

Grenzen der Integrationspolitik

- Eine integrationspolitische Sicht

Vortrag von Anton Rütten im Rahmen des 22. Bocholter Forums am 14.11.2021

Sehr geehrte Frau Teixeira, sehr geehrter Herr Kelttek, sehr geehrter Herr Riesgo,

ich danke Ihnen herzlich für die Einladung zur Übernahme eines aktiven Parts im Rahmen des 22. Bocholter Forums. Ich hatte die Freude, schon den gestrigen Tag mit Ihnen verbringen zu sein. Können. Und ich bin von der konzentrierten, sachlichen und kreativen Atmosphäre dieses sehr besonderen Events politischer Bildung beeindruckt und sehr angetan. Umso mehr ist es mir eine Ehre, hier heute mit Ihnen in den Austausch zu kommen.

Als ich vor über einem Jahr auf die Teilnahme an dieser Tagung angesprochen worden bin, ging ich zunächst davon aus, dass das Thema meines Beitrags „Die Grenzen der Integration“ lauten würde. Und ich habe mir gleich Gedanken darüber gemacht, was ich denn dazu sagen könnte.

Ich, der selber keine Migrationserfahrung hat,

Ich, dem die drei Jahre, die ich außerhalb Kölns in Düsseldorf gelebt habe, schon zu viel waren,

Ich, der immer das Privileg hatte, zur Dominanzgesellschaft zu gehören.

Als alter, weißer Mann hätte ich mich dem Thema nur philosophisch nähern können.

War das gewünscht?

Eher nicht. Und so war ich dann dankbar, als mir die kleine, aber wichtige Nuance in der letztlichen Überschrift über meinem Vortrag mitgeteilt wurde: „Die Grenzen der Integrationspolitik.“ Und damit das Gewollte dann auch ganz klar umrissen war, der Zusatz. „ aus integrationspolitischer Sicht.“

Ja! Dazu kann ich etwas sagen, und dazu sage ich auch gerne etwas. Denn diesbezüglich verfüge ich tatsächlich über eigene Erfahrungen.

Über Erfahrungen aus 25jähriger Tätigkeit in den jeweils für die Integrationspolitik zuständigen Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen.

Über Erfahrungen mit dem Ausloten von Grenzen.

Über negative Erfahrungen mit Grenzen für das eigene Handeln.

Über Erfahrungen mit erfolgreichen Grenzüberschreitungen.

Über sie will ich heute berichten.

Allerdings muss ich hinzufügen: Seit drei Jahren bin ich kein integrationspolitischer Akteur mehr. Insofern nehme ich aktuell nicht wirklich die Ihnen im Untertitel versprochene ‚integrationspolitische Sicht‘ ein, sondern argumentiere heute aus einer Außensicht und versuche sozusagen die ‚integrationspolitische‘ Brille aufzusetzen.

Und damit das Ganze nicht zu sehr subjektiv und anekdotisch wird, versuche ich, mich an folgende Gliederung zu halten:

- die Bedeutung von Grenzen als räumliche Trennlinien zwischen Nationalen oder föderale Hoheitsgebieten,
- die Begrenzung bzw. Eingrenzung von Integrationspolitik durch politische Setzungen
- Möglichkeiten der Grenzerweiterung.

Obwohl es in den Kontext gehört, werde ich nicht auf Rassismus und Rechtspopulismus, nicht auf Identitätspolitik, nicht auf das Konzept der postmigrantischen Gesellschaft eingehen. Nicht eingehen können, denn es würde den zeitlichen Rahmen sprengen.

Bevor ich nun aber in das erste Kapitel einsteige, möchte ich kurz klarmachen, von welchem Begriffsverständnis ich ausgehe, wenn hier zum Einen von ‚Grenzen‘, zum Anderen von ‚Integrationspolitik‘ die Rede ist.

Mit dem Titel „Grenzen der Integrationspolitik“ verbindet man wohl in erster Linie die Frage danach, über welche Spielräume die Integrationspolitik verfügt und über welche nicht;

also: „Wo liegen die Möglichkeiten von Integrationspolitik und wo enden diese?“ Darauf werde ich dann selbstverständlich auch eingehen.

Aber zuvor will ich mich und Sie mit der Frage befassen: „Was bedeuten Grenzen für die Integrationspolitik?“ Und damit meine ich Grenzen im Sinne von Trennlinien zwischen verschiedenen Hoheitsgebieten, oder wie es bei wikipedia heißt: „Eine Grenze ist der Rand eines Raumes und damit ein Trennwert, eine Trennlinie oder eine Trennfläche. Grenzen können geographische Räume begrenzen.“

Die Befassung mit diesem Aspekt ist unerlässlich, denn - wie Sie alle wissen - für das Recht oder die Chance auf einen legalen Aufenthalt und auf Integration ist für das Individuum, das nach Deutschland, nach NRW, nach Bocholt einwandert, die Frage ganz entscheidend, innerhalb welcher Landesgrenzen die eingewanderte Person geboren und von wo sie ausgewandert ist.

Soviel zu den beiden Bedeutungen des Begriffs ‚Grenzen‘ in meinem Referat. Einen weiteren Aspekt der Bedeutung des Grenzbegriffs hat gestern Herr Hillje angesprochen, als er auf die Strategie der Rechtspopulisten zu sprechen kam, die erfolgreich die Haltung der geschäftsführenden Kanzlerin 2015 als widerrechtliche „Grenzöffnung“ markiert haben, obwohl die innereuropäischen zwischen den EU-Staaten vertragsgemäß bereits lange offen waren. Die auf Destabilisierung sinnenden Akteur*innen der AFD und ihr völkisches Umfeld haben damit nicht nur das ihnen nahestehende Publikum erreicht, sondern auch seriöse Medien wie den Deutschlandfunk zur Verwendung dieses - falschen - Sprachgebrauchs motiviert. Und damit haben sie vom rechten Rand aus das Bild in die Mitte der Gesellschaft transportiert, die Regierung gebe den Schutz ihrer Bevölkerung auf und locke gleichsam eine Migrantenfut ins Land.

Als ‚Integrationspolitik‘ mit der Betonung auf ‚Integration‘ verstehe ich im Kontext der heutigen Tagung das politische Handeln von staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, das ausdrücklich auf die Teilhabe und die Chancenverbesserung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte ausgerichtet ist und die Verbesserung des Zusammenlebens in der Vielfalt der Herkunft, Ethnien, Muttersprachen und religiösen Bekenntnisse zum Ziel hat. ,

Integrationspolitik' mit der Betonung auf ‚Politik‘ verstehe ich als ein Handeln von Parlamenten, Regierungen, Parteien und Verbänden, das mit den Instrumenten der Rechtsetzung, der Schaffung von auf Dauer angelegten Institutionen, Organisationen und Einrichtungen der Durchführung von Modellen und Förderprogrammen und mit den Mitteln der Information und der Förderung von Meinungsbildungsprozessen Einfluss auf gesellschaftliche Wirklichkeit nimmt.

Also:

Nach diesem Verständnis sind Integrationspolitik und Migrationspolitik zwei verschiedene Politikfelder. ‚Migrationspolitik‘ meint - verkürzt gesagt - Entscheidungen des Außen- und des Innenministeriums des Bundes bezüglich der Einreiseerlaubnisse, der Visa-Erteilungen und der Aufenthaltstitel.

Keine Frage: Es gibt enge Zusammenhänge und gemeinsame Schnittmengen zwischen beiden Politikfeldern. Aber sie müssen voneinander unterschieden werden. So wie es auch für das Verhältnis von Bildungspolitik und Integrationspolitik zueinander gilt. Das ist ja auch an dem Vortrag von Christiane Bainski deutlich geworden. Bildungspolitik ist nichts ohne integrationspolitische, und Integrationspolitik ist nichts ohne bildungspolitische Zielsetzungen. Aber bei beiden handelt es sich um eigenständige politische Handlungsfelder.

