

RAT FÜR MIGRATION e.V.
(RfM)

**Integration und Illegalität
in Deutschland**

herausgegeben von Klaus J. Bade

Dieses Heft kann angefordert werden beim

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
D-49069 Osnabrück
Tel. 0541/969-4384 (Fax: -4380)
email: imis@uni-osnabrueck.de
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

oder bei der

Freudenberg Stiftung
Freudenbergstraße 2
69469 Weinheim, Bergstraße
Tel.: 06201/17498
Fax: 06201/13262
e-mail: info@freudenbergstiftung.de

Gefördert durch die Freudenberg Stiftung, Weinheim

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

1. Auflage August 2001

© 2001 Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)

Redaktion, Druckvorbereitung und Satz: Jutta Tiemeyer, IMIS
Druck: Grote Druck, Bad Iburg
ISBN 3-9803401-1-2

Inhalt

Vorwort. <i>Von Dieter Oberndörfer</i>	5
---	---

Einleitung: Integration und Illegalität. <i>Von Klaus J. Bade</i>	7
--	---

Erster Teil: Integration in Deutschland

Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben. <i>Von Dieter Oberndörfer</i>	11
---	----

Integration und Bildung: Konsequenzen für Schule und Lehrerbildung. <i>Von Marianne Krüger-Potratz</i>	31
---	----

Sprache und Integration. <i>Von Hans H. Reich</i>	41
--	----

Vom ›katholischen Arbeitermädchen vom Lande‹ zum ›italienischen ›Gastarbeiterjungen‹ aus dem Bayerischen Wald‹. Zu den neuen Disparitäten im deutschen Bildungssystem. <i>Von Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt</i>	51
---	----

Zweiter Teil: Illegalität in Deutschland

Die ›Festung Europa‹ und die illegale Migration. <i>Von Klaus J. Bade</i>	65
--	----

Leben in der Illegalität. <i>Von Rainer Münz, Stefan Alscher und Veysel Özcan</i>	77
--	----

Aus der Beratungsarbeit mit Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung im Caritas-Migrationsdienst Berlin. <i>Von Ulrika Zabel</i>	91
---	----

Resolution des Rates für Migration zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität	101
--	-----

Anhang

Die Autorinnen und Autoren	107
----------------------------------	-----

Vorstand und Mitglieder des Rates für Migration e.V. (RfM)	111
--	-----

Vorwort

Der bundesweite wissenschaftliche Rat für Migration (RfM) verfolgt die anstehenden Entscheidungen zur umfassenden Gestaltung von Migration und Integration durch Politikberatung und kritische Politikbegleitung mit langfristigen Perspektiven. Seine Mitglieder tragen durch die Mitwirkung in beratenden Gremien, durch interne Gutachten und publizistische Kommentare zur pragmatischen Diskussion der wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitisch eminent wichtigen Gestaltungsaufgaben im Bereich von Migration und Integration bei.

Der in diesem Jahr neu konstituierte Rat für Migration traf sich am 27./28. Juni 2001 in Berlin zu seiner ersten Mitgliederversammlung im Amadeu-Antonio-Haus. Voraus ging ein Workshop zum Thema ›Integration und Illegalität‹, der zwei Extrempunkte des aktuellen Umgangs mit der Zuwanderungsthematik aufgriff: die nunmehr in allen politischen Parteien erkennbare Bereitschaft zu mehr oder minder umfassender Gestaltung der regulären Zuwanderungs- und Integrationsprozesse und die Neigung zur Vernachlässigung oder sogar Verdrängung der irregulären Schattenseiten der Migration, mit denen alle Einwanderungsländer leben müssen.

Am Ende der Verhandlungen stand die Einigung auf eine humanitäre Aspekte betonende Resolution zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Sie wurde im Anschluß in einem Pressegespräch, das die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Frau Marieluise Beck, dankenswerterweise für den Rat für Migration arrangiert hatte, der Öffentlichkeit vorgestellt.

Den Höhepunkt und Abschluß des Berliner Treffens bildete ein Empfang des Rates für Migration bei Herrn Bundespräsidenten Dr. h.c. Johannes Rau (siehe S. 103), der gerade im Bereich von Fragen der Integration und der interkulturellen Begegnung in der Einwanderungssituation als steter Mahner hervorgetreten ist, insbesondere in seiner ›Berliner Rede‹ vom 12. Mai 2000. Der Bundespräsident, dem die Resolution des RfM ebenfalls übergeben wurde, informierte sich eingehend über die weiteren Pläne des Rates für Migration, vor allem über den für Sommer 2002 geplanten zweiten RfM-Migrationsreport.

Klaus J. Bade danke ich für die Konzipierung der Berliner Tagung und für die zügige Publikation ihrer Ergebnisse. Der Amadeu-Antonio Stiftung, in deren Räumlichkeiten die Sitzungen des Rates für Migration stattfinden konnten, danken wir für die freundliche Aufnahme, der Freudenberg Stiftung für die Förderung unseres Berliner Workshops und für die Finanzierung dieser Publikation.

Freiburg, im Juli 2001
Dieter Oberndörfer

Einleitung: Integration und Illegalität

Von Klaus J. Bade

Integration und Illegalität markieren zwei Extrempunkte von Inklusion und Exklusion im Einwanderungsland Deutschland:

Im Falle der gewollten und wohlfahrtsstaatlich begleiteten Integration von Arbeitswanderern auf Zeit und von Einwanderern auf Dauer gilt die zeitlich befristete und gegebenenfalls in der Partizipation begrenzte Inklusion (Arbeitswanderer) oder aber die unbefristete und unbegrenzte Inklusion verbunden mit voller Partizipation am Wohlfahrtsstaat und seinen sozialen Leistungssystemen.

Im Falle der aufenthaltsrechtlichen Illegalität gelten staatliche und soziale Ausgrenzung, öffentliche Stigmatisierung und nicht selten Kriminalisierung. Dennoch füllt die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine ökonomische Systemlücke, weil die euphemistisch als ›informeller Sektor‹ umschriebene Schattenwirtschaft mit ihrem konstitutiven Interesse am Lohndumping – neben der Schwarzarbeit einheimischer Beschäftigter und Arbeitsloser – auf die illegale Ausländerbeschäftigung in den Bereichen angewiesen ist, für die einheimische Schwarzarbeiter aufgrund der dort gebotenen Arbeits- und Lohnbedingungen nicht zu gewinnen sind.

Auf beiden Seiten, im Bereich der Integration wie im Bereich der Illegalität, sind im Einwanderungsland Deutschland noch viele Fragen offen:

Integration ist keine Einbahnstraße mit einseitigen Anpassungsleistungen, sondern ein gesellschaftliches Unternehmen auf Gegenseitigkeit, das beide Seiten, Aufnahme-gesellschaft wie Einwanderer, verändert, auch wenn den Einwanderern stets die größere Anpassungsleistung abzuverlangen ist. Deswegen aber auch ist Integration mehr als Deutschlernen und sozialkundliche Orientierungshilfe für Erwachsene sowie Schulbesuch für jugendliche Einwanderer. Es geht darum, Integration über diese unabdingbaren Kernelemente hinaus als eine beide Seiten einbeziehende gesellschaftspolitische Aufgabe im weitesten Sinne zu verstehen.

Das zeigen die Beiträge des ersten Teils: *Dieter Oberndörfer* umreißt die Gesamtaufgabe: Es geht um staatsbürgerliche, soziale sowie kulturelle Gleichberechtigung und daraus abgeleitete rechts-, sozial-, kultur- und im engeren Sinne bildungspolitische Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben, die auch ethnokulturelle Unterschiede nicht verhehlen, sondern konstruktiv einbeziehen. *Marianne Krüger-Potratz* und *Hans H. Reich* beleuchten

in ihren Beiträgen konkrete Probleme, Unzulänglichkeiten und Aufgaben unter besonderer Konzentration auf Schule und Spracherwerb. *Uwe Hunger* und *Dietrich Thränhardt* fragen im Vergleich der alten Bundesländer nach unterschiedlichen Schul- und damit auch Integrationserfolgen verschiedener Zuwanderergruppen sowie nach deren Abhängigkeit von der jeweiligen Bildungspolitik. Alle Beiträge bieten auf ihren Feldern Anregungen und konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Situation.

Dem Phänomen und Problem der Illegalität in Europa, in Deutschland im allgemeinen und in Berlin im besonderen gilt der zweite Teil: *Klaus J. Bade* beschreibt das Anwachsen von illegalen Zuwanderungen und Aufenthalten in Europa als Antwort auf die Abgrenzung Europas nach außen, die ihrerseits die Konsequenz der Entgrenzung Europas im Innern ist. Er beleuchtet Wege in die Illegalität und fragt am deutschen Beispiel nach pragmatischen Konzepten für den Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität, die nicht gleichbedeutend ist mit Kriminalität – im Gegensatz zu verbreiteten Vorurteilen und Fehleinschätzungen im monströs überzeichneten neuen Feindbild der ›illegalen Einwanderung‹.

Ausgehend von einer für den Berliner Senat für Stadtentwicklung erarbeiteten Expertise beleuchten *Rainer Münz*, *Stefan Alscher* und *Veysel Özcan* Lebensformen von illegal anwesenden und beschäftigten Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland und besonders in Berlin. *Ulrika Zabel* schildert aus der Erfahrung der Praxis der karitativen Beratungsarbeit die alltägliche Konfrontation mit dem Problem in Berlin, wo illegale Aufenthalte und Beschäftigungsverhältnisse besonders ausgeprägt sind. Pragmatische Vorschläge zur Verbesserung der Situation sind eingegangen in die am Ende beigefügte Berliner Resolution des Rates für Migration zur aufenthaltsrechtlichen Illegalität vom 27. Juni 2001. Ein Verzeichnis der Mitglieder des Rates für Migration beschließt das Heft.

Den Autorinnen und Autoren danke ich für die zügige Bereitstellung ihrer leicht überarbeiteten Vortragsmanuskripte. Der Berliner Erzbischöflich Beauftragten für Migrationsfragen, Schwester Cornelia Bührle rscj., danke ich für kritische Anregungen, der IMIS-Redaktion für die umsichtige Vorbereitung der Beiträge für den Druck.

Wissenschaftskolleg zu Berlin, Juli 2001

Klaus J. Bade

Erster Teil:

Integration in Deutschland

Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben

Von Dieter Oberndörfer

Als der deutschen Öffentlichkeit bewußt wurde, daß Millionen zugewanderter Ausländer nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkehren, sondern in Deutschland verbleiben würden, rückten im Streit über die Ausländerpolitik zunehmend Forderungen nach ›Integration‹ der Zuwanderer in den Mittelpunkt.

Der Begriff Integration blieb dabei unbestimmt, diffus und unreflektiert. Meist wurde so getan als ob jedermann wüßte, was Integration bedeute, was ihre Ziele und Formen seien. Viele, die sich dem Chor der Forderungen anschlossen, besaßen zu ihnen selbst keine klaren eigenen Vorstellungen. Die meisten meinten wohl mit Integration die Assimilierung der Ausländer, ihre Einschmelzung in die deutsche Gesellschaft mit folgendem Unsichtbarwerden. Da solche und andere Vorstellungen von Integration von vielen Ausländern aufgrund ihrer physischen Eigenschaften und kulturellen Überlieferungen nicht erfüllbar waren, konnten die Forderungen nach Integration sogar für die Verhinderung weiterer Zuwanderung instrumentalisiert werden.

Im Diskurs über Zuwanderung ist Integration ein normativer Begriff. Es geht bei ihm nicht um eine beliebige, sondern um die wünschenswerte Gestalt der Eingliederung in Politik, Gesellschaft und Kultur.

Das übergeordnete politische Ziel wünschenswerter Eingliederung – von Integration – ist im demokratischen Verfassungsstaat, in der Republik, die Identifikation mit seiner politischen Gemeinschaft, mit den politischen Werten ihrer Verfassung, Rechtsordnung und politischen Institutionen. Solche Identifikation ist ein ›ideales‹ Ziel, da es von allen, auch von den eingesessenen Bürgern, immer nur in unterschiedlichen Graden der Annäherung erreicht wird und kein sicherer Besitzstand ist.

Voraussetzungen für politische Identifikation und Integration sind die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung der Zuwanderer und der einheimischen Bürger sowie die Akzeptanz der Zuwanderer durch die Aufnahmegesellschaft.

Staatsbürgerliche und soziale Gleichberechtigung werden durch Einbürgerung und gleiche Rechte im Sozialstaat ermöglicht. Bei kultureller Gleichberechtigung wird den Zuwanderern das Recht eingeräumt, wie die

Einheimischen ihre eigenen kulturellen Werte und Überlieferungen innerhalb der durch die Normen der Verfassung (z.B. zur Stellung der Frau), durch Gesetze und Rechtsprechung bestimmten Grenzen selbst zu wählen und sich für sie einzusetzen.

Die Wirksamkeit staatsbürgerlicher, sozialer und kultureller Gleichberechtigung für politische Integration wird eingeschränkt oder sogar aufgehoben, wenn sie zwar formal eingeräumt, aber von der Aufnahmegesellschaft nicht oder nur sehr eingeschränkt akzeptiert und praktiziert wird. Die grundlegende Bedeutung der Akzeptanz durch die Aufnahmegesellschaft für Integration veranschaulicht das Beispiel der jüdischen Deutschen im zweiten Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Trotz formaler staatsbürgerlicher, sozialer und kultureller Gleichheit wurde diese von einflußreichen Akteuren und großen Segmenten der Gesellschaft nicht anerkannt. Trotz des Patriotismus und der bedeutenden Leistungen der jüdischen Deutschen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur blieb ihre politische Integration in die deutsche Gesellschaft ein Einwegunternehmen. Sie wurde nicht von breiter gesellschaftlicher Akzeptanz getragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Forderungen nach Integration müssen sich auf die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung der Zuwanderer und ihre Akzeptanz als gleichberechtigte Bürger durch die Aufnahmegesellschaft beziehen. Übergeordnete Ziele von Integration sind auf allen Ebenen der Gleichberechtigung die Identifikation mit dem demokratischen Verfassungsstaat, seinen Werten und seiner politischen und rechtlichen Ordnung. Der Integrationsbedarf ergibt sich aus den Postulaten staatsbürgerlicher, sozialer und kultureller Gleichberechtigung der Zuwanderer und aus möglichen Defiziten ihrer politischen und sozialen Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft. Es folgt eine Skizze wichtiger Aufgaben und Problembereiche der Integration.

Staatsbürgerliche Gleichberechtigung

Eine Grundbedingung von Demokratie ist die Identität von Staatsbürgern und daueransässiger Bevölkerung. Das Demokratieprinzip verbietet es, eine relevante Minderheit, die sich in einem demokratischen Verfassungsstaat niedergelassen hat, auf Dauer von der politischen Mitwirkung auszuschließen.¹ Die Normen des demokratischen Verfassungsstaates, so insbesondere Art. 3 GG zum Diskriminierungsverbot, haben universale Gültigkeit. Sie sollten zumindest im Bereich des eigenen Staates Geltung haben. Bei weiterer Zuwanderung muß sich das Legitimationsdefizit der deutschen Demokratie,

1 Oberndörfer/Berndt 1997, S. 179.

das sich aus dem Ausschluß vieler Millionen Ausländer von den Staatsbürgerrechten ergibt, noch mehr verstärken. Es muß daher durch eine aktive und innovative Einbürgerungspolitik möglichst bald abgebaut werden. Erst durch Einbürgerung werden Zuwanderer gleichberechtigte Mitglieder der politischen Gemeinschaft. Zuwanderer können sich erst dann an der politischen Willensbildung beteiligen, Interessen in sie einbringen und sich mit der politischen Gemeinschaft identifizieren – sich in sie integrieren.

Die Bilanz der Einbürgerungen ist in Deutschland trotz einer leichten Zunahme in den letzten Jahren angesichts von 7,3 Millionen Ausländern, von denen 22% in Deutschland geboren und 30% schon 20 Jahre und länger hier gelebt haben, insgesamt noch wenig beeindruckend. Frühere Höchstwerte der Einbürgerungsquoten in Deutschland von 0,6% in den Jahren 1992–1994 stiegen nach Einführung der Einbürgerung durch Geburt (*ius soli*) in den Jahren 1999 und 2000 auf Spitzenwerte von 1,9% und 2,6% aller Ausländer. Demgegenüber betrug die Einbürgerungsquote in den Niederlanden schon Anfang der 1990er Jahre 4% und stieg bis 1997 sogar auf 9%. Die Einbürgerungsquoten sind in klassischen Einwanderungsländern noch höher.

Schon durch einfache Maßnahmen könnte die Einbürgerungsquote angehoben werden. Viele Ausländer wissen nicht, wie sie in den Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis kommen können und welche Bedingungen für sie zu erfüllen sind. Daher muß für bessere Information gesorgt werden. Die Bedingungen für die ›unbefristete‹ Aufenthaltserlaubnis, der derzeitigen Voraussetzung von Einbürgerung, müssen liberalisiert und transparenter werden.

Dies gilt gerade auch für Zuwanderer mit zeitlich ›befristeter‹ Aufenthaltsberechtigung, die nach heutigem Recht formal nicht für den Erwerb der Staatsbürgerschaft in Betracht kommen. Unter ihnen gibt es viele, deren langfristiger Verbleib und Integration eine Bereicherung für Deutschland wäre.

Wichtig wäre daher für alle Statusgruppen die weitere Liberalisierung der Einbürgerungsbedingungen.² So würden z.B. durch Senkung der Aufenthaltsfristen für Anspruchseinbürgerungen nach der Praxis anderer Einwanderungsländer von acht auf fünf Jahre oder durch großzügigere Bestimmungen zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit bisherige Blockaden abgebaut werden. Auch wegen der bürokratischen Schwerfälligkeit der Einbürgerungen und ihrer immer noch bedeutenden finanziellen Kosten für ärmere Familien muß die Einbürgerungspraxis reformiert werden. Unterschiedliche Bearbeitungszeiten der Einbürgerungen und unterschiedliche Interpretatio-

2 Beauftragte für Ausländerfragen 2000, S. 24–36.

nen ihrer Bedingungen in den einzelnen Bundesländern, z.T. auch Blockadepolitik der zuständigen Stellen, zeigen, daß vieles verbesserungsfähig ist.³

Durch verbesserte Aufklärungsarbeit unter Zuwanderern müssen die langfristigen Vorteile einer Einbürgerung für die nachwachsende Generation bewußt gemacht⁴ und für Einbürgerung geworben werden. Eltern sollten darauf aufmerksam gemacht werden, daß ihren vom eigenen Herkunftsland meist entfremdeten Kindern durch eine klare Option für Deutschland auf lange Sicht bessere Zukunftschancen geboten werden.

Insgesamt aber hängt der Erfolg bei der Werbung für Einbürgerung und ihrer Liberalisierung letztlich von Änderungen der bisher dominanten Einstellungen zu Zuwanderung und den Rechten der Zuwanderer im Meinungsklima Deutschlands ab. Ein klares und entschlossenes, von einem breiten politischen Konsens getragenes Bekenntnis zur Öffnung für Zuwanderung – daß die Bundesrepublik nicht nur de facto Einwanderungsland ist, sondern ein Interesse an Einwanderer hat und sie willkommen heißt – ist eine entscheidende Voraussetzung zur Entkrampfung des durch Xenophobie und Ablehnung gestörten Verhältnisses vieler Ausländer zu den Deutschen.

Gerade weil die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der Einbürgerung für das Gros der Zuwanderer, für EU-Ausländer und Türken (25% bzw. 28% aller Ausländer) gering sind, muß ihr politischer Stellenwert aufgewertet werden. Einbürgerungen sollten nicht wie bisher sterile bürokratische Vorgänge bleiben, sondern wie in den USA und anderen Einwanderungsländern durch würdige Feiern in Gegenwart prominenter Vertreter der Politik und der weiteren Öffentlichkeit symbolisch aufgewertet werden.

Der amerikanische und französische Patriotismus wird über die Schulen und die symbolische Darstellung der Nation vermittelt. Bei aller berechtigten Skepsis vor dem möglichen Mißbrauch solcher Symbolik sollte auch in Deutschland auf politische Integration über republikanische Symbolik nicht verzichtet werden.

Gerade Neubürgern muß die Nation durch mehr Mut zu ihrer symbolischen Darstellung nahegebracht werden. Dabei kommt es auf die Inhalte solcher symbolischen Darstellung an. Im demokratischen Verfassungsstaat Deutschlands, der deutschen Republik, sind dies die Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Gleichheit und Sozialstaatlichkeit. Am Tag der Einheit sollten die Zuwanderer als neuer Teil der Nation gewürdigt werden (z.B. durch den Bundespräsidenten).

Die Attraktivität und die politische Lebenskraft der europäischen Nationalstaaten nehmen mit der Erosion ihrer klassischen Legitimationsideolo-

3 Thränhardt 2000, S. 156.

4 Ebd., S. 142.

gien und im Zuge des europäischen Einigungsprozesses und der Globalisierung ab. Einige Stimmen meinen daher, dies gelte auch für die Staatsangehörigkeit. Sie werde zunehmend irrelevant.⁵ Diese Perspektive eilt ihrer Zeit voraus. Auch bei fortschreitender europäischer Einigung werden die überlieferten europäischen Nationalstaaten noch lange die Bausteine und Kernzellen Europas sein. Die europäische Einigung benötigt politisch gefestigte Demokratien. Ihre Stabilität verlangt ein starkes Fundament breiter Beteiligung der Bürger an der Politik und die Identifikation mit ›ihrer‹ politischen Gemeinschaft. Zugleich wird durch eine wachsende Zahl von Neubürgern aus ursprünglich kulturell fremden Regionen die fiktive nationale Ideologie der völkisch homogenen Abstammungsnation immer weniger glaubhaft. Dies wird zur Aneignung des kulturellen Pluralismus des Verfassungsstaates und seines Selbstverständnisses als Staatsbürgernation zwingen. Dies ist eine essentielle Voraussetzung des Übergangs zur republikanischen Einigung Europas. Die politische Integration der Zuwanderer ist daher für die politische Zukunft der Deutschen in Europa, für ihre Europäisierung, ebenso wichtig wie für die Zuwanderer selbst.

Soziale Gleichberechtigung

Soziale Integration bildet einen Teil der politischen Integration. Soziale Gleichberechtigung schließt die Privilegierung bestimmter sozialer Gruppen einschließlich der Zuwanderer aus. Im Daseinsvorsorgestaat haben jedoch benachteiligte Gruppen der Gesellschaft ein Anrecht auf subsidiäre Unterstützung. Dies gilt auch für Zuwanderer, wenn sie auf Hilfe angewiesen sind, um gleichberechtigte Akteure in der politischen Gemeinschaft werden zu können. Solche Hilfe ist eine moralische Pflicht. Ihre Gewährung liegt aber auch im wohlverstandenen langfristigen Eigeninteresse des Staates an einer sozial ausgeglichenen Bürgergesellschaft. Hilfe soll Hilfe zur Selbsthilfe, zur Förderung der Eigeninitiative künftiger Bürger sein. Solche Hilfe ist mit Bevormundung unvereinbar. Sie muß mit Respekt vor der Würde und Selbstachtung des Empfängers gewährt und praktiziert werden.

Soziale Integration braucht einen langen Atem. Soziale Eingliederungspolitik ist eine hochkomplexe Aufgabe, die an alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und des Sozialsystems Anforderungen stellt. Sie muß, wie holländische Erfahrungen nahelegen, von einer effektiven Selbstorganisation der Zuwanderer mitgetragen werden. Die bisherige Ausländerpolitik hat der Entwicklung einer solchen Organisationsstruktur, wie sie in Ansätzen nur in einigen Großstädten existiert, direkt entgegengewirkt.

5 Sechster Familienbericht, S. 211ff.

Hilfe zur Selbsthilfe sollte, um Erfolg zu haben, auf die speziellen Lebenslagen ihrer Adressaten eingehen. Wegen der großen sozialen und kulturellen Unterschiede zwischen den Zuwanderergruppen ist eine generelle, auf alle Zuwanderer zugeschnittene Sozialpolitik zum Scheitern verurteilt. Dennoch gibt es sowohl ethnienübergreifende (z.B. Frauen, Kinder) als auch ethnienspezifische Problemlagen der Integration.

Es bleibt die Frage der Gleichbehandlung der Zuwanderer, die nicht oder nur vorübergehend aufgenommen werden können. »Grenzenlose Freizügigkeit wäre eine Absage an verantwortliche Politik und würde den Aufnahmestaat politisch und sozial destabilisieren.«⁶

Soziale Gleichberechtigung kann denen, die der demokratische Staat zurückweist, nicht gewährt werden. Dies kann im konkreten Fall schwierige politische und moralische Güterabwägungen und Entscheidungen erzwingen. Auch harte Entscheidungen können dabei unvermeidbar sein.

Vermeidbar sind jedoch unmenschliche Formen der Exklusion. Auch bei Abweisung dürfen fundamentale Menschenrechte nicht verletzt werden, so verlockend für manchen der Gedanke der Abschreckung sein mag. Ihre Wirkung erscheint zudem nach den Erfahrungen des Strafrechts meistens zweifelhaft.

Beispielhaft für die Beachtung fundamentaler Menschenrechte gegen politische Opportunität in Zuwanderungsfragen und für die Akzeptanz sozialer Gleichbehandlung ist die Sicherung der ärztlichen Versorgung illegaler Einwanderer und des Schulbesuchs ihrer Kinder durch die amerikanische Rechtsprechung. In Deutschland hingegen ist eine nicht meldepflichtige ärztliche Behandlung ›illegaler‹ immer noch nicht möglich und erst in jüngster Zeit zum Gegenstand politischer Erörterung geworden.

Festzuhalten ist: Demokratische Verfassungsstaaten verletzen durch rigide territoriale und innere Schließung ihre normativen Verfassungsgrundlagen.⁷ Das geltende Ausländerrecht behandelt Zuwanderer – trotz einiger Verbesserungen aus dem Jahr 1990 – immer noch maßgeblich aus der Perspektive der potentiellen Gefährdung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit. Darin spiegelt sich die bisherige Ausländerpolitik wider. Sie hat Abwehrhaltungen und das Gefühl der Überforderung unter der einheimischen Bevölkerung gefördert.

Um den Anforderungen einer zukunftsorientierten Integrationspolitik zu genügen und die Konflikte einer Einwanderungsgesellschaft begrenzen zu können, müssen das Ausländerrecht und seine Anwendungspraxis die Gestaltungs- und Befriedungsfunktion des Rechts zur Geltung bringen.

6 Wollenschläger 1997, S. 200.

7 Oberndörfer/Berndt 1997, S. 183.

Gesetze sind generelle Regelungen. Deshalb können sie unmenschlichen Wirkungen im Einzelfall nicht Rechnung tragen. In Deutschland wird der Rechtsweg durch das Grundgesetz geschützt. Die Praktizierung des Gnadenrechts – ein klassisches Recht in der Souveränitätslehre der politischen Theorie, das z.B. dem amerikanischen Präsidenten zusteht – könnte in Deutschland wegen der Garantie des Rechtswegs im Grundgesetz (und der damit möglichen Pervertierung des Rechtsstaates in einen Rechtsmittelstaat) zur Begründung von Rechtsansprüchen auch in anderen Fällen genützt werden. Für die Bewältigung dieser Problematik sollten die Möglichkeiten des Handlungsspielraums des Staates im ›öffentlichen Interesse‹ besser ausgeschöpft werden. Wenn es im öffentlichen Interesse liegen kann, Spitzensportler in kurzer Zeit einzubürgern, sollte auch das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Inhumanität anerkannt werden. In Betracht gezogen werden sollte ferner im Rahmen einer gesetzlichen Härtefallklausel und eines für sie eigens geschaffenen speziellen Aufnahmekontingents die Bildung paritätisch besetzter und entscheidungsberechtigter Härtefallkommissionen in den einzelnen Bundesländern.

Vermieden werden muß die Kriminalisierung der Zuwanderer im öffentlichen Bewußtsein und der politischen Praxis durch abwertende Begriffe. Sogenannte ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ z.B. sind, selbst wenn sie über Schleuser illegal in die Bundesrepublik kamen, nicht gewöhnliche Kriminelle. Das Streben nach Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage ist aus guten Gründen in allen marktwirtschaftlichen Gesellschaften als Recht freier Bürger anerkannt und wird gesellschaftlich prämiert. Dieses Recht sollte auch Flüchtlingen aus Armutsgesellschaften als legitimes Motiv zuerkannt werden, was allerdings keine Akzeptanz ihres Zuwanderungswunsches bedeuten muß. Es geht hier um die Diskriminierung über Begriffe. Mit dem abwertenden Etikett ›Wirtschaftsflüchtling‹ für Zuwanderer werden legitime Motive und ihre Träger ins Zwielicht der Illegitimität gerückt.

