). *Wohlbefinden der jugendlichen Aussiedler*. In R. K. Silbereisen, E.-D. Lantermann u. E. Schmitt-Rodermund (Hrsg.), *Aussiedler in Deutschland. Akkulturation von Persönlichkeit und Verhalten* (S. 257-275). Opladen: Leske + Budrich.
- Uslucan, H.-H. (2005 a). *Chancen von Migration und Akkulturation*. In U. Fuhrer u. H.-H. Uslucan (Hrsg.), *Familie, Akkulturation u. Erziehung* (S. 226-242). Stuttgart: Kohlhammer.
- Verkuyten, M., u. Pouliasi, K. (2002). *Biculturalism Among Older Children. Cultural Frame Switching, Attributions, Self-Identification and Attitudes*. *Journal of Cross Cultural Psychology*, 33, 596-609.
- Zick, A. (2010). *Psychologie der Akkulturation. Neufassung eines Forschungsbereiches*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- [www.zfti.de](http://www.zfti.de): *Ergebnisse der elften NRW-Mehrthemenbefragung 2010*

# Herz und Verstand in der Integrationspolitik

*Aygül Özkan*

Integration muss endlich zu einer Herzensangelegenheit werden. Besonders in der bundesdeutschen Debatte gilt es, das Thema nicht länger ausschließlich mit dem Verstand analysieren zu wollen, sondern wir müssen bereit sein, neue Wege zu gehen.

Vor allem bei qualifizierten Neuzuwanderern ist ein Signal der Behörden nötig, nach dem Motto: „Wir sind froh, dass ihr gekommen seid, um uns zu helfen.“ Dafür sind „Welcome-Center“ qualifizierte Zuwanderer, wie in Hamburg, wichtig und nötig. Allerdings, und das ist die nächste Herausforderung, muss es solche Willkommenszentren für alle Zuwanderer geben.

Es muss uns zum Nachdenken anregen, dass die „Verbleiberate“ ausländischer Hochschulabsolventen aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland nur bei ungefähr 26 Prozent liegt. Hierbei handelt es sich um ausgezeichnet ausgebildete Fachkräfte, die hier ausgebildet wurden, größtenteils die Sprache beherrschen und mit den Strukturen vertraut sind. Diese Menschen müssen wir in Deutschland halten. Im Moment sind sie kaum darüber informiert, wie sie auch nach ihrem Studium bleiben können. Der Effekt ist: Wir lassen sie nicht nur ziehen, wir schicken sie weg.

Auch in anderen Fällen wie zum Beispiel einem schnelleren Arbeitsrecht für Flüchtlinge, ist es längst überfällig, dass Innenpolitiker und Integrationspolitiker viel verzahnter Hand in Hand arbeiteten.

Integration gelingt nur durch gleichberechtigte Teilhabe an Bildung, am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben. Im Bereich Bildung sind die Zugangschancen zu einer voll qualifizierenden Ausbildung sehr stark von dem erreichten Schulabschluss und den Schulnoten aus dem letzten Zeugnis abhängig. Zu oft sind jedoch die Bildungslaufbahnen der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien noch geprägt von nicht gleichen Sprachkenntnissen bei der Einschulung und von Eltern, denen das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem fremd ist.

Umso wichtiger ist es, schon in der Kindertagesstätte Eltern der Kinder mit Migrationshintergrund einzubeziehen. In Niedersachsen ist das etwa mit dem „Rucksackprojekt“ gelungen.

Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt sollten in Regionalnetzwerken konkrete Maßnahmen zum besseren Übergang von der Schule in den Beruf für Jugendliche mit Migrationshintergrund entwickelt und umgesetzt werden. Damit migrantische Eltern noch besser erreicht werden können, hat Niedersachsen ein Projekt des Bildungswerks der Niedersächsischen Wirtschaft (BNW) unterstützt, bei dem an den drei Pilotstandorten Hannover, Braunschweig und Cloppenburg migrantische Eltern zu interkulturellen Elternmoderatoren ausgebildet werden. Bei Elterntreffs erläutern diese Elternmoderatoren anderen Eltern (u.a. in ihrer Muttersprache) das deutsche Schulsystem und Ausbildungswege ihrer Kinder. Ebenso ist das Projekt „Eltern fördern – Kinder stärken“ der Ezidischen Akademie unterstützt worden, bei dem im eigenen Kulturkreis ganz gezielte und rollenspezifische Elternförderung stattfindet. Ziel ist es auch hier, die Eltern darin zu befähigen, den Schul- und Ausbildungsweg ihrer Kinder aktiver zu begleiten.

Darüber hinaus sollten migrantische Eltern auch dafür gewonnen werden, den Bildungsweg ihrer Kinder an einer berufsbildenden Schule aktiver zu begleiten, damit die Jugendlichen die dortigen Qualifizierungen als Mehrwert für ihren weiteren Berufsweg nutzen können. In Niedersachsen standen im September 2011 1.416 unverborgte Bewerberinnen und Bewerber 2.416 unbesetzten Berufsausbildungsstellen gegenüber<sup>1</sup>. Insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund sind in der Berufsausbildung stark unterrepräsentiert<sup>2</sup>. In Niedersachsen liegt der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Alter von 22 bis 34 Jahren, die keinen beruflichen Abschluss haben, bei 35,3 Prozent. Bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund liegt der Anteil bei dreizehn Prozent<sup>3</sup>.

Studien belegten noch immer, dass trotz gleicher Qualifikationen der Zugang zum Arbeitsmarkt für Jugendliche mit Migrationshintergrund signifikant schwieriger ist<sup>4</sup>.

Er verzögert sich und ist weniger erfolgreich. Während Jugendliche ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt bereits nach drei Monaten einen dualen Ausbildungsplatz finden, erreichen Jugendliche mit

Migrationshintergrund eine entsprechende Vermittlungsquote erst nach siebzehn Monaten.

Wir brauchen eine Anerkennungs- und Willkommenskultur nicht nur gegenüber qualifizierten Neuzuwanderern, sondern gegenüber allen Einwanderern im Land, egal wie lange sie und ihre Familien schon hier leben. Zugewanderte dürfen sich im Kontakt mit den Behörden nicht diskriminiert und unangemessen behandelt fühlen. Vor allem Ausländerämter prägen die ersten Eindrücke, die zuweilen auf das Land insgesamt übertragen werden. Deshalb ist es wichtig, eine Willkommenskultur „von Amts wegen“ zu generieren. Zur Nachahmung ist das Vorbild der ehemaligen CDU/FDP-Landesregierung in Niedersachsen zu empfehlen, in Landesministerien und anderen Behörden interkulturelle Schulungen durchzuführen, um die Mitarbeiter zu sensibilisieren. Dabei haben wir festgestellt, dass sich viele Mitarbeiter auch darauf einlassen und etwas ändern.

Im Moment geht es uns wie vor fünfzig Jahren wieder um Arbeitskräfte. Dass aber Menschen kommen werden, müssen wir eigentlich wissen. Deshalb müssen wir Zuwanderung auch integrationspolitisch begleiten. Es ist nur fair für beide Seiten, wenn jede Seite weiß, was von ihr erwartet wird. Wir müssen klar definieren, welche Forderungen und Anforderungen wir an die Zuwanderer haben. Auch wenn wir uns jetzt an Akademiker wenden, müssen wir uns überlegen, wie wir sie am gesellschaftlichen Leben teilhaben lassen können.

Adressaten der Integrationspolitik sind aber auch die Einheimischen. Es geht um Toleranz und Respekt. Dazu gehört auch die Bereitschaft zur Vielfalt. Das ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, jeder muss etwas dazu beitragen. Beide Seiten müssen sich und die jeweilige Kultur kennenlernen. Das kann durch Begegnungen im Alltag und Kommunikation gelingen. Hierfür brauchen wir Brückenbauer wie Integrationslotsen, interessierte Nachbarn, Ärzte oder Lehrer und Verwaltungsmitarbeiter mit Migrationshintergrund (momentan haben fast 30 Prozent aller Schüler einen Migrationshintergrund, bei den Lehrern liegt der Anteil nur bei knapp fünf Prozent).

Begegnung und Kommunikation gelingt uns aber am besten über das Ehrenamt. Es schafft gegenseitiges Verständnis, stärkt das Selbstbewusstsein, gibt Anerkennung und schweißt zusammen.

Deshalb müssen wir mehr Menschen mit Migrationshintergrund (ob jung oder alt) an das Ehrenamt heranführen und sie für bürgerschaftliches Engagement gewinnen.

Integration ist Zukunftssicherung! Lassen Sie uns also die Vielfalt als Chance begreifen.

- 1 | *Diese Zahlen beinhalten nur die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Stellen und Aus-bildungsplatzsuchenden.*
- 2 | *Vgl. Berufsbildungsbericht 2012: Ausbildungsbeteiligung junger Ausländer in 2010 mit 33,5 Prozent im Vergleich zu jungen deutschen Jugendlichen mit 65,4 Prozent. Die Berufsbildungsstatistik erfasst nur die Staatsangehörigkeit. Weitere empirische Auswertungen erlauben jedoch die Ausweitung auf die komplette Definition des Migrationshintergrundes.*
- 3 | *Insgesamt sind es 18,4 Prozent. Vgl. „Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005 – 2009“, erschienen 2011. Die Daten für 2010 werden derzeit erst aufbereitet.*
- 4 | *Vgl. „Forschungs- und Arbeitsergebnisse aus dem Bundesinstitut für Berufsbildung“, Heft 16, Dezember 2011.*

**MITGEMACHT!  
WIE BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT DEN SOZIALEN  
ZUSAMMENHALT FÖRDERT**

# Integration und bürgerschaftliches Engagement – Ein Einblick in Geschichte und Theorie

*Dietrich Thränhardt*

## **Ein großes deutsches Experiment: Partizipation in Betriebsräten, nicht aber in der Politik**

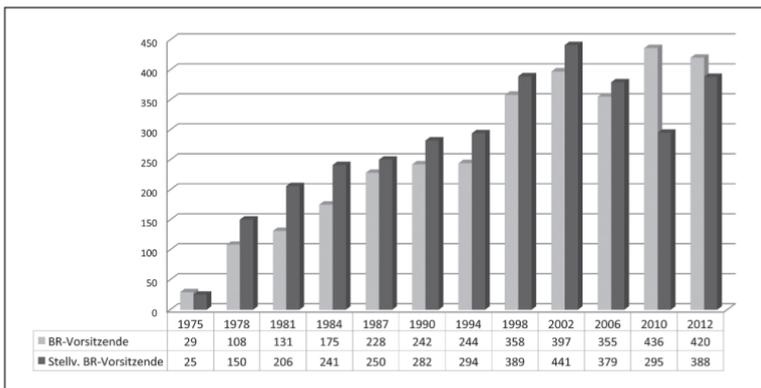
1972 votierte der Deutsche Bundestag einstimmig dafür, allen Betriebsangehörigen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das volle aktive und passive Wahlrecht zu den Betriebsräten zu gewähren. Die fortschreitende europäische Integration erforderte die Ausweitung des Wahlrechts auf EWG-Angehörige, aber das Parlament entschied sich für eine Öffnung für alle. Gleichzeitig verzichtete die bundesdeutsche Politik in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts auf eine aktive Einbürgerungspolitik, auch für die vielen seit Anfang der siebziger Jahre in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern, wie sie der erste Ausländerbeauftragte Heinz Kühn in seinem Memorandum forderte (Brubaker 1994; Hagedorn 2001). Die Zahl der Ausländer stieg daraufhin in der Anwerbezeit auf über drei Millionen und verdoppelte sich in der Regierungszeit Helmut Kohls noch einmal auf etwa sieben Millionen.

Damit waren die Migranten in den Betrieben voll gleichgestellt, soweit Betriebsräte gewählt wurden. Im politischen Raum dagegen entstand kaum Partizipation der Zuwanderer. Die Ausländerbeiräte, später Integrationsbeiräte genannt, litten an einer Diskrepanz zwischen Aufwand bei der Wahl und realer Einflusslosigkeit, zudem integrierten sie nicht in das politische System, sondern hielten die Migranten separat. Auch das 1992 eingeführte Kommunalwahlrecht für EU-Bürger wird wenig genutzt (von Wersebe 2000). In Deutschland entstand eine Diskrepanz zwischen einer immer perfekteren Gleichstellung der Zuwanderer in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht (vgl. dazu den Beitrag von Winfried Kluth und die neue Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf Herztransplantation, Spiegel-Online 2013) und vergleichsweise sehr niedrigen Einbürgerungsraten. Systematisch formuliert wurde diese Diskrepanz in den siebziger Jahren

mit der Leitlinie von der „wirtschaftlichen und sozialen Gleichberechtigung“.

Was waren die Folgen? Auf der einen Seite entstand über die Jahre eine intensive und inklusive Partizipation der Migranten in den Betriebsräten und in den Gewerkschaften. Am deutlichsten wird dies in den steigenden Zahlen der Betriebsratsvorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden – den einzigen Führungspositionen, die Migranten in größerer Zahl erreicht haben. In Abbildung 1 wird das am Beispiel der Metallindustrie gezeigt. In Betriebsstudien lässt sich nachzeichnen, wie diese gleichberechtigte Mitwirkung mit einer gewissen Zeitverzögerung auch zu gleichberechtigter Teilnahme bei der Rekrutierung von Auszubildenden und bei der Belegung von Betriebswohnungen führte, und zwar vor allem dann, wenn Migranten in die zuständigen Gremien gewählt wurden. Bei den Ausbildungsplätzen war dann nicht mehr entscheidend, welche Staatsangehörigkeit oder Herkunft ein Bewerber hatte, sondern ob der Vater oder die Mutter im Betrieb arbeiteten. Insgesamt kam es zu einer Integration in den Belegschaften der Betriebe, allerdings nur im Bereich der tarifgebundenen Beschäftigten, nicht aber in den Führungsetagen. Zugrunde lagen ein wohlverstandenes Interesse der Unternehmen und der Arbeitnehmervertreter am Betriebsfrieden und ein starkes Interesse der Gewerkschaften am Engagement der Migranten bei potenziellen Arbeitskämpfen (Hinken 2001; 2013; Schmidt 2006).

Abbildung 1: Betriebsratsvorsitzende und stellv. Vorsitzende im IG-Metall-Bereich 1975-2012



Quelle: IG Metall. 2010 kürzerer Erhebungszeitraum  
2012: Stand 12.9.2012

Auf der anderen Seite blieben die meisten Migranten jahrzehntelang außerhalb des politischen Prozesses. In öffentlichen Kontroversen gab es Ersatzsprecher für sie, auch in den großen Auseinandersetzungen der achtziger und neunziger Jahre: Bischöfe, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, NGOs, die großen Licherketten-Demonstrationen 1992/93. Bezeichnend für diese Situation war das biblische Zitat vom „Mund der Stummen“, mit dem das Diakonische Werk sein Engagement begründete (zum karitativen Kontext Puskeppeleit / Thränhardt 1990). Andererseits war es für manche Politiker in dieser Situation immer wieder eine Versuchung, Polemiken auf Kosten der Migranten loszutreten, zumal diese in ihrer großen Mehrheit kein Wahlrecht hatten. Es entwickelte sich eine Distanz der Migranten zum politischen Prozess.

Separierend entwickelten sich die religiösen Strukturen. Die deutsche katholische Kirche warb Priester aus den Herkunftsländern an und errichtete „Missionen“ für die einzelnen Sprachgruppen (Thränhardt / Winterhagen 2012; Gottlob 1978). Nach einer Absprache von Bundesinnenminister Zimmermann mit der türkischen Regierung gründete ein türkischer Botschaftsrat 1984 die DITIB, eine Tochter des türkischen Religionsamtes Diyanet, die seitdem Hauptträgerin der religiösen Betreuung für türkeistämmige Moslems in Deutschland ist (Thränhardt 2011a). Für etwa zwei Millionen Katholiken mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit und die etwa vier Millionen Moslems mit Migrationshintergrund entstanden auf diese Weise besondere Strukturen.<sup>1</sup> Erst in den letzten Jahren zeichnen sich im religiösen Bereich integrative Tendenzen ab. Einige katholische Bistümer versuchen die „Missionen“ allmählich zu integrieren, zum Teil auch um Kosten zu reduzieren (Winterhagen 2013). Führende Politiker haben demonstrativ erklärt, auch der Islam gehöre zu Deutschland: zuerst der damalige Innenminister Schäuble, dann Bundespräsident Wulff und anschließend Bundeskanzlerin Merkel. In mehreren Bundesländern wird daran gearbeitet, den Islam schrittweise mit den anderen Religionen gleichzustellen. Entsprechend könnte sich der deutsche Islam dann von seinen Wurzeln im Ausland emanzipieren und eingeständiger werden.<sup>2</sup> Der Einfluss der Herkunftstaaten auf Auswanderer in religiöser Hinsicht ist keine deutsche Besonderheit, sondern findet sich auch in anderen europäischen Einwanderungsländern.

### **Ein historischer Vergleich: Die Polen im Wilhelminischen Reich**

Im Kaiserreich waren die Strukturen ganz anders angelegt. Die Polen im Ruhrgebiet und in den östlichen Provinzen waren preußische Staatsbürger und entsandten Abgeordnete in die Parlamente und die Kommunalvertretungen. Sie hatten volle politische Rechte und gehörten auch ganz überwiegend der Katholischen Kirche an, die im Rheinland und in Westfalen allerdings keinen Wert auf polnische Eigenständigkeit legte und die polnische Sprache keineswegs förderte. Andererseits organisierten sie sich gewerkschaftlich und politisch separat. Sie bauten die größte Bergarbeitergewerkschaft im Ruhrgebiet auf, stärker als die sozialdemokratische und die christliche Gewerkschaft, und schufen auch eine eigene politische Partei (zusammenfassend McCook 2007).

### **Aufnahmestrukturen prägen Formen des bürgerschaftlichen Engagements**

Die oben beschriebenen Diskrepanzen ebenso wie der historische Vergleich zeigen, dass die Strukturen im Einwanderungsland die Art und die Intensität des bürgerschaftlichen Engagements prägen. Es kann integrativ erfolgen, wenn die einheimischen Strukturen offen stehen, einladend sind und den Bedürfnissen und Intentionen der Migranten entsprechen. Es kann separativ erfolgen, wenn die Strukturen nicht offen und einladend sind und sich keine Anknüpfungspunkte ergeben. *Insofern sind die opportunity structures entscheidend, die die Migranten vorfinden.* Wie das bundesdeutsche Beispiel zeigt, sind diese Strukturen nicht einfach historisch gegeben, sondern sie entstehen in der Einwanderungssituation. Die Entscheidung des Bundestages für die Gleichstellung bei den Betriebsratswahlen erfolgte im Reformklima von 1972. Es hatte dagegen durchaus Bedenken gegeben (Schönwälder 2001: 59) und in den Nachbarländern war die betriebliche und gewerkschaftliche Integration weniger weitgehend und weniger erfolgreich (Penninx / Roosblad 2002). Zugleich hatten sich viele Migranten in dieser Zeit aktiv an Arbeitskämpfen beteiligt und waren für die Gewerkschaften wichtig geworden (Hinken 2013). Die wirtschaftliche und soziale Gleichstellung entsprach auch dem Selbstverständnis der damaligen Bundesrepublik als erfolgreicher Wirtschafts- und Sozialstaat. Dagegen entwickelte sich kein Einbürgerungsoptimismus und die inklusive Diskussion um die Zuwanderer als „neue Deutsche“ verschwand nach der Ölkrise

1973 (von Oswald / Schönwälder/ Sonnenberger 2003). Zwar konnte die einige Male aufkommende Idee einer Zwangsrotation nicht durchgesetzt werden, und zwar aus wirtschaftlichen ebenso wie aus humanitären Bedenken. *Aber der Gedanke umfangreicher Einbürgerungen lag lange Zeit außerhalb des Mainstreams, sowohl bei den Deutschen wie bei den Migranten.* Als der erste Ausländerbeauftragte Heinz Kühn ihn dann 1979 in seinem Gutachten für die in Deutschland geborenen Kinder ins Gespräch brachte, stieß er auf offene Ablehnung in den politischen Parteien und auch in Migrantenorganisationen. Die sich anschließende Zeit der Regierung Kohl 1982-98 wurde offiziell von der Devise beherrscht, „kein Einwanderungsland“ zu sein.