Noch eine letzte Vorbemerkung zu der von mir verwendeten Begrifflichkeit. Ich werde heute keine großen Unterschiede machen zwischen Arbeitskräftewanderung, Familiennachzug und Flucht. Ich spreche deshalb meist übergreifend von Einwanderung und von Eingewanderten. Denn ob ein Aufenthalt nur vorübergehend oder dauerhaft ist, ob der/die Eingewanderte im Laufe seines/ihrer Lebens in Deutschland umfassende Zugehörigkeit zur Gesellschaft erreicht, das steht zu Beginn einer einzelnen Wanderungsgeschichte noch nicht fest. Aber diese individuelle Geschichte ist Teil eines gesellschaftlichen Geschehens, das am treffendsten nicht mit Migration oder Zuwanderung, sondern klar mit ‚Einwanderung‘ zu beschreiben ist.

Ich komme nun zu der **Bedeutung von Grenzen für die Integrationspolitik, von ‚Grenzen‘ im Sinne räumlicher Trennlinien**. Und da müssen zumindest drei verschiedene Ebenen angesprochen werden:

- die Grenzen zwischen der EU und den Drittstaaten,
- die Grenzen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union
- die Grenzen zwischen den Bundesländern.

Ja, es gibt auch Unterschiede von Kommune zu Kommune. Das wissen diejenigen unter Ihnen, die in kommunalen Integrationsräten aktiv sind, nur zu gut.. Jede Gemeinde, jede kreisfreie Stadt, jeder Kreis haben ihre spezifische Ausgangslage, viele haben darauf unterschiedliche Antworten. Aber hier will ich es bei der Erwähnung auch der Relevanz von Stadtgrenzen für die Integrationspolitik belassen, ohne näher darauf einzugehen.

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

die Bedeutung von räumlichen Grenzen für das Aufenthaltsrecht und die daraus abzuleitenden Chancen auf Teilhabe und Integration sind so vielfältig, vielschichtig und verdammt kompliziert, dass ich sie weder vollständig noch hinreichend ausdifferenziert darstellen kann. Das wäre ein Thema für eine ganze Seminarreihe.

Deshalb werde ich nur kurz einige mir besonders wichtig erscheinende Konsequenzen darstellen, die Grenzen unmittelbar oder mittelbar auf die Integrationspolitik haben bzw. haben können.

Und ich denke, dass ich Ihnen auf der ersten Ebene, nämlich der Ebene der Grenzen zwischen dem **EU-Raum und den Drittstaaten**, am wenigsten werde sagen müssen.

Die meist sehr traurige und erschreckende Berichterstattung über den Schutz der EU-Außengrenzen - sei es in der Ägäis, vor der libyschen Küste oder an der weißrussisch-polnischen Grenze - macht uns immer wieder drastisch klar, welche Welten manchmal zwischen der Europäischen Union und den sogenannten Drittstaaten liegen. Es macht in Bezug auf Aufenthalts-, Teilhabe- und Integrationsrechte innerhalb der EU und damit auch in Deutschland bzw. in Nordrhein-Westfalen einen enormen Unterschied aus, ob jemand im türkischen Edirne oder im nicht weit entfernten griechischen Alexandroupolis, im weißrussischen Grodno oder dem nahen polnischen Bialystok, im marokkanischen Tanger oder im keine 20 km entfernten spanischen Tarifa geboren wurde.

Ob jemand Unionsbürger*in oder Drittstaatler*in ist.

Die Außengrenze der EU kann entscheiden, ob z. B. ein Anspruch auf Einreise, auf Aufenthalt, auf die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses, auf den Bezug von Sozialleistungen oder auch auf die Teilnahme an Integrationskursen besteht.

Internationale Grenzen wirken also massiv auf die Lebenswirklichkeit und die Integrationschancen der Eingewanderten.

Und - das ist für das heutige Thema wichtig - die Außengrenze setzt der Integrationspolitik im Innern Grenzen. Grenzen ihrer Handlungsoptionen.

Doch auch innerhalb der EU gibt es je nach Mitgliedstaat unterschiedliche rechtliche und politische Ausgangsbedingungen für die Integration Eingewanderter bzw. die Integrationspolitik. Denn Integration und Teilhabe sind nicht ausdrücklich Gemeinschaftsrecht der Union. Diesbezüglich sind die 27 Mitgliedstaaten der Union unabhängig.

Um das zu verdeutlichen, muss ich gar nicht erst auf Staaten wie Polen oder Ungarn verweisen, für die bekanntermaßen die systematische Abwehr von Geflüchteten und sonstigen Einwander*innen gängige Praxis ist.

Wirkmächtige Unterschiede im jeweiligen nationalen Recht gibt es auch auf nationaler Ebene zwischen liberalen europäischen Mitgliedstaaten, die durchaus ihre Einwanderungsrealität anerkennen.

Das betrifft zum Beispiel die Frage, ob eine Pflicht oder ein Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen besteht. Unterschiede gelten aber auch für das Recht auf politische Teilhabe. Wie Sie wissen, können Unionsbürger*innen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU als ihrem Herkunftsland leben, dort an den Kommunalwahlen teilnehmen. Für die sogenannten Drittstaatler*innen gilt dieses Recht nicht. Jedenfalls nicht in Deutschland und in zwölf weiteren Mitgliedstaaten der EU. In vierzehn Ländern hingegen, besteht auch für Nicht-Unionsbürger*innen grundsätzlich die rechtlich verbrieft Möglichkeit an Kommunalwahlen teilzunehmen.¹

Dabei handelt es sich um die Staaten Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien

¹ <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/184440/wahlrecht-fuer-drittstaatsangehoerige> ; vom Autor aktualisiert hinsichtlich des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU; zuletzt aufgerufen am 4.11.2021

und Ungarn. Vier dieser Staaten - Estland, Litauen, Slowenien und Ungarn - erlauben den dort lebenden Drittstaatsangehörigen lediglich das aktive, nicht aber das passive Recht an Kommunalwahlen teilzunehmen.

Ich habe eben gesagt, dass in diesen Ländern ‚grundsätzlich‘ das Kommunale Wahlrecht gilt. Der Grundsatz wird in den genannten Ländern von Voraussetzungen begleitet. Diese sind wiederum von Land zu Land unterschiedlich. Sie betreffen vor allem die Aufenthaltsdauer und den Aufenthaltstitel.

Neben der Bundesrepublik Deutschland schließen die Staaten Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik und Zypern Drittstaatsangehörige immer noch von Kommunalwahlen aus.

Demokratische Partizipation - ein zentraler Wert westlicher Gesellschaften, eine Leitidee der Europäischen Union - ist also innerhalb der EU tatsächlich ungleich verteilt.

Geht man davon aus, dass die Möglichkeit zur aktiven politischen Teilhabe am eigenen Wohnort die individuelle und die kollektive Integration nicht nur in die Stadtgesellschaft begünstigen, dann sehen wir an diesem Beispiel, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten der EU durchaus unterschiedlich ausfallen.

Sie mögen fragen, inwiefern dies die Integrationspolitik schwächt. Die Antwort lautet: Wenn diejenigen, deren Situation Integrationspolitik beeinflussen, verbessern will, sich an den Wahlen nicht beteiligen dürfen, dann gewinnen die Stimmen derjenigen an Gewicht, diejenigen aber, die die Integrationspolitik, die Migration, die Integration grundsätzlich für überflüssig halten. Das fehlende Wahlrecht schwächt die Durchsetzungsfähigkeit integrationspolitischer Konzepte und stärkt populistische und rechtsextremistische Kräfte, die dem Ideal völkischer Reinheit dröhnen.