Ausländer mit nur befristeter Aufenthaltsberechtigung oder anderer minderer Qualität des Aufenthaltes sind für ihre soziale und staatsbürgerliche Integration in die deutsche Gesellschaft ganz besonders auf die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und ihres Aufenthaltsstatus angewiesen. Im Unterschied zu statusprivilegierten Zuwanderern aus der EU oder der Türkei haben sie weniger politischen Rückhalt. Sie profitieren nicht wie die Türken von Netzwerken und Erfahrungen großer Gruppen und sind daher stärker auf individuelle Betreuung angewiesen.

Fast sämtliche Regelungen über Aufenthalt und Arbeitsgenehmigung zeigen trotz wesentlicher Verbesserungen im neuen Ausländergesetz immer noch deutlich die Spuren und Verbindungen der auf Abwehr eingestellten Tradition der deutschen Ausländerpolitik. Hierfür ist es charakteristisch, daß die unbefristete Aufenthaltsberechtigung erst nach fünfjährigem und die

Einbürgerung erst nach achtjährigem Aufenthalt gewährt werden. Nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, die für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich sind, soll anerkannten Flüchtlingen »die Einbürgerung so weit wie möglich« erleichtert werden. Für ihre Einbürgerung aber ist eine zermürbende sechsjährige Warte- bzw. Probezeit und eine Aufenthaltserlaubnis zu den oben genannten Bedingungen erforderlich. Viele wichtige Bestimmungen geben örtlichen Instanzen erhebliche Interpretationsspielräume für die Möglichkeit der Sperrung.

Kaum je wird den Zuwanderern erkennbar oder wird ihnen amtlich zum Ausdruck gebracht, daß sie erwünscht sind. Die Möglichkeit des Aufenthaltes und Verbleibs in Deutschland wird, obwohl die Anspruchseinbürgerung inzwischen ein einklagbarer Besitztitel ist, immer noch in der politischen Arena als Gnadenakt oder Konzession und nicht als möglicher Gewinn für Deutschland dargestellt.

Zuwanderer haben weit weniger Kenntnisse der für sie zuständigen unterschiedlichen Behörden und ihrer Regeln und Gesetze als deutsche Bürger mit sozialem Betreuungsbedarf. Das gilt z.B. für die Tatsache, daß etwa wichtige Vergünstigungen wie Wohngeld bei Arbeitsaufnahme verloren gehen, oder für die wochenlangen Prüfungen, ob sich nicht doch ein Deutscher oder ein EU-Ausländer für den angebotenen Arbeitsplatz finden läßt sowie für den *circulus vitiosus* zwischen Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung – ohne Arbeitserlaubnis keine Aufenthaltsberechtigung und ohne Aufenthaltsberechtigung keine Arbeitserlaubnis. Dergleichen macht das Leben zu einem kafkaesken Irrlauf. Emotionale Bindungen an Deutschland, das Land, das vielen bessere Lebenschancen und Schutz vor politischer Verfolgung gewährt, entwickeln sich dabei nicht. Die weise Devise ist unbekannt: »If you give, you better give gracefully.« Die mangelnde Konzilianz und die Unfreundlichkeit des Gebens bleiben im Gedächtnis.

Für die soziale Betreuung der Zuwanderer gibt es inzwischen ein dichtes und effizientes Netz der Wohlfahrtsverbände. Der Erfolg ihrer Arbeit leidet aber immer noch am Dschungel mangelhaft kooperierender oder sich sogar blockierender Behörden und ihrer Paragraphen. Die Erfahrungen der modellhaften Betreuungseinrichtungen Berlins und Frankfurts für Ausländerbelange (Ausländerbeauftragte) oder auch des Landes Nordrhein-Westfalen werden nur sehr eingeschränkt von anderen Ländern und Kommunen wahrgenommen oder aufgenommen.

Kulturelle Gleichberechtigung

Die kulturelle Integration ausländischer Zuwanderer setzt voraus, daß auch ihre kulturellen Werte und Überlieferungen im Rahmen der Gesetzgebung und Verfassung ein anerkannter Teil der Nationalkultur werden können. Die hierfür benötigten Freiheitsräume werden im modernen Verfassungsstaat

geschützt. Er verteidigt durch Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Anerkennung von individuellen Menschenrechten⁸ und Bürgerrechten⁹ die individuelle Freiheit der Kultur, damit aber zugleich kulturelle gesellschaftliche Vielfalt und Dynamik. Er ist nicht nur de facto, sondern auch de lege multikulturell. Oder einfacher gesagt: Die Kultur des demokratischen Rechtsstaates, der Republik, ist pluralistisch.

Auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG die individuelle Freiheit des religiösen Glaubens, der religiösen Praxis und der Weltanschauung die individuelle Freiheit der Kultur geschützt.

Aus der individuellen Freiheit der Kultur im modernen Verfassungsstaat folgt¹⁰, daß in ihm Kultur keine verbindlich vorgegebene kollektive Orientierungsgröße sein kann. In der Republik gibt es keine nationalen Religionen oder Kulturen, die für ihre Bürger verbindlich gemacht werden dürfen. Einem Deutschen, Franzosen oder Amerikaner eine bestimmte Religion oder Konfession als nationale Pflicht oder Eigenschaft vorzuschreiben, wäre ein Anschlag auf den Geist und die Bestimmungen ihrer Verfassungen. Die Kultur der Deutschen, der Bürger der Bundesrepublik Deutschland, kann immer nur der gesamte und in sich sehr vielfältige Güterkorb der kulturellen Werte aller Staatsbürger sein. ›Die‹ oder ›eine‹ für alle verbindlich definierte deutsche Kultur kann es in einem Verfassungsstaat nicht geben. Soweit der Begriff der Nation mit kulturellen Überlieferungen und Werten verbunden wird, geschieht dies immer nur als selektive individuelle Entscheidung und Aneignung, die für die übrigen Bürger nicht zwingend verbindlich sind. Es bleibt den Bürgern Deutschlands überlassen, ob sie deutsche oder englische Romane, den Koran oder die Bibel lesen, ob sie Bach oder Louis Armstrong hören, ob sie in ihrer Freizeit in Museen gehen oder Sport treiben und ihren Urlaub in Deutschland oder im Ausland verbringen wollen.

Kulturelle Werte dürfen in der Republik individuell interpretiert, akzeptiert oder zurückgewiesen werden. Die Kultur der Republik wird damit zu einer Mischung unterschiedlicher und häufig auch konfliktiver Güter und Werte. Begrenzt wird ihr Pluralismus allein durch die Verfassung und deren politische und rechtliche Ordnung. Diese bilden ihrerseits die Voraussetzung für die Offenheit und Vitalität des kulturellen Pluralismus der Republik. Der Schutz und die Akzeptanz dieses Pluralismus ist wiederum die Voraussetzung für eine friedliche und produktive Eingliederung von bislang Fremden

8 Kälin 2000.

9 Oberndörfer 1996.

10 Oberndörfer 1998.

und Fremdem in Staat und Gesellschaft Deutschlands – für deren kulturelle Vitalität und auch kulturelle Bereicherung.

Im kulturellen Pluralismus der Republik können Einzelne oder Kollektive für ihre Überlieferungen werben. Diese ihre ›Leitkultur‹ darf jedoch von Staats wegen den Bürgern nicht verordnet werden. Die Freiheit der Kultur in der Republik richtet sich also nicht gegen die Bewahrung kultureller Traditionen. Die Republik begünstigt vielmehr die individuelle Aneignung kultureller Güter und schafft den politischen und institutionellen Rahmen für eine ständig neue kritische Überprüfung ihrer Geltung. Sie verbessert die Chancen für kulturelle Vielfalt und Innovation.

Nach dem Grundgesetz darf die kulturelle Identität deutscher Staatsbürger politisch und gesetzlich nicht vom Staat normiert werden. Ein Deutscher darf nach dem Grundgesetz Christ, Buddhist, Moslem oder konfessionslos sein, er kann sich als Bayer oder Norddeutscher definieren, er kann für oder gegen die Regierung sein, ja er hat im Rahmen des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung sogar einen weiten Spielraum für Fundamentalkritik an unseren politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten. All diese Rechte müssen auch neuen Bürgern eingeräumt werden. Die Verleihung des Staatsbürgerrechtes kann daher nicht am Ende einer kulturellen Integration stehen, da letztere – von den Eckdaten der Grundrechte und der Gesetzgebung abgesehen – in einem freien Land, so auch in der Bundesrepublik, nicht definierbar ist. Hinzu kommt die wachsende Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile und Lebensräume unserer Gesellschaft. ›Den‹ Deutschen, an dem die Integration der Ausländer zu messen wäre, gibt es nicht. Versuche, ihn zu konstruieren und zu fordern, sich an ihn anzupassen, sind mit dem freiheitlichen und pluralistischen Charakter der Kultur des demokratischen Verfassungsstaates unvereinbar.

Die Grenzen der kulturellen Freiheit sind für Einwanderer die gleichen wie für alle Bürger. Diese Grenzen werden durch die Verfassung und durch die Gesetze sowie die Rechtsprechung festgelegt. Auftretende kulturelle Konflikte, die es in allen Gesellschaften und gerade auch in scheinbar kulturell homogenen Gesellschaften immer wieder gegeben hat – so z.B. in den europäischen Religionskriegen – müssen im Rahmen der rechtlichen und politischen Ordnung des republikanischen Verfassungsstaates aufgearbeitet werden. Dies kann mit schweren politisch-kulturellen Konflikten verbunden sein. Ihre friedliche konsensuelle Bewältigung innerhalb des durch die Verfassung und ihre Rechtsordnung vorgegebenen Rahmens wird nicht immer und oft nur partiell gelingen. Soziale und politische Integration ist in demokratischen Verfassungsstaaten eine ständige Aufgabe. Ihr Erfolg ist nicht zwangsläufig. Die Republik wächst oder verkümmert je nach den Erfolgen oder Mißerfolgen bei ihrer eigenen Konkretisierung. Der republikanische Verfassungsstaat bleibt immer Programm und ständig neue Aufgabe. Wenn

es gelingt, in freier Selbstbestimmung eine halbwegs friedliche Koexistenz von Menschen unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierung zu ermöglichen, ist das Beste erreicht, was man von einer politischen Ordnung erhoffen kann.

Der Widerstand gegen den Bau von Moscheen oder anderer nicht-christlicher Kultstätten in jüngerer Zeit veranschaulicht, daß die Bedeutung der Freiheit des Glaubens und der religiösen Praxis für alle Freiheiten der Bürger des demokratischen Verfassungsstaats und auch für den Schutz der Kirchen gegen Bevormundung durch den Staat oder mächtige gesellschaftliche Gruppen von vielen immer noch nicht verstanden oder akzeptiert wurde.

Spezielle Aspekte der sozialen und kulturellen Integration

Integration braucht Zeit

Die Übernahme der Sprache des Aufnahmelandes, die Angleichung sozial und kulturell geprägter Verhaltensweisen an die Mehrheitsgesellschaft und Vermischung sind in Einwanderungsgesellschaften meist ein mehrere Generationen dauernder komplexer Prozeß. Integrationsprozesse können nur in sehr begrenztem Maße beeinflußt werden. Für das Zusammenleben in multi-ethnischen und multikulturellen Einwanderungsgesellschaften müssen langfristige Konzepte maßgeblich sein.¹¹

Zeitlich kurzfristige Perspektiven und Postulate für Integration, noch dazu im Sinne einer ›Einschmelzung‹ der Zuwanderer in die einheimische Mehrheit, verstärken negative Einstellungen zu Fremden und hemmen ihre staatsbürgerliche Integration. Sie blockieren gerade auch innerhalb der zugewanderten Minderheiten eine freiwillige evolutionäre Eingliederung. Nach jahrzehntelangem Nichtinteresse an der politischen Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland durch das ›Gastarbeiter‹-Modell darf letzteren nunmehr heute nicht unterstellt werden, sie seien weder willens noch fähig, sich in die Gesellschaft Deutschlands einzugliedern.

Recht auf freie Wahl des Wohnortes und Legitimität von Parallelgesellschaften

Auch für Einwanderer gilt das Grundrecht auf Freiheit der Bewegung. Dies bedeutet, daß Einwanderer in bestimmten Regionen oder Stadtvierteln mit Einwanderern der gleichen Herkunft zusammenleben können, aber auch frei sind, solche Zentren zu verlassen und sich anderen Bevölkerungsgruppen anzuschließen.

11 Oberndörfer/Berndt 1992, S. 52.

Städtische Agglomerationen eingewanderter Ethnien, wie z.B. der Türken, werden in Deutschland immer wieder als Beispiele für mangelnde oder gescheiterte Integration oder sogar als Gefährdung der nationalen Identität Deutschlands gesehen. In den Vereinigten Staaten, Australien, Kanada oder Lateinamerika wird die Konzentration eingewanderter Ethnien in bestimmten Stadtvierteln oder ländlichen Siedlungen als normaler Aspekt von Einwanderung akzeptiert. Die Chinatowns San Franciscos oder New Yorks sind Touristenattraktionen geworden. Siedlungen von Deutschen in Lateinamerika, z.B. in Chile oder Argentinien, wurden als Teil ihrer Nationalkulturen akzeptiert. Ihr kulturelles Überleben und ihre Erhaltung wird im Rahmen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik unterstützt, ohne daß dies in Deutschland oder in den betreffenden Ländern auf Bedenken stößt.

Gemeinsames Wohnen bietet Zuwanderern der ersten Generation Möglichkeiten des Eingewöhnens, des Solidarschutzes und der Beratung durch Verwandte oder Bekannte. Es führt nicht zwangsläufig zur ›Ghettobildung‹, zum Zusammenleben in abgeschotteten Subkulturen mit zum Teil hoher Kriminalität. Die Verwandlung großstädtischer Einwandererviertel in Ghettos kriminalisierter Subkulturen war in den USA in vielen Fällen nicht zuletzt eine Folge des zeitweiligen Stopps weiterer Zuwanderung durch die Einwanderungsgesetzgebung in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Die sozial Erfolgreichen verließen die ethnischen Subkulturen der Großstädte. Es blieben die Erfolglösen, neue Talente kamen nicht nach.

Soziokulturelle Abschottung kann den nachwachsenden Generationen Austritts- und Aufstiegschancen versperren. Diese soziale Problematik ist jedoch kein spezifisches Problem von Ausländersiedlungen, sondern ein generelles Problem aller sich sozial und kulturell abschottenden Subkulturen. Sie gilt z.B. auch für die Kinder benachteiligter sozialer Unterschichten Deutschlands oder in religiösen Subkulturen. Von ihnen gibt es viele. Ihre Existenz ist Teil des Rechts freier Gesellschaften auf freie Assoziation. Die Sicherung der Zukunftschancen der Kinder solcher Gruppen durch Gesetzgebung und Bildungswesen ist wegen der Rechte der Eltern auf die Erziehung ihrer Kinder ein bislang nicht gelöstes Problem.

Kritisiert wird die Entstehung sogenannter ›Parallelgesellschaften‹ durch Zuwanderung. Die Bürger freier Gesellschaften haben jedoch das Recht, sich ihre eigene Lebenswelt zu suchen und sich dabei auch von anderen Lebenswelten zu dissoziieren. Dissoziation kann eine legitime Technik der Konfliktprävention sein. Niemand ist verpflichtet, mit Menschen zusammenzuwohnen, deren Eigenschaften für ihn persönlich unangenehm sind. Zudem ist eine bunte und zunehmende Vielfalt oft wenig miteinander verbundener Parallelgesellschaften oder Lebenswelten gerade für moderne Gesellschaften charakteristisch. Sie ist keine Besonderheit der Konzentration von Ausländern in bestimmten Wohnvierteln. Parallelgesellschaften gab es

auch in den angeblich homogenen Gesellschaften Europas der Vergangenheit. Arbeiter, Bauern, Handwerker, Wissenschaftler, Protestanten oder Katholiken hatten parallel zu den anderen Gruppen der Gesellschaft ihre jeweils eigenen Lebenswelten und eigenen Wohngebiete. Die Katholiken und Protestanten Deutschlands lebten noch bis in die 1960er Jahre mehr neben- als miteinander. Die Zahl der Mischehen war gering.

Vordergründig ist das Beharren der Kritiker des kulturellen Pluralismus und seiner Parallelgesellschaften auf ›gemeinsamen Werten‹ als dem angeblich unabdingbarem Fundament des politischen und sozialen Zusammenhalts. Dieser wird nur selten durch gemeinsame abstrakte Werte, sondern meist durch gemeinsame wirtschaftliche Interessen, erfahrene gemeinsame Geschichte und Furcht vor gemeinsamer Bedrohung, durch politische Führung, die Integrationskraft rechtlicher und politischer Institutionen und vieles andere geschaffen. Auch die Erfahrung der Freiheit und ihres erfolgreichen Schutzes gegen kulturelle Unterdrückung kann zum verbindenden ›Wert‹ des Zusammenhalts in Vielfalt werden.

Den verbindlichen Rahmen der Gemeinsamkeit können im demokratischen Verfassungsstaat nur die Grundwerte der Verfassung bilden. Darüber hinaus sind die Gemeinsamkeiten, die die Bürger verbinden, nichts Naturwüchsiges, sondern das Ergebnis erfolgreicher Konsensbildung in der pluralistischen Willensbildung demokratischer Gesellschaften. Auch diese muß sich immer wieder kritischer Überprüfung stellen und neu bilden.

Gemeinsame Verkehrs- und Verwaltungssprache

Politische Kommunikation der Bürger als Grundlage der politischen Willensbildung im demokratischen Verfassungsstaat macht eine gemeinsame Verkehrs- und Verwaltungssprache notwendig. In Deutschland ist dies die Sprache der Mehrheit, die deutsche Sprache.

Niemand darf aber gezwungen werden, Deutsch zu sprechen. Bei dem Ärger, der von prominenten Politikern darüber geäußert wurde, daß in bestimmten Wohnvierteln deutscher Städte ausländische Gruppen untereinander nicht Deutsch, sondern ihre Herkunftssprache sprechen, muß daran erinnert werden, daß auch Deutsche miteinander, wenn sie so wollen, in fremden Sprachen kommunizieren dürfen.

Im privaten wie im öffentlichen Bereich muß jeder Bürger die Kosten oder Nachteile auf sich nehmen, die selbstverschuldete Unkenntnis der Verwaltungssprache mit sich bringt. Die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus fehlenden oder mangelhaften Kenntnissen der Landessprache für die Zukunftschancen der nachwachsenden Generation ergeben, haben in allen Einwanderungsgesellschaften in der Generationenfolge die Übernahme der Verkehrssprache gefördert. Dennoch sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Deutschkenntnisse bestimmter Gruppen der Gesellschaft als wichtige Aufga-

be der Sozial- und Bildungspolitik wahrgenommen werden. Gerade auch im Eigeninteresse der deutschen Gesellschaft müssen hier weit bessere Angebote als bisher gemacht werden. Dies gilt vor allem für die Förderung der Sprachkenntnisse der Kinder der Zuwanderer und ausländischer Frauen. In diesen Gruppen fallen langfristig wirkende Entscheidungen über Integration auf allen Ebenen.

Daß gute Kenntnisse der deutschen Sprache per se aber keine besondere innere Bindung zu Staat und Gesellschaft Deutschlands verbürgen, wie manchmal bei der Forderung nach Sprachprüfungen und guten Sprachkenntnissen bei Einbürgerungen suggeriert wird, dokumentieren andere deutschsprachige Staaten. Schweizer und Österreicher werden nicht zu deutschen Patrioten, weil sie deutsch sprechen. Dies gilt sicher auch für viele andere Ausländer und sogar für Inländer.

Sprachkenntnisse von Zuwanderern durch Lernzwang (z.B. durch Sprachprüfungen bei Einbürgerungen oder durch den Entzug von Privilegien (etwa der Sozialhilfe wie in den Niederlanden) sind rechtlich fragwürdig und wenig erfolgversprechend.¹²

Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit

»Das sich ausbreitende Klima der Fremdenfeindlichkeit und die Übergriffe gegen Menschen fremder Herkunft gefährden die Sicherheit und verletzen nicht nur das Selbstwertgefühl der in Deutschland lebenden Zuwanderer, sondern sie destabilisieren auch den inneren Frieden. Politische Agitation und Polemik gegen Fremde sind keine läßliche Sünde der Meinungsfreiheit. Körperliche Übergriffe auf Ausländer sind keine einfachen kriminellen Delikte. Sie richten sich gegen die rechtliche und politische Ordnung insgesamt. Sie entlegitimieren die Republik. Es darf ihnen daher keine Möglichkeit weiterer Entfaltung gegeben werden.«¹³

Die Bekämpfung des Terrors und physischer Übergriffe gegen Ausländer muß wegen ihrer hohen symbolischen politischen Bedeutung Priorität haben. Verbrechen aus ›Ausländerhaß‹ sollten daher neben anderen Maßnahmen der Polizei und Justiz nach dem Vorbild der neueren ›Hate Crime‹-Gesetzgebung Kaliforniens mit einem hohen Strafmaß geahndet werden.

Wichtig wäre die seit Jahren von verschiedener Seite (u.a. Rat für Migration) geforderte Antidiskriminierungsgesetzgebung, die auch durch eine europäische Richtlinie unumgänglich geworden ist. Dafür sollten zunächst die Erfahrungen mit Antidiskriminierungsgesetzen in Großbritannien,

12 Berndt 2001.

13 RfM 1999, S. 14.

Frankreich und Kalifornien ausgewertet und die eventuelle Übertragbarkeit in den deutschen Kontext überprüft werden. Ein abschließendes Urteil läßt die derzeitige Forschungslage noch nicht zu.

Da die Betroffenen selbst oft Rache befürchten, sollte privaten Organisationen nach dem Vorbild der französischen Antidiskriminierungsgesetzgebung die Möglichkeit eingeräumt werden, Klage zu erheben. Finanzielle Entschädigungen für die Opfer von Übergriffen sollten drastisch erhöht und nicht der Staatskasse, sondern den Geschädigten zur Verfügung gestellt werden. Organisationen, bei denen Übergriffe aus fremdenfeindlichen Motiven gemeldet werden können, sollten öffentlich bekannt gemacht werden.

Besondere Schwerpunkte der sozialen Integration: Kinder, Frauen und alte Menschen

Kinder, Frauen und alte Menschen sind Gruppen der sozialen Integration, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muß:

Bei Kindern sind die Erziehungsrechte der Eltern zu beachten. Für Konflikte, die sich aus der Verantwortung des Gesetzgebers und der Gesellschaft für die Rechte der Kinder ergeben, müssen die gleichen Prinzipien gelten wie bei Konflikten mit deutschen Eltern. Keinesfalls aber dürfen kulturellrelativistische Positionen die Entscheidungen bestimmen. Die Rechte der Kinder gelten für alle Kinder. Wegen der wachsenden Bedeutung der Schule für die sprachliche Integration der Kinder – z.B. wegen nachziehender Mütter ohne Kenntnisse der deutschen Sprache sowie wegen des häuslichen Fern- und Videosehens in der Herkunftssprache – ist eine ganztägige Betreuung der Kinder in den Schulen durch Ausbau der Ganztagschulen nach dem Vorbild anderer Länder (z.B. USA und Frankreich) zu wünschen.

Für die Integration der Frauen sind spezielle Angebote des Sprachunterrichts auszubauen. Mütterkurse ›Mama lernt Deutsch‹, wie sie z.B. in Berlin nach israelischem Vorbild praktiziert werden, sind ein geeignetes Modell. Die Chance zur außerhäuslichen Beschäftigung würde durch Sprachkurse gefördert. Durch eine begrenzte Deregulierung des Arbeitsmarktes für bestimmte Tätigkeiten (z.B. Haushaltshilfen) könnten ausländischen Frauen der Zugang zu eigener bezahlter Tätigkeit eröffnet und Kontakte zur deutschen Gesellschaft vermittelt werden.

Ein besonders mit kulturellen Konflikten belastetes Thema¹⁴ sind Aufgaben, die sich zunehmend durch die Alterung der Ausländer in Deutschland für ausländerspezifische Altenbetreuung und Alterssicherung ergeben. Diese Aufgaben sollten getrennt nach einzelnen Zuwanderergruppen in einer

14 Sechster Familienbericht, S. XX.

umfassenden sozialwissenschaftlichen Bestandsaufnahme so erfaßt werden, daß die Ergebnisse für die Betreuung genutzt werden können.

Ethnokulturelle Unterschiede zwischen Zuwanderergruppen – Forschungsbedarf

Viele Sozialwissenschaftler tendieren dazu, Unterschiede im Verhalten von Ethnien aus Ökonomie und sozialen Strukturen zu erklären. Obwohl z.B. die weit überproportionalen sozialen Aufstiegserfolge bestimmter Einwanderergruppen aus Asien (Chinesen, Vietnamesen, Koreaner) oder der Karibik (Jamaika) im Verhältnis zu anderen Einwanderergruppen der USA und zu autochthonen Amerikanern dazu drängen, soziokulturellen Unterschieden stärkere Beachtung zu schenken, wurde deren Bedeutung bisher wenig wahrgenommen.

Im Sechsten Familienbericht wurden griechischen Jugendlichen erheblich größere Bildungserfolge als italienischen und türkischen Jugendlichen attestiert.¹⁵ Im Beitrag Uwe Hungers zu diesem Heft wird diese Perspektive am Beispiel türkischer, griechischer, italienischer und spanischer Kinder vertieft. Als Erklärung boten sich für die besonderen Erfolge bestimmter Einwanderergruppen in den USA gruppenspezifische Bildungstraditionen und die Bewertung von Bildung und Schule in den Familien an. Dies erhellt möglicherweise auch die Gründe der besonderen Bildungserfolge griechischer und spanischer Jugendlicher in Deutschland.

Die Unterschiede der Schulerfolge einzelner Ethnien legen nahe, ethnokulturell bedingten Verhaltensunterschieden mehr Aufmerksamkeit als bisher zu schenken und dazu durch Forschung gesicherte Erkenntnisse für die Integrationspolitik bereitzustellen. Nur so kann Integrationspolitik auf die Problemlagen der einzelnen Ethnien und ihrer verschiedenen Gruppen eingehen (z.B. Kinder, Frauen, ältere Menschen). Auch die soziale und politische Entwicklung innerhalb der verschiedenen Zuwanderergruppen Deutschlands ist bislang trotz verdienstvoller Einzelstudien immer noch ein Bereich der Forschung mit mehr Vermutungen als gesichertem Wissen.

Schlüsselfunktion des Bildungswesens für soziale Integration

Auf die großen und vielfältigen Herausforderungen und auf die notwendige Neuorientierung und Reform des gesamten Bildungswesens angesichts von Zuwanderung und zunehmender pluralistischer Ausdifferenzierung der Ge-

15 Sechster Familienbericht, S. 178.

sellschaft kann nicht detailliert eingegangen werden. Statt dessen sei auf die anschließenden Beiträge von Marianne Krüger-Potratz und Hans H. Reich verwiesen, die wichtige Aspekte der Reformen im schulischen Bereich thematisieren: Für den Sprachunterricht in Schulen müssen neue Wege eingeschlagen und bisherige ideologische Positionen aufgegeben werden. Von vorrangiger Bedeutung ist die Akzeptanz sozialer und kultureller Pluralität sowie interkulturelles Lernen, interkulturelle Kommunikation und die Überwindung alter nationaler Homogenitätsvorstellungen.

Besondere Probleme ergeben sich für Schule und Bildung in Deutschland aus den kollektiven mentalen Verletzungen von Ausländerjugendlichen im Gefolge nur zögernder Erleichterung der Einbürgerung und der Restriktionen des Ausländerrechts. Dadurch wurden viele Menschen der zweiten bzw. dritten Generation, d.h. die hier aufgewachsenen Kinder und Enkel der früheren ›Gastarbeiter‹, nachhaltig irritiert, zurückgestoßen und teilweise in die Selbstisolation getrieben.¹⁶

Unter ausländischen Jugendlichen gibt es brachliegende Bildungsreserven. Diese müssen im Interesse ihrer besseren sozialen Integration und im Interesse von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur des Einwanderungslandes erschlossen werden. Hierfür ist der Auf- und Ausbau berufsbildender Aus- und Fortbildungseinrichtungen notwendig. Bildungsangebote, die auf die Bedürfnisse der Zuwanderer und der deutschen Gesellschaft zugeschnitten sind, Mehrsprachigkeit und interkulturelle Begegnung fördern, müssen innovativ entwickelt und angeboten werden.