In Deutschland entwickelte sich eine eigentümliche Situation: *Einerseits gibt es vergleichsweise wenig Segregation.*<sup>3</sup> Die Migranten haben vollen Zugang zum sozialen Wohnungsbau und sie sind in alle sozialen Sicherungssysteme einbezogen. Es gibt wenig Illegalität und die Öffentlichkeit reagiert kritisch auf Diskriminierungen und humanitäre Probleme. Die Öffnung der Grenzen zu den europäischen Nachbarn rief weniger Kritik hervor als in Frankreich, England oder den Niederlanden. *Andererseits entwickelte sich erst spät die Idee, dass die Migranten auch zur Nation gehören könnten.* Sie ist immer noch nicht selbstverständlich, auch für die in Deutschland geborenen Kinder.

Der große Erfolg innerhalb der Betriebe und Gewerkschaften, vor allem im internationalen Vergleich, gibt aber auch Grund zu Optimismus. Integration kann sehr erfolgreich verlaufen, wenn Offenheit und Gleichberechtigung gewährt werden. Auch dann braucht es noch Zeit, Bemühung und Diskussion. Wenn man aber nicht öffnet, kommt es zu Verwerfungen, Ausschlüssen, Blockaden und Integrationspessimismus. Leider werden Integrationserfolge in der Öffentlichkeit und auch in der Wissenschaft weniger wahrgenommen als Probleme und Skandale.

### **Partizipation im Überblick**

Im Jahr 2001 haben wir das Ausländerzentralregister ausgewertet, in dem sich alle Ausländer-Vereine registrieren müssen. Es gab damals 16.000 Ausländer-Vereine, davon waren 11.000 türkische, 468 griechische, 411 italienische, 298 spanische und 204 iranische (Hunger 2005, 226-227). 2012 waren es noch 10.346 Ausländer-Vereine, nun enthielt die Zählung allerdings nicht mehr die Vereine

von EU-Bürgern, da sie seit 2002 nicht mehr registriert werden (Anfrage beim Bundesverwaltungsamt). Nicht registriert werden selbstverständlich auch die Vereine deutscher Staatsangehöriger. *Auf den ersten Blick fällt auf, dass in einigen Herkunftsgruppen sehr aktiv Organisationen gegründet werden, während in anderen die Neigung gering ist, sich herkunftsbezogenen Organisationen anzuschließen.* Besonders auffällig ist die große Organisationsneigung der Einwanderer aus der Türkei. Daimagüler (2013: S. 52) meint aus seiner persönlichen Kenntnis heraus ironisch: „Dabei haben Türken einen großen Vorteil gegenüber anderen Einwanderern in Deutschland: Die Deutschen sind totale Vereinsmeier. Und die Türken genauso. Und die Deutsch-Türken sind Weltmeister in Vereinsmeierei.“ Er illustriert das dann mit einer Aufzählung der unterschiedlichsten deutsch-türkischen Vereinsaktivitäten bis hin zur Zucht von Wellensittichen.

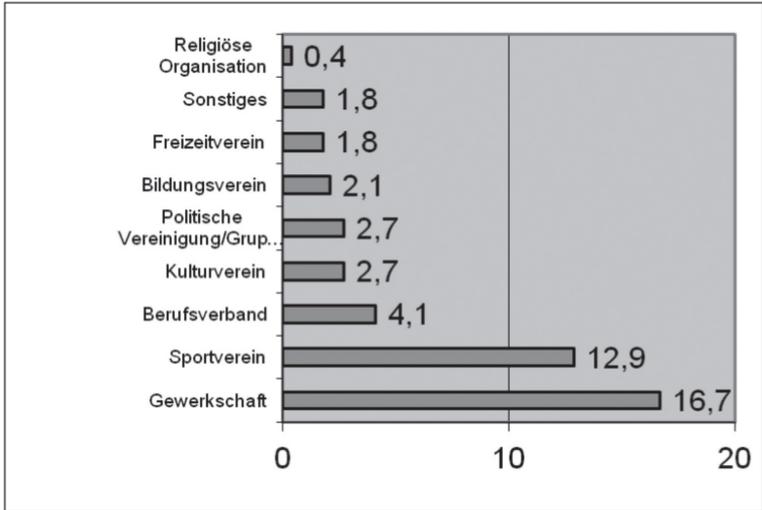
Andererseits stehen bei den Einwanderern aus Polen relativ vielen Organisationsgründern relativ wenige Mitglieder gegenüber (Sopart 2000; Nowosielski 2012). Auch dies ist noch einmal ein interessanter Kontrast zu der oben erwähnten großen Organisationsneigung und Organisationskraft der Polen im Wilhelminischen Reich. Sie galten damals in Deutschland als die wichtigste und gefährlichste Outgroup, heute haben in der Öffentlichkeit die türkischen Einwanderer diese Rolle übernommen (eine faszinierende Analyse zu den Parallelen zwischen damals und heute bei Lucassen 2005).

*Unterschiedlich ausgeprägt war und ist auch das Ausmaß der inneren Diversität in den Vereinen.* Insgesamt waren 2001 82,6 Prozent der Vereine herkunftshomogen, 6,3 Prozent herkunftsheterogen, 11,1 Prozent waren deutsch-ausländische Vereine. Während bei den albanischen Vereinen 97 Prozent der Vereine herkunftshomogen waren, waren es bei den türkischen Vereinen 92 Prozent, bei den kroatischen 88 Prozent und bei den 46 polnischen Organisationen nur 79 Prozent (Hunger 2005, 228). Wichtig ist also – auch schon nach den Daten des Bundesverwaltungsamtes von 2001 – der Hinweis, dass ein ausländisch klingender Vereinsname und sogar ein mehrheitlich ausländischer Vorstand nicht notwendigerweise bedeutet, dass es um einen ethnisch oder herkunftsmäßig geschlossenen Kreis ginge. Ganz im Gegenteil: Schon 2001 zeigen die Daten, dass auch Deutsche und andere Ausländer mitwirkten, es also nicht um closed shops ging. Heute dürfte dieser Prozess weiter fortgeschritten

sein, vor allem nach den zunehmenden Eheschließungen über die Grenzen von Herkunft, Ethnie, Religion und Staatsangehörigkeit hinweg. Einzelstudien deuten auf fließende Grenzen zwischen vielen Migrantenvereinen und der deutschen Umgebung hin. So definieren sich beispielsweise die Aleviten-Vereine gerade dadurch, dass sie modern und prinzipiell offen für Nicht-Aleviten und vor allem für Deutsche sind (Sökefeld 2005; Aksünger 2013). Viele „türkische“ Sportvereine nehmen immer mehr „Nicht-Türken“ auf, einige haben ihren Namen geändert und den ihres Stadtteils oder ihrer Stadt angenommen (Huhn / Kunstreich / Metzger 2011). Insofern sind einige Grundsatzdebatten um den isolierenden oder öffnenden Charakter von Migrantenvereinen etwas von der Realität entfernt. Zudem ist angesichts der Einbürgerungen und der großen Zahl von Mehrfach-Staatsangehörigkeiten die Situation komplexer und unübersichtlicher geworden. Zugleich gibt es – wie beispielweise der Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung (2003) überraschend deutlich machte – eine unüberschaubar große Anzahl von Initiativen, die gemeinsam von Migranten und Deutschen getragen werden.

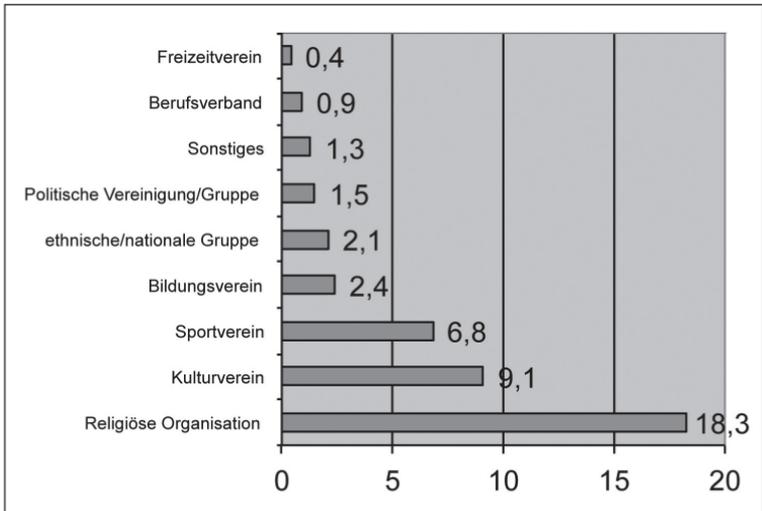
Eine repräsentative Untersuchung zu den „Türkeistämmigen“<sup>4</sup> in Nordrhein-Westfalen kommt zu dem Ergebnis, dass ihre Partizipation sich etwa gleichgewichtig auf allgemeine Organisationen und auf besondere türkische (und kurdische etc.) Organisationen verteilt (Halm / Sauer 2007). Während die Mitgliedschaft im Bereich Arbeit ganz überwiegend integrativ gestaltet ist, geht es bei der Vereinszugehörigkeit im Bereich Religion fast ausschließlich um besondere Organisationen mit Türkeibezug (vgl. *Abbildungen 2 und 3*). Insgesamt ähnelt sich die Partizipationsbereitschaft, allerdings mit einigen Unterschieden. Während Türkeistämmige stärker in religiösen Organisationen organisiert sind, sind Einheimische eher in Sportvereinen aktiv (vgl. *Abbildung 4*). Würde man allerdings die Mitgliedschaft in den christlichen Kirchen mit erheben, so wäre das Bild wiederum anders, denn in Nordrhein-Westfalen sind mehr als zwei Drittel aller Einwohner Kirchenmitglieder. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Migranten sich in ihren Vereinen weniger aktiv beteiligen.

Abbildung 2: Organisationsbeteiligung der türkeistämmigen Bevölkerung in allgemeinen Organisationen



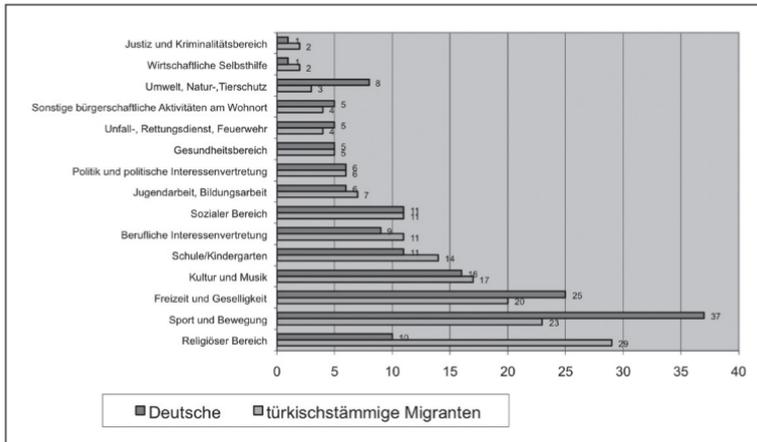
Quelle und Tabelle: Halm / Sauer 2007

Abbildung 3: Organisationsbeteiligung der türkeistämmigen Bevölkerung in Migrantenorganisationen



Quelle und Tabelle: Halm / Sauer 2007

Abbildung 4: Organisationsbeteiligung: Menschen mit Herkunft aus Deutschland und der Türkei im Vergleich



Quelle: Halm / Sauer 2007

### Wann hat Partizipation integrative Effekte?

Wir hatten konstatiert, dass die Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements durch die Strukturen und Entscheidungen der Aufnahmegesellschaft vorgegeben werden, bis hin etwa zum Staatskirchenrecht und zum Vereinsrecht. Innerhalb dieser Strukturen organisieren sich bürgerschaftliche Gruppen und ihr Erfolg und ihre Dynamik hängt dann auch von der Kohärenz der Gruppe, dem Vertrauen oder den Konflikten innerhalb der Gruppe, den mitgebrachten Einstellungen und Traditionen, den Organisationsaktivitäten, der Herausbildung von Organisationseliten, deren Einstellungen und Aktivitäten ab, außerdem von dem Beziehungsaufbau zu einheimischen Organisationen und den Konstellationen, die sich ergeben.

Ein interessantes Beispiel für den Zusammenhang von bürgerschaftlichen Aktivitäten und Bildungserfolg bietet der Vergleich zwischen den großen Anwerbe-Nationalitäten seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Aus der spanischen und aus der griechischen Gruppe heraus wurden damals flächendeckend in der ganzen Bundesrepublik Elternvereine gegründet. In der italienischen Gruppe kam es kaum zu derartigen Aktivitäten, die türkische Gruppe folgte erst später mit Elternvereinsgründungen (Tabelle 1).

Tab. 1: Gründung von Elternvereinen durch Migrantengruppen

Nationalität	1960er Jahre	1970er Jahre	1980er Jahre	1990-2001	Gesamt 2001
Spanier	1	10	57	18	86
Griechen		5	46	13	64
Türken			14	31	45
Italiener			1	6	8

Quelle: Hunger 2005, 239, nach Ausländervereinsregister.  
Eingetragene Vereine

Vergleicht man die Bildungserfolge an der Jahrhundertwende, so zeigten sich eklatante Unterschiede zwischen den Gruppen. So waren die Anteile der im Inland aufgewachsenen Studierenden an den entsprechenden Ausländergruppen 2002 extrem unterschiedlich: bei den Spaniern waren es 5,3 Prozent, bei den Griechen 4,2 Prozent, bei den Türken 2,8 Prozent und bei den Italienern 1,9 Prozent (BMBF 2004). Bei den Schülern ergaben sich entsprechende Diskrepanzen. In der italienischen Gruppe ragte der Anteil der Sonderschüler heraus, bei der spanischen Gruppe die Anteile der weiterführenden Schüler. Die Angaben für 2002 sind die letzten, die die Kultusministerkonferenz auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit veröffentlicht hat. Dies hängt mit den wachsenden Zahlen von Einbürgerungen zusammen, die die Staatsangehörigkeitsdaten inzwischen obsolet machen. Neuere regionale Statistiken zeigen aber weiterhin ähnlich gravierende Diskrepanzen zwischen italienischen und spanischen Schülern.

Tab. 2: Schüler in Sonderschulen und Realschulen/Gymnasien 2002 (Prozent)

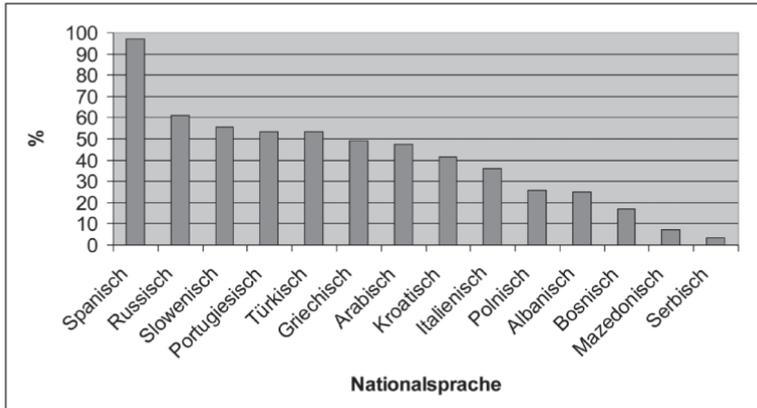
Nationalität	Sonderschule	Realschule/Gymnasium
Kroaten	5,9	58,7
Spanier	7,7	54,3
Portugiesen	11,8	36,8
Italiener	14,3	30,7

Quelle: BMBF 2004

Interessant ist weiter, dass auch die Beteiligung am muttersprachlichen Unterricht stark variiert. Hierzu liegt nur eine Auswertung aus Nordrhein-Westfalen vor, ebenfalls aus dem Jahr 2001. Auch hier ist die Beteiligung in der spanischen Gruppe am höchsten, in der italie-

nischen sehr niedrig. Auch wenn der Wert bei den Spaniern wegen der großen Anzahl an Kindern aus deutsch-spanischen Verbindungen und der Beteiligung lateinamerikanischer Kinder etwas überhöht sein dürfte, sind die Unterschiede eklatant.

Abbildung 5: Beteiligung am muttersprachlichen Unterricht in Nordrhein-Westfalen 2001 / Teilnehmer in Prozent der Schüler der jeweiligen Staatsangehörigkeit



Quelle: Kultusministerium NRW

Wir haben diese Diskrepanzen zwischen den Gruppen über Jahrzehnte verfolgt und verschiedene Erklärungen erwogen, wie mitgebrachtes soziales Kapital oder starkes Hin- und Herreisen mit der Folge gebrochener Schulbiografien. Diese alternativen Erklärungen konnten falsifiziert werden, bei der Anwerbung hatte die spanische Gruppe den geringsten Bildungsstand. *Es blieb die Erklärung durch eine starke und zielgerichtete Elternvereinsarbeit bei der spanischen und auch der griechischen Gruppe, mit der ein großer Teil der Eltern erreicht werden konnte.* Für die spanische Gruppe haben wir einen Anteil von fünfzig Prozent von in den Elternvereinen organisierten Eltern geschätzt. Eindrucksvoll war dabei die Kooperation sehr unterschiedlicher politischer und sozialer Exponenten: katholische Priester, die seit Jahrzehnten einen Elternbrief herausgeben (Carta a los padres), Vertreter unterschiedlicher politischer Gruppen bis hin zu den damaligen Exil-Kommunisten und auch Mitarbeiter der spanischen Vertretungen in Deutschland (Thränhardt 2000, 2013). Die großen Erfolge in der kroatischen Einwanderungsgruppe, die inzwischen aufgrund der separaten Statistiken deutlich werden, hängen

nicht mit Elternvereinen zusammen, sondern mit den kroatischen katholischen Missionen, in deren Rahmen sich starke Aktivitäten entfalteteten (Winterhagen 2013).

*Zielgerichtete Vereinsarbeit hat also Effekte.* Bildung wird nicht einfach nur vererbt, wie es viele Diskussionen in den letzten Jahren nahelegen, sondern sie kann erworben werden. *Soziales Kapital kann aufgebaut werden, und die Eigenaktivitäten der Migranten selbst sind dabei unersetzbar.* Es gibt relevante Gruppeneffekte in der Migration, die auf Organisation, Programmatik, Aktivität und Vernetzung nach innen und nach außen beruhen.

Wie Tabelle 1 zeigt, nimmt seit den neunziger Jahren die Gründung türkischer Elternvereine zu. Inzwischen werden auch Schulen gegründet, die von türkischen religiösen Gruppen getragen werden und deutsch als Unterrichtssprache verwenden. Insbesondere ist dabei die Gülen-Bewegung aktiv, die weltweit islamische Schulen und andere Bildungseinrichtungen betreibt (Agai 2010). Wie die spanischen Elternvereine und die kroatischen Missionen seit den siebziger Jahren organisieren auch immer mehr Moscheevereine Hausaufgabenhilfen, ohne die viele Kinder in der deutschen Schule anscheinend nicht erfolgreich sein können.

### **Emanzipation von Repressionen im Herkunftsland**

In vielen Herkunftsländern der Migranten waren oder sind die bürgerlichen Rechte eingeschränkt oder gar nicht vorhanden. Deutsche Demokraten waren nach dem Scheitern der Revolution von 1848, unter dem Sozialistengesetz und während der Hitler-Diktatur ins Ausland geflohen, um von dort aus ihre Aktivität fortzusetzen. Heute konnten und können viele Migranten ihre bürgerschaftlichen und politischen Aktivitäten in Deutschland besser entfalten als in ihrem Herkunftsland. Sind sie dabei erfolgreich, so hat es dann auch wieder Rückwirkungen auf die Herkunftsländer. Die „Griechischen Gemeinden“ und die spanischen Elternvereine entstanden in Opposition gegen die autoritären Regime, die bis 1974 bzw. 1978 herrschten. Die antikommunistischen Kroaten organisierten sich während der kommunistischen Herrschaft unter dem Schutz der katholischen Kirche (vgl. zu den internationalen Aspekten Halm / Sezgin 2013).