Ähnlich divers, mit dem Kommunalen Wahlrecht verhält es sich mit den nationalen Rechtsgrundlagen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ohne dies in allen Details auszuführen: Auch diesbezüglich sind die Voraussetzungen für die politische Teilhabe nicht in Deutschland geborener Ausländer*in-

nen ungünstiger als in Ländern wie zum Beispiel Frankreich, Schweden, Belgien, Irland oder Italien.² Dort ist die doppelte Staatsangehörigkeit zulässig. In Deutschland soll sie prinzipiell vermieden und nur in Ausnahmefällen hingenommen werden. Allerdings: Seit vielen Jahren bildet die vermeintliche Ausnahme die Mehrheit der Einbürgerungsfälle. Im Jahre 2019 wurden beispielsweise 61,9 % der Antragsteller*innen eingebürgert und konnten ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit beibehalten. Das galt sogar zu 100% für Menschen aus Polen, Portugal, Marokko, Ungarn und Rumänien. Aber nur für 8,9% der antragstellenden Türkeistämmigen und für 7,0 % der Menschen aus Ghana.³

Wenn aber insgesamt die gewollte Ausnahme, also die doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft, tatsächlich die große Mehrheit der Fälle bildet, frage ich mich, welchen Sinn es macht, an dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festzuhalten. Zumal es die Menschen je nach Herkunft ganz unterschiedlich trifft.

Ich bin jedenfalls davon überzeugt, dass es für die Integrationspolitik und ihre Erfolge sehr wichtig ist, welche Perspektiven Eingewanderte bezüglich der umfassenden Wahrnehmung von Staatsbürgerrechten haben.

Und welche Wirkung es auf die Betroffenen hat, dass Menschen, die zum Teil vierzig, fünfzig und mehr Jahre bei uns leben, arbeiten, Steuern zahlen, nie in ihrem Leben haben wählen können, das muss ich Ihnen nicht groß beschreiben.

Deutschland stärkt auf diese Weise nicht nur das Gefühl, nein es produziert die praktische Erfahrung von Nichtzugehörigkeit. Ob gewollt oder ungewollt, die Wirkung ist massiv. Und mit den Mitteln von Integrationspolitik kann sie nicht aufgefangen werden.

Man kann nur hoffen, dass die nun verhandelnden Koalitionspartner dieses Manko im Staatsangehörigkeitsrecht anerkennen und beheben werden. Jedenfalls versprechen SPD, Grüne und FDP in ihrem sogenannten Sondierungspapier, das ja Grundlage der lau-

² <https://www.bundestag.de/resource/blob/478084/e1c1c844102ac6a8753c2f1ee9f44302/wd-3-035-13-pdf-data.pdf>; zuletzt aufgerufen am 2.11.2021

³ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/einbuengerungen-2010210197004.pdf?__blob=publication-

fenden Koalitionsverhandlungen ist: „Daher wollen wir ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht schaffen.“⁴

Bevor ich nun zum dritten Teil meiner Ausführungen komme, will ich im Blick auf die gerade erwähnten Defizite politischer Teilhabe und Repräsentation zwei Paradoxien ansprechen, die meines Erachtens die Absurdität deutscher Demokratiescheu in Bezug auf Eingewanderte verdeutlichen:

Nehmen wir erstens das Geschwisterpaar, das in den späten 80er Jahren von der Türkei ausgewandert ist. Volkan, damals 23, ging nach Köln und bekam einen guten Job bei Ford. Burhan, seinerzeit 21 Jahre alt, erhielt die Chance, in Frankreich bei Renault zu arbeiten. Beide haben sich beruflich weiter entwickelt und in ihrer je eigenen neuen Heimat ein gutes Leben geschaffen. 2018 ist Volkan immer noch nicht Deutscher, weil er nicht einsieht, weshalb er die Staatsangehörigkeit seines Herkunftslandes aufgeben sollte. Burhan hingegen hat seit einigen Jahren zwei Pässe. Ihre stellte sich die Frage nach Aufgabe der türkischen Staatsangehörigkeit nicht. Beide Brüder sind nun jenseits der 50 sind sozial gut gestellt. Da sucht Ford Ingenieure mit der spezifischen Qualifikation, die Burhan mitbringt. Da die Kinder aus dem Haus sind und ihn in Köln Familie erwartet, beschließen er und seine Frau, diese letzte große Veränderung ihres Lebens zu wagen - sie ziehen nach Pulheim an der Kölner Stadtgrenze. Bei der Kommunalwahl 2020 in NRW leben sie schon ein Jahr in Köln und fühlen sich wohl. Sie freuen sich, dass sie als Unionsbürger*in mit französischer Staatsangehörigkeit an den Wahlen zum Stadtrat teilnehmen zu können. Aber so richtig kennen sie die politischer Landschaft in ihrer neuen Umgebung noch nicht. Deshalb bittet Burhan seinen Bruder Volkan um Rat. Und er ist erschrocken; denn Volkan zischt ihn zornig an: „Was ist das für eine Sch..... Ich lebe hier seit mehr als 30 Jahren, mehr als mein halbes Leben. Und Du bist gerade ein Jahr hier und darfst wählen. Was haben die gegen mich?“

Diese berechnete Frage kann ihm sein Bruder sicher nicht beantwortet; die Frage müsste ihm die Politik beantworten. Und da war es vor allem die CDU/CSU die anders als SPD, GRÜNE, Linke und auch Teile der FDP der Idee des Kommunalen Wahlrechts für Drittstaatler konsequent ablehnend gegenüber gestanden haben.

⁴ zitiert nach: <https://www.tagesspiegel.de/downloads/27709590/1/sondierungspapier-15-10-21.pdf>; aufgerufen am 8.11.2021

Zweites Paradox: Vorhin habe ich Ihnen die Quoten der Einbürgerungen unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit im Verhältnis zu den entsprechenden Antragstellungen genannt. Es ist wohl wenig überraschend, dass die meisten Unionsbürger*innen Deutsche werden konnten, ohne ihre Herkunftsstaatsangehörigkeit aufgeben zu müssen. Aber Sie mögen sich gefragt haben, weshalb auch 100% der Menschen aus Marokko - oder zum Beispiel auch aus dem Iran - die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen können und gleichwohl ihren alten Pass behalten dürfen? Das hat folgenden Hintergrund: Wenn der Herkunftsstaat eines oder einer Eingewanderten diesen prinzipiell nicht aus seiner Staatsangehörigkeit entlässt, und diese Entlassung ist Voraussetzung für die Übernahme der deutschen Staatsangehörigkeit, oder wenn der Herkunftsstaat die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit von unzumutbaren Voraussetzungen abhängig macht, zum Beispiel von der Zahlung einer hohen Gebühr oder dem Verzicht auf Erbansprüche, dann akzeptiert der deutsche Staat tatsächlich auch die Mehrstaatigkeit des/der Eingewanderten. Das macht ja für den Betroffenen Sinn.

Aber welchen Sinn macht es, dass die Bundesrepublik es von den Gegebenheiten in anderen Ländern abhängig macht, ob sie jemanden deutsches Staatsbürgerin oder Staatsbürger werden lässt? Für mich ist das ein Stück Aufgabe staatlicher Souveränität.

Oder lassen Sie es mich zuspitzen: Würde Herr Erdogan morgen verfügen, dass jede*r Türk*in, die eine andere Staatsangehörigkeit annehmen und deshalb aus der türkischen Staatsangehörigkeit entlassen werden möchte, für diesen Verwaltungsakt - sagen wir - 8.000 € bezahlen müsste, dann würde wohl jede(r) Verwaltungsrichter(in) das für unzumutbar halten und der Beibehaltung der Herkunftsstaatsangehörigkeit zustimmen.