Wünschenswert wäre ein umfassendes Programm der Zivilintegration, wie es alle niederländischen Gemeinden und Städte seit einiger Zeit praktizieren. Es verpflichtet Neuzuwanderer (z.B. nachziehende Familienangehörige, anerkannte und geduldete Flüchtlinge), an Sprach- und gesellschaftlichen Orientierungskursen im Umfang von 600 Stunden teilzunehmen. Damit wird anerkannt, daß eine multiethnische Gesellschaft – die die Bundesrepublik Deutschland längst besitzt – über die gemeinsame Sprache hinaus ein tragfähiges Mindestmaß an Gemeinsamkeit in ihren politischen und rechtlichen Ordnungen haben muß. Berufsorientierung und individuelle Arbeitsmarkt- und Eingliederungspläne können die Abhängigkeit vom Staat verringern und die Fähigkeit entwickeln, sich mit den Herausforderungen einer modernen Gesellschaft vertraut zu machen.

16 Bade 1994, S. 235–238; ders., in: Sechster Familienbericht, S. 29–64, hier S. 46.

Die neue nationale Identität

Die deutsche Gesellschaft hat sich schon seit Ende des Zweiten Weltkriegs revolutionär verändert. Mit der fortlaufenden Integration der bisherigen und der weiteren Zuwanderer sind in der Zukunft weitere tiefgreifende Veränderungen ihrer Substanz vorprogrammiert. Die alte völkische Ideologie der Nation hat in Deutschland schon lange ihre intellektuelle Glaubwürdigkeit und Attraktivität verloren. Durch die Veränderungen in der Gesellschaft verliert sie noch mehr als bisher ihren Realitätsbezug. Mit der weiteren Pluralisierung der deutschen Gesellschaft durch die Integration vieler Menschen ursprünglich nichtdeutscher und gerade auch außereuropäischer Herkunft ergeben sich einschneidende Folgen für die Identität der Nation. Sie können bewältigt werden durch die Einsicht, daß Integration ein gesellschaftliches Unternehmen auf Gegenseitigkeit ist, in dem sich im gelungenen Falle eine »neue Identität« herausbilden kann, »in die sich ethnokulturelle Identitäten als – mit Stolz benannte und mit Respekt akzeptierte individuelle ›Herkunftsadressen« – einordnen können, so daß ethnische Kollektive als identitätsstiftende Zufluchtsadressen funktionslos werden.«¹⁷ Im Einwanderungsprozeß muß die Nation zwangsläufig Staatsbürgernation werden. Staatsbürgernationen sind Leistungsnationen. Sie müssen sich aus ihren eigenen politischen Werten und Leistungen legitimieren und gewinnen aus ihnen ihre Identität.

Literatur

- Bade, Klaus J. (1994): *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München.
- Ders./Münz, Rainer (Hg.) (2000): *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000): *4. Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- Berndt, Uwe (2001): *Niederlande: Trend zur obligatorischen Integration*, in: Klaus J. Bade (Hg.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück, S. 67–73.
- Bundesministerium für Familie, Frauen und Jugend (2000): *Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen, Belastungen, Herausforderungen* (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4357, 20.10.2000).
- Deutscher Caritasverband (1999): *Migrationspolitische Positionen – Integration fördern, Zuwanderung gestalten*, in: *Neue Caritas Spezial*, Nr. 2.
- Herbert Quandt-Stiftung (Hg.) (1999): *Vom christlichen Abendland zum multikulturellen Einwanderungsland? 12. Sinclair-Haus-Gespräch*, Bad Homburg v.d.H.

17 Bade 1994, S. 235f.

Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat

- Kälin, Walter (2000): Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, Zürich.
- Leggewie, Claus (1994): Positive Action oder: Wie man in Einwanderungsländern die Diskriminierung von Fremden verhindert, in: K. Friedrich Schade (Hg.), Global Denken – lokal Handeln. Theoretische, konzeptionelle und evaluierende Impulse, Frankfurt a.M., S. 157–176.
- Mintzel, Alf (1997): Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika: Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau.
- Oberndörfer, Dieter (1996): Assimilation, Multikulturalismus oder kultureller Pluralismus – zum Gegensatz zwischen kollektiver Nationalkultur und kultureller Freiheit der Republik, in: Klaus J. Bade (Hg.), Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien (IMIS-Schriften, Bd. 1), Osnabrück, S. 127–147.
- Ders./Berndt, Uwe (1992): Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgaben. Arbeitspapier zum Carl Bertelsmann-Preis 1992, Gütersloh.
- Dies. (1997): Möglichkeiten der Einwanderungsbegrenzung, in: Albrecht Weber (Hg.), Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5), Osnabrück, S. 179–196.
- Rat für Migration (RfM) (Hg.) (1999): Migrationspolitik in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Osnabrück.
- Thranhardt, Dietrich (2000): Integration und Staatsangehörigkeitsrecht, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000, Frankfurt a.M./New York, S. 141–161.
- Weber, Albrecht (Hg.) (1997): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten (IMIS-Schriften, Bd. 5), Osnabrück.
- Wollenschläger, Michael (1997): Rechtlicher Rahmen und Voraussetzungen einer Zuwanderungsgesetzgebung, in: Albrecht Weber (Hg.), Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5), Osnabrück, S. 197–223.

Integration und Bildung: Konsequenzen für Schule und Lehrerbildung

Von Marianne Krüger-Potratz

»Eine Schlüsselfunktion für das Gelingen der Integration kommt dem gesamten Bildungs- und Ausbildungssystem zu«, heißt es in einem der frühen Positionspapiere des Rates für Migration.¹ Übersetzt man Integration als gleichberechtigten Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen, also auch zum Bildungsbereich, so scheint die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien auf den ersten Blick gegeben zu sein, da in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre die Bundesländer sukzessive die ausländischen Schülerinnen und Schüler mit gesichertem Aufenthalt in Deutschland in die allgemeine Schulpflicht einbezogen² und den gemeinsamen Unterricht beider Schülergruppen als Regelfall vorgeschrieben haben.

Dies war zwar ein entscheidender Schritt, aber keine hinreichende Lösung.³ Denn zahlreiche Untersuchungen belegen, daß die formale Gleichstellung nicht bedeutet, daß die Migrantenschülerinnen und -schüler die gleichen Chancen haben, den ihren Fähigkeiten entsprechenden Bildungsgang erfolgreich abzuschließen.⁴ Hinzu kommt, daß die Lehrkräfte im Rahmen ihrer Ausbildung mit den Konsequenzen aus dieser Gleichstellung nicht vertraut gemacht worden sind. Welche weiteren Schritte zur bildungspolitischen und pädagogischen Gestaltung der Eingliederung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Deutschland getan wurden, inwieweit diese ausreichend waren und was noch dringend zu tun bleibt, soll im folgenden dargestellt werden. Ein besonderer Schwerpunkt wird hierbei auf die Lehrerbildung als Dreh- und Angelpunkt jeder Bildungsreform gelegt.

1 Rat für Migration 1999, S. 13.

2 Auf die spezielle Situation von Flüchtlingskindern, für die das Kriterium des ›gewöhnlichen Aufenthalts‹ als nicht zutreffend angesehen wird, wird hier nicht eingegangen; vgl. Reuter 1999.

3 Zu Chancengleichheit und Ungleichheitsstruktur vgl. Lamprecht/Stamm 2001.

4 Vgl. auch den Beitrag von Hunger/Thränhardt in diesem Heft.

Beharrung gegenüber Innovation: ein Rückblick

Die Einbeziehung der ausländischen Kinder und Jugendlichen in die allgemeine Schulpflicht hat im Verlauf der letzten 35 Jahre zu einer Reihe von (äußerlichen) Veränderungen in der Schule und in der Lehrerbildung geführt: Als erstes wurden verschiedene bildungspolitische Partikularregelungen zur Eingliederung und Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien getroffen: Vorbereitungsklassen und Förderunterricht, bilinguale Modelle, Muttersprachlicher Ergänzungsunterricht, Hausaufgabenhilfen, spezielle Prüfungs- und Zeugnisbestimmungen, Fremdsprachenregelungen, Organisationsbestimmungen bezüglich der Lehrerrzuweisung, der Lehreraus- und fortbildung, der Lernmittel u.ä.m. Jedes Bundesland gestaltete dieses Maßnahmenbündel etwas anders. Die einen legten den Akzent auf die Rückkehrfähigkeit, andere auf eine schnellstmögliche Eingliederung, dritte gingen von einer Doppelaufgabe aus: Integration auf Zeit und Erhalt der Rückkehrfähigkeit.⁵

Ab den 1980er Jahren veränderte sich nach und nach die Zielsetzung. In dem Maße wie deutlich wurde, daß die Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen mit ›nichtdeutschem‹ sprachlichem und kulturellem Hintergrund kein vorübergehendes Phänomen darstellte, sondern zur ›neuen Normalität‹ gehörte, setzte eine Diskussion darüber ein, wie interkulturelle Bildung und Erziehung als ›normale‹ Aufgabe in Schule und Lehrerbildung bildungspolitisch und pädagogisch zu gestalten sei. Neben einer Erweiterung der schon seit den 1970er Jahren bestehenden Fortbildungsangebote wurden zusätzliche Ausbildungsangebote für Lehrkräfte und Lehramtsstudierende an den Pädagogischen Hochschulen resp. Universitäten geschaffen. In Modellversuchen wurden Materialien für den Unterricht in den verschiedenen Schulstufen resp. -formen und für verschiedene Fächer entwickelt. Es wurden Lehrpläne und Materialien für das neue Fach ›Religiöse Unterweisung muslimischer Kinder‹ erarbeitet oder neue Formen der Verbindung von Schule und Elternhaus, z.B. in der Koppelung von Einschulungshilfen von Migrantenkindern, die keinen Kindergarten besucht hatten, mit Deutsch- oder auch Alphabetisierungskursen für deren Mütter. Außerdem setzten die Bemühungen zur Verankerung interkulturellen Lernens in den Curricula ein.

Keine dieser Veränderungen war so weitreichend, daß sie Schule und Lehrerbildung in ihrem Kern verändert hätten. Mit anderen Worten: Trotz gewisser Fortschritte haben wir bis heute keine Schule, die in ihrer Unterrichts- und Erziehungsarbeit von sprachlicher, nationaler, ethnischer und

5 Eine Darstellung der bildungspolitischen Entwicklung einschließlich der Dokumentation zentraler schulpolitischer Regelungen findet sich in Puskeppeleit/Krüger-Potratz 1999, Bd. 1.

kultureller Heterogenität als Normalfall ausgeht und keine Lehrerbildung, die zukünftige Lehrkräfte aller Fächer und aller Schulstufen resp. -formen für diese neue ›Normalität‹ in Schule und Gesellschaft qualifiziert.

Im Rückblick ist zusammenfassend festzuhalten: Von wenigen Ausnahmen abgesehen haben auch die unter dem Titel ›Interkulturelle Bildung und Erziehung‹ entwickelten Unterrichts- und Ausbildungsangebote ihren kompensatorischen und Zusatzcharakter bis heute nicht verloren. Für eine über die formale Gleichstellung der Migrantenschülerinnen und -schüler hinausgehende, die kulturelle Integration anstrebende Reform von Schule und Lehrerbildung fehlt(e) die politische und gesellschaftliche Basis.⁶ Ein eindeutiger Indikator dafür ist zum Beispiel, daß man auch aktuell ein ›normales‹ Lehramtsstudium erfolgreich absolvieren kann, ohne sich mit der Frage nach den Folgen sprachlicher, nationaler, ethnischer und kultureller Heterogenität in den Klassen für den Fachunterricht, für die Unterrichtssprache und für das Schulleben auseinandergesetzt zu haben.

Dagegen spricht auch nicht, daß in drei Bundesländern im Rahmen des erziehungswissenschaftlichen Studiums der Besuch eines ›Ausländerseminars‹ verpflichtend ist (in einem Bundesland alternativ zu einer Lehrveranstaltung über die gemeinsame Beschulung behinderter und nicht behinderter Kinder). In den anderen Bundesländern besteht die Möglichkeit des Besuchs einzelner Wahlpflichtveranstaltungen, wiederum fast ausschließlich im erziehungswissenschaftlichen Studium. Entsprechende Wahlpflichtangebote im fachwissenschaftlichen Studium und in der fachdidaktischen Ausbildung sind sehr selten. Selbst die Möglichkeit einer Schwerpunktbildung ›Deutsch als Zweitsprache‹ innerhalb des ›normalen‹ Germanistikstudiums ist nur an ganz wenigen Hochschulen möglich.

Üblich ist noch immer die Ausgrenzung interkultureller Bildung und Erziehung in Zusatzstudiengänge ›Interkulturelle Pädagogik und/oder Deutsch als Zweitsprache‹, so als handele es sich um eine Ausbildung für Sonderfälle, um eine Ausbildung für ›Ausländerlehrer‹ oder ›Lehrer für Kinder fremder Muttersprache‹, nicht aber um eine Querschnittaufgabe für die Ausbildung aller Lehrkräfte. Die Folge ist, daß die überwiegende Mehrzahl der Lehramtsstudierenden nicht adäquat ausgebildet ist, während sich das Studium derjenigen, die die Zusatzqualifikation erwerben, verlängert. Sie müssen nicht nur zusätzlich – je nach Hochschule – zwischen 20 und 40 Semesterwochenstunden studieren, sondern darüber hinaus in Kauf nehmen, daß sie die Abschlußprüfung dort, wo der Zusatzstudiengang mit einem staatlichen Examen abschließt, erst nach dem Ersten Staatsexamen, also in der Referendarzeit, manchmal sogar erst nach dem Zweiten Staatsexamen

6 Siehe den Beitrag von Oberndörfer in diesem Heft.

ablegen können. Hinzu kommt, daß die Zusatzqualifikation in der Regel keinerlei Bonus bringt.

An allen diesen Stellen wird deutlich, daß die historisch herausgebildeten Fachtraditionen und institutionellen Strukturen einer auf den Nationalstaat bezogenen Schule und Lehrerbildung die bildungspolitisch und pädagogisch geforderte und gesellschaftlich unabdingbare Integrationsarbeit zu einer Sisyphusarbeit werden lassen. Es bedarf einer grundlegenden Umorientierung, um die nationalstaatliche Zentriertheit des Bildungswesens und die mit ihr verbundenen ethnozentrischen Denk- und Handlungsmuster aufzubrechen.

Innovation im Zeichen von Pluralität

Diese Umorientierung im Bildungswesen und damit die Abkehr von der nationalstaatlichen Tradition deutet sich seit einiger Zeit an. In der erziehungswissenschaftlichen Fachdiskussion wird seit längerem unter dem Stichwort ›Perspektivwechsel‹ versucht, interkulturelle Bildung als ›neue Allgemeinbildung‹ zu fassen und in dem Sinne als politische Bildung in einer und für eine Gesellschaft, die Pluralität als allgemeine Grundverfassung anerkennt und dafür ein neues Verständnis von Integration entwickelt.⁷ In diesem Verständnis von Integration wird nicht zwischen ›Schon-Integrierten‹ und ›Noch-zu-Integrierenden‹ unterschieden, sondern Integration wird als ein alle Bürgerinnen und Bürger einschließender – sicher nicht konfliktfreier – Prozeß gefaßt, in den alle – im Rahmen der für alle verbindlichen Gesetze und Verfassung – ihre unterschiedlichen Lebensweisen usw. einbringen.

Die Aufgabe von Bildung und Erziehung ist es, den Kindern und Jugendlichen zu helfen, sich konstruktiv in diesen Prozeß einzubringen, ihnen Wissen und Kompetenzen zu vermitteln, damit sie sich in der sprachlich, ethnisch, national und kulturell pluralisierten Gesellschaft orientieren und ihren Platz darin bestimmen können mit Blick auf das von Oberndörfer als »ideal« gekennzeichnete Ziel, das von den »ingesessenen Bürgern immer nur in unterschiedlichen Graden der Annäherung erreicht wird und kein sicherer Besitzstand ist.«⁸

Mit ihrem Beschluß zur ›interkulturellen Bildung und Erziehung in der Schule‹ von 1996 hat die Kultusministerkonferenz einen bildungspolitischen Orientierungsrahmen für den geforderten Perspektivwechsel präsentiert. Im Unterschied zu früheren KMK-Beschlüssen und den entsprechenden Erlassen auf Länderebene wird hier Interkulturelle Bildung und Erziehung erst-

7 Vgl. Welsch 1997, S. 5.

8 Siehe den Beitrag von Oberndörfer in diesem Heft.

mals nicht auf Maßnahmen zur Eingliederung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien reduziert, sondern als integraler Bestandteil allgemeiner Bildung, als Schlüsselqualifikation für *alle* Schülerinnen und Schüler bzw. als Querschnittsaufgabe in allen Bereichen des Bildungswesens definiert. Begründet wird die Notwendigkeit des Perspektivwechsels damit, daß infolge von Migration, europäischer Integration und Globalisierung »Gesellschaften entstanden [sind], die weder in sprachlicher noch nationaler oder ethnischer Hinsicht homogen sind«⁹, und daß sich mit den durch die modernen Kommunikations- und Verkehrssysteme gegebenen Möglichkeiten grenzüberschreitender Kontakte und weltweiter Vernetzung neue Chancen, aber auch Gefahren für eine demokratische Entwicklung abzeichnen.¹⁰

Dieser Bildungsauftrag ist nicht neu; wohl aber haben sich die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, auf die er zu beziehen ist, verändert, und diesem gälte es Rechnung zu tragen. In den Worten der KMK: »Die Würde des Menschen und die Wahrung der Grundrechte sind Verfassungsnormen, die in den Schulgesetzen der Länder konkretisiert sind. Der dort formulierte Bildungsauftrag geht davon aus, daß alle Menschen gleichwertig und daß ihre Wertvorstellungen und kulturellen Orientierungen zu achten sind. Interkulturelle Bildung wird also zunächst in der gewissenhaften Wahrnehmung des allgemeinen Erziehungsauftrags der Schule verwirklicht.« Dies bedeutet unter anderem, daß *alle* Schülerinnen und Schüler lernen müssen, sich »ihrer jeweiligen kulturellen Sozialisation und Lebenszusammenhänge bewußt« zu sein, daß sie Kenntnisse »über andere Kulturen erwerben; [...] und sich mit ihnen auseinandersetzen und dabei Ängste eingestehen und Spannungen aushalten«, daß sie lernen, »den eigenen Standpunkt [zu] reflektieren, kritisch [zu] prüfen und Verständnis für andere Standpunkte [zu] entwickeln« mit dem Ziel, »Konsens über gemeinsame Grundlagen für das Zusammenleben in einer Gesellschaft bzw. in einem Staat [zu] finden« bzw. ihn immer wieder zu suchen; denn, so die KMK weiter, »die durch Perspektivwechsel erlangte Wahrnehmung der Differenz im Spiegel des anderen fördert die Herausbildung einer stabilen Ich-Identität und trägt zur gesellschaftlichen Integration bei. Eine auf dieser Grundlage gewonnene Toleranz akzeptiert auch lebensweltliche Orientierungen, die mit den eigenen unvereinbar erscheinen, sofern sie Menschenwürde und -rechte sowie demokratische Grundregeln achten.«¹¹

Im Mittelpunkt des KMK-Beschlusses von 1996 steht die Schule. Die Lehrerbildung kommt nur am Rande in den Blick. Auch wenn die Überle-

9 KMK 1996.

10 Vgl. auch Forum Bildung 2001.

11 KMK 1996.

gungen und Empfehlungen zur Lehrerbildung nur umrißhaft ausformuliert sind, so ist doch eindeutig, daß die KMK interkulturelle Bildung als integralen Bestandteil allgemeiner Bildung in Schule und Hochschule versteht, als eine Dimension im Curriculum aller Schulformen resp. -stufen bzw. als eine in allen Fächern und Phasen der Lehrerausbildung zu realisierende Querschnittsaufgabe. Interkulturelle Bildung wird explizit als Schlüsselkompetenz für eine pluralisierte Gesellschaft und globalisierte Welt definiert.

Denkt man die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu Ende, so läuft dies auf eine grundlegende Überprüfung der Inhalte und Strukturen des Bildungswesens hinaus, auf eine konsequente Infragestellung der historisch herausgebildeten und tradierten, an Monolingualität und Monokulturalität ausgerichteten Normalitätsmuster und Maßstabsdefinitionen, auf ein ›Neudenken‹ von Schule und Lehrerausbildung unter der Perspektive von Pluralität, Gleichheit und Differenz. Vorstellbar ist dies nur als ein langfristig angelegter Prozeß. Erste konkrete Schritte auf diesem Weg sind zumindest in einigen wenigen Reformpapieren zur Lehrerbildung vorgeschlagen worden.

Innovationsansätze: Lehrerbildung und Integration

Ende der 1990er Jahre hat eine intensive Diskussion über eine grundlegende Reform der Lehrerbildung begonnen. In einigen der inzwischen von einer Reihe von Bundesländern vorgelegten Reformpapieren spielt interkulturelle Bildung und Erziehung eine Rolle, wenn auch – im Vergleich zu den klassischen und neuen Strukturfragen oder zu Neuen Medien – eine eher bescheidene. Aber es gibt einige Kommissionsberichte, in denen der Umgang mit sozialer, sprachlicher und kultureller Heterogenität explizit thematisiert wird und in denen versucht wird zu zeigen, wie interkulturelle Bildung und Erziehung als Querschnittsaufgabe in der Lehrerbildung realisiert werden könnte. Dazu gehören der seit 1999 vorliegende Abschlußbericht der von der KMK eingesetzten Kommission ›Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland‹ und die Abschlußberichte der Landeskommissionen von Nordrhein-Westfalen (1996), Hamburg (2000), Berlin (2001) und Hessen (1997), wobei der hessische Bericht nach dem Regierungswechsel in Wiesbaden schon wieder in der Schublade verschwunden ist.

Bei allen Unterschieden im Detail läßt sich als – vorläufige – Bilanz festhalten: Einig sind sich die verschiedenen Kommissionen darin, daß angesichts von Migration, europäischer Integration und Globalisierung interkulturelle Bildung unverzichtbar ist und daß die Herausforderung darin besteht, neben speziellen, zum Teil auch neuen Ausbildungsangeboten interkulturelle Bildung als Querschnittsaufgabe in allen Fächern und allen Phasen der Ausbildung und in der Fortbildung zu verankern. In diesem Sinne spricht die nordrhein-westfälische Kommission von der Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels: »Einzuleiten ist ein langandauernder Prozeß des Umdenkens,

des kritischen Befragens bisheriger Ausbildungsgegenstände und -muster und des Erprobens neuer Sichtweisen in allen an der Bildung der Lehrerinnen und Lehrer beteiligten Disziplinen/Fächer und Institutionen«. Die Kommission bevorzugt einen historisch-reflexiven Ansatz; in den Worten der Kommission: »Herausarbeiten wäre in den Fachdisziplinen, in den fachdidaktischen Veranstaltungen und im erziehungswissenschaftlichen Studium, welche Strategien, Denk-, Handlungs- und Entscheidungsmuster historisch herausgebildet worden sind, um die kulturelle und soziale Integration der nachwachsenden Generation zu sichern, wie und wo diese Strategien und Muster heute noch – zumindest in Teilen – aktuell sind und ob bzw. wie sie die Realisierung des Rechts auf Bildung eines jeden Kindes ungeachtet seiner sprachlichen, sozialen, nationalen usw. Herkunft hindern, wie sie zugleich bestimmte Vorstellungen von ›eigen‹ und ›fremd‹ vermitteln, die u.a. auch für die positive Auseinandersetzung mit dem größeren Bezugsrahmen ›Europa‹ und ›Eine Welt‹ im Kontext der individuellen wie kollektiven Identitätsarbeit hinderlich sind.«¹²

Die Überlegungen und Empfehlungen der Hamburger Kommission weisen in die gleiche Richtung. Sie hat darüber hinaus die Chance genutzt, daß der Bericht sich auf einen Stadtstaat bezieht, in dem die Lehrerbildung an *einer* Universität, *einem* Studienseminar und *einem* Lehrerfortbildungsinstitut stattfindet und ihre Reformvorschläge auf schon gegebene lokale Reformansätze bezogen. Die der Behörde eingereichten Vorschläge reichen von der Einführung interkultureller Bildung als Querdimension in den erziehungswissenschaftlichen und fachwissenschaftlichen Kerncurricula über die Weiterentwicklung der verschiedenen Angebote und Initiativen im grundständigen Studium, die sich ausgehend von dem Zusatzstudiengang ›Lehrer für Kinder verschiedener Muttersprachen‹ herausgebildet haben, bis zum Ausbau oder auch Aufbau einer Reihe spezieller Angebote: Ausbildung von Fachlehrkräften für Deutsch als Zweitsprache, Entwicklung resp. Weiterentwicklung eines Studienangebots ›Religionsunterricht für alle‹ und Ausbau des Türkischen als regulärem Unterrichtsfach usw.

Eine Reihe der Empfehlungen in den hier nur kurz vorgestellten Reformpapieren läßt sich – sofern der politische Wille gegeben und die Finanzierung möglich gemacht worden ist – relativ unproblematisch umsetzen, so z.B. der Ausbau des Unterrichtsfaches Türkisch oder die Ausbildung von Fachlehrkräften für Deutsch als Zweitsprache. Schwieriger wird es bei der Umsetzung der Forderung, *allen* Lehrkräften *Grundkenntnisse in Fragen von Spracherwerb, Zweitspracherwerb (Deutsch als Zweitsprache) und innersprachliche Heterogenität* zu vermitteln, da Deutsch als Medium der Bildung in jedem

12 Sachverständigenkommission Lehrerausbildung 1996, S. 114.

Fachunterricht eine zentrale Rolle spielt.¹³ Hier muß nicht nur ein entsprechendes, für Lehrkräfte aller Fächer taugliches Konzept entwickelt werden, sondern es muß auch eine grundlegende strukturelle Entscheidung getroffen werden, damit dieses Angebot tatsächlich von allen wahrgenommen werden kann und wird.

Erste Ansätze zu einem Perspektivwechsel sind also erkennbar. Doch es wird noch ein schwieriger und langwieriger Weg sein, bis auch in der Öffentlichkeit die Idee überwunden ist, Integration durch Bildung sei letztlich nicht mehr als Unterricht in Deutsch als Zweitsprache, Förderunterricht, Nachmittagsbetreuung und ggf. Unterricht in der ›eigenen‹ Sprache und Religion. Diese verkürzte Sicht kennzeichnet auch den gerade erschienenen Bericht der Zuwanderungskommission. Der Abschnitt über ›Bildung von Zuwanderern‹ ist enttäuschend; sowohl in den inhaltlichen Aussagen wie in den Empfehlungen fällt er hinter den Stand der (erziehungswissenschaftlichen) Diskussion zurück; auch die mit dem Orientierungsrahmen des KMK-Beschlusses von 1996 oder mit dem Schwerpunkt ›Chancengleichheit‹ vom ›Forum Bildung‹ gegebenen Anstöße sind von der Kommission nicht aufgenommen worden. Insofern erstaunt es nicht, daß sie über die Zusammenstellung einer Mängelliste kaum hinauskommt und an keiner Stelle die Frage nach den Ursachen der konstatierten Mängel stellt. Die Folge ist, daß erneut die ausländischen Schüler und ihre Eltern als diejenigen erscheinen, die etwas (noch) nicht können, die etwas nachzuholen haben, die deshalb mehr Betreuung brauchen usw. Folgerichtig geht es in den im Anschluß an die einzelnen Teilabschnitte formulierten Empfehlungen letztlich nur um mehr und speziell ausgebildetes Personal für spezielle Zielgruppen und mehr Betreuungsangebote am Nachmittag.¹⁴

Empfehlungen

Die Diskussion über Migration und über den Beitrag des Bildungswesens zur sozialen und kulturellen Integration darf nicht zielgruppenspezifisch geführt werden. Integration durch Bildung ist eine Aufgabe, an der nicht nur alle im Bildungswesen Tätigen zu beteiligen sind, sondern sie betrifft auch alle. Niemand ist und bleibt ›einfach integriert‹: Außer Staatsangehörigkeit, Sprache, Ethnizität und Kultur gibt es weitere – stets einander überkreuzende – Differenzlinien, an denen entlang Personen resp. Personengruppen abgelehnt und ausgegrenzt werden (können): Sozialstatus, Geschlecht, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung usw.