Ein eindrucksvolles aktuelles Beispiel für die Emanzipation einer unterdrückten Gruppe sind die Aleviten. Sie begannen 1989 damit, in Deutschland offen ihre Religion zu praktizieren und Vereine zu bilden. In der Türkei war das nicht möglich gewesen, weil die sunnitische Religion als einzige offiziell staatlich organisiert wurde. Nach dem Militärputsch von 1980 wurde sie auch im schulischem Religionsunterricht verpflichtend gemacht. Als Reaktion auf zwei pogromartige Übergriffe gegen Aleviten in der Türkei kam es in Deutschland zur Gründung eines Dachverbandes und weiteren Aktivitäten. In der Folge wurde das mitgebrachte kulturelle Gepäck der Aleviten neu organisiert. An die Stelle der traditionellen Geheimhaltung (takiye) trat eine Öffnung in die Gesellschaft einschließlich der Teilnahmemöglichkeit von Nichtgläubigen an den Ritualen. Auch Frauen konnten nun mitwirken und die Leitprinzipien der alevitischen Religion wurden menschenrechtlich-egalitär formuliert. Die Vereine legen hohen Wert auf Bildung und fördern die Einbürgerung. Es gibt gute Kontakte zur deutschen Politik. In Deutschland konstituieren sich die Aleviten mehr und mehr als Religionsgemeinschaft und versuchen, in die entsprechenden Rechte und Privilegien einzutreten, etwa mit alevitischem Religionsunterricht. In den Niederlanden mit ihren anderen Förderstrukturen werden sie dagegen zu einer zivilgesellschaftlichen Vereinigung im Spektrum humanistischer Organisationen (Sökefeld 2005; Aksünger 2013).

### **Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement**

*Lange Zeit blieben Migrantenorganisationen im Schatten der öffentlichen Aufmerksamkeit und wurden nur sehr selten staatlich gefördert. Es gab große Unterschiede zwischen den Bundesländern und Kommunen in Bezug auf Förderung, Anerkennung und Kontakt. Schon in den achtziger Jahren hatte die Berliner Integrationsbeauftragte Barbara John mit der Förderung von Migrantengruppen begonnen. Seit 1995 wurde die Förderung in Nordrhein-Westfalen institutionalisiert, zunächst aber nur auf Projektbasis und jeweils zeitlich begrenzt. Nicht zufällig zeigte sich 2001, dass in diesen beiden Bundesländern besonders viele eingetragene Ausländervereine existierten (Hunger 2005, S. 225). Eine lange Förder- und Anerkennungsstrategien hat auch die Stadt München.*

Erst in den letzten Jahren hat sich eine Öffnung hin zur Kooperation mit Migrantenorganisationen vollzogen. Sehr positiv formuliert die

Bundesregierung in ihrem 9. Integrationsbericht (2012, S. 28):  
 „Migrantenorganisationen bilden Brücken zwischen Einwanderern und deren Familien und der einheimischen Bevölkerung. Sie können wichtige Akteure der Integration sein. Das gilt beispielsweise für Fragen des Spracherwerbs, des bürgerschaftlichen Engagements, des frühen Besuchs von Kindertageseinrichtungen und der Elternbeteiligung. Sie können der einheimischen Gesellschaft und der Politik die Probleme vermitteln, denen sich Migrantinnen und Migranten ausgesetzt sehen. Es ist daher der richtige Weg, wenn Bund, Länder, Kommunen und nicht staatliche Akteure Migrantinnen und Migranten und deren Organisationen in die Gestaltung von Integrationsmaßnahmen einbeziehen.“

Vielfach werden auch hohe Erwartungen an Migrantenorganisationen gerichtet, vor allem wenn es um gesellschaftliche Probleme geht. Von daher sind Migrantenorganisationen auch mit der Bundesregierung und den politischen Parteien im Gespräch über strukturelle Förderungen, wie sie bürgerschaftlichen Vereinen und Verbänden in vielen Bereichen gewährt werden. Eine Brückenfunktion hat der Paritätische Wohlfahrtsverband übernommen, der als Dachorganisation unterschiedliche Gruppen vertritt und dabei auch eine gewisse Gewährleistung übernimmt (Der Paritätische 2013).

*Im Hinblick auf Integration und Gleichbehandlung sollten Migrantenorganisationen ebenso wie andere Organisationen gefördert werden. Sportvereine sollten also als Sportvereine gefördert werden, Religionsgesellschaften schrittweise mit den etablierten Religionsgesellschaften gleichgestellt werden.* Entwicklungszusammenarbeit von Migrantenvereinigungen sollte als solche gefördert werden, die GIZ macht dazu erste Ansätze (Haase / Müller 2012). Jugendarbeit ist nach dem Bundesjugendplan zu fördern, Sprachförderung, Hausaufgabenhilfe, Politische Bildung und Erwachsenenbildung *nach den in diesen Bereichen üblichen Kriterien, die freilich in Bezug auf Fairness und Offenheit zu überprüfen sind.* Es geht um Symmetrie in der Anerkennung und Förderung. In vielen Bereichen sind dabei Fortschritte gemacht worden und es haben sich Integrationsdynamiken ergeben, die nicht erreichbar gewesen wären, wenn es etwa ethnisch getrennte Fußballligen wie in Österreich gegeben hätte (Kalter 2003; Huhn / Kunstreich / Metzger 2011). Eine besondere Förderung für Migrantenvereine etwa im Sport sollte von daher nur Übergangscharakter haben und dort eingesetzt werden, wo Migranten weniger

Zugang haben als Einheimische (dazu Kalter 2003). Viel bleibt allerdings noch zu tun, um eine Gleichstellung zu erreichen.

### **Integration in der pluralistischen Gesellschaft**

*Neben dieser funktionalen Eingliederung und Normalisierung, an der gearbeitet werden muss, haben herkunftsbezogene Vereinigungen aber durchaus ihren Platz, vor allem für die Einwanderungsgeneration.* Wie die Vertriebenenverbände, die in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik großen Zulauf und großen Einfluss hatten, wird ihre Relevanz abnehmen, soweit und sobald die Migranten gleichberechtigte und volle Mitglieder der deutschen Gesellschaft geworden sind. Von daher haben sie transitorischen Charakter oder sie beschränken sich später auf Traditionspflege, wie es die Jahrhunderte alte „Steuben Parade“ in New York tut (vgl. Moya 2005).

Solange die volle Integration nicht erreicht ist und Migrantengruppen strukturell benachteiligt sind oder nicht als zugehörig empfunden werden, sind solche Vereinigungen aber sowohl aus emotionalen Gründen wie aus der Notwendigkeit der Einflussnahme ein relevanter Teil der pluralistischen Landschaft. Aus emotionalen Gründen brauchen viele Migranten einen Raum, in dem sie unter Gleichen sind, vor allem wenn sie in der Gesellschaft als andere behandelt werden – sei es durch Diskriminierung oder auf mildere Weise durch die Frage, woher sie denn kämen (auch wenn sie in Deutschland geboren sind). Aus strukturellen Gründen sind Sprecher nötig, die die Interessen der Gruppe vertreten. *Eine wesentliche Aufgabe solcher Gemeinschaften ist der Diskurs über die Adaption an die neuen Umstände und Möglichkeiten, der mit in gleicher Weise Betroffenen am besten geführt werden kann.* Wieder sind hier die Vertriebenenverbände ein guter Vergleichsfall. Sie boten der „Erlebnisgeneration“ einen Raum, um über ihre Erfahrungen, Erinnerungen, Ängste und Bedürfnisse zu sprechen, sie halfen durch Druck auf die Politik, Gleichberechtigung und einen gewissen „Lastenausgleich“ durchzusetzen, und sie machten sich schließlich gerade durch ihren Erfolg entbehrlich, vor allem in der nächsten Generation. Ein Unterschied zur Situation vieler Migranten heute besteht allerdings darin, dass sie ihrem Status und ihrer Anerkennung nach noch nicht „angekommen“ sind, nicht die Staatsangehörigkeit haben und nicht voll als zugehörig akzeptiert werden oder sich akzeptiert fühlen. Das betrifft in den letzten Jahren vor allem Menschen mit moslemischem Glauben oder mit moslemi-

schem Migrationshintergrund, selbst wenn sie selbst nicht religiös sind.

Aufgabe von Migrantenorganisationen ist demgemäß die Interessenartikulation in der Öffentlichkeit und gegenüber der Regierung, die Pflege und Weiterentwicklung eigener kultureller Traditionen, die Aufrechterhaltung transnationaler Verbindungen, seien sie harmonisch oder konflikthaft, die kontinuierliche eigenständige Adaption an die Umwelt des Einwanderungslandes und die Herausforderungen der öffentlichen Diskurse, die Weiterentwicklung eigener Positionen und Stellungnahmen. All dies vollzieht sich im demokratischen Rechtsstaat auf der Grundlage einer gemeinsamen Rechtslage. Es sollte sich vollziehen auf der Grundlage gegenseitigen Respekts und einer gemeinsamen Wertebasis, über deren Ausformulierungen aber auch ständig diskutiert werden kann. Dieser Diskurs sollte sich auf das gemeinsame Gesamtinteresse beziehen. Der offene Diskurs ist ein Grundelement und eine Stärke einer pluralistischen Gesellschaft, in der nicht der Staat monistisch alles vorgibt, sondern die Bürger sich in vielfältiger Weise einbringen (Thränhardt 2011).

Deutschland hat in dieser Hinsicht, wie schon oben angemerkt, noch Defizite bei der Akzeptanz von Eingebürgerten als Deutsche zu beklagen. Erst die deutsche Staatsangehörigkeit bringt die vollen Rechte als Bürger im Inland und im Ausland (instrumentelle Seite) und die volle demokratische Beteiligung. Sie öffnet zudem die Möglichkeit unbeschränkter emotionaler Zugehörigkeit (identifikatorische Seite). Insofern bleibt bürgerschaftliches Engagement ohne Einbürgerung prekär, es kann sich erst bei voller Zugehörigkeit ohne Einschränkung entfalten. Nicht umsonst bezeichnen die Schweizer ihre Staatsangehörigkeit als „Bürgerrecht“, in Entsprechung zu *citoyenneté*, *cittadinanza* oder *citizenship*.

1 | *Das KFN (2010) stellte in seiner großen Befragungsstudie zu jungen Menschen mit Migrationshintergrund erstaunt fest, dass sich mit wachsender Religiosität sowohl bei Katholiken wie bei Moslems der Abstand zur deutschen Gesellschaft erhöht. Institutschef Pfeiffer und seine Mitarbeiter fanden diesen Effekt für Moslems einleuchtend, konnten ihn sich aber für Katholiken nicht erklären.*

- 2| *Man kann jedoch langsame und schrittweise Ablösungsprozesse hin zu einem deutschen, englischen oder französischen Islam beobachten. Vgl. Laurence 2012.*
- 3| *Siehe dazu die vergleichenden Bestandsaufnahmen bei Münch 2010. Sie kritisiert die Verteilungspolitik der deutschen Wohnungsbaugesellschaften mit dem richtigen Argument, ethnisch einheitliche Viertel stünden sozio-ökonomisch nicht schlechter da als gemischte Viertel. Sie lässt dabei aber außer Acht, dass sich in ethnisch separierten Städten ein Dissoziierungs-diskurs ausbildet, der eine eigene Dynamik entfaltet. Zudem wünschen die Zuwanderer nicht unbedingt eine isolierende Unterbringung. Vgl. zur Verteilungspolitik der Stadt Münster im Einklang mit den Wünschen der Zuwanderer: Michalowski 2005, 201-217.*
- 4| *„Türkeistämmig“ wird als Oberbegriff benutzt, um alle Menschen zusammenzufassen, die selbst in der Türkei geboren sind oder deren Eltern von dort stammen. Eingeschlossen sind damit also auch deutsche Staatsbürger mit Herkunft aus der Türkei und Kurden und syrische oder armenische Christen mit Herkunft aus der Türkei. Die Charakteristika dieser Gesamtgruppe unterscheiden sich beträchtlich von der Gruppe der türkischen Staatsangehörigen, die oft in Untersuchungen betrachtet wird. Die Gesamtgruppe verfügt über höhere Bildung, bessere Einkommen, mehr Partizipation in Deutschland und engere soziale Verbindungen mit der deutschen Bevölkerung.*

## Quellenverzeichnis

- *Agai, Bekim 2010: ‚Die Arbeit der Gülen-Bewegung in Deutschland: Akteure, Rahmenbedingungen, Motivation und Diskurse‘ in: Walter Homolka et al. (Hrsg.): *Muslimen zwischen Tradition und Moderne*. Freiburg, S. 9-55.*
- *Aksünger, Handan 2013: *Jenseits des Schweigegebots. Alevitische Migrantenselbstorganisationen und zivilgesellschaftliche Integration in Deutschland und den Niederlanden*. Münster.*
- *BAMF 2013: *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011*, Nürnberg.*
- *Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2003: *Auf Worte folgen Taten, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung*.*
- *BMBF 2004: *Grund- und Strukturdaten 2003/04*, Bonn, Bundesministerium für Bildung und Forschung.*
- *Brubaker, Rogers 1994: *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Hamburg.*
- *Daimagüler, Mehmet Gürcan 2013: *Kein schönes Land in dieser Zeit. Das Märchen von der gescheiterten Integration*, München.*

- *Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2012: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.*
- *Gottlob, Bernd 1978: Die Missionare der katholischen Arbeitnehmer in Deutschland. Eine Situations- und Verhaltensanalyse vor dem Hintergrund kirchlicher Normen, München.*
- *Guarnizo, Luis / Portes, Alejandro / Haller, William 2003: Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. In: American Journal of Sociology 108 (6): S. 1211–1248.*
- *Haase, Marianne / Müller, Bettina 2012: Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potentiale für die Integration in Deutschland? Nürnberg: BAMF.*
- *Hagedorn, Heike 2001: Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich, Opladen.*
- *Halm, Dirk / Sauer, Martina 2007: Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Wiesbaden.*
- *Halm, Dirk / Sezgin, Zeynep (Hrsg.) 2013: Migration and Organized Civil Society, Milton Park: Routledge.*
- *Hinken, Günter 2001: Die betriebliche Integration von Arbeitsmigranten in Deutschland. Institutionelle und programmatische Inklusionsofferten innerhalb des „deutschen Modells“, in: Hunger, Uwe / Meendermann, Karin / Santel, Bernhard / Woyke, Wichard (Hrsg.), Migration in erklärten und unerklärten Einwanderungsländern, Münster, S. 167-194.*
- *Hinken, Günter 2013: Partizipative Ausländerintegration im betrieblichen Praxistest: Zwei Fallstudien aus der deutschen Automobilindustrie, Ms.*
- *Huhn, Daniel / Kunstreich, Hannes / Metzger, Daniel 2011: Türkisch geprägte Fußballvereine im Ruhrgebiet und in Berlin, Münster: ULB.*
- *Hunger, Uwe 2005: Ausländervereine in Deutschland. Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters, in: Weiss / Thränhardt 2005, S. 221-244.*
- *Kalter, Frank 2003: Chancen, Fouls und Abseitsfallen. Migranten im deutschen Ligen-Fußball, Wiesbaden: VS.*
- *Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen KFN 2010: Kinder und Jugendliche in Deutschland. Gewalterfahrung, Integration und Medienkonsum. Zweiter Bericht, Hannover.*

- Laurence, Jonathan 2012: *The Emancipation of Europe's Muslims. The State's Role in Minority Integration*, Princeton.
- Lucassen, Leo 2005: *The Immigrant Threat: The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana.
- McCook, Brian 2007: *Polnische industrielle Arbeitswanderer im Ruhrgebiet („Ruhrpolen“) seit dem Ende des 19. Jahrhunderts*, in: Bade, Klaus u.a., *Enzyklopädie Migration in Europa*, Paderborn/München, S. 870-879.
- Menke, Birgit 2011: *Einwanderer gründen Schule: Klassik, Kopftuch, Konflikte*, in: *Spiegel-Online*, 14.3.2011.
- Michalowski, Ines 2005, *Ins „richtige“ Netzwerk gelotst: Lokale Vernetzung zwischen Einwanderern und Einheimischen: Das Konzept der Stadt Münster vor dem Hintergrund der europäischen Integrationsdiskussion*, in: Weiss / Thränhardt 2005, S. 201-217.
- Moya, Jose C. 2005: *Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 31, S. 833-864.
- Münch, Sybille 2010: *Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich*, Wiesbaden.
- Nowosielski, Michał 2012: *Polish Organisations in Germany. Their Present Status and Needs*, Frankfurt, Lang
- Oltmer, Jochen / Kreienbrink, Axel / Díaz, Carlos Sanz (Hrsg.) 2012: *Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München.
- von Oswald, Anne / Schönwälder, Karen / Sonnenberger, Barbara 2003: *Einwanderungsland Deutschland: A New Look at Its Post-War History*, in: Ohliger, Rainer / Schönwälder, Karen / Triadafilopoulos, Triadafilos 2003 (Hrsg.), *European Encounters. Migrants, Migration and European Societies since 1945*, Aldershot, S. 19-37.
- Der Paritätische Gesamtverband 2013: *Migrantendachorganisationen: Ihr Beitrag zur Mitgestaltung der Gesellschaft*, Berlin, 2. Aufl.
- Penninx, Rinus / Roosblad, Julia 2002: *Trade Unions, Immigration and Immigrants 1960-1993. A Comparative Study of Attitudes and Actions in Seven West European Countries*, Amsterdam.
- Puskepeleit, Jürgen / Thränhardt, Dietrich 1990: *Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Perspektiven der Beratung und Sozialarbeit, der Selbsthilfe und Artikulation und der Organisation und Integration der eingewanderten Ausländer aus den Anwerbestaaten in der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg, Lambertus.

- Schmidt, Werner 2006: *Kollegialität trotz Differenz. Betriebliche Arbeits- und Sozialbeziehungen bei Beschäftigten deutscher und ausländischer Herkunft*, Berlin.
- Sökefeld, Martin 2005: *Integration und transnationale Orientierung: Die alevitischen Vereine in Deutschland*, in: Weiss / Thränhardt 2005, S. 47-68.
- Sopart, Dominic 2000: *Polnische Selbstorganisationen in der Bundesrepublik. Reinkarnation mit Geburtswehen*, in: Thränhardt / Hunger 2000, S. 175-218.
- Spiegel-Online 2013: [www.spiegel.de/panorama/justiz/herz-op-verweigert-bundesverfassungsgericht-hilft-patienten-a-885665.html](http://www.spiegel.de/panorama/justiz/herz-op-verweigert-bundesverfassungsgericht-hilft-patienten-a-885665.html), 19.2.2013.
- Thränhardt, Dietrich 2000: *Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse*, in: Thränhardt, Dietrich / Hunger, Uwe (Hrsg.) 2000: *Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel*, Münster, S. 15-51.
- Thränhardt, Dietrich 2011: *Integration in der pluralistischen Gesellschaft*, in : Klaus Sieveking (Hrsg.), *Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, S. 97-196.
- Thränhardt, Dietrich 2011a: *Religiöse Pluralisierung im Einwanderungsland Deutschland*, in: Elke Ariens / Helmut König / Manfred Sicking (Hrsg.), *Glaubensfragen in Europa*, Bielefeld, S. 51-70.
- Thränhardt, Dietrich / Winterhagen, Jenni 2012: *Der Einfluss der katholischen Migrantengemeinden auf die Integration südeuropäischer Einwanderer in Deutschland*, in: Jochen Oltmer / Axel Kreienbrink / Carlos Sanz Díaz (Hrsg.), *Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München, S. 199-216.
- Weiss, Karin / Thränhardt, Dietrich (Hrsg.) 2005: *Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen*, Freiburg: Lambertus.
- von Wersebe, Hilmar 2000: *Das neue Wahlrecht für EU-Bürger*, Bonn (Konrad-Adenauer-Stiftung, Materialien für die Arbeit vor Ort, Nr. 1).
- Winterhagen, Jenni 2013: *Nationalkatholizismus und Integration. Die kroatischen Kirchengemeinden in Deutschland*, Diss. Univ. Bremen.