In letzter Konsequenz heißt das: Deutschland ziert sich seit Jahren Mehrstaatigkeit als Folge von gewachsener internationaler Mobilität und als Merkmal moderner Gesellschaften anzuerkennen und überlässt somit den Herkunftsländern von Eingewanderten einen enormen Einfluss auf die inneren Verhältnisse. Sicherlich ist das nicht gewollt. Aber gerade das ist so problematisch. Vor allem - aber nicht nur - konservative Politiker*innen handeln aus so irrationalen Impulsen wie der Heimatpflege heraus. Ohne nüchtern auf die Folgen Ihres Handelns zu schauen. Ich komme zur dritten Ebene, auf der Grenzen sich auf die Integrationspolitik auswirken. Auf die innerdeutsche Ebene. Und damit auf den Föderalismus.

Es macht durchaus im Hinblick auf integrationspolitische Instrumente und Strukturen einen Unterschied, ob ich als Mensch mit Einwanderungsgeschichte in Nordrhein-Westfalen oder in einem anderen Bundesland lebe. Man sieht es ganz deutlich am Beispiel der Integrationsräte. Es gibt nicht viele Bundesländer mit einer vergleichbaren rechtlichen Regelung. Und es gibt meines Wissens kein anderes Bundesland, in dem auch der Verbund der Kommunalen Integrationsräte, also etwas dem Landesintegrationsrat Vergleichbares, gesetzlich verankert wäre.

Und auch die Kommunalen Integrationszentren gibt es (bislang) nur in Nordrhein-Westfalen.

Nordrhein-Westfalen hat, und das darf man in aller Bescheidenheit feststellen, eine einzigartige integrationspolitische Infrastruktur.

Dass es dazu gekommen ist, hat vor allem damit zu tun, dass hier in NRW sehr früh auch auf der politischen Ebene Institutionen geschaffen wurden, deren Aufgabe es war und ist, sich dauerhaft mit integrationspolitischen Themen und Problemen zu beschäftigen und dafür Lösungen zu entwickeln.

So hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen schon seit vielen Jahren, nämlich seit der von 1995 bis 2000 währenden 12. Legislaturperiode, einen für Migrations- und Integrationsfragen zuständigen Fachausschuss. Zunächst hieß dieses Gremium ‚Ausschuss für Migrationsangelegenheiten‘, bis heute heißt es ‚Integrationsausschuss‘. Die Schaffung dieses Fachgremiums im Parlament hatte zur Folge, dass nun jede Fraktion Mitglieder zu benennen hatte, die als Fachleute und Anwält*innen für die Integrationspolitik fungierten. Integrationspolitische Fragen wurden spätestens mit diesem Schritt der institutionellen Verankerung von Integrationspolitik im Parlament regelmäßig zu Themen im Landtag. Integrationspolitik bzw. Migrationspolitik wurde gleichsam durch die Existenz des Ausschusses von einem Nebenschauplatz parlamentarischen Handelns zu einem seiner Hauptaufgabenfelder. Und nicht zuletzt ist es diesem Ausschuss zu verdanken, dass es seit mehr als zwei Jahrzehnten zwischen den Parteien diesseits der AfD einen breiten und belastbaren integrationspolitischen Konsens gibt.

Nordrhein-Westfalen war das erste Flächenland mit solch einem Fachausschuss. Und auch auf der Regierungsseite war NRW vorneweg.

Es war die Regierung Dr. Rüttgers, unter der 2005 bundesweit das erste Integrationsministerium geschaffen wurde. Und wie Sie wissen, war Armin Laschet nicht nur der erste

Integrationsminister bundesweit, nein Minister Laschet hat damals auch bundesweit wichtige Impulse für die angemessene Wertschätzung und Unterstützung von Integrationspolitik geliefert.

War es 2005 nur NRW, das ein Ministerium mit dem Begriff ‚Integration‘ in seiner Bezeichnung hatte, so sind es heute nur noch drei Bundesländer, bei denen ‚Integration‘ - bzw. ‚Migration‘ wie in Thüringen oder ‚gesellschaftlicher Zusammenhalt‘ wie in Sachsen - nicht im Ministeriumsnamen vorkommt: Es handelt sich um Niedersachsen, das Saarland und um Sachsen-Anhalt. In allen drei Ländern wird Integrationspolitik als Aufgabe des für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zuständigen Ressorts wahrgenommen. In allen drei Ländern gibt es Integrationsbeauftragte. Aber in allen drei Ländern versteht man offensichtlich ‚Integrationspolitik‘ nicht als eine Kernaufgabe des Regierungsgeschäfts, wenn man die Bezeichnung der Ministerien als Indikator dafür nimmt.

Schaut man sich die 13 Bundesländer an, die Integration im Titel tragen, dann stellt man fest, dass der Zuschnitt der Ministerien sehr unterschiedlich ist. Grob gesagt kann man sagen, dass es Länder gibt, in denen die Integrationspolitik entweder

- als Teil der Sozialpolitik
- oder als Teil der Gleichstellungs- und Familienpolitik
- oder als Teil der Innenpolitik verstanden wird.

Anmerkung: Darüber, in welchem Ressort in Mecklenburg-Vorpommern künftig Integration angesiedelt sein soll, entscheiden an diesem Wochenende die Parteitage der SPD und der Linken in diesem Bundesland.

Auch bezüglich des Ressortzuschnitts des Integrationsministeriums sticht NRW heraus. Denn hier wurde die Zuständigkeit für die Integrationspolitik nicht in das Innen- oder das Sozialressort verlegt, sondern hier wurden Aufenthaltsrecht und Flüchtlingspolitik aus dem Innenministerium herausgenommen und mit der Integrationspolitik aus dem früheren Sozialressort zusammengeführt und als je eigenständige Abteilungen in den Kontext des familienpolitischen Handelns gestellt. So heißt das federführende Ressort unter der Leitung von Minister Dr. Stamp Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, kurz MKFFI.

Liebe Kollegen und Kolleginnen, Sie sehen, dass es je nach Bundesland deutliche Unterschiede dahingehend gibt, wie die Integrationspolitik im Kabinett, in der Regierungs-

mannschaft verankert ist. Und so kann es auch nicht überraschen, dass nur in fünf Bundesländern überhaupt eine gesetzliche Grundlage für die Landesintegrationspolitik besteht: Landesintegrationsgesetze gibt es - in der Reihenfolge ihres Entstehens - in Berlin, in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein (seit Juni dieses Jahres). Im Land Thüringen befindet sich ein Teilhabe- und Integrationsgesetz in Planung und Vorbereitung. Die Koalitionspartner in Mecklenburg Vorpommern, SPD und Linke, kündigen in ihrem Koalitionsvertrag ein modernes Integrations- und Teilhabegesetz an. In den übrigen Ländern, sie machen die Mehrheit der Länderfamilie aus, fehlt es an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.

Das heißt auch, dass Ziele, Funktion, Aufgaben, Instrumente und finanzielle Ausstattung von Integrationspolitik dort keine rechtsverbindliche Grundlage haben, Integrationspolitik irgendwie undefiniert bleibt.

Währenddessen berät der Landtag knapp zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen bereits über dessen Novelle, über mögliche Nachbesserungen, ja über weitere Aufwertung und mehr Verbindlichkeit.

Um diesen Teil zu der Bedeutung von Grenzen für die Integrationspolitik abzuschließen, fasse ich kurz zusammen:

1. Räumliche Grenzen im zwischenstaatlichen Sinne haben für die Integrationspolitik eine kaum zu unterschätzende Relevanz.
2. Die verbleibenden Spielräume für integrationspolitisches Handeln auf der Ebene des Bundes und der Länder bleiben aber durchaus erheblich.
3. Den verschiedenen Landesregierungen der letzten Jahre in NRW kann man nur schwerlich nachsagen, dass sie nicht aktiv diese Spielräume nutzen bzw. genutzt hätten, um den Stellenwert von Integrationspolitik sowie deren Instrumentarium zu verbessern.

Und damit komme ich zum zweiten Teil meiner Ausführungen:

Begrenzungen bzw. Eingrenzungen der Integrationspolitik durch politische Setzungen .

Darin werde ich u. a. auf folgende Fragen eingehen:

Auf welcher Grundlage und mit welchen Mitteln arbeitet Integrationspolitik?