13 Vgl. Hamburger Kommission Lehrerbildung 2000, S. 159ff.

14 Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ 2001, S. 211–217.

Das Ziel eines nicht ausgrenzenden Umgangs mit sprachlicher, ethnischer, nationaler und (sozio-)kultureller Pluralität in Schule und Gesellschaft ist ohne eine im oben angedeuteten Sinn veränderte Lehrerbildung in einer veränderten Hochschule nicht zu erreichen. Vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Reformpapiere sollen abschließend einige knappe Empfehlungen zum Bereich Lehrerbildung formuliert werden. Zu unterscheiden sind Qualifikationen, die alle Lehrkräfte erwerben müssen, und spezielle Fachausbildungen:

Zu den an erster Stelle genannten, von *allen* zu erwerbenden Qualifikationen gehören Grundkenntnisse in Deutsch als Zweitsprache, in Fragen des Spracherwerbs, der Struktur von Sprachen und in Strategien des Umgangs mit Mehrsprachigkeit, sowie die Ausbildung fachlich-wissenschaftlicher Reflexionsfähigkeit u.a. mit dem Ziel der Qualifikation für einen mehrperspektivischen Fachunterricht und für pädagogische Handlungsfähigkeit in einer sprachlich, sozial und kulturell pluralisierten Schule.

Zu den an zweiter Stelle genannten speziellen Ausbildungsangeboten gehören die Ausbildung von Fachlehrkräften für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache, ferner die Ausbildung von Spezialisten, die z.B. in der Lage sind, den Sprachstand einer Schülerin resp. eines Schülers in Deutsch wie in der Familiensprache zu beurteilen, Defizite wie Fortschritte zu erkennen und ggf. andere Lehrkräfte in diesem Bereich zu unterstützen und zu beraten.

Mit Blick auf die zugewanderten Sprachen ist ferner zu überlegen, welche (Migranten-)Sprachen als reguläre Unterrichtsfächer zukünftig angeboten werden sollen, dies auch mit der Intention, den Herkunftssprachenunterricht aus seiner Isolation zu befreien.

Darüber hinaus sind Angebote zu entwickeln, um die Lehrkräfte für den Herkunftssprachenunterricht in ihrer Qualifikation und damit auch in ihrem Status den ›normalen‹ Lehrkräften gleichzustellen.

Dies ist zu verbinden mit der Frage, welche Lösungen geeignet sein könnten, um die im Rahmen der Europäischen Union gegebene Möglichkeit zu nutzen, Lehrkräfte aus anderen Mitgliedstaaten zu beschäftigen bzw. deutsche Lehrkräfte für die Arbeit in anderen Mitgliedstaaten zu qualifizieren.

Mit Blick auf die durch die Migration ›mitgebrachten‹ Sprachen wäre zu prüfen, ob zukünftig für ein oder zwei dieser Sprachen ebenfalls bilinguale Ausbildungsangebote geschaffen werden können.

Schlußbemerkung

In Erinnerung an den eingangs zitierten Satz aus dem Positionspapier des Rates für Migration ist abschließend festzuhalten: Dem Bildungswesen kommt *traditionell* eine Schlüsselfunktion für das Gelingen der sozialen und kulturellen Integration *aller* Kinder und Jugendlicher zu – *heute* heißt dies: Integration in eine sprachlich, ethnisch, national und kulturell pluralisierte

Gesellschaft. Dies erfordert eine langfristig angelegte, grundlegende Reform des Bildungswesens, die der ›unterschiedlichen Verschiedenheit‹ von Menschen und einem ›pluralisierten Verständnis von Integration‹ Rechnung trägt.

Literatur

- Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin.
- Berliner Expertenkommission Erziehungswissenschaft und Lehrerbildung (2001): Abschlußbericht zuhanden des Senators für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Berlin, Januar 2001 (Typoskript).
- Forum Bildung (2001): Förderung von Chancengleichheit. Bericht der Expertengruppe des Forum Bildung 2001 (Online in Internet: www.forum-bildung.de).
- Hamburger Kommission Lehrerbildung (2000): Abschlußbericht im Auftrag der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung und der Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg, Oktober 2000 (veröffentlicht unter dem gleichen Titel von Josef Keuffer/Jürgen Oelkers, Weinheim u.a. 2001).
- KMK (1996): Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule. Beschluß der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder vom 25.10.1996.
- Kommission zur Neuordnung der Lehrerausbildung an Hessischen Hochschulen (1997): Neuordnung der Lehrerausbildung, Opladen.
- Krüger-Potratz, Marianne (2001): Lehrerbildung für eine ›pluralisierte Schule‹ (Interkulturelle Studien – iks, Bd. 34), Münster.
- Lamprecht, Markus/Stamm, Hanspeter (2001): Chancengleichheit im Bildungssystem. Zusammenfassung eines im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) durchgeführten Forschungsprojekts (Online in Internet: <http://www.access.ch/lssfb/bildung.html>; Stand 21.04.2001).
- Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland (1999): Abschlußbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission. Typoskript (veröffentlicht unter dem gleichen Titel von Ewald Terhart, Weinheim 2000).
- Puskeppeleit, Jürgen/Krüger-Potratz, Marianne (1999): Bildungspolitik und Migration. Texte und Dokumente zur Beschulung ausländischer und ausgesiedelter Kinder und Jugendlicher 1950–1999 (Interkulturelle Studien – iks, Bde. 31, 32), Münster.
- Rat für Migration (RfM) (Hg.) (1999): Migrationspolitik in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Osnabrück.
- Reuter, Lutz-Rainer (1999): Schulrechtliche und schulpraktische Fragen der schulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen nichtdeutscher Erstsprache, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Nr. 1, S. 26–44.
- Sachverständigenkommission Lehrerausbildung (1996): Lehrerinnen und Lehrer für das ›Haus des Lernens‹. Abschlußbericht der Sachverständigenkommission ›Lehrerausbildung‹, in: Gemeinsame Kommission für die Studienreform im Lande Nordrhein-Westfalen (Hg.), Perspektiven: Studium zwischen Schule und Beruf. Analysen und Empfehlungen zum Übergang Schule-Hochschule, zur Lehrerausbildung, zur Ingenieurausbildung, Neuwied u.a., S. 59–119.
- Terhart, Ewald (Hg.) (2000): Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Weinheim.
- Welsch, Wolfgang (1997): Unsere postmoderne Moderne. 5. Aufl. Berlin.

Sprache und Integration

Von Hans H. Reich

Zum öffentlichen Diskurs

Im Mittelpunkt der öffentlichen Äußerungen über Sprache und Integration steht stets die deutsche Sprache, und die herrschende Denkfigur ist die, daß Deutsch zu können die Voraussetzung für Integration in Deutschland sei. Hierin sind sich die unterschiedlichen Stimmen aus Wissenschaft, Politik und pädagogischer Praxis in ungewöhnlicher Weise einig: »Kenntnisse der deutschen Sprache sind zentrale Bedingung für die Integration der Migranten in Deutschland. Deshalb muß sich an Migranten die Erwartung richten, die deutsche Sprache zu erlernen«, heißt es im Bericht der Beauftragten für Ausländerfragen.¹ »Kenntnisse der deutschen Sprache sind ein entscheidender Schlüssel zur Integration, insbesondere zur Integration in die Berufs- und Arbeitswelt. Ebenso sind deutsche Sprachkenntnisse eine wichtige Voraussetzung für eine bessere Akzeptanz der Zuwanderinnen und Zuwanderer durch die deutsche Bevölkerung«, urteilt der Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer.² »Wer auf Dauer hier leben will, für den ist der Spracherwerb eine unabdingbare Voraussetzung«, heißt es im Integrationskonzept der Hessischen Landesregierung.³ »Insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für Integration«, konstatiert der Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹.⁴

Diese Einmütigkeit verdeckt jedoch einige Probleme, welche sich an den Einseitigkeiten des Diskurses ablesen lassen, d.h. an dem, was nicht oder nur selten angesprochen wird. Einseitig ist es, vom Deutschen zu reden, die anderen Sprachen der Zuwanderer aber zu ignorieren oder nur als Hindernisse für das Deutschlernen darzustellen; das begünstigt ein nationalistisches Denken über die Sprache. Einseitig ist es auch, die Abhängigkeit der Integration von den Deutschkenntnissen zu betonen, die Abhängigkeit des Deutschenerwerbs von Integrationserfahrungen aber zu verschweigen; das begünstigt ein voluntaristisches Denken über den Spracherwerb, als ob es nur darauf ankäme, daß die Zuwanderer genug Lernwilligkeit aufbrächten, während

1 Beauftragte für Ausländerfragen 1997, S. 42.

2 Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer 1998, S. 291.

3 Integrationskonzept der Hessischen Landesregierung 2000, S. 18.

4 Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ 2001, Abschnitt 5.

man ihre Wohnsituation, ihre Beschäftigungssituation, ihre Bildungssituation nicht in Rechnung zu stellen bräuchte. Einseitig ist es schließlich, öffentlich Appelle zum Deutschlernen an die Zuwanderer zu richten, ohne dies mit der Frage an die Verantwortlichen nach Art und Umfang der Deutschlernangebote zu verbinden, die dabei helfen sollen; das begünstigt eine Denk- und Handlungsweise, wonach öffentliches Reden und institutionelles Handeln nicht miteinander übereinzustimmen brauchen.

Thesen

1. Integration durch Sprache bedeutet nicht die rasche Herstellung von Einsprachigkeit, sondern die Förderung von Kommunikationsfähigkeit in der vielsprachig werdenden Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland – unter angemessener Privilegierung der in diesem Land am meisten gesprochenen Sprache, des Deutschen.
2. Deutsch zu können ist nicht das Resultat einer einmaligen Lernanstrengung, sondern Produkt von integrativer Kommunikation. Institutionelle Lernangebote können den Erwerb von Deutschkenntnissen wirksam unterstützen, den Integrationsprozeß selbst aber nicht ersetzen.
3. Integrationsprozesse vollziehen sich in aufeinander folgenden Schritten, welche jeweils neue sprachliche Anforderungen stellen. Institutionelle Angebote zum Deutschlernen können dann am meisten zur Integration beitragen, wenn sie als aufeinander aufbauende Begleitangebote zu solchen Integrationschritten organisiert werden.

Kommunikationsfähigkeit in der vielsprachigen Gesellschaft

Die überwiegende Mehrzahl der in Deutschland lebenden Zuwanderer betrachtet sich selbst als zwei- oder mehrsprachig. Das geht aus vorliegenden Umfrageergebnissen eindeutig hervor. In der Repräsentativuntersuchung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (letzte Durchführung 1995) geben bei allen vier befragten Nationalitäten jeweils deutlich mehr als 90% an, über Deutschkenntnisse zu verfügen; gleich hohe Prozentanteile ergeben sich aber auch bei der Selbsteinschätzung der Kenntnisse in den jeweiligen Herkunftssprachen.⁵ Dieses Ergebnis wird – mit einigen Abweichungen zugunsten des Deutschen – vom Ausländer-Survey des Deutschen Jugendinstituts auch für die Generation der jungen Erwachsenen bestätigt.⁶ Dabei

5 Mehrländer u.a. 1996, S. 267–293.

6 Weidacher 2000, S. 85–91.

zeigt sich, daß bei dieser Generation auch der Wunsch nach schulischer Unterweisung in der Herkunftssprache mehrheitlich weiter besteht.⁷ Auch die Untersuchungen zur Mediennutzung zeigen, daß eine Nutzung von Medien beider Sprachen bei den Zuwanderern das Normale ist, wobei in der jüngeren Generation die deutschsprachigen Sendungen bevorzugt werden.

Nur wenig ist bekannt über das Sprachverhalten der Aussiedlerfamilien. Eine regionale Studie im Saarland⁸ zeigt, daß über 90% der befragten rußlanddeutschen Aussiedlerfamilien als russisch-deutsch bilingual zu betrachten sind.

Die aus den Ausländer-Umfragen ablesbare Orientierung am Leitbild der Zweisprachigkeit ist für den größten Teil der Migranten durchaus funktional. Sie verbindet das Interesse an lebensgeschichtlicher Kontinuität (Familiensprache) mit dem Interesse an der Wahrnehmung von Lebenschancen (Verkehrssprache, Sprache der Institutionen). Sie hält Optionen offen (interkulturelle Persönlichkeitsentwicklung, private Lebensplanung, sprachmittelnde Tätigkeiten z.B. in Handels- und Dienstleistungsberufen, Beherrschung einer dritten Sprache neben Englisch und Deutsch bei internationaler Tätigkeit). Diese Orientierung ist aber auch für die Aufnahmegesellschaft funktional. Sie trägt bei zum Ausbau des Sprachenpotentials und der kulturellen Orientierungsmöglichkeiten.

Nach heutigem Wissensstand ist die weitere Nutzung einer Herkunftssprache nicht per se abträglich für den Erwerb und den Gebrauch der Verkehrssprache der Aufnahmegesellschaft. Über den größeren oder geringeren Erfolg beim Erwerb der Verkehrssprache entscheiden vielmehr situative Bedingungen und Persönlichkeitsvariablen.⁹ Zweisprachigkeit stellt auch keine Gefahr für die kognitive Entwicklung dar. Daß im Gegenteil eine planvoll angelegte schulische Förderung der Zweisprachigkeit die sprachlichen und fachlichen Fortschritte zweisprachiger Schüler unterstützt, kann aus US-amerikanischen Forschungsergebnissen abgelesen werden.¹⁰

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland trifft keine Aussage über den Status des Deutschen. Die deutsche Sprache ist, mit anderen Worten, nicht konstitutiv für den Bestand dieses Staates; erst auf der nächstniedrigen Rechtsebene finden sich die praktischen und sinnvollen Festlegungen auf das Deutsche als Gerichts- und Verwaltungssprache. Sehr wohl aber kennt das Grundgesetz ein Verbot der Bevorzugung oder Benachteiligung von Menschen aufgrund ihrer Sprache (Diskriminierungsverbote in Art.

7 Ebd., S. 95–101.

8 Berend 1998.

9 Ellis 1994; Müller 1997.

10 Thomas/Collier 1997; Greene 1998.

3 GG). Das Streben nach individueller Zweisprachigkeit und gesellschaftlicher Mehrsprachigkeit steht also sehr wohl in Einklang mit den Grundlagen der Rechtsordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

In diesem Sinne umfaßt der Integrationsprozeß in Bezug auf Sprache zwei komplementäre Teilprozesse, nämlich die Akzeptanz der Herkunftssprachen der Zuwanderer durch die Aufnahmegesellschaft und die Übernahme des Deutschen als Verkehrssprache durch die Zuwanderer.

Der Erwerb der deutschen Sprache im gesellschaftlichen Umgang und in institutionellen Angeboten

Objektive Aussagen über das Niveau der Deutschkenntnisse erwachsener Zuwanderer liegen nicht vor. Selbsteinschätzungen wurden erhoben bei der Gruppe der Ausländer, die das Niveau ihrer Deutschkenntnisse recht unterschiedlich einschätzen. 46% der Türken, 28% der Zuwanderer aus dem ehem. Jugoslawien, 53% der Italiener und 49% der Griechen haben bei der Repräsentativuntersuchung angegeben, gut oder sehr gut deutsch zu sprechen. Anders gewendet: Mehr als die Hälfte der befragten Personen betrachtet die eigenen Deutschkenntnisse als nicht gut. Die Fremdeinschätzung durch die Interviewer bekräftigt dieses Urteil.¹¹

Dabei zeigen sich einige bedeutsame Unterschiede. Die positive Selbsteinschätzung der Deutschkenntnisse ist seit 1980, dem Jahr der ersten Repräsentativuntersuchung, kontinuierlich angestiegen. Sie ist höher bei den jüngeren Befragten, das wird auch durch den Ausländer-Survey des Deutschen Jugendinstituts bestätigt. Sie ist höher bei den Befragten mit längerem Aufenthalt in Deutschland. Gleichzeitig ist festzuhalten, daß nur ein Drittel der Befragten an Deutschkursen teilgenommen hatte.

Hinsichtlich der Deutschkenntnisse ausländischer Kinder im Schuleingangsalter liegt eine lokale Hamburger Studie über den Sprachstand von türkischen Schulanfängern vor¹², welche die Sprachleistungen der Kinder (in beiden Sprachen) erhoben hat und zu folgendem Ergebnis kommt: 8% waren nicht in der Lage, sich auf deutsch zu äußern, 14% konnten nur vereinzelte deutsche Äußerungen produzieren, 23% konnten einfache, kurze Sätze mit vielen unfertigen grammatischen Formen sprechen. Das sind insgesamt 43%, deren Deutschkenntnisse als förderbedürftig anzusehen sind. Die dabei festgestellten Unterschiede von Schule zu Schule deuten darauf hin, daß die ethnisch-soziale Struktur der Einzugsgebiete eine erhebliche Rolle dabei spielt.

11 Mehrländer u.a. 1996, S. 267–288.

12 Reich 2000.

Über das Niveau der Deutschkenntnisse in Aussiedlerfamilien ist fast nichts bekannt. Man kann nur vermuten, daß es aufgrund der ungleich besseren Förderungsbedingungen höher liegt als bei den Ausländern.

Das Lernen einer Sprache allein durch Unterricht, ohne außerunterrichtliche Kommunikation hat stets eine begrenzte Reichweite. Sicherheit in einer neuen Sprache und idiomatisch angemessene Ausdrucksweise lassen sich nur durch aktive Teilhabe an natürlicher Kommunikation erreichen. Allerdings ist eine nur auf natürlichem Wege erworbene Sprache häufig mit formalen und semantischen Ungenauigkeiten behaftet. Es besteht die Gefahr, daß sie auf dem einmal erreichten Niveau stehenbleiben, wenn keine neuen kommunikativen Herausforderungen auftreten.¹³ Die oben referierten Befunde lassen sich im Lichte dieser allgemeinen Erkenntnisse der Zweitspracherwerbsforschung folgendermaßen deuten: Es ist wahrscheinlich, daß die meisten Zuwanderer ihre Deutschkenntnisse ausschließlich oder überwiegend im sozialen Umgang erworben haben, daß ihre sozialen Kommunikationschancen aber so beschaffen sind, daß sie nur zum Teil über ein einfaches und möglicherweise unvollkommenes Deutsch hinauskommen konnten. Schulbildung in Deutschland trägt unzweifelhaft zur Erhöhung der Deutschkenntnisse bei, doch schlägt dies wegen sozialräumlicher Segregation (und Heiratsmigration) nicht im ursprünglich erwarteten Maße bei der sprachlichen Primärsozialisation der nachfolgenden Generation zu Buche.

Grundlage des Deutscherwerbs sind soziale Kontakte, in denen die deutsche Sprache gebraucht wird, um sinnvoll miteinander zu handeln. Alle Formen von Exklusion sind darum auch Barrieren des Deutscherwerbs¹⁴, die durch Lernanstrengungen und Lernangebote nicht einfach abgeräumt werden können. Ein Zwang zum Besuch von Deutschkursen erscheint auch aus diesem Grunde wenig erfolgversprechend. Richtiger und wichtiger sind Angebote, die aus der Lebenssituation der Zuwanderer heraus als sinnvoll begriffen werden können. Solche Angebote können Anfangskenntnisse vermitteln, sie können zu formaler Korrektheit, semantischer Präzision und stilistischer Differenzierung des Sprachgebrauchs beitragen, sie können bei der Bewältigung steigender kommunikativer Anforderungen behilflich sein. Dadurch kann insgesamt das Tempo von Integrationsprozessen erhöht, nicht aber eine radikale Verkürzung der erforderlichen Integrationszeit herbeigeführt werden. Auch für Sprachprogramme gilt: Sie brauchen langfristige Konzeptionen, die mit der Spanne eines ganzen Lebens und dem Wandel von Generationen rechnen.

13 Ellis 1994.

14 Vgl. Leggewie 2000.

Die Organisation der Deutschförderung

Die Vermittlung von Deutschkenntnissen an Zuwanderer und die Weiterentwicklung dieser Kenntnisse liegt im Interesse sowohl der Zuwanderer selbst als auch der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum Bildung zählt deutsche Sprachkenntnisse »zur Grundbildung aller Bürger, für die von staatlicher Seite Sorge zu tragen ist.«¹⁵ Dieser Verpflichtung kommt der deutsche Staat durch institutionelle Angebote zum Deutschlernen in verschiedenen Sektoren des Bildungssystems nach. Wegen der Vielzahl der Zuständigkeiten müssen sie einzeln betrachtet werden:

Im Elementarbereich hat es in den 1980er Jahren einige interessante Modellversuche zur Sprachförderung im Kindergarten gegeben, dann ist lange Zeit nichts geschehen. Jetzt wird mit neuen Modellversuchen von vorne begonnen. Erkennbar ist, daß die allgemeine Kindergartenpädagogik nicht ausreicht, um der Sprachbildungsaufgabe unter heutigen Umständen gerecht zu werden. Dies gilt in besonderer Weise dort, wo der Kindergarten nicht mehr als deutschsprachige Umwelt definiert werden kann. Die entsprechenden Qualifikationen werden jedoch in der Ausbildung kaum vermittelt. Punktuelle Fortbildungshilfen¹⁶ sind verdienstvoll, reichen aber nicht aus, um die bestehenden Probleme zu lösen.

An den Grund- und Hauptschulen hat sich seit den 1980er Jahren die Einsicht durchgesetzt, daß eine längerfristige Deutschunterweisung der zweisprachigen Schüler in separaten Lerngruppen dem übergeordneten Integrationsziel zuwider läuft. Das frühere System der separaten Vorbereitungsklassen wurde daher abgelöst durch eine – von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgestaltete – Kombination von Deutschunterricht für Anfänger (Intensivkurse), Deutsch-Förderunterricht, der den Regelunterricht begleitet, und »integrierter Deutschförderung«, d.h. sprachbewußtes Unterrichten in allen Fächern.¹⁷

Eine systematische Evaluation dieses Maßnahmenbündels hat nirgends stattgefunden. Aus Praxisberichten ist zu entnehmen, daß eine konsequente Umsetzung wohl Erfolge zeitigen könnte, daß aber eben diese konsequente Umsetzung vielerorts unterbleibt. Aus den geringen Schulerfolgen ausländischer Schüler¹⁸ läßt sich folgern, daß die sprachliche Basis für schulisches Lernen in vielen Fällen nicht ausreicht.

15 Forum Bildung 2001, S. 46.

16 Beauftragte für Ausländerfragen 2000.

17 Vgl. Wicke 1998; Sächsisches Staatsministerium 2000.

18 Letzte verfügbare Statistik: Statistisches Bundesamt 1999, Tabelle 1.5; Statistiken zum Schulerfolg der Schüler aus Aussiedlerfamilien werden nicht geführt.

Die Gründe dürften zum einen darin liegen, daß die vorgesehenen Maßnahmen in Konflikt kommen mit dem immer noch relativ autonomen Funktionieren der Klassen, mit den Notwendigkeiten des Lehrereinsatzes vor Ort, mit der beschränkten Abrufbarkeit von Qualifikationen, mit der ungenügenden Regelung von Verantwortlichkeiten. Die Logik des Alltagsbetriebs setzt sich gegen die Förderungsziele durch und führt zu deren Vernachlässigung. Hinzu kommt die ungenügende Kontrolle der Mittelverwendung. Es ist weithin üblich, daß Lehrerstunden, die für die Deutschförderung zweisprachiger Schüler zur Verfügung stehen, zur Vertretung von abwesenden Lehrkräften, zur Bildung etwas kleinerer Klassen oder zu anderen pädagogischen Zwecken der Schule genutzt werden. Den zweisprachigen Schülern wird die ihnen zustehende Deutschförderung in diesen Fällen schlicht und einfach vorenthalten.

In den Berufsschulen gibt es Angebote der Deutschförderung vor allem in Vollzeitklassen der Berufsvorbereitung und der Berufsgrundbildung. Wie weit sie ausreichen, auf die sprachlichen Anforderungen der Ausbildung im dualen System vorzubereiten, ist angesichts der geringen Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher (wieder fehlt es an statistischen Angaben zu den Aussiedlerjugendlichen) wohl eher skeptisch zu beurteilen. In den ausbildungsbegleitenden Hilfen und der überbetrieblichen Ausbildung spielt Deutschförderung keine große Rolle mehr. Das Kursangebot ›Deutsch für den Beruf‹ für Arbeitslose in der Erwachsenenbildung kann nicht als ein hinreichender Ersatz dafür gelten, es ist auch nicht dafür gedacht.

Die Gymnasien betrachten Deutschförderung für Zuwandererschüler in der Regel nicht als ihre Aufgabe.

In der Erwachsenenbildung gibt es zwei sehr unterschiedliche Systeme: Zum einen die Deutschkurse im Rahmen der Integrationsmaßnahmen für Aussiedler, zu denen die allgemeinen Deutschkurse (Finanzierung nach dem SGB III) und weiterführende Deutschkurse im Berufsbildungs- und Hochschulbereich (Finanzierung aus dem Garantiefonds) gehören. Sie haben starke Unterstützung erfahren und konnten früher einmal als Musterbeispiel integrativer Sprachförderung gelten. Das andere Teilsystem bilden die Kursangebote des Sprachverbandes für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die in erheblich geringerem Maße unterstützt werden und deshalb vor allem personell unter wesentlich schlechteren Bedingungen arbeiten müssen. Beide Systeme sind im Auftrag der Bundesregierung evaluiert worden¹⁹ – mit dem Ergebnis, daß die Entwicklung eines einheitlichen Konzepts für die künftige Deutschförderung vorgeschlagen wurde. Dieses Konzept ist in Arbeit – das ist begrüßenswert, es ist auch kostensparend.

19 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1999.

Beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen muß man allerdings befürchten, daß überproportionale Einsparungen erzielt werden sollen. Die derzeit diskutierten Summen liegen nur etwa bei der Hälfte des von der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ für erforderlich gehaltenen Betrags (615 Mio. DM jährlich bei, wie die Kommission ausdrücklich betont, moderaten Grundannahmen). Es droht der Ausschluß von länger ansässigen Zuwanderern aus den staatlich geförderten Deutschkursen, es droht eine Konzentration auf die bloße Erstversorgung, d.h. eine geringe Zielgruppendifferenzierung und eine Beschränkung auf wenige weiterführende Angebote, es droht die Senkung des im Durchschnitt jetzt schon niedrigen Niveaus der Beschäftigung und der Qualifikation der Lehrkräfte.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die aktuellen Angebote zum institutionellen Deutschlernen für Zuwanderer zu wenig aufeinander abgestimmt sind und qualitativ Schwächen aufweisen. Die Gründe hierfür liegen zum Teil in der allgemein problematischen Handhabung des föderalen Systems, zum Teil aber auch in vermeidbarer Kompetenzensplittierung und finanziell wie personell ungenügender Versorgung der Aufgabe, die politisch zu verantworten ist. Dies führt zum Versickern von Fördermitteln, zur mangelhaften Nutzung (nicht zu reden von zielbewußter Entwicklung) vorhandener Humanressourcen, zu Defiziten in der Qualifizierung der pädagogischen Kräfte, in der sprachdidaktischen Entwicklungsarbeit und in der Forschung zum Arbeitsgebiet Deutsch als Zweitsprache.

Empfehlungen

Deutschförderung und Förderung der individuellen Zweisprachigkeit und gesellschaftlichen Vielsprachigkeit sollten mittelfristig eingebettet werden in ein generelles Sprachbildungskonzept, das den Bedürfnissen der zugewanderten Sprachminderheiten wie den Interessen der Gesellschaft im Prozeß der Pluralisierung und der Internationalisierung gerecht wird. Dazu bedarf es einer breiten Zusammenarbeit der zuständigen Bundes- und Landesadministrationen, der Träger außerschulischer Bildungsangebote, der Einrichtungen der Lehrerbildung und der wissenschaftlichen Forschung mit dem Ziel der Schaffung adäquater institutioneller Bedingungen, der Revision von Curricula und der Heranbildung qualifizierter Lehrkräfte.

Im einzelnen:

Im Elementarbereich geht es mittelfristig um die Definition der Grundlagen und Ziele zweisprachiger Bildung. Kurzfristig ist eine Qualifizierung der Fachkräfte für die Wahrnehmung von Sprachförderungsaufgaben in Kindertageseinrichtungen erforderlich, die auf der Ebene der Beratung einzusetzen hätte und sich auf der Ebene der Ausbildung fortsetzen müßte.

Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen sollte es – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz, der Unabhängi-

gen Kommission ›Zuwanderung‹ und des Forums Bildung – das Ziel sein, den Unterricht des Deutschen als Zweitsprache wie den Unterricht der Herkunftssprachen zu normalisieren, d.h. in die Stundentafeln einzuarbeiten und mit dem bisherigen Unterricht des Deutschen als Muttersprache und dem Fremdsprachenunterricht zu einem Gesamtkonzept sprachlicher Bildung zusammenzuführen. Kurzfristig gilt es, das labile System der Deutschförderung durch die Kontrolle der Verwendung zweckgebunden zugewiesener Lehrstunden, durch den gezielten Einsatz qualifizierter Lehrkräfte und durch die Aufhebung kleinlicher Bedingungen für das Recht auf Deutschförderung zu stabilisieren. Das bestehende Angebot von Unterricht der Herkunftssprachen sollte – bis zur Entwicklung des generellen Sprachbildungskonzepts – erhalten oder weiter ausgebaut werden. Schulen mit sehr hohen Anteilen von Zuwandererschülern benötigen besondere Unterstützung.

Im Bereich der Sekundarstufe II ist ein kohärentes Konzept der Deutschförderung und der Förderung von Zwei- und Vielsprachigkeit erst noch zu entwickeln. Dringlicher Bedarf besteht vor allem bei der Berufsbildung.

Im Bereich der Erwachsenenbildung gibt es akuten Handlungsbedarf. Wenn die in der jetzigen Neustrukturierung liegenden Chancen nicht verspielt werden sollen, muß dafür gesorgt werden, daß nicht nur die Verwaltung der Kurse klappt, sondern daß auch ein bedarfsgerechtes Angebot vorgelegt werden kann, daß keine neuen Exklusionen geschaffen werden und daß den Lehrkräften Arbeitsbedingungen geboten werden, die eine professionelle Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen. Dahinter zurückzubleiben würde bedeuten, Gelder unrentabel zu verwenden und das mit der Sprachförderung angestrebte Integrationsziel mit hoher Wahrscheinlichkeit zu verfehlen.

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1997): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn/Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (2000): Hallo, Hola, Ola. Sprachförderung in Kindertagesstätten, Berlin/Bonn.
- Berend, Nina (1998): Sprachliche Anpassung. Eine soziolinguistisch-dialektologische Untersuchung zum Rußlanddeutschen, Tübingen.
- Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1999): Evaluation der Sprachförderung Deutsch für ausländische Arbeitnehmer, Bonn.
- Ellis, Rod (1994): The Study of Second Language Acquisition, Oxford.
- Forum Bildung (Hg.) (2001): Förderung von Chancengleichheit. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht, Bonn.

- Greene, Jay P. (1998): A Meta-Analysis of the Effectiveness of Bilingual Education, Thomas Rivera Policy Institute, Claremont, CA.
- Integrationskonzept der Hessischen Landesregierung (2000), Wiesbaden.
- Leggewie, Claus (2000): Integration und Segregation, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York, S. 85–107.
- Mehrländer, Ursula/Ascheberg, Carsten/Ueltzhöffer, Jörg (1996): Repräsentativuntersuchung 95: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, hg.v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin/Bonn/Mannheim.
- Müller, Romano (1997): Sozialpsychologische Grundlagen des schulischen Zweitspracherwerbs bei MigrantenschülerInnen, Aarau.
- Oberndörfer, Dieter (1994): Politik für eine offene Republik: Die ideologischen, politischen und sozialen Herausforderungen einer multikulturellen Einwanderungsgesellschaft, in: Klaus J. Bade (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München, S. 133–147.
- Reich, Hans H. (2000): Hamburger Erhebung zum Sprachstand türkisch-deutscher Schulanfänger des Schuljahres 1999/2000. Bericht über die Erhebung mündlicher Sprachkenntnisse im Sommer 1999. Landau: Institut für interkulturelle Bildung (unveröff. Typoskript).
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hg.) (2000): Lehrplan Deutsch als Zweitsprache.
- Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V. (1998): Zukünftige Ausgestaltung der Deutschsprachförderung für Zuwanderinnen und Zuwanderer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsch lernen, H. 4, S. 291–294.
- Thomas, Wayne P./Collier, Virginia (1997): School Effectiveness for Language Minority Students, National Clearinghouse for Bilingual Education, Washington, DC.
- Weidacher, Alois (Hg.) (2000): In Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher junger Erwachsener im Vergleich, Opladen.
- Wicke, Mariele/Rainer, E. (1998): Rahmenplanung für den Unterricht Deutsch als Zweitsprache, in: Gerhard Neuner u.a. (Hg.), Deutsch als Zweitsprache in der Schule, Berlin/München, S. 30–49.

Vom ›katholischen Arbeitermädchen vom Lande‹ zum ›italienischen ›Gastarbeiterjungen‹ aus dem Bayerischen Wald‹. Zu den neuen Disparitäten im deutschen Bildungssystem

Von Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt

Ralf Dahrendorf hat Anfang der 1960er Jahre den Begriff des ›katholischen Arbeitermädchens vom Lande‹ als Sinnbild für eine benachteiligte Gruppe innerhalb des deutschen Bildungssystems geprägt. Dieser Begriff umfaßt die wesentlichen sozio-ökonomischen Merkmale, die eine unterdurchschnittlich erfolgreiche Bildungskarriere wahrscheinlich werden ließen. Konfession, sozio-ökonomische Herkunft, Geschlecht und Land-Stadt-Unterschiede waren damals die wesentlichen Faktoren, die die Bildungskarriere bedingten. Noch heute können wir feststellen, daß die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Führungspositionen tatsächlich in der Mehrheit von Männern aus protestantischen Bürger-Familien in urbanen Ballungszentren besetzt werden. Die Faktoren der Bildungsbenachteiligung der heutigen Schüler haben sich jedoch seit den von Dahrendorf inspirierten Untersuchungen in den 1960er und 1970er Jahren deutlich verändert. Nicht mehr das ›katholische Arbeitermädchen vom Lande‹, sondern der ›italienische ›Gastarbeiterjunge‹ aus dem Bayerischen Wald‹ vereinigt heute die Attribute, die einen geringen Bildungserfolg erwarten lassen.¹

Diese neue Kennzeichnung des Bildungsbenachteiligten mag überraschen, hätte man doch nur die wenigsten dieser Attribute bei den derzeitigen Bildungsschwächsten vermutet. Zwar ist allgemein bekannt, daß ausländische Schüler aufgrund ihres eigenen oder des Migrationshintergrundes ihrer Eltern insgesamt schlechtere Chancen im deutschen Bildungssystem besitzen

Die nachfolgenden Ergebnisse wurden im Rahmen des von der Volkswagen Stiftung finanzierten Forschungsprojekts ›Einwanderkulturen, Netzwerke und ihre Integrationsqualität. Eine komparative Analyse im Vergleich der Bundesländer und Zuwanderernationalitäten‹ erarbeitet, das zwischen April 1999 und April 2001 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster durchgeführt wurde. Für die Unterstützung der Volkswagen Stiftung bedanken sich die Autoren sehr herzlich.

als inländische Schüler, doch das Wissen, daß insbesondere italienische Schüler den geringsten Erfolg unter den ausländischen Schülern haben, ist noch kaum verbreitet. In der Öffentlichkeit wie auch in akademischen Lehrbüchern ist zumeist vom ›Problemkind‹ türkischer Einwanderer die Rede, nicht aber vom italienischen ›Gastarbeiterjungen‹, der einer Zuwanderergruppe entstammt, die als eine der ersten in die Bundesrepublik Deutschland gekommen ist und zudem als kulturell nahestehend gilt. Wenig bekannt ist auch, daß seit einigen Jahren nicht Mädchen, sondern Jungen schlechtere Bildungsbilanzen aufweisen. Die Abiturquote sowohl der deutschen als auch der ausländischen Schülerinnen ist heute deutlich höher als die der männlichen Schüler.¹ Ferner sind heute die regionalen Unterschiede zwischen Stadt und Land für den Bildungserfolg von Schülern weniger ausschlaggebend als früher. Vielmehr hat sich – insbesondere für Zuwanderer – ein anderer regionaler Faktor herauskristallisiert: die Differenzierung im Schulerfolg zwischen den Bundesländern. Ausländische Schüler, die in Bayern – und hier insbesondere in ländlichen Gebieten – zur Schule gehen, erreichen deutlich seltener höhere Bildungsabschlüsse als inländische Schüler in Bayern, aber auch deutlich seltener als ausländische Schüler in anderen Bundesländern. Die negativen Randbedingungen einer Schülerkarriere kumulieren daher heute nicht mehr im ›katholischen Arbeitermädchen vom Lande‹, sondern im ›italienischen Gastarbeiterjungen‹ aus dem Bayerischen Wald.

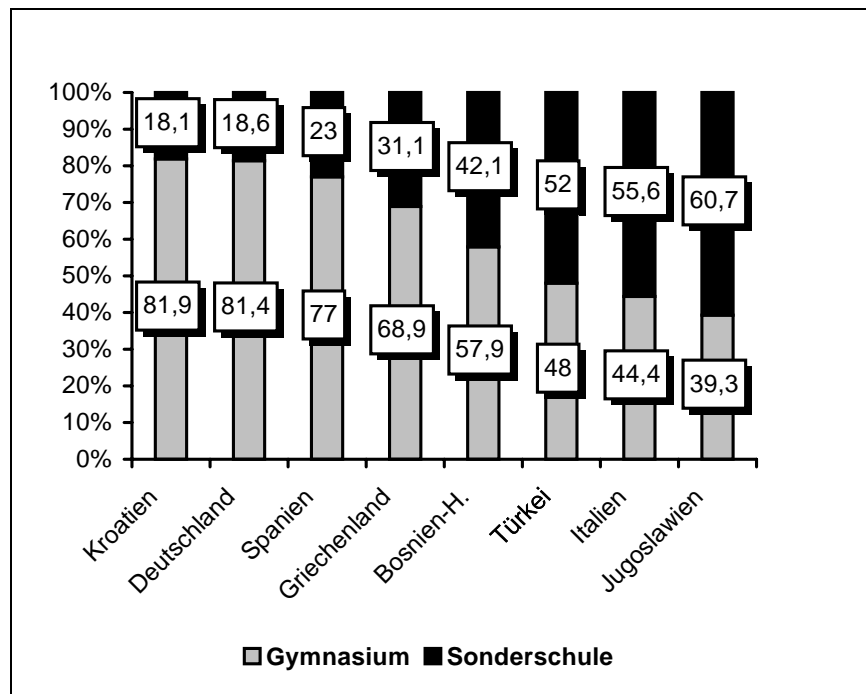
Unterschiede zwischen den Nationalitäten

Die Unterschiede im Schulerfolg der verschiedenen Zuwanderungsnationalitäten sind groß, wie die nachfolgende Darstellung der Verteilung der ausländischen Schüler auf die verschiedenen Schultypen im Sekundarbereich zeigt (Schaubild 1). Unter den ausländischen Schülern im deutschen Schulsystem gibt es ausgesprochene Erfolgsgruppen, die zum Teil höhere Bildungsabschlüsse als deutsche Schüler erreichen. Hierzu zählen vor allem Schüler aus reichen Industriestaaten wie Schweden, Norwegen, Finnland oder der Schweiz, die allesamt über bessere Schulabschlüsse verfügen als deutsche Schüler. Andere Gruppen fallen dagegen im Vergleich zur deutschen Referenzgruppe deutlich zurück. Wie bereits angesprochen, sind italienische Schüler im deutschen Schulsystem am wenigsten erfolgreich. Sie verfügen über den kleinsten Anteil an Gymnasiasten und weisen den höchsten Prozentsatz an Haupt- und Sonderschülern auf – sieht man nur von Schülern aus dem ehemaligen Jugoslawien ab, von denen ein Großteil als Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland gekommen ist und die zum Teil als

1 DIW 1999.

Quereinsteiger in das deutsche Schulsystem integriert wurden. Innerhalb der italienischen Gruppe weisen Jungen einen besonders geringen Bildungserfolg auf.

Schaubild 1: Gegenüberstellung der ausländischen Schüler an Gymnasien und Sonderschulen 1996/97 (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 1996/97, Wiesbaden 1997; eigene Berechnungen.

Die hohen Erfolgsraten der Schüler aus reichen Industriestaaten, deren Eltern nicht als ›Gastarbeiter‹ in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind, lassen sich vor allem mit der höheren Humankapitalausstattung und besseren ökonomischen Situation der jeweiligen Elternhäuser erklären.² Darüber hinaus bestehen aber weitere Unterschiede zwischen Nationalitätengruppen, deren Einwanderungssituation, Humankapitalausstattung und ökonomische

2 Wagner u.a. 1998.

Situation nicht so unterschiedlich sind, als daß sie die beschriebenen Bildungsunterschiede vollständig erklären könnten. Dies gilt insbesondere für die Gruppen aus den ehemaligen Anwerbeländern Italien, Griechenland, Spanien, (ehem.) Jugoslawien und der Türkei. Im Vergleich dieser Gruppen schneiden insbesondere spanische, slowenische und kroatische Schüler sehr gut ab. Mehr als die Hälfte dieser Schülergruppen besucht weiterführende Schulen und erringt deutlich höhere Bildungsabschlüsse als die anderen genannten Gruppen. Ihnen folgen griechische Schüler, die immerhin zu etwa 35% weiterführende Schulen besuchen.

Die aufgezeigten Bildungsunterschiede – insbesondere im Vergleich zu italienischen Schülern – lassen sich nicht allein mit sozio-ökonomischen Randvariablen (wie dem unterschiedlichen Bildungsgrad der Eltern, Aufenthaltsdauer oder Haushaltseinkommen) erklären. Bei einer statistischen Analyse dieser und weiterer Faktoren³ verbleiben bedeutsame Restvarianzen, d.h. Unterschiede zwischen den Gruppen, die durch die berücksichtigten Variablen nicht aufgeklärt werden konnten. Die gängigen Muster der Bildungssoziologie zur Erklärung von Unterschieden im Schulerfolg verschiedener Gruppen greifen hier also nicht. Gleiches gilt auch für die in der Migrationsforschung oftmals favorisierten kulturellen Erklärungsmodelle. Angesichts der Betonung kultureller Andersartigkeit muslimischer Zuwanderer und Zuschreibung fundamentalistischer Bestrebungen in dieser Gruppe⁴ hätte man vermuten müssen, daß vielmehr türkische statt italienischer Schüler am Ende der Bildungsrangskala stehen. Vor dem Hintergrund der einschlägigen Integrationstheorien kann das dargestellte Ergebnis daher nur überraschen, zumal Italiener – wie oben erwähnt – von allen Zuwanderungsgruppen bereits am längsten in der Bundesrepublik sind, als der deutschen Bevölkerung kulturell sehr nahestehend gelten und die gleichen schulrechtlichen Voraussetzungen wie z.B. die Spanier besitzen. Ihre Humankapitalausstattung war zum Zeitpunkt der Einwanderung sogar besser als die der Spanier.

Eine plausible Erklärung für die deutlichen Gruppenunterschiede läßt sich allenfalls in der Selbsthilfekraft der verschiedenen Gruppen finden. Während Spanier und Griechen bereits sehr früh Eigeninitiative in der Frage der Beschulung ihrer Kinder in Deutschland entfalteten und sich in Vereinen und Selbsthilfegruppen organisierten, findet man bis heute so gut wie keine derartigen Aktivitäten bei Italienern. Von allen italienischen Vereinen in Deutschland sind aktuell nur etwa 2,5% mit Fragen der Schulbildung der Einwandererkinder beschäftigt. Bei den Spaniern ist dagegen jeder vierte Verein ein Elternverein, der als Unterstützungsnetzwerk für spanische Fami-

3 Alba u.a. 1994.

4 Heitmeyer 1997.

lien zur Organisation von Hausaufgabenhilfen und Elternberatung fungiert. Griechische Elterngemeinden sind ebenfalls seit langem in der Errichtung eigener Klassen und weiterführender Schulen engagiert, in denen ihre Kinder speziell gefördert werden.⁵ Beide Gruppen – Spanier wie Griechen – weisen heute hohe Erfolgsraten im Schulbereich auf.

Tabelle 1: Vermittelte ausländische Arbeitnehmer mit beruflicher Qualifikation (in % aller vermittelten ausländischen Arbeitnehmer)

	Italien	Griechenland	Spanien	Türkei
1962	19,6	14,8	12,4	46,8
1963	14,1	11,2	8,9	18,1
1964	20,4	7,8	5,5	16,9
1965	36,9	8,7	5,6	34,8
1966	44,5	15,9	5,7	34,8
1967	39,3	8,4	7,0	32,8
1968	24,2	4,7	6,7	26,4

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, mehrere Jahrgänge.

Disparitäten zwischen den Bundesländern

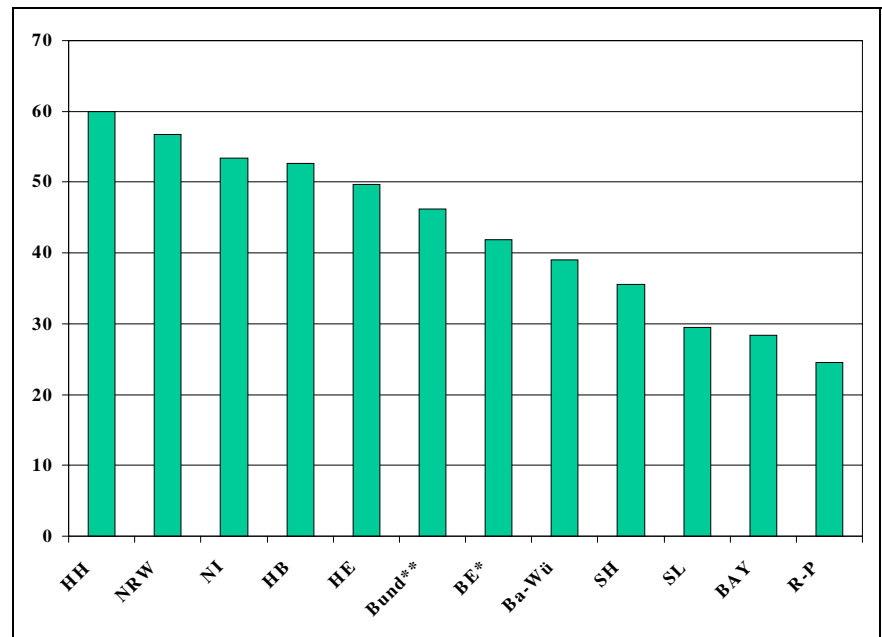
Auf Bundesländerebene lassen sich ebenfalls systematische Unterschiede im Bildungserfolg nachweisen. Vergleicht man die Quote ausländischer Schulabgänger mit einem weiterführenden Schulabschluß zwischen den verschiedenen Bundesländern, so findet man eine ähnlich weite Streuung wie bei dem Vergleich der Zuwanderernationalitäten untereinander. Während 1998 in Nordrhein-Westfalen fast 60% der ausländischen Schüler einen weiterführenden Schulabschluß erringen konnten, lag die Quote in Bayern bei unter 30%. Zwischen Hamburg und Rheinland-Pfalz war die Differenz sogar noch größer (Schaubild 2).

Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß diesem Ergebnis generelle Strukturunterschiede in den Schulsystemen der Bundesländer zugrunde liegen.⁶ In Nordrhein-Westfalen werden insgesamt – also auch auf Ebene der deutschen Schüler – höhere Bildungsabschlüsse erreicht (Schaubild 3). Während in Bayern insgesamt nur etwas mehr als die Hälfte der

5 Thränhardt 2000.

6 Thränhardt 1991.

Schaubild 2: Weiterführende Schulabschlüsse (Fachoberschulreife plus Abitur) im Vergleich der alten Bundesländer 1998: Ausländische Schulabgänger



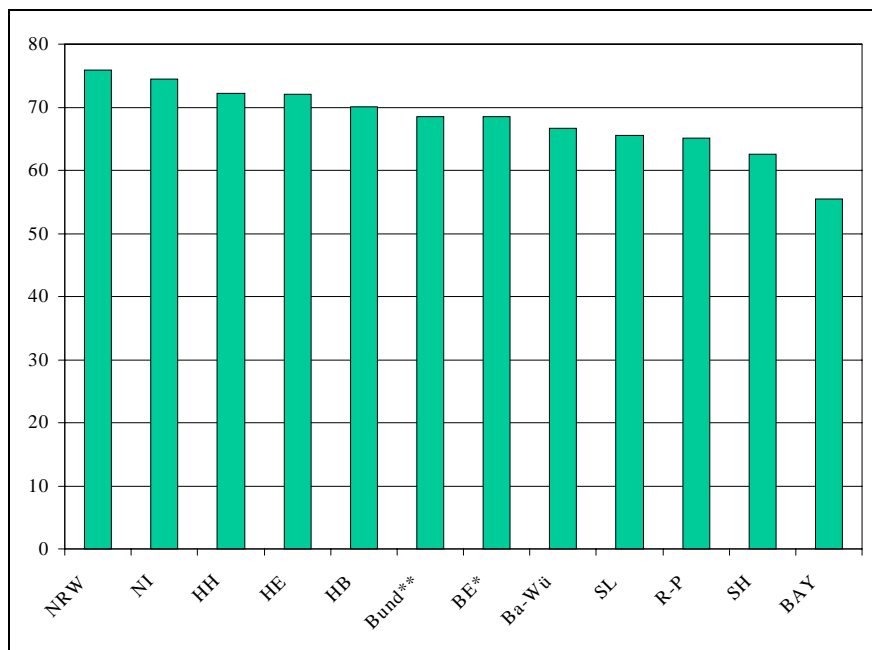
* einschließlich Berlin-Ost; ** Bundesgebiet West

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000.

Schülerschaft einen weiterführenden Bildungsabschluß erringt (57,9%), sind es in Nordrhein-Westfalen mehr als drei Viertel (78,8%). Dies ist sicherlich nicht auf eine zufällige Ungleichverteilung der Intelligenz der Schüler auf die Bundesländer oder auf systematische Unterschiede in der Kompetenz der Lehrer bzw. des Aspirationsniveaus der Eltern zurückzuführen⁷, sondern

7 An dieser Stelle ist zu ergänzen, daß die hohe Anzahl italienischer Schüler in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg möglicherweise die Bilanz dieser beiden Länder beeinträchtigt. Allerdings kann dieser Faktor kaum die dargestellten Unterschiede erschöpfend erklären, da auch spanische Schüler, die schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfalen beschult werden, in Bayern und Baden-Württemberg deutlich schlechtere Schulbildungen aufweisen als im Bundesdurchschnitt. Gleiches gilt auch für griechische Schüler. Deswegen ist es wahrscheinlich angemessener, die schlechten Bildungswerte der Italiener angesichts ihrer regionalen

Schaubild 2: Weiterführende Schulabschlüsse (Fachoberschulreife plus Abitur) im Vergleich der alten Bundesländer: Deutsche Schulabgänger



* einschließlich Berlin-Ost; ** Bundesgebiet West
Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000.

das Ergebnis der unterschiedlichen Bildungspolitik der Länder. In Bayern ist das Schulsystem bewußt elitärer und geschlossener strukturiert, so daß weniger Übergänge zwischen den verschiedenen Schultypen möglich sind als in einem offenerem System wie in Nordrhein-Westfalen, das mit dem Modell der Gesamtschulen und dem sog. 10B-Abschluß in der Hauptschule die

Verteilung auf Bundesländer mit einem selektiven Bildungssystem zu relativieren, mit dem die Bildungsreserven bestimmter Gruppen bewußt vernachlässigt werden. Aber auch hier ist zu beachten, daß die Unterschiede zwischen den Nationalitäten durch die regionale Verteilung nicht allein erklärt werden können, da sich die dargestellte Nationalitätenrangfolge im Bildungserfolg auch in den einzelnen Bundesländern wiederfindet.

Übergangsmöglichkeiten in die gymnasiale Oberstufe offen hält.⁸ Dieses unterschiedliche bildungspolitische Konzept auf Bundesländerebene schlägt sich in unterschiedlichen landesspezifischen Abschlußquoten der Schülerschaft insgesamt nieder.

Dennoch ist festzustellen, daß die Differenzen zwischen den Bundesländern bei ausländischen Schülern noch erheblich größer ausfallen als bei deutschen. In Bayern sind die Chancen, einen weiterführenden Schulabschluß zu erreichen, für Ausländer nicht nur absolut, sondern auch relativ geringer als in Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen erreichen immerhin drei von vier Ausländern einen ähnlich hohen Schulabschluß wie deutsche Schüler. In Bayern beträgt dieses Verhältnis nur 1:2. Ein Blick auf berechnete Maßzahlen (die durch die Normierung auf 100 interregional vergleichbar sind) veranschaulicht, daß die Chancen für ein Zuwandererkind, einen vergleichbaren Schulabschluß wie ein deutsches Kind zu erreichen, in Bayern mit einer Maßzahl von 49,1 (1998) weitaus geringer sind als in Nordrhein-Westfalen mit einem Vergleichswert von 72,0 (siehe Tabellen 2 und 3).

Dieser Unterschied im Schulerfolg von Ausländern im Vergleich zu Deutschen in Abhängigkeit zum Bundesland läßt sich nicht mehr allein mit den beschriebenen allgemeinen institutionellen Unterschieden der Bildungspolitik der Bundesländer erklären. Geht man von einer ungefähren Gleichverteilung der Intelligenz der Schüler und ihrer sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen auf die verschiedenen Länder aus, so müssen weitere institutionelle Gründe als Ursache für die Unterschiede vermutet werden. In diesem Zusammenhang sind vor allem die unterschiedlichen Bildungspolitiken der einzelnen Bundesländer für ausländische Schüler zu nennen. Vor allem das bis in die 1990er Jahre aufrechterhaltene System der sog. Nationalklassen in Bayern, in denen ausländische Schüler separat von deutschen Schülern in fremdsprachigen Klassen unterrichtet wurden, scheint eine hohe Erklärungskraft für den über Jahrzehnte deutlich geringeren Bildungserfolg ausländischer Schüler in diesem Bundesland zu besitzen.

Während andere Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen und Hessen, weitaus früher von diesem Beschulungssystem abgegangen sind, waren in Bayern zu Beginn der 1990er Jahre noch über 20% der ausländischen Schüler in den sog. zweisprachigen Klassen untergebracht. Erst im Schuljahr 1994/95 sank der Prozentsatz der Schüler, die in zweisprachigen Klassen beschult wurden, zum ersten Mal unter 10%, und zwar auf 9,8%.⁹ Da diese Klassen zumeist an Grund- und Hauptschulen angesiedelt waren, wurden viele ausländische Schüler durch dieses System auf einen Schulzweig festgelegt, der

8 In bezug auf ausländische Schüler vgl. Puskeppeleit/Krüger-Potratz 1999.

9 Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus 1999.

Zu den neuen Disparitäten im deutschen Bildungssystem

keinen weiterführenden Abschluß vorsah. Zudem haben fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache den Übergang auf weiterführende Schulen erschwert. Trotz der Aufgabe des Modells der zweisprachigen Klassen in den 1990er Jahren hat sich diese Routine der Ausländerbeschulung in Bayern fortgesetzt, und erst langsam ist mit einer Veränderung und einem Angleichen an den Standard anderer Länder zu rechnen. Wie die nachfolgenden Tabellen zeigen, bewegt sich das Niveau der ›Chancengleichheit‹ zwischen in- und ausländischen Schülern im Hinblick auf einen weiterführenden Schulabschluß in Bayern heute auf dem Niveau Nordrhein-Westfalens vor fünfzehn Jahren, unmittelbar nach Aufgabe des Zwei-Klassen-Schulsystems. In ländlichen Gebieten, wie dem Bayerischen Wald, ist der Rückstand gegenüber dem urbaneren Nordrhein-Westfalen noch größer.