# Bürgerschaftliches Engagement – Schlüssel zur Integration

*Armin Laschet*

Politische Partizipation ist ein wichtiger Teil gesellschaftlicher Teilhabe, und es gibt vielfältige Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Partizipationsformen. Dennoch ist es richtig und wichtig, dass wir über neue und zusätzliche Formen der politischen Teilhabe in unserem Land nachdenken.

Wenn es darum geht, wie wir in unserem Einwanderungsland zusammenleben, ist in politischen Debatten immer wieder von Integration die Rede. Oftmals bleibt dabei unklar, was genau damit gemeint ist, wenn es heißt, Zuwandererinnen und Zuwanderer müssten integriert werden oder sich selbst integrieren. Klassische Einwanderungsländer wie England, die USA und Kanada verwenden in diesem Kontext eher Begriffe wie „Inclusion“ und „Participation“ - also Einbeziehung und Teilhabe. Als Integrationskonzept bedeutet das, dass Neulinge mitarbeiten, mitleben und irgendwann auch mitwählen können. *Partizipation ist das Gegenteil von Ausschluss und setzt das Mitwirken beider Seiten voraus:* Einerseits die Bereitschaft der Eingewanderten, sich in die Gesellschaft einzubringen. Und andererseits die Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft, sich zu öffnen und die Eingewanderten teilhaben zu lassen.

Es stimmt, dass wir alles daran setzen müssen, die Demokratie lebendig zu halten. Wir haben in dieser Frage keinesfalls Grund zu Selbstzufriedenheit: Die geringe Wahlbeteiligung, der Mitgliederverlust der Volksparteien oder die in breiten Schichten herrschende Politikverdrossenheit sind Alarmsignale, die wir nicht überhören dürfen. Die Zahl von Funktionsträgern mit Zuwanderungsgeschichte in hohen politischen Ämtern ist in den letzten Jahren spürbar gestiegen, aber im Vergleich zum Bevölkerungsanteil der Zuwanderer ist sie weiterhin gering. Eine exakte numerische Abbildung der verschiedenen Migrantengruppen bei Mandatsträgern in Relation zu ihrer Bevölkerungsgröße ist natürlich kein Maßstab für politische Repräsentation und ist darüber hinaus nicht umsetzbar. Viele Interessengruppen in Deutschland sind etwa im Bundestag nicht gemäß ihrer

Population vertreten; dennoch üben sie genügend politischen Einfluss aus.

In den klassischen Bereichen freiwilligen, ehrenamtlichen Engagements – im Rettungswesen und in der Freiwilligen Feuerwehr, in den Wohlfahrtsverbänden, aber auch in der Jugend-, Kultur- oder Umweltarbeit – sind Menschen mit Zuwanderungsgeschichte jedoch nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Dort hingegen, wo Zuwanderer ihre eigene Kultur, das soziale Miteinander innerhalb der eigenen Gemeinschaft und ihren Glauben pflegen, sind sie weitaus häufiger engagiert. Allerdings werden oft Vorbehalte gegen dieses Engagement laut. Schnell wird gefragt, ob es sich nicht um eine ethnische Abschottung oder gar um die Etablierung von Parallelgesellschaften handle. Wir müssen uns selbstkritisch fragen, warum ein Seniorennachmittag in der katholischen Pfarrgemeinde freiwilliges Engagement, eine offene Teestube in der Moscheegemeinde aber die Etablierung von Parallelgesellschaft befördern soll.

*Von einer Parallelgesellschaft kann keine Rede sein. Schließlich ist jeder zweite Muslim Mitglied in einem deutschen Verein; nur vier Prozent gehören ausschließlich einem herkunftsbezogenen Verein, beispielsweise einem türkischen Kulturverein, an. Da ist es nur folgerichtig, dass auch mal ein Deutscher mit Wurzeln in der Türkei Schützenkönig einer katholischen Schützenbruderschaft wird, wie der türkeistämmige Emin Özel 2007 in Paderborn. Seine Schützenausrüstung liegt inzwischen im „Haus der Geschichte“ in Bonn.*

Bürgerschaftliches Engagement ist ein Weg zu gesellschaftlicher Teilhabe und Integration. Deshalb müssen wir Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ausdrücklich ansprechen und stärken, sie zum Engagement ermutigen und unterstützen – und es nicht etwa unter Verdacht stellen.

Demokratie muss aber „gelebt werden“, wenn sie, wie Max Frisch es formulierte, allen „die Chance geben soll, sich in die eigenen Angelegenheiten einzumischen“. Ich denke vor allem an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. *Wenn wir sie davon überzeugen könnten, dass es sich lohnt, sich stärker in unser Gemeinwesen, in unsere Gesellschaft und in die Politik einzubringen, würde das der Vitalität unserer Demokratie einen enormen Schub verleihen.* Es könnte kaum einen wirksameren geben. Es ist daher ein Gebot der Stunde,

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte größere Chancen einzuräumen, die öffentlichen Angelegenheiten in unserem Gemeinwesen mit zu gestalten.

Hinzu kommt, dass ihr Gewicht in unserer Gesellschaft stetig steigt. In Nordrhein-Westfalen hat rund ein Viertel der Menschen eine Zuwanderungsgeschichte. Bei den Kindern sind es in manchen Großstädten bereits mehr als die Hälfte.

Integration findet vor Ort statt. Zentraler Ort der Integration sind daher die Kommunen. Und die Kommunen stellen sich in vielfacher und anerkannter Weise dieser Herausforderung. Dabei spielt bürgerschaftliches Engagement eine große Rolle, denn Integration bedeutet ja in erster Linie Begegnung zwischen Menschen verschiedener Kulturen und Einbeziehung der Zuwanderer in die vorhandenen Strukturen. Es war daher höchste Zeit, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte stärker in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Das freiwillige Bürgerengagement von Zuwanderinnen und Zuwanderern und ihren Vereinen rückt als Thema der Integrationspolitik zunehmend in den Vordergrund. Bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiger Bereich der politischen Partizipation, in dem Migrantinnen und Migranten vielfältige Aktivitäten umsetzen. Diese Tätigkeit findet immer häufiger in übergreifender Kooperation zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektoren statt. Wenn Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sich zivilgesellschaftlich organisieren, nehmen sie an der aktiven Mitgestaltung gemeinschaftlichen Handelns teil.

Immer öfter schließen Städte projektorientierte Partnerschaften mit Migrantenorganisationen. Damit können Migrantenorganisationen an politischer Kompetenz und praktischem Einfluss gewinnen. Diese Entwicklung wird von den Integrationsbeauftragten wahrgenommen und als zusätzliche Partizipationschance für Personen mit Zuwanderungsgeschichte sowie wichtige künftige Steuerungsmöglichkeit in der Integrationspolitik begrüßt. Migrantenorganisationen sind traditionell in den Bereichen Kultur, Sport, Religion und Bildung bürgerschaftlich engagiert, wobei sich dieses Engagement lange Zeit überwiegend auf die Mitglieder der jeweils eigenen sprachlichen bzw. ethnischen Herkunftsgruppe konzentriert hat. Häufige Tätigkeitsbe-

reiche lagen bei der Pflege der Heimatkultur, der Förderung der Muttersprache und der Stärkung nationaler und religiöser Herkunftsidentitäten. Zuwanderinnen und Zuwanderer engagieren sich als Einzelpersonen auch in Organisationen, in denen Alteingesessene (Deutsche ohne Zuwanderungsgeschichte) die Mehrheit bilden. Häufig genannte Beispiele sind Sportvereine, Gewerkschaften, Elternbeiräte, Musikvereine, die Freiwillige Feuerwehr, Selbsthilfegruppen sowie Parteien und Bürgerinitiativen. Allerdings sind Zuwanderinnen und Zuwanderer in diesen Organisationen als Mitglieder und Funktionsträger regelmäßig unterrepräsentiert.

Migrantenorganisationen und „deutsche“ Organisationen, welche sich um die Belange von Personen mit Zuwanderungsgeschichte kümmern, geraten zunehmend in den Mittelpunkt der Integrationspolitik. Politische Partizipation basiert auf der Erfahrung, dass ich als Einzelne/r und als Vertreter/in einer politischen Interessensgruppe die gesellschaftliche Realität mitgestalten kann. Da viele junge Zuwanderinnen und Zuwanderer an dieser Erfahrung in Elternhäusern, die jahrzehntelang von Wahlen ausgeschlossen waren oder ihr politisches Engagement auf die Herkunftsländer beschränkten, nicht teilgenommen haben, bedarf es einer verstärkten politischen Bildung im Jugendalter. Die gängigen Formate zur politischen Bildung von Schülerinnen und Schüler sind eher auf junge Menschen aus Elternhäusern mit akademischer Vorbildung ausgerichtet. So genannte „bildungsferne“ Bevölkerungsgruppen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte werden so kaum erreicht.

*Politische Bildung sollte ein verstärktes Handlungsfeld kommunaler Integrationspolitik werden.* Ziel der politischen Bildung sollte es sein, reflektiert und konstruktiv mit Unterschiedlichkeiten umzugehen und zugleich ein gemeinsames Wir-Gefühl zu stärken. Angezeigt ist nicht Belehrung, sondern Empowerment. Politische Bildung wird auch zunehmend von Migrantenorganisationen betrieben, was zu begrüßen ist. Aber auch das ist mir wichtig: Integration gelingt auf Dauer nur, wenn alle Beteiligten sich einbringen.

Eines ist allerdings auch klar: Die Stärkung der Integrationsgremien vor Ort durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation von 2009 und der Ausbau der Weiterbildung bedeuten noch längst nicht volle politische Teilhabe. Deutsche Staatsbürger haben weit mehr politische Partizipationsmöglichkeiten als

Zugewanderte ohne unsere Staatsbürgerschaft. *Das heißt aber auch, hier steht ein Tor offen, um zu voller politischer Teilhabe zu gelangen: die Einbürgerung. Ein großes Tor, keine schwer zu öffnende Pforte.* Wer eingebürgert ist, darf wählen, aber auch gewählt werden. Aus dieser Sicht war es ein folgenschwerer Fehler, Zuwanderinnen und Zuwanderern, die längst ihre Familien nachgeholt hatten, kaum Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.

Darum gab es etwa im Jahr 1980 – 20 lange Jahre nach Beginn der Anwerbung aus der Türkei – gerade einmal 399 Einbürgerungen von türkischen Staatsangehörigen, obwohl bereits mehr als 1,5 Millionen türkeistämmige Zuwandererinnen und Zuwanderer in Deutschland lebten. Erst 1984 überschritt die Zahl der Einbürgerungen in Nordrhein-Westfalen die Schwelle von 1.000 Personen. Der Grund für die geringe Zahl der Einbürgerungen lag vor allem am einseitig an Abstammungsprinzipien orientierten deutschen Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Jahr 1913.

Erst seit dem 1. Januar 2000 haben wir ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, das sich von alten und einseitig ethnisch-nationalen Vorstellungen gelöst hat. Zentrale Elemente des so genannten „ius soli“ kamen ins Gesetz. In der Realität führt das Gesetz zu weitreichenden Folgen. So kommen heute in Deutschland kaum noch ausländische Kinder zur Welt: Neunzehn von zwanzig in Nordrhein-Westfalen geborenen Kindern sind deutsche Staatsangehörige. Nur jedes 20. Kind bekommt keinen deutschen Pass. *Die übergroße Mehrheit der Kinder von Zugewanderten hat dagegen von Geburt an alle staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.* Wer hätte das vor zwanzig Jahren für möglich gehalten? Allerdings müssen sie sich bis zum 23. Lebensjahr für einen der beiden Pässe entscheiden. Bis 2008 hatten wir knapp 350.000 so genannte „Optionskinder“. Ihre Zahl wächst jedes Jahr um knapp 40.000.

Das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz akzeptiert doppelte Staatsangehörigkeit nach wie vor nicht generell. Doch die Behörden sind hier oft flexibel und pragmatisch: 2011 haben sie bei 54 Prozent der Einbürgerungen eine Mehrstaatlichkeit hingenommen. Im Vergleich zu 1997, als der Anteil der „Mehrstaatler“ bei 23,6 Prozent lag, ist das mehr als eine Verdoppelung. Das gilt allerdings nicht für die große Gruppe der türkeistämmigen Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Leider sanken die Einbürgerungszahlen zwischen 2006 und 2008, obwohl ein großer Teil der in Nordrhein-Westfalen lebenden Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllte. Im Jahr 2008 erhielten bei uns nur noch 26.106 Ausländerinnen und Ausländer den deutschen Pass. Im Vergleich zum bisherigen Höchststand im Jahr 2000 mit fast 66.000 Einbürgerungen sind das fast sechzig Prozent weniger. Erfreulicherweise steigt die Zahl der Einbürgerungen seitdem wieder. Im Jahr 2011 gab es in Nordrhein-Westfalen 29.357 Einbürgerungen. In Deutschland stieg die Zahl auf 107.000.

*Ich halte den Weg der Einbürgerung für den besten Weg, um die politische Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte voranzubringen.* Dagegen halte ich ein kommunales Ausländerwahlrecht für keinen sinnvollen Beitrag, die politische Beteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu stärken. Darüber habe ich in meiner Zeit als Minister mit der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen in NRW (LAGA) und Tayfun Kelttek, ihrem Vorsitzenden, schon lebhaft diskutiert. Wesentlich ist nach meiner Einschätzung die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990, der zufolge das kommunale Wahlrecht für Zugewanderte aus Nicht-EU-Staaten unvereinbar ist mit dem Grundgesetz. Damit hat sich das Bundesverfassungsgericht keineswegs gegen die politische Partizipation von zugewanderten Menschen entschieden – im Gegenteil.

Karlsruhe hat damals ausdrücklich auf den Weg der Einbürgerung verwiesen, die das aktive und passive Wahlrecht und damit die volle Teilhabe an der politischen Willensbildung ermöglicht. Diese Auffassung vertrete auch ich. Deshalb führen meiner Meinung nach auch die immer wieder aufflackernden Debatten über das kommunale Ausländerwahlrecht letzten Endes nicht weiter. *Denn Einbürgerung bringt weit mehr Rechte als ein kommunales Ausländerwahlrecht je leisten könnte.* Warum sollten sich die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte mit „halben Sachen“ zufrieden geben, wenn ihnen Einbürgerung doch die volle rechtliche Gleichstellung ermöglicht – die im Übrigen auch der Integration viel mehr dient als ein kommunales Ausländerwahlrecht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Einwanderinnen und Einwanderer auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit in vielen Bereichen des

gesellschaftlichen Lebens und im politischen Willensbildungsprozess im weiteren Sinne durchaus beachtliche Partizipationsrechte genießen. Sie bleiben als nichtdeutsche Staatsbürger allerdings von der für demokratische Gesellschaften zentralen Beteiligung an allgemeinen politischen Wahlen, der politischen Willensbildung im engeren Sinne, dauerhaft ausgeschlossen. Im Augenblick öffnet allein die Einbürgerung den Zugang zur vollen politischen Teilhabe.

**DIE ENTSCHEIDUNG.**

**POSITIONEN ZUM STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT**

# Integration und Staatsangehörigkeit – Analysen und Impulse

*Winfried Kluth*

## **Einführung**

Die Staatsangehörigkeit gilt als Status umfassender normativer Integration und Rechtsgleichheit. Das Recht auf Aufenthalt, Arbeitsmarktzugang und umfassende politische Partizipation ist den Staatsbürgern ebenso vorbehalten wie der Anspruch auf soziale Sicherung jenseits des Existenzminimums. Auch der Anspruch auf Schutz vor Gefährdungen wird – weltweit – in letzter Konsequenz nur den eigenen Staatsbürgern geschuldet.

Nicht mit der Staatsbürgerschaft gekoppelt ist die soziale Gleichheit. Schichten-, Bildungs- und Wohlstandsunterschiede gibt es in allen Staaten auch unter den eigenen Staatsangehörigen. Die prominenten Theorien (sozialer) Gerechtigkeit u.a. von John Rawls sind nicht ohne Grund auf die staatliche Ebene bezogen und begrenzt.<sup>1</sup> Ihre Forderungen knüpfen an das Modell eines Gesellschaftsvertrages an, das (bislang) nur auf staatlicher Ebene konstruierbar erscheint. Es lässt sich deshalb auch leicht feststellen, dass es auch in Europa, das im weltweiten Vergleich eine relativ große Homogenität der Gesellschaften aufweist, ganz verschiedene Modelle des Wohlfahrtsstaates gibt, die *Franz Xaver Kaufmann* einprägsam charakterisiert hat<sup>2</sup> und die durch unterschiedliche Akzentsetzungen geprägt sind.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass das moderne Staatsangehörigkeitsrecht eine vergleichsweise späte Entwicklung darstellt, die nicht nur in Deutschland in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung von National- und Sozialstaat steht. Die Staatsangehörigkeit konnte auch erst mit der weitgehenden rechtlichen Gleichstellung als Status entwickelt und wahrgenommen werden. Ihr in den Verfassungen verankertes Versprechen der Gleichbehandlung macht deutlich, dass Staatsangehörigkeit und Rechtsgleichheit Hand in Hand gingen, wengleich es auch lange Zeit empfindliche Lücken gab, wie die späte Einführung des Frauenwahlrechts<sup>3</sup> in Deutschland zeigt.

Während sich das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht in den letzten Jahrzehnten nur moderat verändert hat, ist seine Bedeutung für die Gewährleistung von Rechtsgleichheit stetig zurückgegangen. Dies ist zunächst eine Folge eines Abbaus von an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Regelungen in den verschiedensten Rechtsbereichen, vor allem aber die Konsequenz der Europäischen Integration, die durch das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) jedenfalls im Verhältnis zu den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die Rechtsgleichheit hergestellt hat. Infolge der Gewährleistung eines allgemeinen Freizügigkeitsrechts durch Art. 21 AEUV sind diese Wirkungen auch nicht mehr auf den engeren Bereich des Wirtschaftsrechts beschränkt.<sup>4</sup>

Schließlich hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup> dazu beigetragen, dass die Staatsangehörigkeit nicht beliebig als Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen in der Rechtsordnung herangezogen werden darf. Vielmehr müssen solche Differenzierungen zusätzlich durch einen Sachgrund legitimiert sein.<sup>6</sup> Diese Schlussfolgerung kann bereits aus dem Verständnis des Gleichheitssatzes als Willkürverbot abgeleitet werden und leuchtet unmittelbar ein.