Inwiefern ist Integrationspolitik ein Anhängsel anderer Fachpolitiken?

Was bedeutet es, dass Integrationspolitik häufig als Querschnittspolitik bezeichnet wird?

Es geht also jetzt nicht mehr um Grenzen als räumliche Trennlinien, sondern um die Legitimation und die Ausstattung von Integrationspolitik. Um Legitimation durch rechtliche Grundlagen oder politische Beschlüsse. Und um Ausstattung mit Finanzen, Strukturen, Personal.

Und dazu gehe ich noch einmal zurück auf die Bundesebene. So wichtig und beachtlich das Engagement von Kanzlerin Merkel bei der Durchführung ihrer Integrationsgipfel auch war,

und so sehr man auch den verschiedenen Integrationsbeauftragten der letzten Jahre auf Bundesebene Einsatz, Sachverstand und Beharrlichkeit attestieren kann, so wenig institutionelle Absicherung, rechtliche Grundlage und finanzielle Ausstattung hat die Integrationspolitik auf Bundesebene bislang erfahren. So ist die Funktion der Beauftragten allenfalls eine Art Vertretung der Interessen von Eingewanderten und möglicherweise ein Korrektiv, das schon mal etwas Gutes anstoßen oder auch etwas Schlimmeres verhindern kann. Aber, obwohl die jeweilige Staatsministerin für Migration, Flüchtlinge und Integration beim Bundeskanzleramt angesiedelt war und ist, fehlte es dieser Behörde doch immer wieder an Durchsetzungskraft. Denn unmittelbaren Einfluss auf das Handeln des zuständigen Ministers hat der Apparat der Beauftragten eben nicht.

Und wer ist - man muss ja sagen noch - im Bund der federführende Bundesminister für die Integration?

Man muss sich das wirklich fragen, denn auf Bundesebene trägt noch kein Ressort einen Begriff wie ‚Integration‘, ‚Migration‘ oder ‚gesellschaftlicher Zusammenhalt‘ im Titel.

Für jemanden, der die deutsche Politik nicht ständig verfolgt und sich von außen über die entsprechende Zuständigkeit im Bundeskabinett informieren möchte, wird es deshalb nicht einfach sein, die richtige Antwort zu finden.

Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, wissen es selbstverständlich. Für Integration ist im Bund der Minister des Innern, für Bau und Heimat federführend zuständig. Und der heißt -

noch - Horst Seehofer. Eben jener Horst Seehofer, der vor drei Jahren meinte: „Die Migrationsfrage ist die Mutter aller politischen Probleme in diesem Land.“⁵

Um den hinter diesem Zitat steckenden Zynismus erkennen und bewerten zu können, muss man wissen, dass Seehofer diesen Satz wenige Tage nach einem Gewaltverbrechen sagte, bei dem im Rahmen eines Streites zwischen zwei Gruppen nach dem Chemnitzer Stadtfest 2018 ein deutscher Staatsbürger mit kubanischem Elternteil von einem jungen Geflüchteten durch Messerstiche getötet worden war. Dieser fürchterliche Gewaltakt führte in der Folge dazu, dass rechte Gruppierungen tagelang „fremd“ aussehende Menschen bedrohten, verfolgten, durch die Stadt hetzten. Indem der Minister für innere Sicherheit und für Integration öffentlich so gesprochen hat, wie ihn die Presse damals zitiert hat, hat er Rassisten und Völkische in ihrer Auffassung bestätigt, dass es keine Probleme gebe, wenn es nie zu Migration und zu einer vielfältigen Zusammensetzung von Gesellschaft gekommen wäre.

Das ist deprimierend. Und es relativiert diesen Akt von Rassismus nicht, dass seinerzeit der sicher nicht der demokratischen Ausgewogenheit verdächtige Hans-Georg Maaßen Präsident der Verfassungsschutzes war und dieser erfolgreich seinem Minister weismachen konnte, die Hetze der Rechten gegen vermeintliche Fremde sei eine Erfindung der extremen Linken. Wenn Seehofer so etwas sagt, handelt er rassistisch. Oder, weil er der Desinformation seines hohen Beamten aufgesessen ist, naiv. Beides erfüllt nicht die Anforderungsbedingungen an einen Bundesintegrationsminister.

Hört oder liest man das besagte Zitat, könnte man ja auf den Gedanken kommen, dass jemand, der die Lage so wie Seehofer einschätzt, der Integrationspolitik in seinem Ressort einen besonderen Stellenwert einräumen würde, um die „politischen Probleme in diesem Land“ zu lösen. Aber weit gefehlt. Man muss schon suchen, um in der Selbstdarstellung des betreffenden Bundesministeriums zu erfahren, wo nun die ‚Integrationspolitik‘ des Bundes im operativen Sinne, also nicht im Sinne der Beauftragtenfunktion, organisatorisch verortet ist. Ich habe im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 15 Abteilungen gezählt. Eine davon, die Abteilung M wird ausgewiesen als die Abteilung

⁵ im Interview mit Michael Bröcker und Eva Quadbeck: „Migrationsfrage ist die Mutter aller Probleme“ https://rp-online.de/politik/deutschland/horst-seehofer-lehnt-stichtagsregelung-fuer-fluechtlinge-als-fachkraefte-ab_aid-32736207. Rheinische Post 6. September 2018, zitiert nach: <https://beruhmte-zitate.de/autoren/horst-seehofer/>; zuletzt aufgerufen am 6.11.2021

für Migration/Flüchtlinge/Rückkehrpolitik.⁶ Da wundert es wenig, dass andere Ministerinnen bzw. Minister aus dem scheidenden Kabinett offensiver mit dem Thema Integration und Chancengleichheit umgegangen sind als der dafür zuständige Minister. Denken sie an Ex-Familienministerin Franziska Giffey, an Bundesarbeitsminister Heil oder auch an die Bundesbildungsministerin Anja Karliczek.

Nun wissen wir ja alle, dass dem Bundesministerium des Innern das BAMF als wichtige Bundesbehörde nachgeordnet ist und dass von dort zahlreiche und wichtige Impulse für die praktische Integrationspolitik in Deutschland ausgehen. Und tatsächlich, auch wenn der Begriff ‚Integration‘ nicht im Behördennamen auftaucht, so findet man doch auf der Homepage des BAMF eine Vielzahl wichtiger Informationen zum Thema. ‚Integration‘ erscheint dort als eine von vier Aufgaben des BAMF neben Migration/Aufenthalt, Asyl/Flüchtlingsschutz und Rückkehr. Praktisch aber tritt das BAMF vor allem im Kontext der Integrationskurse in Erscheinung. Was nachhaltige Integration angeht, fällt es - zumindest nach seiner Krise in der Folge der hohen Asylzahlen in 2015 und den Folgejahren - nicht mehr besonders auf.

Soviel also zur institutionellen Verankerung von Integrationspolitik auf Bundesebene in einem von der Innenpolitik geprägten Behördenumfeld.

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Ob der Begriff ‚Integration‘ in einer Ressortbezeichnung vorkommt oder nicht, ist nicht entscheidend. Aber es kann ein Indikator sein dafür, wie wichtig ein Politikfeld von einer Regierung genommen wird.

Von daher möchte ich ganz vorsichtig Zwischenbilanz ziehen und behaupten, dass die jetzige Bundesregierung das Politikfeld ‚Integration‘ institutionell eher eingehegt denn gestärkt hätte. Man hat, um auf die Frage der Grenzen der Integrationspolitik zurückzukommen, die Grenzen eher eng gesteckt und nur teilweise Neuland erschlossen. Darauf komme ich später noch zurück.

Ein weiterer Indikator für die Reichweite und die Bedeutung eines Politikfeldes ist neben den Verwaltungsstrukturen die Zahl und die Regelungstiefe entsprechender Gesetze oder anderen rechtlicher Instrumente.