Tabelle 2: Weiterführende Schulabschlüsse in- und ausländischer Schüler in Bayern 1985–1998

	Weiterführende Schulabschlüsse bei inländischen Schülern		Weiterführende Schulabschlüsse bei ausländischen Schülern	
	in %	Maßzahl	in %	Maßzahl
1985	55,7	100	17,0	30,5
1990	61,0	100	22,3	36,8
1995	58,5	100	25,3	43,2
1998	57,9	100	28,4	49,1

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (mehrere Jahrgänge); eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Weiterführende Schulabschlüsse in- und ausländischer Schüler in Nordrhein-Westfalen 1985–1998

	Weiterführende Schulabschlüsse bei inländischen Schülern		Weiterführende Schulabschlüsse bei ausländischen Schülern	
	in %	Maßzahl	in %	Maßzahl
1985	72,7	100	34,7	47,7
1990	78,3	100	45,9	58,6
1995	78,5	100	55,3	70,5
1998	78,8	100	56,7	72,0

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (mehrere Jahrgänge); eigene Berechnungen.

Die unterschiedliche Bildungspolitik auf Länderebene ist sicherlich Ausdruck der übergeordneten Ausländerpolitik der jeweiligen Landesregierungen. Bei der Betrachtung der bayerischen Ausländerbildungspolitik wird deutlich, daß die dortige segregierende Schulpolitik im Kontext einer insgesamt eher nicht-integrativen Ausländerpolitik steht. Diese war bis in die 1990er Jahre von dem Grundgedanken der alten ›Gastarbeiter‹-Ideologie geprägt und ging von der Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien aus. Vordringlichstes Ziel der bayerischen Bildungspolitik war es deshalb, die Einbindung der ausländischen Schüler in ihre ›neue Heimat‹ (Deutschland) nicht zu forcieren, sondern im Gegenteil die ›Rückkehrfähigkeit‹ dieser Kinder und Jugendlichen in ihr Ursprungsland aufrechtzuerhalten. Das hierdurch zum Ausdruck kommende Leitmotiv des zeitlich begrenzten Aufenthalts ausländischer Migranten in Deutschland schlägt sich nicht nur in separierenden Beschulungsformen nieder, sondern zieht sich wie ein roter Faden durch die Gesetze, Verordnungen und Erlasse der bayerischen Bildungspolitik. Besonders der muttersprachliche Unterricht besitzt wegen seiner spezifischen Funktion, die ausländischen Schüler mit ihrer Herkunftskultur vertraut zu machen und in ihrer Muttersprache auszubilden, innerhalb der bayerischen Ausländerschulpolitik einen hohen Stellenwert. Problematisch ist an dieser Politik jedoch, daß sie sich seit langem nicht mit mehr der Migrationsrealität der Bundesrepublik Deutschland deckt. Erscheint die Hauptschule, unter der Voraussetzung, daß die Ausländer nach einiger Zeit wieder in ihre Heimatländer zurückkehren, durchaus als eine sinnvolle Schulentcheidung für diese Schülergruppe, so impliziert die hauptsächliche Überweisung an die Hauptschule, unter der Prämisse, daß die ausländischen Schüler dauerhaft in Deutschland bleiben, jedoch geringere Erfolgchancen für diese Schülergruppe. Geringere Bildungsabschlüsse bedingen in der Regel geringere Arbeitsmarktchancen, die wiederum einen geringeren sozio-ökonomischen Status zur Folge haben.

Schlußfolgerungen

Im Hinblick auf die dargestellten Bundesländerunterschiede läßt sich festhalten, daß die unterschiedliche Bildungspolitik in den Bundesländern den Schulerfolg und damit im weitesten Sinne auch den Integrationserfolg ausländischer Schüler bestimmt. In positiver Hinsicht bedeutet dies, daß die Wende zu einer offenen und integrativen Bildungspolitik für ausländische Schüler (wie es die Kultusministerkonferenz in ihrem Beschluß im Jahr 1971 bereits gefordert hat) institutionelle Barrieren und Benachteiligungen abbauen und damit einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zur allgemeinen Chancengleichheit für In- und Ausländer in Deutschland beitragen kann. Das Beispiel in Nordrhein-Westfalen bietet insbesondere für Bayern eine Perspektive, da hier eine enorme Aufwärtsentwicklung des Schulerfolgs auslän-

discher Schüler erreicht wurde, nachdem das System der Separierung der nichtdeutschen Kinder abgeschafft worden war. Hierzu bedarf es jedoch nicht nur der Auflösung zweisprachiger Klassen, sondern auch weiterer institutioneller Diskriminierungsmechanismen im allgemeinen Schulrecht und den Lehrplänen. Die Situation in Bayern heute deutet darauf hin, daß das bestehende Humankapital im Land nicht optimal ausgenutzt wird. Dies ist aber sicher notwendig, will Bayern wie auch Deutschland generell langfristig im internationalen Qualitätsproduktionswettbewerb mithalten. Daß heute viele Tausend hochqualifizierte Fachkräfte im IT-Bereich in Deutschland fehlen und deswegen ausländische Experten aus Indien und anderswo angeworben werden müssen, ist sicher auch eine Ironie der Bildungspolitik des Einwanderungslandes Deutschland.

Literatur

- Alba, Richard D./Handl, Johann/Müller, Walter (1994): Ethnische Ungleichheit im deutschen Bildungssystem, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, H. 2, S. 209–237.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (1999): Statistik zum Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer an Grund- und Hauptschulen in Bayern 1999/2000, München.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (mehrere Jahrgänge): Grund- und Strukturdaten, Bonn/Berlin.
- DIW (1999): Schul- und Berufsabschlüsse von Ausländern: Nur langsame Annäherung an die Abschlüsse von Deutschen. Eine Vorausschätzung bis 2010, in: Wochenbericht des DIW, 26, S. 483–490.
- Heitmeyer, Wilhelm u.a. (1997): Verlockender Fundamentalismus, Frankfurt a.M.
- Hunger, Uwe [2001]: Bildungspolitik und ›institutionalisierte Diskriminierung‹ auf Ebene der Bundesländer. Ein Vergleich zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, in: Lale Akgün/Dietrich Thränhardt (Hg.), Migration in föderalistischen Systemen im Vergleich. Jahrbuch Migration 2000/01, Münster.
- Puskeppeleit, Jürgen/Krüger-Potratz, Marianne (1999): Bildungspolitik und Migration. Texte und Dokumente zur Beschulung ausländischer und ausgesiedelter Kinder und Jugendlicher 1950 bis 1999, 2 Bde. (interkulturelle studien – iks, Bd. 31), Münster.
- Thränhardt, Dietrich (1991): Länder-Differenzen in der Bildungspolitik, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel (Leviathan Sonderh. 12), S. 409–419.
- Ders. (2000): Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse, in: ders./Uwe Hunger (Hg.), Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel, Münster/Freiburg i.Br., S. 15–51.
- Wagner, Gert G. u.a. (1998): Education as a Keystone of Integration of Immigrants. Determinants of School Attainment of Immigrant Children in West Germany, in: ders./Hermann Kurthen/Jürgen Fijalkowski (Hg.), Immigration, Citizenship, and the Welfare State in Germany and the United States, Stanford/London, S. 15–35.

Zweiter Teil:

Illegalität in Deutschland

Die ›Festung Europa‹ und die illegale Migration

Von Klaus J. Bade

Die Rede von der ›illegalen Migration‹ erscheint manchen als terminologische Stabilisierung einer Fehleinschätzung: zum einen weil die meisten derer, die illegal, d.h. ohne Aufenthaltstitel, in Europa leben, nicht ›illegale Migranten‹ in dem Sinne sind, daß sie illegal die europäischen Außengrenzen oder nationale Grenzen überschritten hätten; zum anderen, weil Illegalität in diesem Sinne kein kriminelles, sondern ein aufenthaltsrechtliches bzw. arbeitsrechtliches Delikt ist.

Ich gehe trotzdem von diesem im öffentlichen Diskurs mißverständlichen Begriff aus; denn ich ziehe es vor, Inhalte von Beschreibungsformen zu differenzieren bzw. zu korrigieren, statt in einem Mißverständnis der Intentionen ›politischer Korrektheit‹ mit kalligraphischem Eskapismus in terminologische Ersatzlösungen zu flüchten – die gerade die Abwehrhaltungen ausblenden, die aus den euphemistisch umgangenen Beschreibungsformen sprechen.

Entwicklungslinien

Der Titelbegriff ›Illegalität‹ umschreibt ein nicht nur europaweit, sondern im Globalisierungsprozeß weltweit wachsendes Phänomen und Problem. Dennoch ist der Begriff in Deutschland noch mehr als denunziatives und kriminalisierendes Hieb- und Stichwort denn als politisches Aufgabenfeld bekannt.

Stigmatisierende Beschreibungen im Umgang mit Migration sind oft Ausdruck von Bedrohungsvorstellungen und Feindbildern, von Angstvisionen und Abwehrhaltungen, die so alt sind wie die Geschichte der Wanderungen selbst. Hinter der Angst vor dem Fremden stand und steht die Angst um das Eigene – um Arbeitsplatz und soziale Lage, aber auch um jene kulturelle Identität, bei der es meist um kulturalistisch bzw. nativistisch umschriebene Abwehrhaltungen geht. Ökonomische, soziale und kulturelle Ängste aber sind immer ernst zu nehmen, weil sie verhaltensbestimmende Beschreibungsformen gesellschaftlicher Realitäten sind.

In Europa war im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ein doppelter Wandel in den Abwehrhaltungen gegenüber dem Phänomen und Problem Migration zu beobachten:

Es gab einerseits, besonders in Staaten ohne koloniale Vergangenheit, einen von innen nach außen rückenden Wandel von kulturalistischen Fremdheitszuschreibungen z.B. in Deutschland von Italienern über Türken zu Schwarzafrikanern – und damit zugleich von Menschen, nach denen Europa als Helfern suchte, zu solchen, die in Europa Hilfe suchten, d.h. von der Anwerbung von ›Gastarbeitern‹ zur Zuwanderung von Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen.

Es gab andererseits einen Wandel in den Bedrohungsvisionen, besonders von einer zunächst als migratorische Masseninvasion vorgestellten ›neuen Völkerwanderung‹ in den 1980er und 1990er Jahren zum kriminalisierten Schreckbild einer über wuchernde mafiotische Strukturen einsickernden ›illegalen Einwanderung‹ zahlloser einzelner Migranten nach Europa.

Auch die Migrationspolitik zielte nicht auf das, was Historiker der Zukunft aus der Distanz von Jahrzehnten einmal als die migratorische ›Realität‹ des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts beschreiben werden. Auch sie antwortete vielmehr, wie anders, ganz wesentlich auf in öffentlichen und politischen Migrationsdiskursen umlaufende, durch populistische Rhetorik bzw. Publizistik stabilisierte Beschreibungen und bzw. auf die aus solchen sozialen Konstruktionen abgeleiteten migratorischen Visionen. Sie zeigten ein Europa unter wachsendem Wanderungsdruck, seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs nicht mehr nur aus dem Süden, sondern nun auch aus dem Osten.

Mit der fortschreitenden Entgrenzung Europas nach innen wuchs seine Abgrenzung gegen unerwünschte Zuwanderungen von außen. Der Weg zum gemeinsamen Asyl- und Einwanderungsrecht der EU ist zwar auch heute noch weit. Aber schon in den 1990er Jahren bestimmten vielfältige Reglementierungen, Beschränkungen und Verbote die Muster der legalen Zuwanderung aus Drittstaaten nach Europa.¹

Innerhalb dieser legalen Muster dominieren heute vier Formen der erwünschten oder doch tolerierten Zuwanderung: 1. Familiennachzug; 2. traditionell privilegierte Migrationsbeziehungen (z.B. postkoloniale Migration, Minderheitenwanderungen); 3. Arbeitswanderungen; 4. die Zuwanderung von Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen.

In der ›Festung Europa‹ gibt es mithin durchaus Zugänge für eine große Zahl von erwünschten oder doch tolerierten Migranten. Es gibt aber zugleich auch den Ausschluß einer unvergleichbar größeren Zahl von unerwünschten Migranten. Als Kehrseite der Abschottung Europas gegen unerwünschte Zuwanderungen haben sich im Grenzfeld zwischen Legalität,

1 Hierzu und zum folgenden ausführlicher: Bade 2000, S. 378–452; für Belege (die in Bade 2000 stark gekürzt werden mußten) s. Bade 2001a.

Illegalität und Kriminalität neue Zuwanderungs- und Aufenthaltsformen etabliert.

Die wichtigste Erscheinungsform beginnt mit der legalen Einreise, z.B. als Tourist, als Saisonbeschäftigter, als Geschäftsreisender, Asylsuchender oder Flüchtling. Die Illegalisierung beginnt mit der Arbeitnahme ohne Arbeiterlaubnis und mit dem Überschreiten der Aufenthaltsfrist (›overstayers‹ im anglophonen, ›sans papiers‹ im frankophonen Bereich). Oder sie beginnt mit dem ›Abtauchen‹ nach dem Eintreffen der Ablehnung des Asylgesuchs, der Ausreiseaufforderung oder der Ankündigung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, vulgo ›Abschiebung‹ genannt. Darüber hinaus gibt es eine große Vielfalt von »mobilen Migrationsmustern«.²

Weniger bedeutend, aber aufsehenerregender und nicht selten überschätzt ist die illegale heimliche Zuwanderung oder der Grenzübertritt mit gefälschten Papieren, gefolgt von illegalem Inlandsaufenthalt und illegaler Arbeitnahme, unangemeldet oder registriert aufgrund gefälschter Papiere. In diesem Bereich operieren auch die zumeist international organisierten, oft über mafiotische Netze verbundenen Schlepperorganisationen, die die Hauptprofiteure der Abgrenzung Europas gegen unerwünschte Zuwanderungen sind. Hier gibt es auch fließende Grenzen zum illegalen Kontrakt-handel, zu modernen Formen der Schuldknechtschaft und zum Menschenhandel als international organisiertem Kapitalverbrechen, z.B. in Gestalt des Frauenhandels.

Viel wird in der Öffentlichkeit diskutiert über diese ›illegale Einwanderung‹ über europäische Grenzen: Auch nur annähernd zuverlässige Zahlen gibt es nicht, weil die Statistik nicht den Erfolg, sondern nur den Mißerfolg, d.h. die Aufgriffe im Grenzraum zählt. Schätzungen gehen meist von der aus der amerikanischen Praxis stammenden Annahme aus, daß auf einen Aufgriff zwei weitere nicht entdeckte, d.h. erfolgreiche Grenzüberschreitungen kommen (›one is caught, two pass‹), wobei umständehalber nicht zureichend geprüft werden kann, inwieweit solche Modelle auf Europa übertragbar sind.³

Nach dieser Schätzungsgrundlage wäre z.B. bei 1999 insgesamt ca. 260.000 Aufgriffen an den europäischen Außengrenzen davon auszugehen, daß sich, trotz ständig wachsender Grenzsicherungen, die Zahl der erfolgreichen illegalen Grenzübertritte bzw. Schleusungen von 1993 (ca. 50.000) bis 1999 (ca. 520.000) mehr als verzehnfacht hätte; anders gerechnet bzw. geschätzt hätte es 1999 ca. 780.000 Versuche des illegalen Grenzübertritts an den europäischen Außengrenzen gegeben, von denen nur ca. 260.000 schei-

2 Cyrus 2000.

3 Heckmann/Wunderlich 2001, S. 64.

terten. Dabei sind indes einschlägige Mehrfachdelikte einzubeziehen, zumal Migranten mit zureichender finanzieller Ausstattung bzw. »Schleusungsgarantie« so oft an und über die Grenze gebracht werden, bis die Schleusung erfolgreich ist.

In Deutschland selbst wurden 1999 knapp 38.000 Personen beim Versuch, über die »grüne Grenze« einzureisen, abgewiesen. Ginge man von der gleichen Schätzungsgrundlage aus, dann wären in diesem Jahr ca. 76.000 Personen illegal eingereist. Bezöge man auch die an den regulären Grenzen abgewiesenen rund 35.000 Ausländer ein, dann läge die Zahl der nicht erfaßten, d.h. erfolgreichen illegalen Grenzübertritte 1999 sogar bei schätzungsweise 146.000, wobei allerdings, vom erwähnten Problem der Mehrfachzählungen abgesehen, zu berücksichtigen bleibt, daß Deutschland in der illegalen Migration nicht nur Zielland, sondern auch Transitland (z.B. für die Niederlande) ist.

Schätzungen der Zahl illegaler Inlandsaufenthalte in Deutschland schwankten Ende der 1990er Jahre zumeist um die Marke von 500.000, reichten in Einzelfällen aber auch herab bis zu 100.000 (sicher zu niedrig) und auch herauf bis über 1 Million (möglicherweise zu hoch); allein für Berlin waren begründete Schätzungen von 50.000 bis 100.000 im Gespräch. Konkret heißt das in aller Bescheidenheit: Man argwöhnt viel und weiß wenig.

Hilfestellungen für illegale Inlandsaufenthalte bieten vor allem die durch Migration selbst entstandenen Netzwerke, in der Regel gegliedert nach Familien- oder Herkunftsgemeinschaften. Ohne ihre Hilfe ist ein längeres Überleben in der Illegalität kaum möglich.

Irreguläre oder illegale Arbeitswanderungen führen in die Schattenwirtschaft des stark expandierenden »informellen Sektors«. Er hat Schwerpunkte im Bau- und Baunebengewerbe, in den Reinigungs- und Pflegediensten, in ortsfesten saisonabhängigen Beschäftigungsbereichen und bei anderen Ersatz- und Zusatzbeschäftigungen der verschiedensten Art.

Am »informellen Sektor« partizipieren freilich einheimische Schwarzarbeiter in noch deutlich höherem Maße als im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegale Ausländer. Dabei schließt der Begriff der »Einheimischen« indes auch viele Zuwanderer ein – von den Aussiedlern bis zu den einheimischen, aber nicht eingebürgerten Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsstatus aus der seit den 1950er/1960er Jahren zum Teil schon drei Generationen umfassenden Ausländerbevölkerung, zumal es gerade in Zuwandererklaven oft fließende Grenzen zwischen Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit gibt.

Herausforderungen

Blicken wir zuerst auf das – nicht zu unterschätzende, aber doch vielfach überschätzte – Problem der illegalen Zuwanderung und dann auf die Illegalität als aufenthaltsrechtliches bzw. arbeitsrechtliches Problem. Im ersten Fall

geht es um Sicherung nach außen, im zweiten vor allem um Gestaltung im Innern, die mehr sein muß als Gefahrenabwehr:

Nötig sind operative Gesamtkonzepte europäischer und nationaler Migrationspolitik. Dabei sind Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik als möglichst transparenter Rahmen für geregelte Einwanderung auf Dauer oder Arbeitswanderung auf Zeit auch ein indirekter Beitrag zum Kampf gegen Schleuserkriminalität; denn reguläre Migranten brauchen keine Schleuser.

Nötig ist trotzdem auch weiterhin ein unausgesetzter direkter Kampf gegen Menschenschleusung und Menschenhandel, deren international vernetzte Organisationen deutlich zugenommen haben. Das reicht von Grenzschutz und Polizei über internationale Abstimmungen unter Einbeziehung der Ausgangsräume und Transitländer bis hin zu einem stärker koordinierten Einsatz der schon im Feld operierenden Nachrichtendienste.

Etatismus und Legalismus stehen dabei in Spannung zur Einsicht in die Grenzen der Gestaltbarkeit: Es sollte keine Illusionen darüber geben, daß etwa durch Migrationsgesetzgebung und die Bekämpfung von Schleuserorganisationen die illegale Migration regelrecht abzuschaffen sei. Illegale Einwanderung wird es, das ist eine historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, immer geben. Und die Versuchung dazu wächst mit der Höhe des Zauns um das gelobte Land. Aber Einwanderungsgesetze verhindern immerhin, daß an legaler Zuwanderung Interessierte, die nicht zu den bevorzugten Gruppen zählen, in die Illegalität gedrängt werden.

Solange es freilich statt eines europäischen Migrationskonzepts nur eine negative Koalition der Abwehr gegen unerwünschte Zuwanderungen gibt, solange wirkt Europa selbst mit an der Illegalisierung der Zuwanderung von außen und am Feindbild der ›illegalen Einwanderung‹ im Innern. Das Gegenteil ist nötig: Wir brauchen einen Abbau der Feindbilder von den ›illegalen Einwanderern‹, bei denen ohnehin meist Täter und Opfer verwechselt werden, und eine Entkriminalisierung des Phänomens und Problems der Illegalität als aufenthalts- und arbeitsrechtlichem Problem.

Wir brauchen dazu politische Entscheidungen, legislative und administrative Maßnahmen, die aufenthalts- und arbeitsrechtliche Illegalität soweit wie möglich vermindern, die sicherstellen, daß in Deutschland die Arbeitskraft von Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet wird und die gewährleisten, daß die Inanspruchnahme von – auch in der Illegalität vorhandenen – Rechten nicht aus Furcht vor Entdeckung und Abschiebung unterbleibt.

Das gilt besonders für die Durchsetzung von Ansprüchen auf Lohn für tatsächliche geleistete Arbeit, für Ansprüche auf Leistungen des öffentlichen Gesundheitswesens und für Ansprüche auf ungehinderten Schulbesuch für die Kinder. Und es gilt für die Schaffung von Rechtssicherheit, damit Men-

schen nicht kriminalisiert werden, die in Erfüllung ihrer beruflichen Aufgaben Migranten ohne Aufenthaltstitel in Notlagen helfen, wie z.B. Ärzte, Lehrer, Sozialarbeiter oder Seelsorger.

Wir brauchen ferner eine offene Diskussion über die lange tabuisierten Zusammenhänge der Entwicklung von regulärem Arbeitsmarkt und ›informellem Sektor‹, von Sozialleistungen für Einheimische im Wohlfahrtsstaat, einheimischer Schwarzarbeit und illegaler Ausländerbeschäftigung. Deshalb muß in diesem Zusammenhang ausdrücklich auch von einheimischen Schwarzarbeitern die Rede sein – die man im Blick auf ihr arbeitsrechtliches Delikt ebenso gut ›einheimische Illegale‹ nennen könnte:

Wenn wir bei den Konzepten für Zuwanderungspolitik nur über fachwissenschaftlich höchstqualifizierte Experten und hochqualifizierte Facharbeiter nachdenken und den Bereich der in starkem Maße auch von illegal beschäftigten Ausländern beiderlei Geschlechts übernommenen Niedriglohnarbeiten tabuisieren, dann beschleunigt das u.U. noch das weitere Wachstum der Schattenwirtschaft, in der einheimische Schwarzarbeiter im Lohndumping durch illegal beschäftigte, ausgebeutete oder sich als Scheinselbständige selbst ausbeutende Ausländer noch unterboten werden.

Einheimische Schwarzarbeiter und illegal beschäftigte Ausländer unterscheiden sich in ihren Soziallagen mehrfach, wobei der Vergleich immer zuungunsten der Ausländer ausgeht: Illegal beschäftigte Ausländer sind nicht nur nicht versichert, sondern auch ohne jeden Sozialversicherungsschutz, mitunter häufig hilflos vom Arbeitgeber abhängig und auf die verschiedenste Weise erpreßbar. Mehr noch, sie verdienen auch nur einmal, nämlich für tatsächlich geleistete Arbeit. Einheimische Schwarzarbeiter hingegen sind mitunter eine durch das Sozialsystem geschützte besondere Spezies von ›illegalen Doppelverdienern‹ – dort nämlich, wo unter Hinterziehung von Steuerabgaben und Sozialversicherungsbeiträgen ›schwarz‹ rein netto verdient und zugleich Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe bezogen wird, was, begründeten Schätzungen zufolge, nicht eben die Ausnahme ist.

Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe mit Zusatzleistungen plus Schwarzarbeit aber ergeben gerade bei beruflich Unqualifizierten bzw. Un- oder Angelernten in der Arbeitslosigkeit zuweilen ebensoviel oder sogar mehr als ein zu versteuerndes und sozialversicherungspflichtiges Brutto-Einkommen für reguläre Arbeit, neben der zudem Schwarzarbeit in größerem Umfange schon aus Zeitgründen kaum mehr möglich ist.

Die Folgen sind – nicht nur in Deutschland, sondern z.B. auch in den Niederlanden – bekannt: Man sei, so kann man hören, schon aus familiären Rücksichten geradezu gezwungen, in der Kombination von Arbeitslosigkeit, Sozialleistungsbezügen und Schwarzarbeit zu bleiben und deshalb genötigt, vom Arbeitsamt angebotene Tätigkeiten mit Hilfe der notorischen und schwer nachweisbaren Ausweichstrategien zu umgehen. Insoweit wird der

›informelle Sektor‹ indirekt durch ein bereichsweise hochoffiziell leerlaufendes System von Sozialleistungen stabilisiert.

Wir müssen hier aus schmerzlichen Einsichten Folgerungen ziehen: Jenseits des Bereichs der aus Alters- oder Gesundheitsgründen tatsächlich nicht mehr Arbeitsfähigen brauchen wir ein nachhaltiges Ausschöpfen von Arbeitsmarktreserven im Bereich der Arbeitslosigkeit und von aus den verschiedensten Ursachen eingetretenen Fehlallokationen am Arbeitsmarkt. Warum sollte z.B. ein zum Taxifahrer abgestiegener Facharbeiter oder gar Diplomingenieur – in jeder größeren Stadt gibt es dafür hinreichend Beispiele – nicht durch entsprechende Nach- bzw. Umschulung zum Abbau des vielbeklagten Fachkräftemangels beitragen können?

Nötig dazu sind gezielte, evaluierte bzw. kontrollierte Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, verbunden mit positiven Anreizen, wie z.B. fördernden Ausgleichszahlungen, im Falle von Arbeitslosigkeit aufgrund unzureichender oder nicht mehr zureichender Qualifikation aber auch mit spürbaren Sanktionen bei mehrfacher Nichtakzeptanz entsprechender Qualifikationsangebote. Qualifikation und Vermittlung gehören dabei zusammen. Umschulungsinstitutionen, die nicht nachweislich vermittlungstauglich qualifizieren, sollten nicht länger mit staatlichen Subventionen rechnen dürfen.

Aktive Beschäftigungspolitik muß es Arbeitgebern erleichtern, auch umgeschulte Langzeitarbeitslose einzustellen. Hilfreich sind dazu möglicherweise z.B. jene Lohnzuschüsse auf Zeit, die einmal ›Kombi-Lohn‹ genannt und dann nach einiger öffentlicher Empörung bis auf weiteres in Versuchsprojekten versteckt wurden.

Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen, die ohne Vorsatz durch das Schleppnetz der Qualifizierungsmaßnahmen rutschen, mithin unzureichend qualifiziert bleiben und deshalb nur für jene Niedriglohnbereiche an oder unterhalb der Schwelle von Arbeitslosengeld bzw. Sozialhilfe taugen, sollte die Übernahme solcher Tätigkeiten durch geeignete Maßnahmen erleichtert werden.

Ein Weg wären finanzielle Ausgleichszahlungen über die Höhe von Arbeitslosengeld bzw. Sozialhilfe hinaus, was wenigstens die soziale Wiedereingliederung über Arbeit sichern würde. Das wäre eine ›warme‹ wohlfahrtsstaatliche Lösung. Eine ›kalte‹ marktwirtschaftliche Lösung wäre die Aufhebung von Beschränkungen, z.B. von Steuervergünstigungen bei ›Mehrfachjobs‹ im Niedriglohnbereich, was indes, wie das amerikanische Beispiel zeigt, viele Schattenseiten hat. Eine dem wohlfahrtsstaatlichen Selbstverständnis der Republik entsprechende Lösung wird in der Mitte zu suchen sein.

Wer solche oder andere Reformen im Innern nicht will und zugleich die selbstverschuldete Ersatzlösung einer weiteren Expansion der Schattenwirtschaft einschließlich der illegalen Ausländerbeschäftigung stigmatisiert

oder gar kriminalisiert, der lebt in einer Dunkelkammer zwischen Wohlfahrts-traum und Marktdiktat.

Einheimische Schwarzarbeit und illegale Ausländerbeschäftigung aber sind durchaus nicht vorwiegend oder gar nur Sache von unzureichend qualifizierten An- und Ungelernten. Auf dem ›schwarzen‹ bzw. illegalen Arbeitsmarkt ist vielmehr ein hohes Maß an Qualifikation abrufbar, vom kleingewerblichen bzw. handwerklichen bis hin zum Dienstleistungsbereich.

Gegenüber der Kombination von Schwarzarbeit und Mißbrauch des Sozialsystems bei einheimischen Arbeitslosen könnten die genannten und andere Hilfsmaßnahmen Wege bzw. Rückwege in reguläre Beschäftigung und damit zur wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung über Arbeit eröffnen.