Vor diesem Hintergrund der geringeren Relevanz von Staatsangehörigkeit für die rechtliche Gleichstellung bedarf auch der Zusammenhang zwischen Rechtsgleichheit und Integration sowie die Bedeutung der Erlangung der Staatsangehörigkeit für die Integration einer erneuten Betrachtung.<sup>7</sup> Es geht dabei insbesondere um die Frage, ob und in welchem Maße die Erleichterung der Zugangs zur (deutschen) Staatsangehörigkeit Integrationsprozesse zusätzlich fördern kann und an welche Bedingungen der Erwerb der Staatsangehörigkeit dabei zu knüpfen ist. Dies betrifft insbesondere die Kontroverse um die (erweiterte) Zulassung der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit.<sup>8</sup>

Auf einen knappen Nenner gebracht ist die derzeitige Rechtslage um deutsches Aufenthaltsrecht durch eine Wechselwirkung zwischen der rechtlichen Gleichstellung durch die Qualität des Aufenthaltstitels und den jeweils vorliegenden Integrationsleistungen und -erfolgen geprägt. Erfolgreiche Integration führt zu einer Verbesserung des Aufenthaltsstatus und dieser erleichtert wiederum die weitere Integration. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit ist in diesen Entwicklungsprozess nicht direkt eingebunden, sondern folgt anderen Gesetzmäßigkeiten

und Pfaden.<sup>9</sup> Diese knüpfen in einigen Fällen jedoch an einen längeren rechtmäßigen Aufenthalt an.<sup>10</sup> Zudem stellt die Optionsregelung einen Sonderfall dar, der sich schwer einordnen lässt.<sup>11</sup>

De lege ferenda und damit rechtspolitisch ist zu fragen, ob es überzeugende Gründe für eine Veränderung gibt, die dazu führen, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel erleichtert wird, dadurch die Rahmenbedingungen für die (soziale) Integration zu verbessern.

### **Inkurs: Zu den Verständnissphären von Integration und Staatsbürgerschaft**

Sowohl Integration als auch Staatsbürgerschaft sind Begriffe und Konzepte, die durch eine Vielzahl an Bedeutungsschichten gekennzeichnet sind und von verschiedenen Wissenschaften in unterschiedlicher Art und Weise thematisiert werden. Das darf in einer solchen Debatte nie vergessen werden und erklärt manche Ungereimtheiten.<sup>12</sup> Es ist hier nicht der Ort für eine grundsätzliche oder gar systematisierende Aufarbeitung. Einige Hinweise zur Vermeidung von Missverständnissen müssen genügen.

Begriff und Konzeption der Integration sind primär sozialwissenschaftlich geprägt und wurden von Recht und Rechtswissenschaft rezipiert und dabei entsprechend in Verständnis und Funktion angepasst. Dabei ist zudem zwischen der staatsrechtlichen Integrationsdebatte im Anschluss an *Rudolf Smend*<sup>13</sup>, der Europäischen Integration<sup>14</sup>, der „sozialen“ Integration in die Gesellschaft und der Gesellschaft zu unterscheiden. Letztere Unterscheidung macht deutlich, dass auf Grund der Entwicklungsgeschwindigkeit moderner Gesellschaften nicht nur von außen kommende Personen, sondern auch die Kern- oder Mehrheitsgesellschaft ständig an ihrer Integration „arbeiten“ müssen. Dabei lösen auch rechtliche bzw. menschenrechtliche Impulse wie das Inklusionsrecht von Menschen mit Behinderung oder das Verbot der Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung entsprechende Prozesse aus. Dies führt zu „Wertverallgemeinerungen“ und der Lockerung der ausschließlichen Bindung an ein Leitbild.<sup>15</sup> Vor diesem Hintergrund kann die Zuwanderung von Menschen aus Gesellschaften, die eine vergleichbare Entwicklung noch nicht durchlaufen haben, sich als Zuwanderung einer kulturellen Vergangenheit darstellen, die von den Zugewanderten in kurzer Zeit Einstel-

lungsveränderungen verlangt, die die Aufnahmegesellschaft über Jahrzehnte hinweg durchlaufen hat.

Bei der Staatsbürgerschaft ist die genuin rechtliche Prägung sehr viel stärker zu veranschlagen, da Begriff und Konzept unmittelbar mit der Herausarbeitung des modernen Staatsverständnisses in Verbindung zu setzen sind, das in Georg Jellineks Drei-Elemente-Lehre eine besonders einprägsame Komprimierung gefunden hat. In der migrationswissenschaftlichen Debatte hat demgegenüber die von *Thomas H. Marshall* entwickelte Konzeption der Staatsbürgerrechte viel Aufmerksamkeit erfahren.<sup>16</sup> Dabei wird die Unterscheidung zwischen rechtlicher, politischer und sozialer Staatsbürgerschaft eingeführt, die als aufeinanderfolgende Entfaltungen des Konzepts die Entwicklung im 18. (liberale Abwehrrechte), 19. (politische Gestaltungsrechte) und 20. Jahrhundert (soziale Rechte) wiedergeben sollen. Daraus folgt, dass jede Vorenthaltung von einklagbaren sozialen Rechten eine diskriminierende Wirkung hat.<sup>17</sup> Zugleich wird darauf die These gestützt, dass die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft die Integration fördert bzw. ohne diesen Schritt eine vollständige Integration nicht möglich ist.

### **Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft als Status**

Die Staatsangehörigkeit bildet sowohl rechtlich als auch sozial-faktisch den grundlegenden Status einer Person, wobei unter Status eine zusammenfassende Betrachtung von grundlegenden Rechten zu verstehen ist. Die von *Marshall* formulierte Dreiteilung in eine rechtliche, politische und soziale Dimension dieses Status kann auch heute noch mit der erklärenden Maßgabe herangezogen werden, dass alle drei Bereiche verrechtlicht sind und nicht nur der erste Bereich. Hinzu kommt, dass durch die Verankerung sozialer Elementarrechte in den Menschenrechten auch ohne Staatsbürgerschaft soziale Rechte (Existenzminimum) bestehen und geltend gemacht werden können.<sup>18</sup>

Neben die Staatsangehörigkeit ist mit der 1992 eingeführten<sup>19</sup> Unionsbürgerschaft ein zweiter „grundlegender Status“<sup>20</sup> getreten, der – sieht man von den türkischen Migranten mit ihrer besonderen Rechtsstellung<sup>21</sup> einmal ab – für den größten Teil der in Deutschland anwesenden Ausländer maßgeblich ist. Die mit diesem Status verbundene weitgehende Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen macht offenbar auch den in diesem Bereich ohne Pflicht zur

Aufgabe der eigenen Staatsangehörigkeit möglichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit<sup>22</sup> weniger attraktiv.<sup>23</sup>

Mit der Unionsbürgerschaft wurde ein akzessorischer Status<sup>24</sup> begründet, der eine weitreichende Gleichstellung mit den Staatsangehörigen bewirkt. Dies betrifft die materielle Rechtsstellung (Art. 18 AEUV), die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und das Kommunalwahlrecht (Art. 22) ebenso wie den subsidiären staatlichen Schutzanspruch in Drittstaaten (Art. 23 AEUV).<sup>25</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erweist sich heute und in Zukunft in erster Linie die Entwicklung der Rechtsposition von Drittstaatsangehörigen<sup>26</sup> als vorrangiges Aufmerksamkeitsfeld, wobei die unter dem Stichwort der „Armutseinwanderung“ geführte Debatte auch zeigt, dass Wanderungsbewegungen innerhalb der Europäischen Union Probleme auslösen können.<sup>27</sup>

### **Facetten der Rechtsgleichheit**

Vor der Vertiefung in die aufenthaltsrechtlichen Details erscheint es angebracht, noch einmal den systematischen Kontext der Rechtsgleichheit<sup>28</sup> in den Blick zu nehmen, auch deshalb, weil eine aus den Grundlagen abgeleitete Argumentation eine höhere Orientierungssicherheit vermittelt.

Anzusetzen ist bei der aus der Menschenwürde abgeleiteten fundamentalen Rechtsgleichheit, die bei der Anerkennung jedes Menschen – auch der Kinder – als Rechtssubjekt ihren Ausgang nimmt und in Art. 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEM) nicht ohne Grund einbezogen wurde.<sup>29</sup>

An diese allgemeine Forderung, die ungeachtet ihrer Selbstverständlichkeit noch nicht überall verwirklicht ist, schließt auf einer ersten Stufe der Ausgestaltung und Konkretisierung der fremdenrechtliche Mindeststandard des Völkerrechts an.<sup>30</sup>

Die bis heute größte Bedeutung für die umfassende Verwirklichung der Rechtsgleichheit kommt indes der heute ebenfalls „banal klingenden“<sup>31</sup> Gleichheit vor dem Gesetz als klassische rechtsstaatliche Forderung, die einerseits mit der Einführung der Staatsangehörigkeit verbunden wurde, andererseits aber auch jenseits der Staatsangehö-

rigkeit ihre egalisierende Wirkung entfaltete, da die meisten Normen keine Andersbehandlung für Drittstaater vorschreiben. Das allgemeine Gesetz<sup>32</sup> und seine gleiche Geltung bergen historisch und aktuell das eigentliche Veränderungs- und Entwicklungspotenzial in Bezug auf die Überwindung von rechtlichen und – soweit rechtlich geprägt – sozialen Differenzen.

Vor allem in der Zeit nach 1949 ist eine evolutive Erweiterung des Gleichbehandlungsanspruchs durch seine immer umfassendere grund- und menschenrechtliche<sup>33</sup> Verankerung sowie eine ebenfalls evolutive Interpretation durch die nationalen Verfassungsgerichte und Menschenrechtsgerichte zu beobachten. Im Rahmen einer auf Stichworte begrenzten Übersicht können dabei folgende Entwicklungsschritte als besonders bedeutsam herausgearbeitet werden: Den ersten bedeutsamen Schritt stellte die Erweiterung des Geltungsanspruchs der Rechtsgleichheit gegenüber dem Gesetzgeber dar, die insbesondere durch Art. 1 Abs. 3 GG begründet wurde und auch die erweiterten Diskriminierungsverbote erfasste. Als zweiten Evolutionsschritt kann man die inhaltliche Erweiterung des allgemeinen Gleichheitssatzes von einem Willkürverbot mit einer schwachen Begründungspflicht<sup>34</sup> hin zur sog. neuen Formel<sup>35</sup> in Gestalt einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung und einen anspruchsvollen Begründungspflicht einordnen. Teil dieser Entwicklung ist auch die bereits erwähnte zunehmend restriktive Zulassung der Staatsangehörigkeit als Differenzierungsgrund.<sup>36</sup> Als dritten bedeutsamen Entwicklungsschritt kann man die stärkere Betonung der sozialen Gerechtigkeit als Startchancen- und Entwicklungsgleichheit ansehen, wie sie insbesondere durch *John Rawls* entwickelt wurde.<sup>37</sup> Als vorläufig letzte und aktuellste Stufe der Entwicklung kann die thematische Erweiterung der Diskriminierungsverbote<sup>38</sup> und die Etablierung eines Antidiskriminierungsrechts<sup>39</sup> angesehen werden.

Die Auswirkungen der kontinuierlichen Erweiterung der Rechtsgleichheit auf Migration und Migranten kann allgemein so beschrieben werden, dass durch sie im Rahmen eines legalen Aufenthalts die Möglichkeiten des Freiheitsgebrauchs erweitert und erleichtert werden, allerdings mit offenem Ergebnis in Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Stellung, die durch den Freiheitsgebrauch erreicht werden kann. Denn Rechtsgleichheit impliziert nicht einen gleichen sozialen oder wirtschaftlichen Status, wie die erheblichen Unterschiede zwischen den Staatsangehörigen zeigen.

## **Der Weg zur Rechtsgleichheit für Drittstaatsangehörige – der Regelungsansatz des Aufenthaltsgesetzes zur Wechselwirkung von Aufenthaltsstatus und Integration**

Im nächsten Gedankenschritt soll vor dem Hintergrund eines von *John Rawls* formulierten Gedankens der Regelungsansatz des Aufenthaltsgesetzes zur Wechselwirkung zwischen Aufenthaltsstatus und Integration in den Blick genommen werden.

*John Rawls* hat in seiner Theorie der Gerechtigkeit mehrere Grundgüter identifiziert, die als Basis für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit gewährleistet werden müssen.<sup>40</sup> Dazu gehört auch die Selbstachtung, die für ihn zwei Seiten hat: Einmal gehört zu ihr das Selbstwertgefühl als die feste Überzeugung, dass der eigene Lebensplan wert ist, verwirklicht zu werden. Zweitens muss ein Vertrauen in die eigene Fähigkeit bestehen, diesen Lebensplan, soweit es möglich ist, auch auszuführen. Dazu kommentiert *Margalit* zutreffend: „Selbstachtung ist für *Rawls* deshalb das höchste Grundgut, weil ohne sie nichts der Mühe wert scheint. Ohne Selbstachtung kann der Mensch nichts für wertvoll und sinnvoll halten.“<sup>41</sup> Man kann diesen Zusammenhang auch auf das Aufenthaltsrecht beziehen und fordern, dass es eine Perspektive für einen zunehmend gesicherten Aufenthalt geben muss und dass eine dauerhaft ungesicherte Aufenthaltslage demütigend wirkt und die Selbstachtung der betroffenen Personen unterminiert. Eine auf die Menschenwürde gegründete Rechtsordnung sollte dies vermeiden.

Das Aufenthaltsgesetz trägt dieser Forderung konzeptionell Rechnung. Es formuliert explizit und mehrfach den Grundzusammenhang zwischen Einwanderungschance und Integrationserwartung. Bereits in der Eingangsnorm des § 1 Abs. 1 AufenthG heißt es: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.“<sup>42</sup> Präzisiert wird dieser Ansatz sodann in § 43 Abs. 1 AufenthG, wo es heißt: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert und gefordert.“<sup>43</sup>

Integration wird dabei thematisch weit verstanden: „wirtschaftlich, kulturell, gesellschaftlich“.<sup>44</sup> Deshalb wird auch auf die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft (Sprach- und Kulturkenntnisse) besonderer Wert gelegt.<sup>45</sup>

Die Wechselwirkung zwischen Integrationsleistungen und Aufenthaltssicherheit hat *Jürgen Bast* in seiner Untersuchung Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung besonders klar herausgearbeitet.<sup>46</sup> Danach wird die Erweiterung der Rechtsgleichheit (etwa beim Arbeitsmarktzugang und dem Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen) und der Aufenthaltssicherheit (Geltungsdauer, Widerrufungsgründe) von Integrationsleistungen i.w.S. abhängig gemacht. Der Übergang in eine neue Stufe des Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltssicherheit dokumentiert zugleich einen Integrationsfortschritt.

Aus der Perspektive des Systems der Aufenthaltstitel ergibt sich dabei folgendes Bild: Das Visaregime fungiert als externe Kontrolle der Einreise.<sup>47</sup> Es folgt als erste Stufe mit direktem Bezug zu Integrationsleistungen die befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AufenthG, bei der im Rahmen der Verlängerungsentscheidung nach § 8 AufenthG Integrationsleistungen positiv und negativ berücksichtigt werden.<sup>48</sup> Es folgen auf der nächsten Stufe die ähnlich ausgestaltete unbefristete Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG sowie die in ihren Rechtswirkungen weitergehende Daueraufenthaltserlaubnis-EG nach §§ 9a ff. AufenthG.<sup>49</sup>

*Das vom Aufenthaltsgesetz gestaltete System belohnt Integration mit einer Erhöhung der Aufenthaltssicherheit und sanktioniert Integrationsverweigerung bzw. fehlende Integrationserfolge durch eine Verschlechterung der Aufenthaltsperspektive. Dabei bleibt die Einbürgerung jedenfalls formal außerhalb des Systems. Das hängt damit zusammen, dass für die Einbürgerung auch andere Kriterien von erheblicher Bedeutung sind. Ein mittelbarer Zusammenhang besteht aber insoweit, als ein Anspruch auf Einbürgerung nach § 10 StAG unter anderem einen achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzt.<sup>50</sup>*

### **Die Bedeutung von Integrationsleistungen im Einzelnen**

Der Überblick zum System der Wechselwirkung zwischen Aufenthaltssicherheit und Integrationsleistungen hat gezeigt, dass *das*

*deutsche Aufenthaltsrecht mit einem spezifischen Anreizsystem arbeitet, das nicht von dem Gedanken getragen ist, dass die schnelle Gewährung von umfassender Rechtsgleichheit für sich betrachtet integrationsfördernd wirkt.* Bevor hierzu eine Bewertung erfolgen kann, bedarf es aber einer genaueren Betrachtung des „Forderns und Förderns“, wie es in § 43 Abs. 1 AufenthG angesprochen und zum Programm erhoben wird.<sup>51</sup>

Einfache Sprachkenntnisse werden insbesondere beim Ehegattennachzug als Einreisebedingung in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG verlangt, wobei die Sinnhaftigkeit und rechtliche Zulässigkeit der Regelung umstritten ist.<sup>52</sup> Darüber hinaus wird vor allem in § 8 Abs. 3 AufenthG der erfolgreiche Besuch eines Integrationskurses nach § 44 AufenthG<sup>53</sup> positiv bei der Entscheidung über die Verlängerung eines Aufenthaltstitels berücksichtigt.<sup>54</sup> Zugleich werden die Angebote institutionalisiert (u.a. Förderung des Angebots von Sprachkursen im Ausland) und neue Steuerungsinstrumente (Integrationsvereinbarungen<sup>55</sup>) eingesetzt.<sup>56</sup> Die Systemfunktionen von Integrationsleistungen werden sowohl dem öffentlichen Interesse als auch dem Eigeninteresse der Migranten zugeordnet, folgen also der sogenannten Win-win-Philosophie.

Neben diesem Hauptpfad des Aufenthaltsgesetzes gibt es auch verschiedene „Überholspuren“, d.h. Konstellationen, in denen aus rechtlichen Gründen oder praktischen Interessen von Staat und Wirtschaft schneller und einfacher ein sicherer Aufenthaltstitel gewährt wird. Dies betrifft die in den §§ 19, 19a, 20, 21 AufenthG normierten Fallkonstellationen, die zuletzt durch die sogenannte Blue-Card-Plus<sup>57</sup> bereichert wurden. Dazu gehören auch die Regelungen des Ehegatten- und Familiennachzugs.

Es gibt aber die Sonderfälle, die mit einem geringen Maß an Aufenthaltssicherheit operieren. Dies ist vor bei den Duldungen nach § 60a AufenthG der Fall. Auch hier nehmen die sogenannte Bleiberechtsregelungen (§ 104a AufenthG)<sup>58</sup> und die Sonderregelungen für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende in § 25a und § 104b AufenthG<sup>59</sup> aber auf Integrationsaspekte Bezug. Andere Staaten stellen auch bei der Legalisierung eines längeren illegalen Aufenthalts auf die wirtschaftlichen Integrationsleistungen ab.<sup>60</sup>

## **Kritik des Status quo und Vorschläge zur Fortentwicklung der Rechtsgleichheit**

Der internationale Vergleich zeigt, dass andere Staaten bei der Gewährung von Rechtsgleichheit großzügiger agieren bzw. agiert haben. Dies betrifft unter anderem die Niederlande und die skandinavischen Staaten. Die dort zugrunde gelegten integrationspolitischen Modelle basieren auf der in einem multikulturellen Politikansatz verwurzelten These, dass durch eine frühzeitige Verwirklichung von umfassender Rechtsgleichheit durch die Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit oder andere Pfade der umfassenden Rechtsangleichung<sup>61</sup> die Integration gefördert wird. Entsprechende Diskurse sind auch in Deutschland zu beobachten und werden u.a. unter der Überschrift Ausländerwahlrecht geführt.<sup>62</sup>

Vor dem Hintergrund eines Wandels des öffentlichen Interesses an einer vermehrten Zuwanderung und besseren Integration, wie sie in der politischen Neuausrichtung des Aufenthalts zum Ausdruck kommt, könnte eine entsprechende Orientierung auch für Deutschland relevant und interessant sein.

Die verbreitete Annahme, dass ein schneller Zugang zur Rechtsgleichheit insbesondere bei den sozialen und politischen Rechten und der Staatsangehörigkeit den Integrationsprozess und –erfolg fördert, oder anders gewendet: dass ein höheres und früher erreichbares Maß an Aufenthaltssicherheit integrationsförderlich ist, wird indes durch neuere empirische Studien nicht nur nicht belegt, sondern in Frage gestellt.<sup>63</sup> *Ruud Koopmans* hat in einer Zusammenschau entsprechender Forschungsergebnisse aufgezeigt, dass Deutschland und Großbritannien (als Beispiele für Länder mit höheren Anforderungen an Integrationsleistungen) im Vergleich zu den Niederlanden und Schweden (als Beispiel für Länder mit frühem und leichtem Zugang zu umfassender Rechtsgleichheit) eine höhere soziale Stellung der Migranten sowie ein geringeres Maß an Segregation aufweisen. Auch wenn die Ergebnisse solcher Untersuchungen natürlich auch kritisch kommentiert werden können, sollten sie verdeutlichen, dass die Einräumung von Rechten allein nicht in der Lage ist, eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration zu fördern, wenn nicht zugleich andere Rahmenbedingungen stimmen.