⁶ <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/das-bmi/abteilungen-und-aufgaben/abteilungen-und-aufgaben-node.html#doc9390452bodyText5>, zuletzt aufgerufen: 6.11.2021

Auf der Bundesebene sind es vor allem zwei Gesetze, die für die Bestimmung dessen, was Integrationspolitik ist, was sie leisten soll und was sie leisten kann, entscheidend waren und es bis heute sind: Da ist zum Einen das sogenannte Zuwanderungsgesetz von 2005 und zum Anderen das Integrationsgesetz aus dem Jahre 2016.

Das Zuwanderungsgesetz, das in seinem Langtitel „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ hieß, war eine Reaktion auf den umfassenden und bis heute aus meiner Sicht immer noch wegweisenden Bericht der sogenannten Zuwanderungskommission unter der Leitung der früheren Bundestagspräsidentin Prof. Dr. Rita Süßmuth. Diese im Jahr 2000 vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily eingesetzte Fachkommission hatte u. a. die Unübersichtlichkeit der integrationspolitischen Strukturen, Aufgaben und Leistungen des Staates - damit gemeint waren Bund und Länder - kritisiert und die Schaffung entsprechender Institutionen und Rechtsgrundlagen empfohlen.

Das „Integrationsgesetz“ von 2016 war eine Reaktion auf die 2015 einsetzende drastische Zunahme von Flüchtlingsmigration in Deutschland.

Bei beiden Gesetzeswerken, dem ‚Zuwanderungsgesetz‘ und dem ‚Integrationsgesetz‘ handelt es sich um Artikelgesetze. Ein Artikelgesetz stellt kein in sich geschlossenes Gesetzeswerk aus mehreren aufeinander bezogenen Paragraphen dar, sondern es enthält einzelne Artikel, die jeweils Bezug auf bereits vorhandene Gesetze nehmen. Und so begründete das Zuwanderungsgesetz vor allem neue Regelungen im bis dahin geltenden Ausländerrecht, während das spätere Integrationsgesetz Änderungen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), des SGB III (Arbeitsförderung), des SGB XII (Sozialhilfe), des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes und des AZR-Gesetzes enthielt.

Das Integrationsgesetz war seinerzeit Grundlage für restriktive Maßnahmen, wie z. B. die Wohnsitzauflage für Geflüchtete, aber auch für integrationspolitische Förderansätze - wie

die Ausweitung des Orientierungsteils im Rahmen der Integrationskurse und die Verbesserung des Zugangs von jungen Menschen mit einer Duldung zu einer beruflichen Ausbildung.

Gleichwohl: Aus historischer Sicht war sicherlich der Artikel 1 des Zuwanderungsgesetzes der bis heute wichtigste für eine Bestimmung von Integrationspolitik. Dieser Artikel entspricht dem ‚Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet‘, kurz dem Aufenthaltsgesetz.

Immerhin wurden mit dem Aufenthaltsgesetz als zentralem Teil des Zuwanderungsgesetzes die Grundlagen für das Recht und die Pflicht auf den Besuch eines Integrationskurses (Kapitel 3, Integration, §§ 43-45a), für die Arbeit des BAMF (Abschnitt 2, § 75) und das Amt der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration (Kapitel 8, §§ 92-94) gelegt. Ohne jeden Zweifel: das waren wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer institutionalisierten Integrationspolitik.

Aber das Aufenthaltsgesetz ist deswegen noch kein wirkliches Integrationsgesetz. Es ist im Kern immer noch ein Gesetz, das auf dem in der Tradition des preußischen Polizeirechts stehenden auf Gefahrenabwehr ausgerichteten Ausländerrecht basiert und lediglich einzelne Regelungen zu integrationspolitischen Aspekten enthält. Von den insgesamt mehr als 100 §§ des Aufenthaltsgesetzes beziehen sich gerade einmal neun auf die oben genannten integrationspolitischen Teile. Zum Vergleich: Zur Begründung der Ausreisepflicht enthält das Aufenthaltsgesetz acht, zur Durchsetzung der Ausreisepflicht vierzehn einzelne §§.

Einem sehr detaillierten Regelwerk für das Handeln von Innenbehörden auf Bundes- und Länderebene und von Ausländerbehörden in den Kommunen steht also immer noch eine relativ knappe und grobe Bestimmung integrationspolitischer Aufgaben, Institutionen und Instrumente des Staates gegenüber.

Lassen Sie mich diesen Teil abschließend noch auf das 2019 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz eingehen: Es ist das jüngste der Gesetze, das eine gesellschaftlich breite Debatte ausgelöst hat und vermeintlich von integrationspolitischer Relevanz ist. Und es ist das erste Gesetz, in dem der Begriff ‚Einwanderung‘ auftaucht. Aber für dieses Gesetz gilt, dass es zwar den Bedarfen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt nach Fachkräf-

ten insbesondere im Bereich von Gesundheitspolitik und Pflege begegnet, aber dass es keinerlei wesentliche Standards für die Konkretisierung und Verbesserung der Teilhabe- und Integrationsrechte eben jener erwünschten Fachkräfte geschaffen hat.

So komme ich mit Blick auf die Bundesebene zu der ernüchternden Erkenntnis, dass es rechtlich nur wenige Grundlagen für die Vermessung eines normierten integrationspolitischen Auftrags und der entsprechenden praktischen Handlungsansätze gibt.

Die bereits erwähnte Gesetzgebung auf Länderebene kann dies nicht ausgleichen. Die Lücken, die der Bund im nationalen Recht lässt, kann das einzelne Land in der Regel nicht schließen, sondern allenfalls deren Auswirkungen relativieren.

Und so bleibt es insgesamt bei der Feststellung, dass Integrationspolitik zwar immer wieder in aller Munde sein mag und für viele Probleme, Versäumnisse und Missstände in der Gesellschaft als verantwortlich angesehen wird, aber dass sie sachlich betrachtet, kaum über die institutionellen und rechtlichen Grundlagen verfügt, um den hohen Erwartungen an sie tatsächlich gerecht werden zu können. Sie ist zu sehr begrenzt. Besser: Sie wird zu sehr begrenzt.

Womit hängt das zusammen?

Erste Antwort: Integrationspolitik ist ein relativ neues Politikfeld in Deutschland. Erst sehr langsam ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Integrationspolitik entstanden und gewachsen. Der Blick auf die unterschiedlichen Situationen in den Ländern hat gezeigt, dass die Integrationspolitik noch immer nicht überall in der ersten Reihe der politischen Handlungsfelder angekommen ist.

Zweite Antwort: Andere etablierte Politikfelder waren - gefühlt - immer schon da. Das gilt u.a. für die Innenpolitik und das gilt für die Sozialpolitik. Und nach der 1955 einsetzenden gezielten Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften waren es innen- und sozialpolitische Rechtsinstrumente, mit denen man auf die neue Situation der „Gastarbeiterschaft“ reagierte. Aufenthaltsrechtliche ‚Ausländerfragen‘ waren selbstverständliche Zuständigkeit der auf Gefahrenabwehr gerichteten Ordnungspolitik. Und für den Schutz der ‚Ausländer*innen‘ vor sozialer Marginalisierung sollten die Gesetze reichen, auf denen der Sozialstaat fußte.