Im Bereich der vielgeschmähten und doch in wichtigen Arbeitsmarktsegmenten alltäglichen illegalen Ausländerbeschäftigung hilft das nicht weiter, weil hier erst einmal Wege zu regulärer Beschäftigung geöffnet werden müßten. Geeignet wären dafür Maßnahmen zur Legalisierung illegaler Arbeitsaufenthalte, wie man sie in Frankreich oder Italien als ›Regularisation‹ kennt. Sie sollten m.E. aber in aller Regel nur auf Zeit und in Abhängigkeit von Arbeitsverträgen wirken; denn eine indirekte Prämierung von Illegalität durch die generelle Akzeptanz illegaler Wege zu unbefristeten Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen würde, jedenfalls hierzulande, Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik ad absurdum führen und deren Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung nur um so mehr erschweren.

Auch eine befristete Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse setzt flexible Bestimmungen und entsprechende Handlungsspielräume voraus; denn ohne sie würden viele Arbeitgeber bei einer Legalisierung nicht mitgehen, sofern es bei den illegalen Beschäftigungsverhältnissen nicht nur um aufenthaltsrechtliche Probleme geht.

Viele illegal beschäftigte Ausländer sind in Deutschland – im Gegensatz zu England, Frankreich oder den USA – nicht illegale Einwanderer mit dauerhafter Bleibeabsicht, sondern temporäre Arbeitswanderer beiderlei Geschlechts, die mit dem Ziel ins Land kommen, in möglichst kurzer Zeit und unter Vernachlässigung der Arbeitsbedingungen Ersparnisse für bestimmte Zwecke im Herkunftsland zu erwirtschaften.

Wenn aber ausländische Arbeitswanderer hierzulande auf Zeit Arbeitsplätze übernehmen wollen, die ohnehin besetzt werden müssen, aber mit einheimischen oder anderen EU-europäischen Kräften nicht besetzt werden können, weil man sich den oben genannten Herausforderungen bzw. Zugeständnissen nicht stellen will, dann ist es scheinheilig, nach dem Motto zu handeln, daß nicht sein kann, was nicht sein darf. Nichts anderes nämlich bedeutet es, die Illegalen betrieblich oder privat de facto auszubeuten, sie aber appellativ zu stigmatisieren und zu kriminalisieren, statt anzuerkennen,

daß sie eine Systemlücke füllen, die anderweitig nur durch Systemveränderung verkleinert werden kann. Ganz zu schließen ist sie ohnehin nie.

Aber Illegalität ist in ihren Ursachen nicht etwa nur ein wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches, sondern auch ein humanitäres Problem, weil die Abschottung Europas im Wanderungsgeschehen auch viele schutzbedürftige Flüchtlinge trifft. Nötig sind deshalb transparente, trennscharfe und doch zugleich pragmatisch-flexible Gesamtkonzepte für Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer und nationaler Ebene.

Nötig ist in den Ausgangsräumen zugleich eine Bekämpfung der Ursachen unfreiwilliger Wanderungen, soweit sie denn überhaupt bekämpfbar sind, durch entwicklungsorientierte Migrationspolitik oder migrationsorientierte Entwicklungspolitik. Dabei geht es nicht nur um den gezielten und vor allem kontrollierten Einsatz von Geld. Es geht nötigenfalls auch um rechtzeitige – besser als bisher koordinierte – friedensichernde Interventionen unter dem Dach der Vereinten Nationen oder anderer multinationaler Organisationen. Das zeigt ein Blick nach Mazedonien, wo im Juni 2001 nicht auszuschließen war, daß Skopje ein zweites Sarajewo würde.

Fazit: Illegalität ist ein alltäglicher, nicht länger politisch zu tabuisierender und vor allem nicht a priori zu kriminalisierender Problembereich der Migration, zumal es bei den ›Illegalen‹ in aller Regel nicht um kriminelle, sondern um aufenthaltsrechtliche und arbeitsrechtliche Delikte geht.

Nicht nur gegenüber der zur umfassenden Regelung anstehenden regulären Einwanderung, auch gegenüber ihrer illegalen bzw. irregulären Kehrseite sind Gestaltungskonzepte notwendig, die nicht nur aus Verboten und Strafen bestehen, sondern auch pragmatische Lösungen einschließen sollten. Dabei sollte man das Gesamtproblem der Illegalität, aus dem hier nur einige Segmente ausgeleuchtet werden konnten, pragmatisch differenzieren und auf dieser – dann kleinteiligeren und weniger monströs wirkenden – Grundlage nach geeigneten Lösungsansätzen suchen.

Das gilt, um einige Beispiele zu nennen, etwa für die Zerlegung des Problemfeldes in Fluchtmigration (Überprüfung/Reform der Aufnahmebedingungen), sozial motivierte Migration wie z.B. illegale Familienzusammenführung (Einbeziehung sozialer Kontakte in die Zuwanderungsregelungen), Arbeitsmigration (Einbeziehung der Grundproblematik des informellen Arbeitsmarktes in die Lösungskonzepte), schlepperinduzierte Migration/Menschenhandel (Grenzsicherung, Täterverfolgung, Opferschutz) u.a.m.

Wird das Thema ›Illegalität‹ trotz aller Appelle – wie z.B. der Bischofskonferenz, des Jesuit Refugee Service, des Rates für Migration, aber auch einiger Hinweise im Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ – politisch nicht rechtzeitig verantwortungsvoll und pragmatisch aufgegriffen, dann könnte es im Parteienkonflikt zu einem denunziativen Nebenkriegsschauplatz zu Lasten hilfloser Dritter werden.

Insgesamt gilt auch hier, was gegenüber der nun endlich anstehenden umfassenden Regelsysteme für Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik gilt: Nötig sind nicht nur Gestaltungsbereitschaft, klare Konzepte und politische Werbung um deren Akzeptanz. Nötig ist auch die Werbung um eine pragmatische Einsicht in die Grenzen der Gestaltbarkeit – damit nicht am Ende überzogene Hoffnungen in Frustrationen und Aggressionen umschlagen, die für die demagogischen großen Vereinfacher willkommene Morgengaben sind.⁴

Literatur

- Alt, Jörg (1999): *Illegal in Deutschland – Forschungsbericht zur Lebenssituation ›illegaler‹ Migranten in Leipzig, Karlsruhe.*
- Ders. (2001): ›Illegale‹ in Deutschland – Anregungen zu einem angemesseneren Umgang mit einem brisanten Problem, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, H. 2, S. 65–70.
- Ders./Fodor, Ralf (2001): *Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anregungen für eine Positionsbestimmung, Karlsruhe.*
- Bade, Klaus J. (2000): *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München.*
- Ders. (2001a): *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: ders. (Hg.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4)*, Osnabrück, S. 19–47.
- Ders. (2001b): *Seid nicht zu euphorisch: Auch wachsende Zuwanderung wird die deutsche Gesellschaft nicht von ihrem Reformzwang befreien – 15 Thesen*, in: *DIE ZEIT*, 3.5.2001, S. 18.
- Bales, Kevin (2001): *Die neue Sklaverei, München.*
- Bührle, Cornelia (2001): *Kirchenasyl- und Illegalitätsarbeit. Eine Chronik ausgewählter Ereignisse*, in: Rainer Kampling (Hg.), *Deus semper maior. Vom Bleibenden in den Zeiten. Eine Festschrift für Georg Kardinal Sterzinsky*, Berlin, S. 36–59.
- Bundesnachrichtendienst (2001): *Illegale Migration nach Europa*, Pullach (vgl. Matthias Gebauer/Christoph Mestmacher/Hans-Ulrich Stoldt, *Zuwanderung: Wer zahlt, kommt rein*, in: *Der Spiegel*, 30.4.2001, S. 22–25).
- Cyrus, Norbert (1999): *Im menschenrechtlichen Niemandsland. Illegalisierte Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Katja Dominik u.a. (Hg.), *Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland*, Münster, S. 205–231.
- Ders. (2000): *Mobile Migrationsmuster. Zuwanderung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Berliner Debatte – Initial*, Nr. 5/6, S. 95–103.
- Ders. [2001]: *Schattenwirtschaft und Migration – Ethnologische Annäherungen an ein offenes Geheimnis*, in: Frank Gesemann (Hg.), *Migration und Integration in Berlin*, Opladen.

4 Vgl. Bade 2001b.

Die ›Festung Europa‹ und die illegale Migration

- Eichenhofer, Eberhard (1999): Migration und Illegalität (IMIS-Schriften, Bd. 7), Osnabrück.
- Erzbischöfliches Ordinariat Berlin (Hg.) (1999): Illegal in Berlin – Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt (Betrifft: migration, Nr. 4).
- Friedrich Ebert Stiftung (Hg.) (1997): Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung. Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 76, Bonn.
- Heckmann, Friedrich/Wunderlich, Tanja (2001): Transatlantische Tagung zum internationalen Menschenschmuggel – Tagungsbericht, in: Zuwanderung und Asyl (Schriftenreihe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Bd. 8), Nürnberg, S. 55–89.
- Jordan, Bill/Vogel, Dita/Estrella, Kylza (1997): Leben und arbeiten ohne regulären Aufenthaltsstatus. Brasilianische MigrantInnen in London und Berlin, in: Hartmut Häußermann/Ingrid Oswald (Hg.), Zuwanderung und Stadtentwicklung (Leviathan, Sonderh. 17), Opladen, S. 215–231.
- Lederer, Harald/Nickel, Axel (1997): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung).
- Małgorzata, Irek (1998): Der Schmugglerzug. Warschau – Berlin – Warschau. Materialien einer Feldforschung, Berlin.
- Morokvasic, Mirjana (1994): Pendeln statt auswandern. Das Beispiel der Polen, in: dies./Hedwig Rudolph (Hg.), Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin, S. 166–187.
- Schneider, Friedrich/Ernste, Dominik (2000): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (Hg.) (2000): Berliner Bericht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 1999/2000, Berlin.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2001): Die deutschen Bischöfe – Kommission für Migrationsfragen, Nr. 25: Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn, 21.5.2001.
- Vogel, Dita (1996): Soziale Sicherung und illegaler Aufenthalt. Eine explorative Studie am Beispiel brasilianischer Zuwanderer in Berlin. ZES-Arbeitspapier Nr. 13, Bremen (Zentrum für Sozialpolitik).
- Wilpert, Czarina (1998): Migration and Informal Work in the New Berlin: New Forms of Work or New Sources of Labour?, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Nr. 2, S. 269–274.

Leben in der Illegalität

Von Rainer Münz, Stefan Alscher
und Veysel Özcan

Wie viele Migranten sich zeitweise oder dauerhaft ohne legalen Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten, ist nicht bekannt. Eine genaue Zahl wird auch zukünftig kaum feststellbar sein, da es sich um keine geschlossene Gruppe klandestiner Bewohner Deutschlands handelt.¹ Dennoch gibt es Schätzungen, die von Experten stammen und von Politikern und Journalisten aufgegriffen werden. Sie reichen von 100.000 bis zu einer Million illegal² anwesender Personen, wobei die Spannweite ein deutliches Indiz für die in diesem Bereich vorherrschende Unklarheit ist.

Während die Forschung zum quantitativen Aspekt illegaler Migration, illegalen Aufenthaltes und illegaler Beschäftigung vor großen Schwierigkeiten steht, kann über den qualitativen Aspekt, d.h. die Lebenssituation und Charakteristika der betroffenen Migranten, dank einiger Untersuchungen relativ gesichert und differenziert Auskunft gegeben werden.³ So sind die vielfältigen Wege in die Illegalität als auch die unterschiedlich(st)en Hintergründe bekannt, die Migranten veranlassen, den Aufwand und die Gefahr eines illegalen Aufenthaltes auf sich zu nehmen.

Was in Deutschland lebende Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus über alle Unterschiede hinweg verbindet, ist ihr alltägliches Leben in faktischer Rechtlosigkeit. Die Deutsche Bischofskonferenz hat daher die in Deutschland laufende öffentliche und politische Diskussion über die künftige

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer von den Autoren im Auftrag des Berliner Senats für Stadtentwicklung erstellten Expertise; s. Münz/Alscher/Özcan 2001.

- 1 Zu den Methoden und damit verbundenen Schwierigkeiten, die Zahl der illegal anwesenden Bevölkerung (in Deutschland) festzustellen, s. Vogel 1999.
- 2 Wir möchten an dieser Stelle betonen, daß die umstrittenen Begriffe ›Illegale‹, ›illegal‹, ›Illegalität‹ ausschließlich in direktem Zusammenhang mit rechtlichen Bestimmungen stehen: »Die Illegalität wird [...] wesentlich von der herrschenden Rechtslage bestimmt; es gibt keine Illegalität *a priori* [Hervorhebung von uns]« (Lederer/Nickel 1997, S. 15). Der Begriff der Illegalität bezieht sich somit entweder auf den Aufenthalt in Deutschland oder auf den Charakter des Arbeitsverhältnisses.
- 3 Z.B. Alt 1999a, 1999b; Cyrus 1995; Gächter/Waldrauch/Çinar 2000; Lederer/Nickel 1997; Münz/Alscher/Özcan 2001.

aktive Gestaltung von Zuwanderung und Integration zum Anlaß genommen, auf die prekäre soziale und rechtliche Situation von Menschen ohne Aufenthaltsrecht – also von sogenannten ›Illegalen‹ – hinzuweisen und von der Regierung gefordert, »Lösungen zu suchen, die den betroffenen Menschen mehr gerecht werden.«⁴ Das Positionspapier der Bischofskonferenz ist auch deshalb von Bedeutung, weil Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Öffentlichkeit fast ausschließlich als eine Gefährdung für Arbeitsplätze und die innere Sicherheit wahrgenommen werden. Auch die Zuwanderungskommission der Bundesregierung hat in ihrem Abschlußbericht auf die prekäre Lage von Personen ohne Aufenthaltsrecht hingewiesen und bestimmte Verbesserungen gefordert.

Einkommenssicherung

Die Erzielung von Einkommen und die zu diesem Zweck erfolgende Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für viele Migranten zweifellos ein Hauptgrund, das Risiko einer illegalen Einreise bzw. eines illegalen Aufenthaltes auf sich zu nehmen.⁵ Dies bedeutet auch, daß Aufenthalt und Alltag in besonders hohem Maße rund um die Suche nach Arbeit, die Sicherung und Aufrechterhaltung des Einkommens organisiert werden müssen.

In Deutschland finden illegale Migranten eine Beschäftigung in erster Linie im Baugewerbe, in Hotels und Gaststätten, im Bereich der Gebäude- und Industriereinigung, in der Landwirtschaft und im Transportgewerbe. Außerdem sind Prostitution und Dienstleistungen in privaten Haushalten wie Reinigungstätigkeiten, Kinderbetreuung und Altenpflege von Bedeutung.⁶ Daneben gibt es auch eine erhebliche Nachfrage nach kostengünstigen Arbeitskräften bei privat finanzierten und errichteten Eigenheimen oder Renovierungen.

Die von illegal beschäftigten Personen in den genannten Bereichen ausgeübten Tätigkeiten weisen i.d.R. folgende Eigenschaften auf: Die Beschäftigung ist zeitlich begrenzt oder von saisonalen Schwankungen abhängig; die Qualifikationsanforderungen sind eher gering, weshalb die Arbeiten keine längeren Einarbeitungsphasen erfordern; Kenntnisse der deutschen Sprache sind von geringerer Bedeutung.⁷ Daraus läßt sich aber nicht zwangsläufig schließen, daß die im Heimatland erworbene schulische und berufliche Bil-

4 DBK 2001, S. 4.

5 Lederer 1999, S. 43.

6 Lederer/Nickel 1997, S. 28; Cyrus 1998.

7 Lederer 1999, S. 44.

derung der betroffenen Migranten in jedem Fall geringer wäre. Viele illegal beschäftigte Migranten arbeiten deutlich unterhalb ihres Qualifikationsniveaus.

Neben den abhängig Beschäftigten gibt es auch einen kleinen Teil von Migranten ohne Aufenthaltsrecht, die als Selbständige tätig sind. In diesem Zusammenhang genannte Verdienstmöglichkeiten sind Straßenmusik, Handel mit (z.T. gefälschten) Markentextilien und anderen (z.T. gefälschten) Markenartikeln (z.B. Uhren, Taschen, Zigaretten), kommerzielle Wohnungs- und Arbeitsvermittlung, Schrotthandel und »professionelles Betteln«.⁸

Die Bedeutung ethnischer und sozialer Netzwerke zeigt sich insbesondere zu Beginn des illegalen Aufenthaltes bzw. der Arbeitsuche. Lederer und Nickel kommen nach Durchsicht verschiedener qualitativer Untersuchungen zu dem Urteil, daß »soziale Netze in der Illegalität für den Arbeitsmarktzugang [...] einen sehr hohen Stellenwert besitzen«.⁹ Auch Cyrus stellt fest, daß legal anwesende polnische Arbeitnehmer die Grundlage für die weitere Zuwanderung und Beschäftigung von illegal tätigen Migranten aus Polen bilden.¹⁰ Aufgrund sogenannter »Migrationsbrücken«¹¹ oder »Brückenköpfe«, die von Kontaktpersonen in Berlin gebildet werden, können diese sozialen Netzwerke auch grenzüberschreitenden Charakter aufweisen und Zuwanderungswillige bereits in Polen mit Informationen versorgen.

Cyrus unterscheidet im Rahmen seiner Untersuchung polnischer Migranten in Deutschland zwischen undokumentierten Arbeitsaufenthalten mit Problemen und solchen ohne Probleme.¹² Die Mehrzahl der illegalen Beschäftigungsverhältnisse »läuft wahrscheinlich zur Zufriedenheit aller unmittelbar Beteiligter ab«.¹³ Der informelle Arbeitsmarkt für polnische Migranten hat sich im Laufe der letzten Jahre erheblich differenziert. Zu Beginn der 1990er Jahre dominierte der Handelstourismus. Sichtbarster Ausdruck war der an Wochenenden auf bekannten Plätzen stattfindende Handel mit Hausrat, Antiquitäten, Textilien, Nahrungs- und Genußmitteln. Inzwischen spielt diese Form des grenzüberschreitenden Handels auf deutschem Boden keine Rolle mehr.¹⁴ Die Märkte haben sich an Orte auf der polnischen Seite der Grenze verlagert.

In Deutschland gibt es heute illegal anwesende Migranten, die dauerhaft beschäftigt sind, aber auch solche, die pendeln und sich nur zeitweise

8 Alt 1999a, S. 139.

9 Lederer/Nickel 1997, S. 26.

10 Cyrus 1995.

11 Ebd., S. 37.

12 Cyrus 1998.

13 Ebd., S. 25.

14 Cyrus 1995, S. 13.

zwecks Aufnahme einer nicht genehmigten Beschäftigung im Land aufhalten. Morokvasic berichtet von einem Fall, wo sich mehrere polnische Krankenschwestern organisierten und jeweils abwechselnd für einen Monat nach Berlin kamen, um einen alten Mann zu pflegen.¹⁵ Der tägliche Verdienst betrug 100 DM. Es sind auch Fälle bekannt, wo polnische Arbeitsmigranten im Heimatland angeworben werden, um die Renovierung einer privaten Wohnung zu übernehmen. Gemeinsam ist all diesen Beschäftigungsverhältnissen, daß der Lohn meist den Vorstellungen der Migranten entspricht und auch tatsächlich in voller Höhe ausbezahlt wird. Von Cyrus angeführte Studien deuten darauf hin, daß der Stundenlohn je nach Tätigkeit zwischen 10 und 18 DM (5 bis 9 Euro) beträgt.¹⁶ Weiterhin ist es aufgrund der hohen Nachfrage nach privaten Dienstleistungen nicht ungewöhnlich, daß Frauen in diesem Bereich des Arbeitsmarktes mehr verdienen als Männer. Zum Teil erklären sich angemessene Entlohnung und regelmäßige Zahlung aus dem wechselseitigen Abhängigkeits- und Vertrauensverhältnis, das entsteht, wenn illegale Beschäftigung (Hausarbeit, Kinderbetreuung, Krankenpflege, Reparatur- und Renovierungsarbeit) in Privatwohnungen von Angehörigen etablierter einheimischer Mittel- und Oberschichten stattfindet. Die beteiligten ausländischen Migranten wissen in der Regel, wer ihr Arbeitgeber ist, kennen zwangsläufig Adresse, Telefonnummer etc. und verfügen oft über Wohnungsschlüssel. All dies gibt ihnen eine bessere Verhandlungsposition.

Somit läßt sich die illegale Beschäftigung von Migranten »nicht generell mit Niedrigeinkommen«¹⁷ und Ausbeutung von Rechtlosigkeit gleichsetzen. Neben diesen Aufenthalten ohne größere Probleme gibt es jedoch Fälle, wo erhebliche Schwierigkeiten entstehen. So kommt es aufgrund der rechtlich prekären Situation immer wieder zu ausbeuterischen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Aufgrund der Einkommensorientierung dürften viele Migranten bereit sein, längere Arbeitszeiten auf sich zu nehmen. Ohnehin ist zu vermuten, daß die Bereitschaft, »flexible« Arbeitszeiten zu akzeptieren, von den Arbeitgebern zur grundlegenden Voraussetzung einer Beschäftigung gemacht wird. In der einschlägigen Literatur¹⁸ werden Fälle genannt, in denen Migranten zur Gänze um ihren Lohn (mitunter auch mehrere Monatslöhne) betrogen wurden bzw. dieser nicht in vereinbarter Höhe ausbezahlt wurde. Bekannt ist auch die von Arbeitgebern angewandte Methode, sich selbst anonym bei den Ordnungsbehörden anzuzeigen, da die zu erwartende Strafe oft niedriger ist als die ausstehende Lohnsumme.

15 Morokvasic 1994, S. 183.

16 Cyrus 1998.

17 Ebd., S. 25.

18 Alt 2001; Cyrus 1998; EOB 1999, S. 42ff.; Lederer/Nickel 1997, S. 28f.

Die Einbehaltung des Lohns ist nur eine Form der Vorenthaltung vorgeschriebener bzw. besprochener Leistungen. So kommt es auch vor, daß illegal beschäftigte Migranten ihre eigenen Werkzeuge bzw. Arbeitsmittel mitbringen müssen¹⁹ oder ihnen obligatorisch vorgeschriebene Arbeitsschutzmittel (z.B. Schutzhelm, Arbeitskleidung) nicht bereitgestellt werden.²⁰ Des weiteren dürfte es die Regel sein, daß im Falle einer Krankheit oder eines (Arbeits-)Unfalls die sofortige Kündigung des Arbeitsverhältnisses erfolgt.

Eine besonders prekäre Form der Existenzsicherung, insbesondere für illegal anwesende Frauen, ist die Einkommenssicherung durch Prostitution. Zwar ist die rechtliche Grauzone des Prostitutionsgewerbes – unabhängig vom Aufenthaltsstatus der in diesem Bereich arbeitenden Frauen – problematisch, doch Ausländerinnen ohne Aufenthaltsrecht stellen eine besonders schutzlose Gruppe dar. Aufgrund ihres illegalen Status und der meist geringen Deutschkenntnisse sind sie einfacher ausbeutbar als ihre Kolleginnen mit gesichertem Aufenthaltsstatus. Oft lassen Zuhälter die durch die illegale Einreise angeblich oder tatsächlich entstandenen Kosten von den Prostituierten ›arbeiten‹. Auch für Unterkunft und Verpflegung werden vielen von ihnen hohe Zahlungen bzw. Dienstleistungen abverlangt. Ein weiteres Problem ist die negative Einschätzung ihrer Tätigkeit sowohl in Deutschland als auch in ihrem Heimatland. Die meisten wollen, daß ihre Familienmitglieder – welche sie in vielen Fällen durch die Erwerbsquelle Prostitution finanziell unterstützen – nichts über ihre Arbeit als Prostituierte erfahren. Dies wiederum kann von den Zuhältern als Druckmittel benutzt werden. Gerade für Frauen, die vorher noch nie in diesem Bereich gearbeitet haben, ist die psychische Belastung besonders hoch.²¹ Hinzu kommt, daß Bordellbesitzer eine Hierarchisierung der Frauen nach Nationalitäten und Aufenthaltsstatus forcieren. Viele deutsche Prostituierte sehen ihre illegal anwesenden Kolleginnen als billige Konkurrenz und werfen ihnen überdies vor, daß sie keine Kondome benutzen und sich nicht regelmäßig auf Geschlechtskrankheiten untersuchen ließen.

Laut Norbert Cyrus²² fallen in den Bereich der sexuellen Dienstleistungen zwei geschlechtsspezifische Segmente: einerseits männliche, überwiegend minderjährige Prostituierte (›Strichjungen‹, ›hustler‹), andererseits minderjährige und erwachsene Frauen.

Bis Anfang der 1990er Jahre waren vorwiegend Migrantinnen aus asiatischen Ländern, vor allem aus Thailand und den Philippinen sowie aus einigen lateinamerikanischen Ländern (vor allem Dominikanische Republik), im

19 EOB 1999, S. 47.

20 Cyrus 1998, S. 39.

21 Krüger 1995, S. 52.

22 Cyrus 1995, 1998.

Bereich der sexuellen Dienstleistungen in Deutschland tätig. Seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs kommen verstärkt Frauen und männliche Jugendliche aus den Transformationsländern Ostmittel- und Osteuropas. Seit 1993 wird z.B. in Polen für die Prostitution in Deutschland geworben. In Berlin stellen inzwischen polnische Frauen die größte Gruppe unter den schätzungsweise insgesamt 7.000 ausländischen Prostituierten. Überdies wird geschätzt, daß sich dort etwa 1.000 männliche Jugendliche aus Polen während kürzerer Aufenthalte prostituieren.²³

Der 1997 von der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen veröffentlichte Bericht der Fachkommission ›Frauenhandel‹ weist darauf hin, daß sich viele Frauen zwar anfänglich freiwillig für die Arbeit als Prostituierte anwerben lassen, jedoch oft aufgrund falscher Versprechungen und Vorstellungen über lebens-, arbeits- und aufenthaltsrechtliche Verhältnisse nach Deutschland kommen. Andere werden hier regelrecht gewaltsam zur Prostitution gezwungen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Fälle, in denen Haushaltshilfen von alleinstehenden Männern zur Befriedigung ihrer sexuellen Bedürfnisse mißbraucht werden. »Oft ist die Erfahrung gemacht worden, daß die Frauen so eingeschüchtert waren und sich gegen Mißhandlung und Vergewaltigung nicht wehrten, weil allein das Wort ›Polizei‹ als Drohung durch die Zuhälter reichte.«²⁴ In anderen Fällen wurde gar damit gedroht, daß im Falle der Flucht oder der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden Rache an Familienangehörigen in den jeweiligen Heimatländern genommen werde.

Zur Sicherung ihres aufenthaltsrechtlichen Status suchen viele als Prostituierte arbeitende Frauen die Heirat mit Deutschen oder legal anwesenden Ausländern. Viele geraten dadurch aber in neue Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse. Wenn sie sich den Wünschen des Ehepartners nicht fügen, so hat dieser das Druckmittel der Scheidung und der darauf folgenden Ausweisung in der Hand.²⁵ Gleiches gilt für den wachsenden Markt der internationalen Heiratsvermittlung, in dem ausländische Frauen als ›fügsam‹ oder als ›einfach und bescheiden‹ angepriesen werden. Gerade Frauen mit höherer beruflicher Qualifikation, die sich einen Ausweg aus einer Krisensituation in ihren Heimatländern versprechen, können bei ihrer Ankunft in Deutschland in extreme Konflikte mit den Erwartungen und Rollenvorstellungen jener Männer geraten, die sich der Dienste internationaler Partnervermittlungen bedienen.

23 Cyrus 1998, S. 24.

24 Fachkommission Frauenhandel 1997, S. 24.

25 Dies ist wegen der Bindung der Aufenthaltserlaubnis an das Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft nach § 19 AuslG der Fall.