## Das Optionsmodell und etwaige Alternativen

Nur kurz anzusprechen ist an dieser Stelle<sup>64</sup> die Sonderproblematik, die mit der Optionspflicht und dem weiten Themenfeld der doppelten Staatsangehörigkeit verbunden ist. Wie die ersten empirischen Analysen<sup>65</sup> zeigen, entscheidet sich die Mehrheit der Betroffenen für die deutsche Staatsangehörigkeit, doch kann die Akzeptanz des Optionsmodells sicher noch verbessert werden. *Es sollte vor diesem Hintergrund erneut über die erweiterte Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit bei in Deutschland geborenen Personen sowie die Adaption des Modells einer aktiven und ruhenden Staatsangehörigkeit nachgedacht werden.*

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Blick auf die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung macht deutlich, dass eine Erhöhung der Inklusion und Partizipation auf rechtlicher Ebene nicht automatisch zu einer besseren Integration führt.

Das System des Aufenthaltsgesetzes beruht auf einem tragfähigen Respekt vor den Eigeninteressen und den Rechten der Migranten und berücksichtigt die defensiven Interessen der bestehenden solidarischen Gemeinschaft des politischen Aufnahmesystems. Durch die flexible Ausgestaltung handelt es sich auch um ein lernfähiges System. *Es gibt keine überzeugenden Gründe für eine wesentlich weitere Erleichterung des Zugangs zur Staatsangehörigkeit.*

*Anders sieht es beim Optionsmodell aus, das meines Erachtens noch kein letztes Wort darstellen kann und darf. Zusammen mit der ebenfalls noch nicht überzeugend gelösten Problematik der lange Zeit geduldeten Menschen muss hier weiter nachgedacht und auch experimentiert werden.* Die neuen Pfade für gut integrierte Jugendliche zu einem gefestigten Aufenthaltstitel, die durch § 25a und § 104b AufenthG eröffnet wurden, stellen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Sie ebnen überdies den Weg zu einem Einbürgerungsanspruch nach § 10 StAG, wobei man auch bei dieser Norm über Möglichkeiten der Fristverkürzung in bestimmten Konstellationen nachdenken kann.

- 1 | Dazu näher Kluth, *Migrationsgerechtigkeit*, ZAR 2011, 329 ff.
- 2 | Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaats*, 2003.
- 3 | Dazu auch instruktiv Hirschman, *Denken gegen die Zukunft*, 1992, S. 32 ff.
- 4 | Zu Einzelheiten Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 21, Rn. 4 ff.
- 5 | BVerfGE 111, 160 (169 f.); 116, 229 (238 f.).
- 6 | Dazu näher Wallrabenstein, *Staatsangehörigkeit – Differenzierungsgrund wofür?*, in: Barwig u.a. (Hrsg.), *Gleichheit*, 2012, S. 416 ff.
- 7 | Dazu im Überblick Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 ff.
- 8 | Siehe dazu bereits Kluth, ZAR 2009, 134 ff. (unter Berücksichtigung des Optionsmodells).
- 9 | Zur geringen Nutzung der bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 (89).
- 10 | Siehe § 10 StAG zum Anspruch auf Einbürgerung, der einen achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzt.
- 11 | Zur Empirie: BAMF (Hrsg.), *Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen*, 2012.
- 12 | So ist es irreführend, nur in Bezug auf Migranten von Integration bzw. Integrationsproblemen zu sprechen. Diese bestehen auch in vielen anderen Bereichen der Gesellschaft. Integration ist eine gesellschaftliche Daueraufgabe. Siehe näher Peters, *Integration moderner Gesellschaften*, 1993.
- 13 | Dazu Koriath, *Integration und Bundesstaat*, 1990.
- 14 | Dazu exemplarisch Kluth (Hrsg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 2007.
- 15 | Dazu auch Joas, *Die Sakralität der Person*, 2011 unter Bezugnahme auf Parsons, *Das System moderner Gesellschaften*, 7. Aufl. 2009.
- 16 | Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, 1965.
- 17 | Dazu auch Margalit, *Politik der Würde*, 1997, S. 189, der selbst als vierten Aspekt die symbolische Staatsbürgerschaft hinzufügt, die sich auf die Teilhabe am Symbolbestand einer Gesellschaft bezieht.
- 18 | Dazu BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10, Absatz-Nr. 94. Vertiefend Janda, *Migranten im Sozialstaat*, 2012; Eichenhofer, *Soziale Menschenrechte im völker-, europäischen- und deutschen Recht*, 2012.
- 19 | Zur Entwicklung vom Marktbürger zum Unionsbürger Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 20, Rn. 1 f.; aus früherer Zeit: Grabitz, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, 1970.
- 20 | Diese Formulierung verwendet der EuGH inzwischen in ständiger Rechtsprechung; vgl. EuGH, ZAR 2012, 248 (250 – Rz. 62).
- 21 | Zum ARR 1/80 näher Kurzidem, *Aufenthaltsrecht nach EU-Assoziationsrecht*, in: Kluth/Hund/Maaßen, *Zuwanderungsrecht*, 2008, S. 578 ff.
- 22 | Siehe dazu § 12 Abs. 2 i.V.m. § 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG. Es ist allerdings zu beachten, dass einige EU-Mitgliedstaaten die doppelte Staatsangehörigkeit nach wie vor restriktiver handhaben, so dass im Recht der Herkunftstaaten ein Hindernis für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit fortbesteht. Dies gilt nicht für Deutsche, die die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz annehmen wollen; vgl. § 25 Abs. 1 StAG.
- 23 | Weniger als ein Prozent der in Deutschland dauerhaft ansässigen Unionsbürger machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Dazu auch Niesten-Dietrich, ZAR 2012, 85 (89 mit Fn. 42).
- 24 | Mit der Folge, dass dieser Status mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats auch automatisch wegfällt.

- 25| Siehe zu Einzelheiten Kadelbach, Unionsbürgerrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, S. 648 ff.
- 26| Zur Zielsetzung der EU-Kommission, Drittstaatsangehörige weitgehend den Unionsbürgern gleichzustellen Tewocht, ZAR 2012, 217 ff.; allgemein zur Entwicklung der Freizügigkeit in Europa Thym, EuR 2011, 487 ff.
- 27| Anknüpfungspunkt ist dabei regelmäßig die mit dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 AEUV verbundene Bedingung, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und eine Krankenversicherung besteht. Dazu näher Kluth, (Fn. 19), Art. 21, Rn. 22 ff.
- 28| Das aus methodischer Perspektive (aber ohne jede inhaltliche Auseinandersetzung) Kempny/Reimer, Die Gleichheitssätze, 2012.
- 29| Wir stehen heute nicht selten in der Gefahr, die grundlegenden Forderungen in ihrer Bedeutung zu unterschätzen.
- 30| Zu ihm eingehend Tomuschat, Der fremdenrechtliche Mindeststandard im Völkerrecht, in: Papier/Merten (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/2, 2009, § 178.
- 31| Zu diesem Gesichtspunkt auch Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz, 2008, S. 1.
- 32| Zu ihm G. Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009.
- 33| Dazu näher Altwicker, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011.
- 34| Zur Charakterisierung des Gleichheitssatzes als Pflicht zur Begründung von Ungleichbehandlungen siehe Hufen, Staatsrecht II, 2. Aufl. 2009, § 39, Rn. 14 unter Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Siehe zum rechtsphilosophischen Hintergrund auch Forst, Das Recht auf Rechtfertigung, 2007.
- 35| BVerfGE 55, 72 (88); 88, 87 (96 f.). Siehe eingehend P. Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 181, Rn. 24 ff.
- 36| BVerfGE 116, 229 (238 f.).
- 37| In revidierter Form dargestellt in Rawls, Gerechtigkeit als Fairness: ein Neuentwurf, 2006.
- 38| Es geht dabei vor allem um das Verbot der Diskriminierung auf Grund des Alters und der sexuellen Ausrichtung, wie sie in Art. 21 EU GRCh verankert sind.
- 39| Maßgebliche Grundlage dafür ist Art. 19 AEUV mit den auf dieser Grundlage erlassenen Richtlinien. Dazu im Überblick Epiney, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 19, Rn. 10 ff.
- 40| Rawls, Theorie der Gerechtigkeit, 7. Aufl. 1993, S. 336 ff.
- 41| Margalit, (Fn. 17), S. 312.
- 42| Zu Einzelheiten Reinhardt, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 1 AufenthG, Rn. 5 ff.
- 43| Zu Einzelheiten J. Eichenhofer, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 43 AufenthG, Rn. 4 ff.
- 44| Das entspricht dem soziologischen Ursprung des Begriffs; siehe Eichenhofer, (Fn. 43), § 43, Rn. 3.1.
- 45| Zu den Sprachanforderungen J. Eichenhofer, in: E. Dick/A. Franzetto/A. Kirsch (Hrsg.), Sprache und Integration, 2011, S. 145 ff.
- 46| Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2001, S. 217 ff.
- 47| Kluth, Ausländerrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 72, Rn. 73 ff.
- 48| Dazu näher Maor, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Edition 1, 2013, § 8 AufenthG, Rn. 17 ff.
- 49| Zu beiden Kluth, (Fn. 47), § 72, Rn. 142 ff.
- 50| Zu Einzelheiten Hailbronner, in: ders./Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, § 10, Rn. 19 ff.

- 51 | Zu praktischen Dimensionen siehe exemplarisch Luft/Schimany (Hrsg.), *Integration von Zuwanderern*, 2010.
- 52 | Dazu Däbritz, in: Kluth/Hund/Maaßen (Hrsg.), *Zuwanderungsrecht*, 2008, § 4, Rn. 902 ff.; Tewocht, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, Edition 1, 2013, § 30 AufenthG, Rn. 27 ff. m.w.N.
- 53 | Zu Einzelheiten Däbritz, (Fn. 52), Rn. 907 ff.; J. Eichenhofer, (Fn. 43), § 43 AufenthG, Rn. 13 ff.
- 54 | Maor, (Fn. 48), § 8 AufenthG, Rn. 17 ff.
- 55 | Siehe dazu die Beiträge in ZAR 2012, 45 ff. (Themenheft Integrationsvereinbarungen).
- 56 | Umfassend zu den neuen Steuerungsansätzen Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010.
- 57 | Dazu – auch im Zusammenhang mit einer Willkommenskultur als Teil der Integrationsförderung – Steller, ZAR 2013, 1 ff. sowie Copur/Steller, ZAR 2013, 58 ff.
- 58 | Dazu näher Röseler, in: Renner, *Ausländerrecht*, 9. Aufl. 2011, § 104a AufenthG, Rn. 2 ff.
- 59 | Dazu näher Deibel, ZAR 2011, 241 ff.
- 60 | Dazu im Überblick Kluth, ZAR 2007, 20 ff.
- 61 | Man kann das gleiche Ziel auch dadurch erreichen, dass die an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Rechte davon entkoppelt werden. In diese Richtung weisen die Citizenship-Konzepte aus dem angelsächsischen Raum; vgl. Somers, *Genealogies of Citizenship*, 2008.
- 62 | Dazu näher Hanschmann, *Partizipation – demokratiethoretische und verfassungsrechtliche Überlegungen zu Kommunalwahlrecht und Staatsangehörigkeit*, in: Barwig u.a. (Hrsg.), *Gleichheit*, 2012, S. 187 ff.; Sieveking, *Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – »kosmopolitische Phantasterei« oder Integrationsrecht für Einwanderer?*, ZAR 2008, 121 ff.; Keil, *Kants Demokratieverständnis und Ausländerwahlrecht heute*, 2006; Bryde, *Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, JZ 1989, 257 ff.
- 63 | Siehe dazu und zum Folgenden Koopmans, *Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität*, in: Luft/Schimany, S. 55 ff. (= ders., *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, S. 1 ff.) mit ausführlichen Literaturhinweisen.
- 64 | Dazu ausführlich Kluth, *Variable Staatsbürgerschaftsrechte – eine Alternative zum Optionsmodell*, ZAR 2009, 134 ff.
- 65 | Siehe Scholz/Worbs, *Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht*, ZAR 2013, 129 ff.

# Die Einbürgerung im Integrationsprozess

*Günter Krings*

**These 1: Ohne Integration ist der Zusammenhalt unserer Gesellschaft nicht möglich und sind die Folgen des demographischen Wandels nicht zu bewältigen.**

Lassen Sie mich zunächst die Dringlichkeit der Aufgabe „Integration“ anhand einiger Zahlen verdeutlichen: Heute leben rund sechzehn Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Das entspricht ungefähr zwanzig Prozent der Gesamtbevölkerung. Diese Menschen besitzen jeweils etwa zu Hälfte die deutsche oder eine ausländische Staatsangehörigkeit. Jedes dritte neugeborene Kind hat heute einen Migrationshintergrund, in Großstädten sogar fast die Hälfte aller Neugeborenen. Dieser Teil der Gesellschaft wächst durch die anhaltende Zuwanderung sowie durch höhere Geburtenraten bei Menschen mit Migrationshintergrund. Allerdings ist der Unterschied bei Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten und dritten Generation im Vergleich zur autochthonen Bevölkerung nicht mehr so groß: Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bekamen 1975 doppelt so viele Kinder wie deutsche Frauen (2,7 Kinder im Vergleich zu 1,3 Kinder pro Frau), während im Jahr 2009 ausländische Frauen durchschnittlich 1,6 Kinder und deutsche Frauen 1,3 Kinder zur Welt brachten. Man kann diesbezüglich (leider) von einer gelungenen Integration in Verhaltensmuster der deutschen Wohnbevölkerung sprechen. Gleichzeitig widersprechen diese Daten so manchem Klischee über die Geburtenzahlen bei ausländischen Mitbürgerinnen.

Es ist zwar immer riskant, die zukünftige Bevölkerungsentwicklung zu prognostizieren, aber dennoch ist der Versuch hilfreich und notwendig für eine vorausschauende Politik. Erschwert wird dies indes dadurch, dass das Statistische Bundesamt bei seinen Bevölkerungsvorausrechnungen nicht mehr nach den Kategorien Deutscher oder Ausländer bzw. mit oder ohne Migrationshintergrund unterscheidet. Meines Erachtens ist dies ein Beispiel für falsch verstandene „political correctness“, die eine Erhebung nützlicher wissenschaftlicher und statistischer Daten verhindert. Ich trete daher für einen unverkrampfteren Umgang ein. Hier kann uns Bayern als gutes Beispiel dienen.

Es führt noch eine unpolitische Statistik, wonach dort bis zum Jahr 2020 der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung auf 23 Prozent ansteigen wird. Für eine mittel- und langfristig orientierte Integrationspolitik können solche Vorausberechnungen durchaus hilfreich sein.

Angesichts des demographischen Wandels gilt es umso mehr, dass wir kein Kind zurücklassen dürfen. Denn in jeder Generation fehlen uns etwa dreißig Prozent Kinder oder anders formuliert: Jede Generation reproduziert sich nur zu zwei Dritteln. Kinder mit Migrationshintergrund und ihre Familien müssen auch wegen der negativen Tendenzen des demographischen Wandels integriert werden. Zu dieser Integration gehört die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft. Aber je größer die Gruppe der optierenden Kinder wird, desto mehr drängt die Frage, ob es einer Gesellschaft wirklich gut täte, wenn ein immer größerer Anteil dauerhaft die doppelte Staatsbürgerschaft besitzt. Ich habe große Zweifel daran. Es geht nämlich nicht um vernachlässigenswerte Größen. Nimmt man etwa den Jahrgang 2008, so sind bei etwa 650.000 Neugeborenen und 213.000 Eltern mit Migrationshintergrund ungefähr fünf Prozent Kinder, die in den Genuss der Optionsregelung kommen. Das heißt, sie erlangen mit Geburt zunächst die deutsche und eine ausländische Staatsangehörigkeit.

**These 2: Die Staatsangehörigkeit ist ein Rechtsinstitut, deren Bedeutung abnimmt, das aber dennoch relevant ist.**

Bevor ich den Zusammenhang zwischen Integration und Staatsangehörigkeit beschreibe, ist es notwendig, das Rechtsinstitut Staatsangehörigkeit näher zu betrachten. Die drei klassischen Elemente des Staatsbegriffs sind: Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk. Während das Staatsgebiet und in ihren Grundzügen auch die Staatsgewalt festgelegt sind, ist das Staatsvolk volatil und unterfällt damit auch der Steuerungsaufgabe der Politik.

Seit 1997 wurden 1,9 Millionen Menschen in Deutschland eingebürgert, zuletzt 100.000 Menschen pro Jahr. Dabei behalten etwa fünfzig Prozent der eingebürgerten Menschen ihre Staatsangehörigkeit. Diese relativ hohe Zahl der schon jetzt geduldeten Mehrstaatigkeit ergibt sich aus drei Gründen: Zum einen können Unionsbürger bei ihrer Einbürgerung die bisherige Staatsbürgerschaft beibehalten. Des

Weiteren können Kinder deutscher Eltern, die im Ausland geboren sind, häufig die Staatsangehörigkeit ihres Geburtsstaates behalten. Schließlich wird die Mehrstaatlichkeit, die durch den Abstammungserwerb der deutschen und den Geburtserwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit eintritt, in der Regel an die nachfolgende Generation weitergegeben.

Zahlen über Ausbürgerungen sind statistisch nicht erfasst, nicht aber aus politischen Gründen, sondern wohl eher, weil es kaum Ausbürgerungen gibt. Die Hürden für die Rücknahme einer Staatsangehörigkeit sind sehr hoch. Dies ist im Kontext der deutschen historischen Erfahrung und der großen Sorge vor einer Entlassung in die Staatenlosigkeit zu sehen. Aufgrund der hohen Hürden für eine Ausbürgerung darf aber die Verleihung der Staatsangehörigkeit nicht zu schnell geschehen.

Zwar verliert die Staatsangehörigkeit mehr und mehr ihre Weichenfunktion, da den Menschen immer mehr Rechte (z.B. Einreise- oder Aufenthaltsrechte) auch ohne die Staatsangehörigkeit gewährt werden. Unionsbürger sind rechtlich ihren deutschen Mitbürgern weitgehend gleichgestellt: Beispielsweise stärkt die Freizügigkeitsrichtlinie als europäisches Sekundärrecht die Rechte der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitglieder frei zu bewegen und aufzuhalten. Sie erlaubt ihnen, auch ihre Familienangehörigen, die Drittstaatler sind, in einen anderen Mitgliedsstaat mitzunehmen. Auf der Grundlage dieser Richtlinie dehnt der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung diese Rechte dahingehend aus, dass die Ersteinreise der Familienmitglieder aus Nicht-EU-Staaten erleichtert wird. Somit haben ausländische Staatsbürger außerhalb der Europäischen Union heutzutage aufgrund der Tatsache, dass Familienbande – den CDU-Wertvorstellungen entsprechend – nicht an den Grenzen der Geltung einer Staatsangehörigkeit halt machen, viel leichteren Zugang nach Deutschland. Schließlich sind – als Folge des Siegeszugs der Menschenrechte – wichtige Rechte im Bildungs- und Sozialbereich ganz von der Staatsbürgerschaft entkoppelt.

Dennoch darf der Staat nicht voraussetzungslos die Staatsangehörigkeit verteilen. Eine wichtige Voraussetzung ist beispielsweise der Einbürgerungs- und Sprachtest, den es gegen – manchmal schwer zu ertragende polemisierende – Angriffe von links, aber auch seitens des türkischen Staates zu verteidigen gilt.