‚Schutz‘ und ‚Versorgung‘ waren Leitlinien der Politik. Da man bekanntermaßen nur von vorübergehenden Aufenthalten der Angeworbenen ausging, sah man das allgemein als ausreichend an. ‚Teilhabe‘, ‚Mitwirkung‘, ‚Integration‘ waren noch keine Marken. So übersah man bis in die 70er Jahre hinein, dass Deutschland nicht nur die Heimat für Arbeitnehmer*innen geworden war, sondern auch für Familien, für Frauen, für Kinder, für Jugendliche. Bildungs- und gleichstellungspolitische Herausforderungen, die heute von der Integrationspolitik aufgegriffen und behandelt werden, wurden also viel zu spät in ihrer gesamtgesellschaftlichen Relevanz erkannt.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, es ist ja nicht mein Auftrag, heute über die Geschichte von Integrationspolitik zu referieren. Aber erlauben Sie mir noch eine kurze Anmerkung:

Gesetze können in ihrer gesellschaftlichen Auswirkung weit über die Intentionen hinausgehen, die ihre Urheber*innen ursprünglich hatten. Während in Staat und Gesellschaft die Teilhabe von Eingewanderten lange Zeit stiefmütterlich behandelt worden ist, wurde sie in vielen Betrieben von Beginn an praktiziert. Denn die Mitwirkungsrechte des aus den frühen 50er Jahre stammenden Betriebsverfassungsgesetzes zielten auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - ohne Unterscheidung nach Herkunft oder Muttersprache. Und so waren Gewerkschaften und Betriebe ganz wesentlich dafür verantwortlich, dass die Situation und die Potenziale der Eingewanderten öffentlich wahr- und ernstgenommen wurden.

Zurück zum heutigen Stellenwert von Integrationspolitik. Der Blick auf die unterschiedliche Architektur der zuständigen Länderministerien und die kurze Rückschau auf den Beginn der Einwanderung in der Bundesrepublik sollten zeigen, dass zunächst aus innen- und sozialpolitischen, später auch aus bildungspolitischen Konzepten und Instrumenten ein Politikfeld entstanden ist, das heute zwar als ‚Integrationspolitik‘ bezeichnet wird, das jedoch - flächendeckend auf die Bundesrepublik gesehen - noch kein eindeutiges und allgemein anerkanntes Profil besitzt. Ja, teilweise wird ‚Integrationspolitik‘ immer noch als ein Anhängsel etablierter Politikfelder begriffen.

Aber in Bezug auf unser Bundesland kann man mit Fug und Recht sagen, dass sich ‚Integrationspolitik‘ erfolgreich sowohl von der Innen- als auch von der Sozialpolitik emanzipiert hat. Das sieht man am Zuschnitt des Integrationsressorts,

an der Arbeit des Integrationsausschusses im Landtag,
an der Existenz eines von den demokratischen Fraktionen gemeinsam getragenen Teilhabe- und Integrationsgesetzes,
an der Arbeit von 54 Kommunalen Integrationszentren,
am leistungsfähigen Netzwerk von Integrationsagenturen in Trägerschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege,
an den mehr als 40 Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit,
an der Vielzahl und der Vielfalt sozial, kulturell und politisch engagierter Migrantenorganisationen und
last but not least an den 100 Integrationsräten und sieben Integrationsausschüssen in NRW sowie ihrem Zusammenschluss, dem Landesintegrationsrat.

Anrede, das mag sich jetzt wie ein Werbeblock für das Land und seine Regierungen anhören. Aber glauben sie mir, viele Akteure im Bund und in den Ländern schauen mit Respekt auf die integrationspolitische Infrastruktur in NRW und sehen sie als Anregung und Vorbild für die Weiterentwicklung in ihren Zuständigkeitsbereichen.

Insofern kann man also auch feststellen, dass Grenzen als politische Setzungen deutlich leichter auszuweiten und zu verschieben sind, als die physischen Regionalgrenzen. Hierfür sind der politische Wille und die gesellschaftliche Akzeptanz entscheidend.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen weiteren Punkt beleuchten: Uns allen ist schon die Aussage begegnet: „Integrationspolitik ist Querschnittspolitik“. Für die Integrationsräte in NRW ist das Alltag. Und für die Kommunalen Integrationszentren von Aachen bis Wuppertal ist die Wahrnehmung von Querschnittaufgaben ein pflichtiger Handlungsschwerpunkt.

Was bedeutet dieses Selbstverständnis von Integrationspolitik im Hinblick auf Zuständigkeitsgrenzen?

Wer die Teilhabe von und die Chancengleichheit für Eingewanderte entwickeln und sichern will, kommt nicht umhin, bildungspolitische, wohnungsbaupolitische, arbeitsmarktpolitische, familienpolitische, wirtschaftspolitische, kulturpolitische und einige weitere Aspekte in seine Analyse und seine Lösungsansätze einzubinden. „Integrationspolitik“ ist also an einem Produkt interessiert und ausgerichtet, ja sie definiert sich sogar darüber,

das sie nicht aus eigener Kraft heraus herstellen kann. Sie ist auf die Mitwirkung anderer Politik- und Verwaltungsfelder angewiesen, auf deren Bereitschaft und Sensibilität.

„Integrationspolitik“ als Querschnittspolitik hat diesbezüglich vor allem auf kommunaler Ebene und in unserem Bundesland Einiges bewegt. Aber es handelt sich hierbei um Sisyphusarbeit, bei der man immer wieder an Grenzen stößt. Grenzen, die u. a. dadurch markiert werden, dass die anderen Politikfelder über ein stärkeres institutionelles und rechtliches Fundament verfügen und auch über ein großes Beharrungsvermögen.

Und so stellt sich die Frage, ob und ggf. wie „Integrationspolitik“ gestärkt und die Grenzen für ihre Wirksamkeit ausgeweitet werden können.

Damit komme ich zum letzten Teil meines Vortrages:

Möglichkeiten der Grenzerweiterung durch eine selbstbewusste Einwanderungspolitik

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

Lange, viel zu lange war Deutschland ein Einwanderungsland wider Willen. Obwohl die Bevölkerungsstatistiken längst eindeutig waren, obwohl bereits die dritte Generation, also die Enkelgeneration der ehemaligen Gastarbeiter*innen in unsere Gesellschaft hineinwuchs, vermied man in großen Teilen der Politik und der Öffentlichkeit die Begriffe „Einwanderung“ und „Eingewanderte“. Der Satz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ war vor allem, aber nicht nur aus der konservativen Richtung der Politik zu hören.

Die sogenannte Süßmuth-Kommission, multidisziplinär und überparteilich zusammengesetzt, war es, die vor rund 20 Jahren feststellte: „Faktisch ist Deutschland seit langem ein Einwanderungsland. Seit 1954 sind rund 31 Millionen Deutsche und Ausländer in die Bundesrepublik gezogen. 22 Millionen Menschen haben das Land im gleichen Zeitraum verlassen.“, um dann zu folgendem Ergebnis zu kommen: „Die in der Vergangenheit vertretene politische und normative Festlegung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ ist als Maxime der Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden.“⁷

⁷Zusammenfassung des sogenannten Süßmuth-Berichts zitiert nach: <http://www.fluechtlingsrat.org/download/berkommzusfas.pdf>, zuletzt aufgerufen am 7.11.2021

Das hielt den damals für die Integrationspolitik zuständigen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble laut eines Berichts des Tagesspiegels vom 7. Dezember 2006 bei der Eröffnung eines Integrationskongresses der Caritas nicht davon ab zu sagen: „Wir waren nie ein Einwanderungsland und wir sind’s bis heute nicht“.⁸ In der Diskussion machte er zwar deutlich, dass er die Tatsache der Einwanderung nicht leugnen wolle, aber dass Deutschland deshalb noch lange nicht vom Selbstverständnis her Einwanderungsland sei.“

Und genau in dieser Auffassung, die immer noch sehr verbreitet ist, sehe ich die Ursache für zahlreiche Schwierigkeiten und Hemmnisse von Integrationspolitik. Auch wenn heute keine der Parteien des demokratischen Spektrums die Einwanderungsrealität offensiv leugnet, wird doch noch viel zu wenig getan, um Einwanderung als ganzheitlichen und langwierigen Prozess auf allen politischen Ebenen als solche zu gestalten und zu stützen. Und darin sehe ich in gewisser Weise ein Fortleben der alten Lebenslüge. Ein Land, das wie unseres, künftig ohne jeden Zweifel Einwanderung benötigt und Einwanderung erfahren wird, darf es sich nicht erlauben, auf eine Einwanderungspolitik zu verzichten, die sich als solche auch versteht.