Lassen Sie mich Ihnen an dieser Stelle weitere Zahlen nennen: Seit 2000 wurden insgesamt 425.000 Kinder, die von der Optionsregelung profitieren, geboren. Jährlich kommen circa 30.000 neugeborene „Optionskinder“ hinzu. Erste Erfahrungen bei der Ausübung des Optionsrechtes zeigen, dass etwa achtzig bis neunzig Prozent der Optionskinder sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden möchten bzw. es zum Teil bereits getan haben.

In diesem Rahmen und angesichts nicht nachlassender Forderungen nach der generellen doppelten Staatsangehörigkeit möchte ich an den parteiübergreifenden Konsens von 1999 erinnern. Ich plädiere für die Beibehaltung des Kompromisses quer über alle Parteien. Dies ist eine Frage der politischen Kultur: Was sind Vereinbarungen zwischen Parteien wert, wenn sie nach wenigen Jahren aufgekündigt werden? Es gibt insbesondere keine neuen Erkenntnisse, die eine andere Bewertung als den gefundenen Kompromiss rechtfertigen.

Wir dürfen das Problem der doppelten Loyalitäten nicht unterschätzen. Die mangelnde Möglichkeit einer eindeutigen Zuordnung zu einem Staat war vor einigen Jahren auch der Grund, warum die Vereinten Nationen von der Doppelstaatlichkeit dringend abrieten. Damit werden politische Konflikte importiert. Solche Loyalitätskonflikte und Konfliktimporte zwischen Herkunfts- und Ankunftsland müssen ernst genommen werden, auch wenn sie natürlich nicht auf Konstellationen doppelter Staatsbürgerschaften beschränkt sind und auch im einzelnen sehr unterschiedlich ausfallen: Während zum Teil gewalttätige Kurdendemonstrationen in Deutschland stattfinden, hat man bislang nicht gehört, dass Russlanddeutsche gegen Putin demonstriert hätten.

Eine doppelte Staatsangehörigkeit führt zudem zu unsicheren Rechtsverhältnissen gegenüber Drittstaaten. Beispielsweise entscheidet nicht der Staatsbürger, sondern der ausländische Drittstaat, von welchem Land der Doppelstaatler eine konsularische Vertretung bekommen kann. Angesichts einer immer mobileren und multiethnischen Gesellschaft bliebe es auch nicht bei Doppelstaatlichkeit. Multiple Staatsangehörigkeiten mit drei, vier oder mehr Pässen wären nicht unrealistisch. Diese Mehrstaatler hätten ein multiples Wahlrecht und würden über die Zusammensetzung mehrerer Parlamente und Regierungen bestimmen. Dies ist gerade aus transnationaler Sicht nicht nur außerhalb der Europäischen Union wegen der Durchbre-

chung des Grundsatzes „one person, one vote“ hochproblematisch. Allerdings kann in besonders gelagerten Fällen die Doppelstaatlichkeit hingenommen werden, solange sie nicht zum Regelfall wird.

Neben dem Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt als „Optionskind“ ist die Einbürgerung der zweite große Bereich, der aus integrationspolitischer Sicht bedeutsam ist. Die Einbürgerung muss auf einen Doppelklang von Fördern und Fordern beruhen. Für eine Einbürgerung sind Deutschkenntnisse, die ab einem bestimmten Sprachniveau zur Verkürzung der Wartefrist führen, die Fähigkeit, für sich und die Familie den Lebensunterhalt zu bestreiten, sowie ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung unverzichtbar.

Die Bedeutung der Einbürgerung sollte durch eine feierliche Zeremonie unterstrichen werden, wobei diese gleichfalls auch die fortbestehende kulturelle Bindung an das Ursprungsland betonen darf. Beispielsweise habe ich in den USA erlebt, wie Eingebürgerte zu einer solchen Feierstunde in ihrer Landestracht erschienen sind. Staatsangehörigkeit ist in jedem Fall mehr als ein Verwaltungsakt, sie soll auch die emotionale Bindung an Deutschland vermitteln oder zumindest symbolisieren.

Es wird die These vertreten, Heimat enthalte keine räumliche Komponente mehr. Ich möchte dieser These widersprechen: Natürlich ist Heimat mit Menschen verbunden, aber unsere Psyche kann Heimat nicht einfach von räumlichen Gegebenheiten lösen. Das Zeitalter der grenzenlosen Mobilität ist nur ein Wimpernschlag in den Jahrtausenden der Evolutionsgeschichte der Menschheit. In bestimmten geographischen Räumen finde ich eben mehr Menschen, die mir vertraut sind. Dabei geht es nicht nur um Individuen, sondern auch um Gruppen. Heimat hat gerade in Zeiten der Globalisierung eine wichtige Ankerfunktion als Ausdruck emotionaler Verbundenheit. Für mich ist Heimat ein Konzept räumlicher Verbundenheit auf verschiedenen Stufen im Sinne eines Modells konzentrischer Kreise: das Elternhaus und die Familie, das Dorf, der Stadtteil oder die Stadt, die Region, der Nationalstaat und schließlich Europa.

Der Nationalstaat ist somit nicht der einzige, aber eine wichtige Identifikationsebene. Dessen Bedeutung stellen wir nicht nur bei Länderspielen der Nationalmannschaft fest: Bei allen Diskussionen zum Länderfinanzausgleich wird doch die grundsätzliche Bereitschaft zur

Umverteilung finanzieller Ressourcen zwischen den Ländern von der Bevölkerung akzeptiert, während dies auf europäischer Ebene bei der Euro-Rettung viel schwieriger ist. Die Staatsbürgerschaft bleibt als Manifestation der rechtlichen und formalen Zugehörigkeit zur Identifikationsebene „Nationalstaat“ von großer Bedeutung. Mit diesem Rechtsinstitut ist daher ein sorgfältiger Umgang geboten.

**These 3: Staatsangehörigkeit hat Bedeutung für die Integration, steht aber am Ende des Integrationsprozesses, nicht am Anfang.**

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit muss am Ende des Integrationsprozesses stehen. Sie stellt dessen Zielpunkt, nicht aber den Schlusspunkt dar. Denn der Prozess der Integration geht sicher auch noch darüber hinaus. Die Wertigkeit des Rechts der Staatsangehörigkeit ist für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft wichtig. Für dieses Recht darf nicht mit kleiner Münze gezahlt werden.

Wichtiger als die rechtliche Integration ist aber die gesellschaftliche Integration. Diese umfasst im Einzelnen eine wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration. *Es besteht keine Notwendigkeit, dem Integrationsprozess schon im frühen Stadium mit der Staatsangehörigkeit den falschen Eindruck seines Abschlusses zu geben. Denn die Rechte, die Voraussetzungen für eine gelingende Integration darstellen, wie soziale Rechte, Bildungsteilhabe und Berufsfreiheit, werden Bürgern, die in Deutschland leben, unabhängig von der Staatsbürgerschaft gewährt.*

Ich fürchte, es wird auch deshalb so viel auf die Staatsangehörigkeit geschaut, weil es ein einfaches und leicht greifbares Kriterium darstellt. Im Übrigen ist es eines der wenigen Themen, für die der Bund eindeutig die Gesetzgebungskompetenz innehat. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers ist schon bei den Integrationskursen nicht mehr so klar.

Für uns als Integrationsland ist es wichtig, die Fülle weicher Indikatoren zur realen Integration messbar oder zumindest darstellbar zu machen. Der zweite Indikatorenbericht von 2012, der für Staatsministerin Böhmer erstellt wurde, überprüft mit Hilfe von Indikatoren integrationspolitische Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit. Plastische Indizien für eine gelungene Integration sind beispielsweise gemischte Ehen, die Mitgliedschaft in autochthonen Vereinen, die Präsenz von

Reportern mit ausländischen Wurzeln in den Medien oder die Nutzung deutscher oder deutschsprachiger Medien durch Menschen mit Migrationshintergrund. Gerade zum letzten Punkt hat das Bundesverfassungsgericht in den neunziger Jahren festgestellt, dass Satellitenanlagen in Mietwohnungen (nicht nur wegen der Sprache) nicht ungefährlich für das Integrationsziel sind.

Hält man sich die Vielzahl von Indikatoren vor Augen stellt sich die Frage: *Ist gesellschaftliche Integration politisch beeinflussbar? Ja, sie ist es, aber nicht durch ein paar wenige zentralistische Entscheidungen oder Gesetzesänderungen.* Der ebenenübergreifende und multifunktionale Ansatz der Bundesregierung, der die Grundlage des Nationalen Aktionsplans Integration von Januar 2012 darstellt, ist richtig. *Es ist eine Vielzahl von Maßnahmen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene notwendig.* Förderlich sind auch Vorbilder und politische Signale, wie sie beispielsweise der erste Integrationsminister in Nordrhein-Westfalen Armin Laschet, die erste türkischstämmige Ministerin in Niedersachsen Aygül Özkan oder die Reden des Bundespräsidenten Wulff, die nicht ausgrenzen, sondern einschließen, geben.

Die Staatsangehörigkeit ist nur ein Integrationsfaktor unter vielen, deren förderliche Wirkung bei einer frühzeitigen Verleihung verpuffen würde. Sie ist als Zielpunkt der Integration wichtig. Eingebürgerte Staatsbürger sind im Schnitt deutlich besser integriert. Die Einbürgerung ist aber nicht der Grund, sondern die Folge der Integration. Fachleute gehen von einer Selbstselektion der Einzubürgernden aus: Sie möchten die Staatsangehörigkeit als Teil der Integration. Diesen Wunsch gegen Ende des Integrationsprozesses dürfen wir nicht enttäuschen. Wir müssen die Menschen ermutigen, diesen Schritt auch noch zu machen. Eingebürgerte können dabei diejenigen ansprechen, die den Integrationsweg erst beginnen. Hier sind auch die einzelnen Bundesländer gefragt, welche die rechtlichen Möglichkeiten in die Realität umsetzen. In Hamburg stieg die Zahl der Einbürgerungen unter Ole von Beust zum Beispiel um vierzig Prozent, während sie in Berlin unter Rot/Rot um zwölf Prozent sank.

#### **These 4: Integration gelingt nur durch eine Mehrzahl aufeinander aufbauender Stufen.**

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit muss am Ende des Integrationsprozesses stehen, vorher gilt es, einige Stufen hin zu einer gelun-

genen Integration zu erklimmen. *Fünf Stufen, die aufeinander aufbauend zur Integration führen, lassen sich identifizieren: Sprache, Bildung, Arbeit, Werte und schließlich die Staatsbürgerschaft.*

Die Kenntnis einer gemeinsamen Sprache ist unverzichtbar in jeder Gesellschaft. Dabei müssen alle Familienangehörige angesprochen werden. Die Isolation der Frauen im häuslichen Bereich ohne sprachliche Teilhabe an der Gesellschaft darf nicht hingenommen werden. Die Beherrschung der deutschen Sprache bedeutet nicht gleichzeitig einen Verzicht auf Mehrsprachigkeit. Ganz im Gegenteil, Mehrsprachigkeit stellt eine große Chance für den Einzelnen und für unser Land in Zeiten voranschreitender Globalisierung dar.

Bildung beginnt natürlich mit der Sprache, aber sie endet nicht dort. Bildung führt über Schulen zu Hochschulen oder zu unserem auch im internationalen Vergleich sehr erfolgreichen dualen System von Ausbildung und Berufsschule. Auch wenn in den letzten Jahren schon Fortschritte erzielt wurden, verlassen Schüler mit ausländischen Wurzeln doppelt so häufig die Schule ohne Schulabschluss wie Schüler ohne Migrationshintergrund. Hier sind gerade die Eltern mehr gefordert, denn ihnen muss klar sein: Fehlende Bildung ist später nicht nachholbar und führt zur Abhängigkeit von staatlicher Alimentierung. Anders formuliert: Der Verzicht auf Bildung ist die einzig verbliebene Form lebenslanger Bestrafung.

Bildung ist Voraussetzung für einen Arbeitsplatz und Grundlage der Erwerbssicherung. Der Arbeitsmarkt ist der erfolgreichste Ort der Integration. Integration wird nur am Arbeitsplatz, nicht auf dem Arbeitsamt gelingen. Deshalb ist bei Forderungen nach Zuwanderung aufgrund eines Punktesystems Vorsicht geboten, solange der Löwenanteil der Punkte unabhängig von dem Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes vergeben wird. Der Staat weiß in der Regel nicht besser als die Wirtschaft, welche Arbeitskräfte benötigt werden. Schließlich dürfen wir uns nichts vormachen: Der Integrationserfolg ist auch abhängig von der Wirtschaftskonjunktur. Dabei bereitet mir die Tatsache, dass Deutschland noch nicht über einen längeren Zeitraum eine ökonomisch schwere Zeit durchgemacht hat, aus integrationspolitischer Sicht Sorge, weil wir daher nicht wissen, wie eine solche Krise den Integrationserfolg beeinflussen würde. Angesichts der hohen Bedeutung des Arbeitsplatzes für den Integrationserfolg sind mehr Chancen für Migranten auf dem Arbeitsmarkt nötig.

Der Begriff „Werte“ ist sicherlich schwer greifbar. Er kommt ursprünglich aus der Ökonomie, meint aber in diesem Kontext gerade nichts Ökonomisches. Er umfasst Ideale wie Humanität und Toleranz, zudem Tugenden wie Leistungsbereitschaft und Fleiß.

Es ist Vorsicht geboten vor dem argumentativen Kurzschluss, der Begriff „Werte“ könne mit Rechtstreue oder mit der Akzeptanz der Verfassung gleichgesetzt werden. *Denn das Grundgesetz gewährt dem Bürger im Wesentlichen Ansprüche. Es erfordert nicht viel Mühe, diese zu akzeptieren. Die Pflichten des Bürgers stehen dagegen in Gesetzen unterhalb der Verfassung* etwa die Pflicht, das Ehrenamt eines Schöffen anzunehmen oder sich an die Regeln der Straßenverkehrsordnung zu halten. Für eine gelungene Integration reicht es auch nicht, wenn ein Mensch nicht in Konflikt mit dem Strafrecht gerät. Werte umfassen also mehr.

Auch das Recht selbst ist kulturell aufgeladen. Beispielsweise ist mit bloßem Blick auf das Persönlichkeitsrecht in Art. 2 GG, die Religionsfreiheit in Art. 4 GG und das Elternrecht in Art. 6 GG nicht erkennbar, ob die Beschneidung von Jungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Dafür ist eine Wertung erforderlich, die immer von dem kulturellen Vorverständnis abhängt. Es gibt kein kulturneutrales Recht. Die meisten Gesetze befolgen wir, obwohl wir sie gar nicht kennen. Denn sie entsprechen wiederum unserem – von kulturellen Werten geprägten – Gerechtigkeitsgefühl. Es gibt eben Werte, die über die Rechtsordnung hinausgehen. Ein Beispiel dafür stellt aufgrund unserer Geschichte das besondere Verhältnis von Deutschland zu Israel dar. Ein junger Türke, der als Kind nach Deutschland zugewandert ist, kann natürlich für sich entscheiden, dass seine Familie nichts mit Deutschlands Geschichte von 1933 bis 1945 zu tun hat. Strebt er aber die deutsche Staatsbürgerschaft an, so haben diese Ereignisse auch eine besondere Relevanz für ihn als Deutschen.

Die geltenden rechtlichen Anforderungen an den Erwerb der Staatsangehörigkeit spiegeln die Vorrangigkeit der aufgezählten vier Stufen wider: Für eine Einbürgerung sind ausreichende Sprachkenntnisse und ein Mindestmaß an Bildung erforderlich. Diese Kriterien werden mit dem Einbürgerungstest überprüft. Weitere Voraussetzung ist auch die Fähigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Schließlich verlangt die Eidesformel bei der Einbürgerung ein Bekenntnis zu unserem Staat und damit zu unseren Werten.

## Fazit

Wie wir sehen, hängt Integration von einer Fülle von zum Teil schwer messbarer, aufeinander aufbauender Faktoren ab. Dabei müssen wir die Wechselwirkungen zwischen staatlichen bzw. gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und dem Integrationswillen des Einzelnen im Blick behalten. Leitbild ist nicht der allumsorgende Sozialstaat. Auch hier ist Eigenverantwortung gefordert. Es ist gut, dass Deutschland viel für die Integration tut. Nicht viele andere Staaten bieten – teilweise kostenlos – Integrations- und Sprachkurse an. Aber die Impulse zur Integration müssen auch von den Integrationswilligen selbst kommen.

Wenn Integration gelingen soll, müssen die deutsche Gesellschaft und der deutsche Staat aber vor allem ein klares Bild von sich und ihren Werten haben. In meinem Wahlkreis Mönchengladbach ist in letzter Zeit eine Salafistengruppe entstanden, die leider sowohl autochthone als auch allochthone junge Menschen anzieht. Ihr Einfluss ist wohl damit zu begründen, dass die christlich-humanitär geprägte Mehrheitsgesellschaft offenbar nicht mehr attraktiv genug für junge Menschen auf der Sinnsuche ist. In gewissem Maße ist dies ein Problem für die Integration überhaupt: Klare Vorstellungen sind nötig, wohinein sich Migranten integrieren sollen. Hilfreich dafür ist ein selbstbewusstes Bild von Gesellschaft, Kultur und Nation, also genau das, was offenbar vor dreißig Jahren in der Zuwanderungskommission als noch fehlend kritisiert wurde.

Die Staatsangehörigkeit ist ein Element des Integrationsprozesses, das am Ende des Integrationsweges als Zielpunkt steht. Die Staatsbürgerschaft darf in ihrer Bedeutung für die Integration weder über- noch unterschätzt werden. Aber die Ansprüche, welche wir an ihre Verleihung stellen, können uns als Politiker und Staatsbürger nicht gleichgültig sein. Wir sollten nicht vergessen, dass die Frage, wer zu unserem Staatsvolk zählt, durchaus Grundlegendes betreffen kann und sich unter Umständen erst Jahrzehnte später auswirkt. Denken Sie an den Umgang der CDU mit der Staatsbürgerschaft für die Deutschen in der DDR. Es war richtig, an der einen deutschen Staatsangehörigkeit festzuhalten, denn es war das klare Signal vom Westen in Richtung Osten: Wir gehören zusammen – auch über Mauern hinweg. Unser eher konservativer Ansatz war 1989/1990 sehr erfolgreich, das sollte uns zuversichtlich stimmen, auch heute

die skizzierte Konzeption von Integration und Staatsbürgerschaft zu vertreten.

# Integrationspolitik im Lichte des Staatsangehörigkeitsrechts – ein Kommentar

*Michael Frieser*

Im Jahr 2000 wurde das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wesentlich verändert. Das neue Recht erleichterte die Einbürgerung durch eine deutliche Verkürzung der notwendigen Aufenthaltsdauer von fünfzehn auf acht Jahre und führte erstmals Elemente des Geburtsortsprinzips ein. Damit erhielten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit. Zwischen der Volljährigkeit und der Vollendung des 23. Lebensjahres ermöglicht das Optionsmodell ihnen die freie Wahl zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und derjenigen der Eltern.

Die Herangehensweise an das Thema Staatsangehörigkeitsrecht ist meist auch eine emotionale. Dies zeigt die leidenschaftlich geführte Debatte um die Hinnahme einer doppelten Staatsbürgerschaft.

Das Thema doppelte Staatsbürgerschaft ist untrennbar mit dem gesamtgesellschaftlich relevanten Thema der Integration in Deutschland verbunden. Als Integrationsbeauftragter der CDU/CSU Bundestagsfraktion warne ich davor Regelungen zu treffen, die der Integrationsarbeit und damit dem gesellschaftlichen Zusammenhalt schaden.

Erste Erfahrungen mit der Entscheidung von Jugendlichen im Optionsverfahren zeigten, dass erfreulicherweise fast 90 Prozent der Betroffenen planen, sich für die alleinige deutsche Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Dies zeigt, dass die Mehrheit der hier geborenen jungen Erwachsenen ihre Zukunft in unserem Land plant. Deshalb gilt es diese Frage vorsichtig weiter zu entwickeln und eine bürgerfreundliche Lösung bei der Staatsbürgerschaft für Menschen zu finden, die sich schon alleine durch ihren dauerhaften Aufenthalt und die Verankerung in dieser Gesellschaft durch Familie und Arbeit in Deutschland für unsere Gesellschaft entscheiden.

Die Annahme einer Staatsbürgerschaft ist nicht bloß ein formaler und bürokratischer Akt, sondern wird als Ausdruck der Verbundenheit und Identifikation mit dem Land verstanden. Sie ist ein Bekenntnis

zum Land, zu seinen Menschen, zu seiner Geschichte und Kultur, zu seinen Werten und Normen. Die deutsche Staatsbürgerschaft ermöglicht eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben und sichert den Schutz des deutschen Staates. Natürlich geht mit dieser gleichberechtigten Teilhabe auch die Übernahme aller Bürgerpflichten einher.

Die Entscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit bringt auch im Integrationsprozess Vorteile: Verschiedene Integrationsindikatoren der schulischen und beruflichen Qualifikation belegen, dass Eingebürgerte bzw. sich noch im Einbürgerungsverfahren befindliche Personen besser abschneiden als Nicht-Eingebürgerte.

Allerdings dürfen wir aber auch nicht die Augen vor der Realität verschließen, dass die Optionsregelung von vielen Betroffenen als schwierig, teilweise sogar als ungerecht empfunden wird. Der emotionale Zwiespalt beim Verzicht auf die alte Staatsangehörigkeit ist dabei kein Zeichen von Illoyalität, sondern zeigt, dass mit der Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit ein Bruch mit der eigenen Kultur befürchtet wird. Diesen emotionalen und psychologischen Aspekten muss bei dem weiteren Vorgehen Rechnung getragen werden.

*Klargestellt werden muss, dass der Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft grundsätzlich mit dem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit in keinem Fall aber mit dem Verlust der bisherigen kulturellen Identität einhergehen muss.* Die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft soll den Integrationsprozess abschließen, wenn sich der junge Erwachsene eine Zukunft in unserem Land als Teil unseres Landes wünscht. Dem klaren Bekenntnis zu einem Staat und zu einer Gesellschaft steht eine Verbindung zu den eigenen Wurzeln und der Kultur der Eltern nicht entgegen, es bereichert unsere Gesellschaft.

Immer wieder geäußerte Kritik rügt die Ungleichbehandlung zur EU und sieht darin eine Diskriminierung von Nicht-EU-Bürgern, da die doppelte Staatsbürgerschaft bei Staaten der Europäischen Union akzeptiert wird. Diese Ausnahme ist jedoch eine gut durchdachte und taugt nicht als Begründung für eine generelle Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft.

Alle Staatsangehörigen eines EU Landes sind automatisch Unionsbürger und haben das Recht, sich innerhalb des Hoheitsgebiets der EU

frei zu bewegen und aufzuhalten. Des Weiteren steht ihnen unter anderem das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen und das Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen eines beliebigen EU-Mitgliedstaats zu. Die Europäische Union ist nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern in erster Linie eine Wertegemeinschaft. Die erlaubte Zweistaatigkeit kann hier als eine begründete Ausnahme und Privilegierung für Mitglieder der Europäischen Union gesehen werden.

*Ich sehe die Doppelstaatlichkeit als historisch gewachsene Ausnahme, die nicht generell ausgeweitet werden sollte.* Am Ende des Prozesses der Integration steht im Idealfall die Identifizierung mit einem Staat. Die Mehrstaatigkeit, mit all ihren tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten – etwa in Fragen des diplomatischen Schutzes, der Rechtsverfolgung und im Familienrecht – die zuerst überwunden werden müssten, sollte eher die Ausnahme als erstrebter Normalfall bleiben.

Das Optionsverfahren ist jedenfalls auf der Verfahrensebene durchaus verbesserungsfähig. Zum einen ist die Verfahrensdauer, die zurzeit bei durchschnittlich 18 Monaten liegt, viel zu lang und muss verändert werden. Zum anderen müssen die Jugendlichen noch besser über die komplizierten rechtlichen Regelungen informiert werden. Aus meiner Erfahrung will ich vor allem aber den Gedanken unterstützen, dass die Behörden, die das Optionsverfahren durchführen, noch stärker als bisher auf die Betroffenen zugehen, um diese von sich aus anzusprechen.

Zusammenfassend stelle ich fest, dass vor allem aus integrationspolitischer Sicht überstürzte Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechtes nicht passieren dürfen, aber Änderungen angezeigt sind. Die geforderten Neuerungen müssen immer auch im Hinblick auf ihre Folgen für das Zusammenwachsen unserer Gesellschaft geprüft werden. Dabei muss klar sein, dass die Diskussion um Mehrstaatigkeit nichts daran ändert, dass die hier lebenden Jugendlichen bereits Teil unserer Gesellschaft und hier willkommen und gewünscht sind.

# Staatsangehörigkeit aus Sicht der Zuwanderer – ein Kommentar

*Aygül Özkan*

Mit der Staatsbürgerschaft sind Rechte und Pflichten verbunden. Während im gesellschaftlichen Bereich auch Ausländer in Vielem den Deutschen gleichgestellt sind, sind es vor allem die Möglichkeiten politischer Beteiligung, für die die deutsche Staatsbürgerschaft noch immer Voraussetzung ist. Zuwanderer sollen sich mit Deutschland identifizieren, sie sollen sich für dieses Land und sein Gemeinwesen entscheiden, wenn sie auch die Politik mitbestimmen wollen. Das ist richtig. Aber bedeutet eine doppelte Staatsangehörigkeit wirklich, dass ein Loyalitätskonflikt besteht? Wir sollten bei dem Thema auch die folgenden Gedanken und Argumente zumindest zur Kenntnis nehmen.

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zum Jahr 2000 hat sich ein grundlegender Wandel vollzogen. Seitdem erhalten Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren werden, zusätzlich zur Nationalität ihrer Eltern auch die deutsche. Zum Abstammungsprinzip, nach dem bisher Kindern von deutschen Eltern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft verliehen wurde, trat das Geburtsortprinzip hinzu. Damit wurde anerkannt, dass es eine nicht zu vernachlässigende Zahl von zugewanderten Familien in Deutschland gibt, deren Kinder hier aufwachsen und Teil der deutschen Gesellschaft sind. Gleichzeitig sollte jedoch die doppelte Staatsbürgerschaft, die diese Kinder dann in der Regel besitzen, nicht zum Maßstab werden, sondern eine Ausnahme bleiben. So wurde mit dem „Optionsmodell“ festgelegt, dass in Deutschland geborene Kinder sich später, zwischen ihrem 18. und dem 23. Lebensjahr, selbst für eine Nationalität entscheiden müssen.

Wenn wir heute über die doppelte Staatsangehörigkeit diskutieren, haben wir vor allem auch diese jungen Menschen im Blick. Sie sind in einer deutschen Stadt geboren, aufgewachsen, zur Schule gegangen und stehen nun in der Ausbildung oder im Studium. Sie wurden gefördert und unterstützt, sie sollten möglichst früh sehr gutes Deutsch sprechen, um die besten Chancen auf Bildung und Aufstieg

zu haben. Sie haben mit Kindern unterschiedlicher Herkunft im Sportverein gekickt und Freundschaften in ihrem Viertel geschlossen, die vielleicht ein Leben lang halten. Mit Erreichen der Volljährigkeit sollen sie plötzlich entscheiden, ob sie die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern oder die deutsche aufgeben wollen. Viele stürzt das in ein Dilemma, das für sie vorher keines war. Beide Zugehörigkeiten fühlten sich normal und richtig an. Sie sind Teil ihrer Identität, ihres Alltags, ihrer Interessen. Viele fragen sich: Warum geht nun nicht mehr, was auch vorher möglich war?

So gesehen ist die Entscheidungspflicht kein gutes Signal an diese jungen Menschen. Selbstverständlich wünschen wir uns, dass sie sich für die deutsche Staatsbürgerschaft entscheiden, dass sie die Anerkennung, die ihnen bei ihrer Geburt gegeben wurde, genauso selbstverständlich zurückgeben. Und fast alle entscheiden sich tatsächlich so! Das ungute Signal besteht jedoch darin, dass durch die Pflicht zur Entscheidung die Zugehörigkeit erst einmal in Frage gestellt wird. Melden sich die Jugendlichen bis zu ihrem 23. Geburtstag nicht bei der Behörde, verlieren sie sogar automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit. Dieses „Deutsch sein auf Widerruf“ kann verunsichern, es kann sogar die selbstbewusste, engagierte und vielleicht sogar stolze Identifikation mit unserer Gesellschaft behindern. Wäre es nicht das bessere Signal, wenn in Deutschland geborene und aufgewachsene junge Menschen von Anfang an die Sicherheit hätten, hier dazuzugehören, ein fester Teil dieses Landes zu sein? Auch wenn sie für sich entscheiden, dass sie die Pässe zweier Länder haben möchten. Das mag übrigens ganz individuell unterschiedlich sein. Nicht jeder Migrant möchte oder braucht die doppelte Staatsangehörigkeit.

Hinzu kommt auch ein ganz pragmatisches Argument: das Optionsverfahren, bei dem alle betroffenen Jugendlichen angeschrieben und informiert werden müssen, stellt einen erheblichen bürokratischen Aufwand dar. 2013 betrifft es 4 500 Jugendliche. Schon 2018 werden es zehn Mal so viele sein. Soll das Verfahren beibehalten werden, müssen in den kommunalen Behörden ganz andere Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Natürlich ist die Frage der Staatsangehörigkeit keine finanzielle. Aber wir müssen uns als Politiker doch auch über die Umsetzbarkeit der von uns erlassenen Gesetze Gedanken machen und vor allem müssen wir die Gesetze, ihre Umsetzung und die Folgen evaluieren, um Korrekturen und Anpassungen vornehmen zu können.

Zu einer solchen Evaluierung veranlassen uns auch die Einbürgerungsstatistiken. Diese besagen nämlich, dass mittlerweile knapp über die Hälfte der Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit erfolgt. Das bedeutet, dass bei 50 Prozent der Ausländer, die sich einbürgern lassen, eine der Ausnahmen zum Tragen kommt, sodass sie ihre Herkunftsnationalität nicht aufgeben müssen. Das ist – vereinfacht gesagt – erstens bei EU-Bürgern der Fall, zweitens, wenn der Herkunftsstaat seine Bürger nicht aus der Staatsbürgerschaft entlässt, drittens, wenn dies unzumutbare Folgen für die Person hätte, und viertens, wenn es sich um politisch Verfolgte und Flüchtlinge handelt. So wurden beispielsweise 2012 fast 98 Prozent der EU-Bürger unter Beibehaltung ihrer Herkunftsnationalität eingebürgert und 30 Prozent der neuen Deutschen aus der Russischen Föderation behielten ihren alten Pass. Bei anderen Staaten waren die Beibehaltungsquoten geringer (z.B. die EU-Kandidaten Kroatien 9 Prozent, Mazedonien 14 Prozent und Türkei 23 Prozent)<sup>1</sup>.

Zumindest statistisch gesehen ist der Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatlichkeit bereits jetzt erheblich geschwächt. Können wir nicht aus der täglichen Praxis der Einbürgerungsbehörden etwas lernen? Ich plädiere dafür, dass wir diese Erfahrungen im Detail zur Kenntnis nehmen und dabei durchaus auch einen Blick auf mögliche Konflikte und Probleme haben. Nur wenn wir diese kennen, können wir Lösungen erarbeiten, die ein für alle Beteiligten transparentes und sicheres Einbürgerungsverfahren bieten.

Die Staatsangehörigkeit ist ein hoher Wert. Sie sollte nicht leichtfertig vergeben, angenommen oder aufgegeben werden. Mit der Staatsangehörigkeit sind die Zugehörigkeit, Rechte und auch eine Verpflichtung gegenüber einem Land verbunden. Dieser Wert sollte erhalten bleiben. Das Wahlrecht sollte auch in Zukunft deutschen Staatsbürgern vorbehalten bleiben. Wenn jedoch die doppelte Staatsbürgerschaft hingenommen würde, würden sich auch mehr Zuwanderer der ersten Generation, die bereits sehr lange in Deutschland leben, den Schritt der Einbürgerung zutrauen. Gerade der ersten Generation dürfte die Aufgabe der Herkunftsnationalität noch schwerfallen. Wir wollen, dass auch in Zukunft Zuwanderer nach Deutschland kommen. Deshalb sollten Ideen entwickelt werden, wie wir ihre Teilhabe stärken können.



## **DIE AUTORINNEN UND AUTOREN**

**Maria Böhrer** studierte Mathematik, Physik, Politikwissenschaft und Pädagogik. Sie wurde promoviert und habilitierte sich anschließend im Bereich Pädagogik. Von 1982 bis 1990 war sie Landesfrauenbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und wurde im Jahr 1990 als Abgeordnete der CDU in den Deutschen Bundestag gewählt. Seitdem ist sie Mitglied des Bundestages. Seit dem Jahr 1994 ist sie zudem Mitglied des Bundesvorstandes der CDU und außerdem seit 2005 Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

**Michael Borchard** studierte Politische Wissenschaft, Neuere Geschichte und Öffentliches Recht in Bonn und war Stipendiat der Journalistischen Nachwuchsförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung. 1998 wurde er zum Dr. phil. promoviert. Michael Borchard arbeitete als Redenschreiber für Helmut Kohl und war 1998 bis 2003 Referatsleiter für Reden in der Thüringer Staatskanzlei. Seit 2003 ist er in der Konrad-Adenauer-Stiftung und leitet die Hauptabteilung Politik und Beratung.

**Michael Frieser** studierte Rechtswissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg. Seit 2009 ist er direkt gewählter Bundestagsabgeordneter für den Wahlkreis Nürnberg-Süd und Schwabach und seit 2011 integrationspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Daneben ist Michael Frieser Mitglied des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und Präsidiumsmitglied der Deutsch-Israelischen Gesellschaft.

**Winfried Kluth** studierte Rechtswissenschaft und Geschichte an den Universitäten Bonn und Münster und promovierte 1987 zum Dr. iur. an der Universität Münster. Im Jahr 1996 erfolgte seine Habilitation an der Universität zu Köln. Winfried Kluth ist seit dem Jahr 2000 Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt und ist unter anderem seit 2005 Mitherausgeber und Schriftleiter der „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik“.

**Günter Krings** studierte als Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung Rechtswissenschaften in Köln und Internationales Recht an der Temple University in Philadelphia. 2002 wurde er mit einer staatsrechtlichen Dissertation promoviert. Günter Krings ist seit 1985

Mitglied der CDU und ist seit 2002 Abgeordneter im Deutschen Bundestag. 2008 wurde Günter Krings zum Justiziar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gewählt. Seit der Bundestagswahl 2009 verantwortet er für seine Fraktion die Bereiche Recht, Innen, Sport und Ehrenamt, Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler.

**Armin Laschet** studierte Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten München und Bonn. Von 1994 bis 1998 war er Abgeordneter im Deutschen Bundestag und im Anschluss daran von 1999 bis 2005 Mitglied des Europäischen Parlaments. Von 2005 bis 2010 war er Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration. Seit 2008 ist Herr Laschet Mitglied des Bundesvorstands der CDU Deutschlands und seit 2012 Vorsitzender der CDU Nordrhein-Westfalen und stellvertretender Bundesvorsitzender der CDU Deutschlands.

**Aygül Özkan** studierte in Hamburg Rechtswissenschaften. Sie war Mitglied im Integrationsbeirat der Hansestadt Hamburg und von 2008 bis April 2010 Abgeordnete der Hamburgischen Bürgerschaft, Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses sowie Mitglied im Sozial- und Gleichstellungsausschuss. Bis Juni 2010 war sie außerdem stellvertretende Landesvorsitzende des Landesverbands der CDU Hamburg. Von 2010 bis 2013 schließlich war Aygül Özkan Niedersächsische Ministerin für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration. Seit 2010 ist sie Mitglied im Bundesfachausschuss Inneres und Integration der CDU Deutschlands. In diversen Stiftungen engagiert sie sich ehrenamtlich. Sie ist seit 2012 Mitglied im Bundesvorstand der CDU Deutschlands.

**Hans-Gert Pöttering**, Mitglied des Europäischen Parlaments, ist seit 2010 Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung. Von 2007-2009 war er Präsident des Europäischen Parlaments. Zuvor, von 1999-2007, war er Vorsitzender der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament. Von 1999-2009 war er Mitglied im Präsidium und im Bundesvorstand der CDU Deutschlands, seitdem ist er in den Bundesvorstand kooptiert. Von 1994 bis 1996 arbeitete er als Leiter der Arbeitsgruppe der EVP an der Ausgestaltung des Vertrags von Amsterdam mit. Er studierte Rechtswissenschaften, Politik und Geschichte in Bonn und Genf.

**Katharina Senge** studierte Religionswissenschaft, Politikwissenschaft sowie Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Freien Universität Berlin und der Università La Sapienza in Rom. Seit 2011 ist sie Koordinatorin für Zuwanderung und Integration in der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind Fragen der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Zuwanderern, Integrationspolitik und Islam in Deutschland.

**Dietrich Thränhardt**, Professor emeritus, lehrte von 1980 bis 2008 Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung an der Universität Münster. 1990 bis 1991 war er Gastprofessor an der ICU Tokyo, von 2002 bis 2003 Fellow am Netherlands Institute for Advanced Study, Wassenaar, sowie von 2008 bis 2009 an der Transatlantic Academy in Washington. Dietrich Thränhardt ist Herausgeber der „Studien zur Migration und Minderheiten“ und Vorsitzender des Steuerungsausschusses des „Mediendienstes Integration“.

**Hacı-Halil Uslucan** studierte Psychologie, Philosophie und Literaturwissenschaft an der Freien Universität Berlin sowie der Technischen Universität Berlin. 1999 promovierte er, 2006 erfolgte seine Habilitation im Fach Psychologie an der Universität Magdeburg. Seit 2010 ist er wissenschaftlicher Direktor des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung sowie Professor für Moderne Türkei-studien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen.

**Christian Wulff** studierte im niedersächsischen Osnabrück Rechtswissenschaften mit wirtschaftswissenschaftlichem Schwerpunkt. 1994 wurde er für die CDU in den niedersächsischen Landtag gewählt. Im Juni desselben Jahres war er Landesvorsitzender seiner Partei in Niedersachsen. Nach den Landtagswahlen 2003 wurde Christian Wulff zum Ministerpräsidenten gewählt und in dieser Position im Februar 2008 bestätigt. Zwischen 2010 und 2012 war er der zehnte Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland.



Deutschland ist ein Einwanderungsland. Im Gegensatz zu historischen Einwanderungsländern wie den USA oder Kanada sind wir noch auf der Suche nach einem gemeinsamen Selbstverständnis.

Schon jetzt setzen sich Menschen unterschiedlicher Herkunft gemeinsam für gesellschaftliche Interessen ein. Dieses bürgerschaftliche Engagement verbindet und lässt ein neues „Wir-Gefühl“ entstehen.

Viele Zuwanderer fühlen sich mit Deutschland und ihrem Herkunftsstaat gleichermaßen verbunden und möchten zwei Staatsbürgerschaften. Können wir das akzeptieren?

Diese und andere Fragen haben wir mit Politikern und Wissenschaftlern kontrovers und ergebnisoffen diskutiert. Dieser Band gibt Debattenbeiträge wieder und möchte aufzeigen, dass Integrationspolitik nur gelingt, wenn „alte“ und „neue Deutsche“ gemeinsam das neue Wir-Gefühl gestalten.

[www.kas.de](http://www.kas.de)