So lange die Sicherheitsperspektive die Frage danach, wer wie lange zu uns kommen darf, einseitig dominiert, und so lange Integrationspolitik erst dann einsetzen darf, wenn der Rechtsstatus eines/einer Eingewanderten eindeutig geklärt bzw. verfestigt ist, so lange wird der Erfolg von Integrationspolitik begrenzt bleiben. Integrationspolitik könnte und sollte aber Grundlage und Teil einer Einwanderungspolitik sein, die Migrationssteuerung - und dazu gehört auch Begrenzung - , die Schaffung und Wahrung von Teilhaberechten und von Chancengleichheit zur Aufgabe hat. Eine solche Einwanderungspolitik nähme ihren Anfang bei der Anwerbung von Einwanderungswilligen und fände ihr Ende in der Übernahme der umfassenden Staatsbürgerrechte durch Eingewanderte.

Wollten wir Integrationspolitik in diesem Sinne zu einer strategiegestützten, systematischen Einwanderungspolitik transformieren, bedürfte es dazu der Erfüllung verschiedener Voraussetzungen.

⁸ <https://www.tagesspiegel.de/politik/wir-sind-kein-einwanderungsland/783936.html>; zuletzt aufgerufen am 8.11.2021

Es bedürfte der Schaffung von gesetzlichen Grundlagen zur differenzierten Normierung der Rechte und der Instrumente von Einwanderungspolitik sowie zur Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Darauf aufbauend bedürfte es der verbindlichen institutionellen Verankerung von Einwanderungspolitik als Handlungsfeld in den Ministerien des Bundes und der Länder bzw. in den Dezernaten und Ämtern der Kommunen. Einwanderungspolitik braucht Einwanderungsbehörden. Und Einwanderungsbehörden wären keine Ausländerbehörden, so wie sie auch keine Einrichtung der sozialen Arbeit wären. Einwanderungsbehörden wären aber auf die Zusammenarbeit mit Ordnungsbehörden, mit Bildungsstätten und mit Trägern der sozialen Arbeit weiter angewiesen.

Schließlich bedürfte es zur Verwirklichung einer Einwanderungspolitik vor allem des politischen Willens, ebenso wie beim Klimaschutz und bei der Digitalisierung auch in der Migrations- und Integrationspolitik zu zukunftsfähigen Konzepten und Strukturen gelangen zu wollen. Deshalb wäre es auch wichtig, Einwanderung als institutionalisiertes Handlungsfeld parlamentarischer Arbeit nicht nur im NRW-Landtag zu betrachten.

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

Gestern hat uns Prof. Plamper den Mut zur Utopie nahegelegt. Er hat uns ermuntert, die positiven Narrative, die es im Kontext von Einwanderung und gesellschaftlicher Vielfalt gibt, offensiv zu kommunizieren.

Aber hat da nicht jemand gesagt: „Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen.“⁹ Ja. Dieser Satz stammt aus dem Jahr 1980. Ihn sprach der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt.

Ich finde, nicht jede Vision ist eine unbedeutende Träumerei. Nein. Visionen sind immer auch das Weiterdenken von realer Gegebenheiten. Anders als Helmut Schmidt frage ich mich, wer eigentlich den Menschen hilft, die keiner Visionen fähig sind. Müssen die nicht erst recht zum Arzt?

⁹ <https://www.ndr.de/geschichte/koepfe/Helmut-Schmidt-Die-besten-Zitate,schmidtzitate102.html>; zuletzt aufgerufen am 8.11.2021

Denn wie könnten wir die Grenzen unseres Denkens und Handelns überwinden, wenn wir uns intellektuell immer nur innerhalb dieser bewegen. Aber Geschichte ist immer die Geschichte von Grenzverschiebungen. Und Politik wird immer auch daran gemessen, ob sie bestehende Handlungsspielräume nicht nur nutzt, sondern auch ausweitet, also ob sie in der Lage ist, Grenzen des Handelns zu verschieben.

Ich hoffe, ich konnte zeigen, dass Integrationspolitik eine wechselvolle Geschichte genommen und sich im Föderalismus durchaus unterschiedlich entwickelt und dabei zum Teil frühere Einschränkungen überwunden hat. Ich wollte außerdem zeigen, dass Integrationspolitik weiterer Bemühungen zur Schaffung eines institutionellen und rechtlichen Unterbaus bedarf, um tradierte Einschränkungen zu überwinden. Und ich wollte für die Idee einer selbstbewussten, unaufgeregten, und unideologischen Einwanderungspolitik werben.

So visionär ist das nach meiner Ansicht gar nicht. Die bis 2017 regierende rot-grüne Koalition hat mit dem Modellversuch „Einwanderung gestalten“ den Weg in eine Politik eingeschlagen, die versucht, die wirkmächtigen Gegensätze zwischen sicherheits- und ordnungspolitischen Handeln von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung einerseits, und Sozial- und Bildungseinrichtungen andererseits besser miteinander abzustimmen. Die seit 2017 regierende Koalition von CDU und FDP hat diesen Impuls nicht nur aufgegriffen, sondern ihn in Form des mit erheblichen Mitteln ausgestatteten ‚Kommunalen Integrations-Managements‘ flächendeckend verankert.

Ich halte das für ein gutes und ein vielversprechendes Beispiel dafür, wie aus der Integrationspolitik heraus ein umfassenderes Konzept, ein Konzept von Einwanderungspolitik erwachsen könnte.

Auch für eine solche Politik blieben die eingangs beschriebenen geographischen Grenzen wohl eine äußere Wirksamkeitsschranke. Aber hinsichtlich der Beschränkungen durch politische Setzungen könnte ein einwanderungspolitischer Gesamtansatz, der entsprechende gesetzliche und institutionelle Grundlagen schafft, erhebliche Verbesserungen der Wirksamkeit dessen erzielen, was wir derzeit noch Integrationspolitik nennen.

Im Mai 2000 hielt der damalige Bundespräsident Johannes Rau eine Rede mit dem Titel „Ohne Angst und ohne Träumereien- gemeinsam in Deutschland leben“. Ich finde, das

könnte heute auch das Motto sein für das Projekt „Von der Integrationspolitik zur selbstbewussten Einwanderungspolitik“¹⁰.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Ihre Geduld.

¹⁰ https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2000/05/20000512_Rede2.html; zuletzt geöffnet am 8.11.2021

Anhang

Bundesländer Ministerien - Stand: 5.November 2021

Baden-Württemberg: Ministerium für Soziales, Gesundheit und **Integration**

Bayern: Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und **Integration**

Berlin: Senatsverwaltung für **Integration**, Arbeit und Soziales

Brandenburg: Ministerium für Soziales, Gesundheit, **Integration** und Verbraucherschutz

Bremen: Senatorin für Soziales, Jugend, **Integration** und Sport

Hamburg: Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und **Integration**

Hessen: Ministerium für Soziales und **Integration**

Mecklenburg-Vorpommern: Ministerium für Soziales, **Integration** und Gleichstellung

Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und **Integration**

Rheinland-Pfalz: Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und **Integration**

Sachsen: Staatsministerium für Soziales und **Gesellschaftlichen Zusammenhalt**

Schleswig-Holstein: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, **Integration** und Gleichstellung

Thüringen: Ministerium für **Migration**, Justiz und Verbraucherschutz

Niedersachsen: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Integration in Abteilung Jugend/Familie)

Saarland: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Integration gehört zur Abteilung Frauen/Gleichstellung), Ministerin Bachmann ist Integrationsbeauftragte

Sachsen-Anhalt: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (noch kein aktueller Orgaplan, Stand: 4.11.21)

Zuständiger Ausschuss des Bundesrats: Arbeit, Integration und Sozialpolitik