Gesundheitsversorgung

In Deutschland hat jede Person, die *de facto* einer abhängigen Beschäftigung nachgeht, Anspruch auf Leistungen aus der Unfall- und Krankenversicherung. Das Recht auf medizinische Versorgung erstreckt sich somit im Prinzip auch auf Personen ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung. Folglich ist der »illegale Charakter der Beschäftigung [...] sozialversicherungsrechtlich ohne Bedeutung.«²⁶

Die tatsächliche Nutzung von medizinischen Diensten und Einrichtungen des Gesundheitswesens zu nutzen, zählt für viele illegale Migranten jedoch zu den am schwierigsten zu lösenden Problemen. Das Leben in der Illegalität zwingt die betreffenden Personen dazu, ihren Aufenthaltsstatus geheim zu halten. Die Angst vor Entdeckung kann deshalb zur Folge haben, daß selbst bei ernsten Erkrankungen und schweren Verletzungen nach (Arbeits-)Unfällen auf einen Arztbesuch oder die Inanspruchnahme stationärer Versorgung in Deutschland verzichtet wird.²⁷ Somit dürfte es trotz des prinzipiellen Schutzes illegal anwesender Migranten durch das deutsche Sozialversicherungsrecht nur in Ausnahmefällen dazu kommen, daß Versicherungsleistungen durch diesen Personenkreis auch tatsächlich in Anspruch genommen werden.²⁸

Folglich befinden sich Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus im Falle einer Krankheit, einer Schwangerschaft oder einer Verletzung offenkundig in einer prekären Lage: Einerseits sind sie auf medizinische Behandlung angewiesen. Andererseits sind sie sich meist der Gefahren bewußt, die mit einem solchem Kontakt verbunden sein können. Aus Sicht der Betroffenen mag es daher durchaus rational sein, auf öffentlich gewährte medizinische Hilfe zu verzichten.²⁹

Es sind verschiedene Strategien bekannt, wie illegal anwesende Migranten ohne eine Offenlegung ihrer Identität bzw. ihres Aufenthaltsstatus Zugang zu medizinischer Versorgung finden. So gibt es Fälle, in denen illegale Migranten Mitglied einer Krankenversicherung des Heimatlandes sind, die auch für eine Behandlung in Deutschland aufkommt. Neben der Mitgliedschaft in der gesetzlichen Versicherung des Heimatlandes stellen private Krankenversicherungen eine Alternative dar. Allerdings deckt dieser Versicherungsschutz nicht alle Gesundheitsrisiken ab. Die Folge ist, daß nach Ar-

26 Hildebrand 1998, S. 34.

27 Vgl. Cyrus 1995.

28 Die wichtigste Ursache dafür ist wohl das Ausländerrecht: § 76 AuslG verpflichtet öffentliche Stellen, Kenntnisse über den Aufenthalt von Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung »unverzüglich« an die Ausländerbehörden weiterzuleiten.

29 Alt 1999b, S. 9.

beitsunfällen und während einer Schwangerschaft keine finanzielle Unterstützung geleistet wird. Außerdem sind private Krankenversicherungen vergleichsweise teuer und kommen allein schon deshalb für den Großteil der Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus nicht in Frage. Letzteres trifft vielfach auch auf privat zu begleichende medizinische Behandlungen zu.³⁰

Für Pendlerinnen bzw. Pendler und länger illegal anwesende Bürger angrenzender Staaten besteht zumindest die Möglichkeit einer Behandlung im Heimatland. Vor allem Polinnen und Polen, die in Berlin und Brandenburg leben und arbeiten, aber auch Tschechinnen und Tschechen in Bayern und Sachsen dürften diese Option wahrnehmen.

Die Bedeutung sozialer Netzwerke für illegal anwesende Migranten³¹ zeigt sich vor allem im Krankheitsfall. Die Verwendung der Versicherungskarte (Chip-Karte) einer anderen Person ermöglicht etlichen einen relativ risikofreien und für sie zudem kostenlosen Zugang zu medizinischer Versorgung.

In einigen größeren Städten Deutschlands (z.B. Berlin, Bremen, Frankfurt a.M., Freiburg i.Br., Hamburg) existiert ein informelles Netzwerk zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus. Diese Netzwerke bestehen aus Ärzten, Sozialarbeitern, Hebammen und Dolmetschern, die mit ihrem kostenlosen Engagement versuchen, die ambulante Versorgung illegal in Deutschland lebender Migranten zu gewährleisten.

Neben diesen auf Eigeninitiative beruhenden privaten Einrichtungen gibt es auch die Möglichkeit einer Inanspruchnahme öffentlicher Institutionen, vor allem der Sozial- und Gesundheitsämter der Stadtbezirke. Die Unterstützung durch die Gesundheitsämter läßt sich vergleichsweise leicht rechtfertigen, da es i.d.R. um die ›Volksgesundheit bedrohende Krankheiten‹ geht, deren Behandlung auch im allgemeinen Interesse der Öffentlichkeit liegt. Jedoch besteht bei vielen illegal anwesenden Migranten eine erhebliche Hemmung, die öffentlichen Hilfsangebote in Anspruch zu nehmen. Sozial- und Jugendämter sind laut Ausländergesetz in Ausübung ihrer Tätigkeit ebenfalls verpflichtet, unaufgefordert Kenntnisse über den Aufenthalt von Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. Gesundheitsämter wurden vom Gesetzgeber jedoch nicht in die Liste der mitteilungspflichtigen Behörden aufgenommen.

Private Initiativen scheinen bei der Gesundheitsversorgung illegaler Migranten folglich eine wichtige, wenn nicht gar die wichtigste Rolle zu spielen. Sie können allerdings bei weitem nicht das gesamte Spektrum der

30 Stobbe 1998, S. 73f.

31 Alt 1999a; Jordan/Vogel/Estrella 1997.

Gesundheitsversorgung für illegale Migranten übernehmen. Bekannte Problembereiche sind zahnärztliche Versorgung, fachärztliche Weiterbehandlung, Infektionen, chronische Erkrankungen, psychische Erkrankungen, stationäre Behandlung. Vor allem bei hoher bzw. steigender Nachfrage oder in besonders schwierigen Fällen stoßen private humanitäre Organisationen an Grenzen, da es an Kapazitäten mangelt.³²

Ein zentrales Problem ist das Defizit an Möglichkeiten der stationären Versorgung illegal anwesender Migranten. Bei entsprechender medizinischer Indikation (z.B. Schwangerschaft, Arbeitsunfall, akute Erkrankung, Notfälle) sind die Krankenhäuser zur Aufnahme verpflichtet, auch wenn die betreffende Person keinen Versicherungsschutz nachweisen kann. Dabei besteht Grund zur Annahme, daß das Niveau bzw. die Dauer der Behandlung von finanziellen Erwägungen der Krankenhausverwaltung beeinflußt wird.³³ Die finanzielle Situation der Krankenhäuser mag auch der Hauptgrund dafür sein, daß i.d.R. versucht wird, Patientendaten festzuhalten, um so die Kostenerstattung durch die Sozialämter sicherzustellen. Krankenhäuser und ihre Mitarbeiter sind gesetzlich allerdings nicht verpflichtet, den illegalen Aufenthalt eines Migranten der Polizei bzw. der zuständigen Ausländerbehörde zu melden.³⁴

Grundsätzlich besteht jedoch das Problem, daß die ambulante und stationäre Versorgung der Betroffenen durch einen Mangel an Vertrauen seitens der illegal anwesenden Migranten beeinträchtigt und z.T. auch verhindert wird. Insbesondere die Skepsis gegenüber öffentlichen Einrichtungen macht es Angehörigen dieser Personengruppe in bestimmten Situationen unmöglich, die Dienste der Krankenhäuser trotz einer schweren Erkrankung oder Verletzung zeitgerecht in Anspruch zu nehmen. Die Angst vor Entdeckung bzw. Abschiebung kann sogar dazu führen, daß gezielt auf die Gruppe der illegal Anwesenden abgestimmte Hilfsangebote nicht in Anspruch genommen werden, selbst wenn dabei ausdrücklich auf Feststellung der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus verzichtet wird. Dieser Umstand erschwert auch die Arbeit der privaten Initiativen, wenn schwer Erkrankte bzw. Verletzte eine medizinisch indizierte stationäre Behandlung verweigern.

32 Monzel 1999, S. 33. Die humanitäre Unterstützung Illegaler durch Personen und Organisationen wird außerdem erheblich durch § 92a AuslG erschwert. Dieser Paragraph stellt u.a. die Beihilfe zum Einschleusen von Ausländern unter Strafe. Inwiefern die humanitäre Unterstützung von bereits anwesenden Migranten ohne Aufenthaltsrecht in den Geltungsbereich dieses Paragraphen gehört, wurde bislang nicht abschließend geklärt und ist damit unklar.

33 Vorbrodts 1999.

34 Fodor 2001.

Wohnen/Unterkunft

Arbeit und Einkommen zu finden, ist für illegal anwesende Migranten meist leichter als der erfolgreiche Abschluß der Wohnungssuche. So sieht etwa das deutsche Mietrecht vor, daß Vermieter verpflichtet sind, für die Anmeldung der Mieter beim Einwohnermeldeamt zu sorgen, wofür wiederum gültige Papiere erforderlich sind. Auch andere Hürden erschweren die Situation der illegal anwesenden Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Die von Vermietern bei Ausländern oft geforderte Verdienstbescheinigung ist gerade von illegal beschäftigten Migranten aufgrund ihrer prekären Arbeitsverhältnisse kaum zu erbringen. Zugleich sind viele illegal anwesende Migranten nicht in der Lage, marktübliche Kauttionen oder Vermittlungsgebühren zu zahlen. Hinzu kommen Skepsis, Ressentiments und Vorurteile von Vermietern gegenüber Ausländern im allgemeinen.

Die beste Ausgangsposition auf dem Wohnungsmarkt haben jene illegal anwesenden Migranten, die zu ihren Familienangehörigen oder zu Verwandten ziehen, sowie Personen, die bereits legal ansässig waren, deren Aufenthaltstitel aber abgelaufen ist (>visa overstayers<). Allerdings besteht für sie die Gefahr, daß ihre Wohnungen bei Ablauf des Visums von der Ausländerbehörde oder vom BGS durchsucht werden. Die Überprüfung der Meldeadressen ausreisepflichtiger Ausländer gehört in deutschen Großstädten inzwischen zur Routine.³⁵

Bei der Wahl der Unterkunft stehen drei Bewertungskriterien im Vordergrund: 1) die Sicherheit vor Entdeckung durch Behörden, 2) die Bezahlbarkeit sowie 3) der dort zu erwartende >Wohnstandard<. Am untersten Ende der >Präferenzskala< ist das Leben ohne feste Unterkunft, also im eigenen Auto, in Bahnwaggons, abgestellten Wohnwagen, Baustellen und Wohncontainern, auf Parkbänken oder in Zelten. Abgesehen von Pendelmigranten aus Polen und der Tschechischen Republik dürfte aufgrund der Entdeckungsgefahr nur ein kleiner Teil der illegal anwesenden Migranten längere Zeit ohne feste Unterkunft bleiben.³⁶

Ebenfalls weit unten in der >Präferenzskala< illegal anwesender Migranten rangieren Unterkünfte in Abrißhäusern sowie die Besetzung leerstehender Wohnungen in bewohnten Häusern. So gibt es nach Angaben des Berliner Landeskriminalamts aufgebrochene Wohnungen, in denen auf 30 bis 40 Quadratmetern bis zu 30 Personen leben. Wasser, Strom, Heizung und sanitäre Einrichtungen sind in Abrißhäusern meist nicht vorhanden. Als längere Unterkunftsöglichkeit bieten sich auch Massenunterkünfte an, in denen sich illegale Migranten tage-, wochen- oder monatsweise einmieten können.

35 Stobbe 1998.

36 Alt 1999a, S. 165.

In den ethnisch meist relativ homogenen Massenquartieren übernachteten bis zu zehn Personen pro Zimmer, teilweise in Doppelstockbetten und vielfach in mehreren Schichten. Das Hauptproblem der Massenunterkünfte liegt im hohen Risiko der Entdeckung durch staatliche Behörden.

Ein geringeres Risiko besteht, wenn mehrere illegale Migranten ein gemeinsames Untermietsverhältnis mit dritten, legal anwesenden Personen eingehen. Die Unverletzbarkeit der Wohnung bietet hier einen gewissen Schutz. Dennoch ist auch hier festzuhalten, daß größere Gruppen von Nicht-Deutschen in einer Wohnung Skepsis bei Nachbarn oder Hauswarten hervorrufen können und somit ein Risiko der Entdeckung besteht, vor allem wenn aufgrund der beengten Wohnverhältnisse und der hohen Belegdichte ein höherer Lärmpegel entsteht. Der Idealfall ist aber die Überlassung einer Wohnung durch legal anwesende Freunde oder Bekannte, d.h. Unterkünfte, in denen man statt des Wohnungsinhabers bzw. Hauptmieters wohnt (›Strohmieter‹). Beliebte Unterkunfts­möglichkeiten für Migranten ohne legalen Aufenthaltstitel sind hier vor allem Studentenwohnheime und sogenannte ›Mietskasernen‹, da in diesen Fällen nicht-deutsche Hausbewohner zum Alltagsbild gehören.

Ein besonderes Feld ist die Entstehung neuer Formen von Mietverhältnissen für illegal anwesende Migranten. Die Vermietung von Wohnraum an illegale Migranten ist ein lukratives Geschäft, da sie einen spezifischen ›Markt‹ konstituieren. Sie sind auf eine Nische im Wohnungsmarkt angewiesen, in der sie keine Papiere vorzulegen haben. Sie befinden sich somit gegenüber Vermietern in einer schwächeren Marktposition als legal anwesende Migranten oder Einheimische. Die zur Verfügung stehenden Wohnungen sind deshalb häufig schlechter, teurer, und die Nutzungsperspektive ist unsicher.³⁷ Die Vermietung bzw. Untervermietung an Personen ohne Aufenthaltsrecht ist meist mit höheren Mieten zu bezahlen. Diese Miethöhe wird dabei seitens der sich einmietenden Personen als ›Risikozuschlag‹ akzeptiert.

Auch Arbeitgeber und Vermittler illegaler Beschäftigung treten als Vermieter auf (dies gilt vor allem im Baubereich). Die Unterbringung illegal beschäftigter Arbeitnehmer findet in diesen Fällen oft in der Nähe des Arbeitsplatzes statt, etwa in Bauwagen, Wohncontainern, zweckentfremdeten Wohnungen, leerstehenden Gebäuden oder gar in zum Abriß bestimmten Häusern und Wohnungen. Für illegal Beschäftigte mag es zwar von Vorteil sein, daß durch die Nähe zum Arbeitsplatz das Risiko einer Entdeckung auf dem Weg von der bzw. zur Arbeit entfällt. Andererseits entsteht ein nicht unerhebliches Abhängigkeitsverhältnis. Denn mit dem Wegfall des Arbeitsplatzes ist fast automatisch der Wegfall der Unterkunft verbunden. Die

37 Stobbe 1998.

überlassene Unterkunft ist meist impliziter oder expliziter Lohnbestandteil, wobei die tatsächliche bzw. fiktive Miethöhe für illegal beschäftigte Arbeitsmigranten oft unklar bleibt. Die Preisspanne bei den Mieten beträgt derzeit auf Monatsbasis gerechnet zwischen 300 DM und 2.000 DM pro Monat. Vor allem Pendelmigranten aus unmittelbar angrenzenden Ländern (Polen, Tschechische Republik) nutzen diese Art der Unterkunft.

Im allgemeinen gilt, daß für einen Erfolg bei der Wohnungssuche Kontakte bzw. die Einbindung in soziale Netzwerke, meist innerhalb der kationalen bzw. ethnischen ›community‹, entscheidend sind. Bei längerer Aufenthaltsdauer steigt somit die Chance, eine feste Bleibe mit relativ hoher Sicherheit vor Entdeckung zu finden. Wurde die Einreise nach Deutschland von vornherein über soziale Netzwerke organisiert, dann stellt die Wohnungssuche anfangs ein geringeres Problem dar. Die Schwierigkeiten für über Netzwerke vermittelte Personen entstehen vor allem dann, wenn sie von Mitbewohnern aus ihrer Unterkunft entfernt werden und sich der ›Hinauswurf‹ innerhalb des Netzwerkes herumspricht.

Grundproblem aller illegal anwesenden Migranten ist die permanente Sorge vor Entdeckung durch staatliche Behörden. Die Vermeidung von Konflikten mit Nachbarn, Hauswarten oder Vermietern hat somit höchste Priorität. Gefahrensituationen entstehen vor allem dann, wenn Mitbewohner oder eine andere Wohngemeinschaft illegal anwesender Migranten im selben Haus periodisch oder konstant Unruhe verursachen bzw. gar in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind.

Eine weitere Gefahrenquelle sind Wohnungsdurchsuchungen durch die Polizei. Um dieser Gefahr zu entgehen, versuchen illegal anwesende Migranten möglichst unauffällig zu leben und ein ständiges Kommen und Gehen durch Dritte zu vermeiden. Bei den häufig sehr großen Gruppen ist dies natürlich ein schwieriges Unterfangen. Oft ziehen die Migranten daher Wohnviertel vor, in denen der Anteil ausländischer Bevölkerung relativ groß ist, und zwar möglichst aus der eigenen *community*. Auch häufiger Wohnungswechsel ist eine Absicherungsstrategie.³⁸

Schulbesuch von Kindern

In der auch von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Kinderkonvention der Vereinten Nationen erkennen die Vertragsstaaten gemäß Artikel 28 »das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechtes auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere [...] den Besuch der Grundschule für alle zur

38 Lederer/Nickel 1997.

Pflicht und unentgeltlich machen«. Die deutsche Bundesregierung gab jedoch bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde 1992 eine »nationale Erklärung« ab, in der sie sich das Recht vorbehielt, nach den deutschen Ausländer- und Aufenthaltsgesetzen auch im Schulwesen zwischen Deutschen und Ausländern sowie zwischen Personen mit legalem Aufenthaltsstatus und solchen ohne Aufenthaltsrecht zu unterscheiden. Im September 1999 forderte der Bundestagsausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die rot-grüne Bundesregierung zwar zur Rücknahme dieses Vorbehalts auf, bisher jedoch ohne Erfolg. Nach internen Auskünften liegt dies u.a. an der reservierten Haltung einiger Bundesländer. Deren Position ist relevant, weil die Schulpolitik in den Kompetenzbereich der Länder fällt und daher in erster Linie Landesrecht maßgeblich ist.³⁹

Fodor kam nach Durchsicht der relevanten Gesetze zu dem Urteil, daß sich illegal in Berlin aufhaltende Kinder nach einem Antrag der Eltern einzuschulen sind.⁴⁰ Problematisch ist jedoch, daß bei der Anmeldung in der Regel eine Meldebescheinigung vorzulegen ist. Außerdem besteht für die verantwortlichen Schulleiter die Gefahr, daß sie sich nach § 92a des Ausländergesetzes strafbar machen. Es kam auch schon vor, daß die Polizei Personenkontrollen vor Grundschulen durchführte. Weitere Probleme beim Schulbesuch statusloser oder zur Ausreise verpflichteter Kinder sind die Unfallversicherung der Kinder, die finanziellen Zuwendungen je angemeldetem Kind an den Schulträger sowie die Gefahr der Konzentration statusloser Kinder an einigen Schulen. Insbesondere konfessionelle Schulen sahen sich bereits zur Verweigerung der Aufnahme weiterer statusloser Kinder gezwungen. Nach Angaben von Flüchtlingshilfsorganisationen gibt es Fälle von illegal anwesenden Kindern, die über längere Zeit oder auf Dauer keine Grundschule besuchen.

Aufgrund des formellen Aufwandes gestaltet sich der Übergang von illegal anwesenden Kindern an weiterführende Schulen als ein weiteres schwerwiegendes Problem.

Literatur

Alt, Jörg (1999a): Illegal in Deutschland: Forschungsprojekt zur Lebenssituation »illegaler« Migranten in Leipzig, Karlsruhe.

Ders. (1999b): Problemkomplex Illegalität: Konkrete Hilfen und Verbesserungen (Internet: <http://www.hfph.mwn.de/igppap.htm>).

Ders. (2001): Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber »illegalen« Migranten, in: ders./Ralf Fodor (Hg.): Rechtlos? Menschen ohne Papiere, Karlsruhe, S. 15–124.

39 Alt 1999b; Fodor 2001.

40 Fodor 2001.

- Cyrus, Norbert (1995): Polnische Pendler/innen in Berlin. Bestandsaufnahme der rechtlichen und sozialen Lagen polnischer Staatsangehöriger in Berlin mit unsicherem, befristetem oder ohne Aufenthaltsstatus. Bericht für die Ausländerbeauftragte von Berlin auf Grundlage von Expertenbefragungen, unveröff. Manuskript, Berlin.
- Ders. (1998): Zuwanderer aus Polen auf den formellen und informellen Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin. Ein Literaturbericht, Berlin.
- DBK – Deutsche Bischofskonferenz (Hg.) (2001): Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung (Internet: http://dbk.de/presse/fs_presse.html).
- EOB – Erzbischöfliches Ordinariat Berlin (Hg.) (1999): Illegal in Berlin. Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt, Berlin.
- Fachkommission Frauenhandel (1997): Bericht der Berliner Fachkommission ›Frauenhandel‹, Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin.
- Fodor, Ralf (2001): Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland, in: ders./Jörg Alt (Hg.), Rechtlos? Menschen ohne Papiere, Karlsruhe, S. 125–223.
- Gächter, August/Waldrauch, Harald/Çinar, Dilek (2000): Introduction: Approaches to Migrants in an Irregular Situation, in: dies., Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options, Wien, S. 9–28.
- Hildebrand, Andreas (1998): Sozialer Schutz für Migranten in irregulären Situationen unter Berücksichtigung internationaler Rechtsinstrumente, in: epd-Dokumentation 8, S. 31–37.
- Jordan, Bill/Vogel, Dita/Estrella, Kylza (1997): Leben und Arbeiten ohne regulären Aufenthaltsstatus. Brasilianische MigrantInnen in London und Berlin, in: Leviathan Sonderh. 17, S. 215–231.
- Krüger, Andrea (1995): ›Dienstleistung, Demut und Devisen‹ – Prostitution, Frauenhandel und Heiratsmigration: neue Realität in Osteuropa?, in: BUKO-Arbeitsschwerpunkt Rassismus und Flüchtlingspolitik (Hg.), Zwischen Flucht und Arbeit, Hamburg, S. 45–57.
- Lederer, Harald W. (1999): Illegale Ausländerbeschäftigung, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Nr. 1, S. 43–49.
- Ders./Nickel, Axel (1997): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Monzel, Joachim (1999): Gesundheitliche Versorgung von Illegalen, in: Gesundheit und Migration. Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen. Dokumentation eines Expertenworkshops, Berlin.
- Morokvasic, Mirjana (1994): Pendeln statt auswandern. Das Beispiel der Polen, in: dies./Hedwig Rudolph (Hg.), Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin, S. 166–187.
- Münz, Rainer/Alscher, Stefan/Özcan, Veysel (2001): Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin: Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen (Demographie aktuell Nr. 17), Berlin.
- Stobbe, Holk (1998): Illegale Migration in Deutschland – Welche Auswirkungen hätte ein Legalisierungsprogramm?, unveröff. Diplomarbeit, Göttingen.
- Vogel, Dita (1999): Illegaler Aufenthalt in Deutschland – methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 24, H. 2, S. 165–185.
- Vorbrodt, Eberhard (1999): Gesundheitliche Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht. Erfahrungen, Defizite, Lösungswege, Vortragsmanuskript, Berlin.

Aus der Beratungsarbeit mit Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung im Caritas-Migrationsdienst Berlin

Von Ulrika Zabel

»Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migranten, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen.«¹ Der Caritas-Migrationsdienst im besonderen sieht sich in seinem eigenen Handeln, den Menschen in seiner Ganzheitlichkeit anzunehmen, nicht nur herausgefordert; es gehört vielmehr zu seinem ureigensten Auftrag, sich ausgegrenzter Menschen anzunehmen.

»Wie kann ein Mensch illegal sein?«, hat der Friedensnobelpreisträger und ehemalige Auschwitz-Häftling Elie Wiesel gefragt.² »Staaten mögen den Aufenthalt eines Menschen für illegal erklären. Als Mensch kann er jedoch nicht illegal sein.«³

Das Attribut ›illegal‹ wird in Europa sehr unterschiedlich gehandhabt. Aus den unterschiedlichen Begriffen sprechen Unterschiede in der Beurteilung und Bewertung von Menschen, die ohne einen rechtlichen Aufenthalt und ohne Duldung leben: In Frankreich spricht man von ›sans papiers‹, in Großbritannien von ›undocumented persons‹, in Deutschland hingegen ist der Begriff ›Illegale‹ üblich geworden, der nicht nur auf den mangelnden Aufenthaltstitel abhebt, sondern auch eine fließende Grenze zum Kriminellen signalisiert.⁴

Dies konnte die Verfasserin vor einigen Wochen persönlich erfahren anhand der Reaktionen, die auf ein Interview zur Situation von Menschen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus folgten: ›Illegale‹ wurden mit Kriminellen gleichgesetzt. Sie sollten ausgewiesen werden, auf keinen Fall sollte man sich ihrer Situation annehmen.

1 Papst Johannes Paul II 1997, S. 47. Wenn im folgenden die männliche Form verwendet wird, ist damit regelmäßig die weibliche Form mitgemeint.

2 Wiesel 1993, S. 18.

3 Hanusch/Hauditt/Thomä-Venske/Weller/Wilpert 1998, S. 1.

4 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2001, S. 14f.

Im folgenden soll es weniger um die rechtlichen Problembereiche von Statuslosen, sondern um ihre alltägliche Situation und die damit verbundenen Problemlagen gehen. Vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen aus der Beratungsarbeit liegt der Schwerpunkt auf der sozialen und psychischen Situation der Menschen sowie den Rahmenbedingungen für die Beratungsarbeit.

Ein spezielles Grundanliegen der Caritas-Migrationsberatung ist dabei, offen zu sein für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ihre Würde zu schützen, unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status. Im Beratungsmittelpunkt steht der Mensch und nicht sein Aufenthaltstitel: »Mitmenschlichkeit zu erleben, kann für Menschen, die überall sonst auf Abwehr treffen, manchmal lebensrettend sein, weil die Seele einen Ort findet, wo sie angstfrei aufatmen darf.«⁵

Die Würde eines Menschen gerät schnell ins Hintertreffen, wenn dieser Mensch für den Staat nicht existiert. Innerhalb der staatlichen Ordnung aber existieren Menschen in der Regel nur dann, wenn sie über die nötigen Papiere verfügen.

Manche der Ratsuchenden waren zeitweise, manchmal über Jahre im Besitz einer rechtmäßigen Aufenthaltserlaubnis, andere waren von Anfang an ohne geregelten Aufenthalt. Um die Hintergründe und Motive für einen illegalen Aufenthalt nachzuvollziehen, sind im folgenden die wichtigsten Situationen aufgeführt, die zu einem illegalen Aufenthalt führen.

Menschen ohne aufenthaltsrechtlichen Status

Als Personen ohne Aufenthaltstitel begegnen uns in unserer Beratungsarbeit

- Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber trotzdem nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, z.B. Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Ländern (Angola, Bürgerkriegsflüchtlinge);
- Menschen, die gar keinen Asylantrag mehr stellen, weil sie befürchten, nicht anerkannt zu werden, z.B. Kurden aus der Türkei und dem Irak;
- Flüchtlinge, die sich der Umverteilung nach dem Asylverfahrensgesetz entziehen;
- Kinder, Ehepartner und andere Verwandte, die ohne behördliche Genehmigung zu ihren hier lebenden Familien gekommen sind, worunter eine große Gruppe älterer Migranten fällt, die ihren sich hier rechtlich aufhaltenden Kindern gefolgt sind;
- legal eingereiste Personen, deren Touristenvisa abgelaufen sind;

5 Evangelische Kirche von Westfalen 2000, S. 24.

- Studierende, die nach dem Abschluß ihres Studiums keinen Aufenthaltstitel mehr bekamen, in ihrem Herkunftsland keine Lebensperspektive mehr sahen und ohne Aufenthaltsgenehmigung weiter blieben, z.B. Studierende aus der ehemaligen Sowjetunion;
- EU-Bürger ohne Meldebescheinigung;
- Partner aus gescheiterten Ehen mit Folgen für den Partner bzw. die Partnerin mit ausländischer Staatsangehörigkeit, weil das Ausländergesetz für ein unbefristetes Aufenthaltsrecht eine zweijährige Mindest-Ehebestandszeit vorsieht;
- Opfer des Menschenhandels, besonders Frauen, die für extrem ausbeuterische Arbeitsverhältnisse angeworben wurden und hier in die Zwangsprostitution gerieten;
- Flüchtlinge aus und vor wirtschaftlicher Not.

Die Auflistung belegt, daß Menschen aus den verschiedensten Gründen in die Illegalität geraten können und daß dies im Grunde jeden Zuwanderer treffen kann. Ihnen ist allen gemeinsam, daß sie unauffällig bleiben wollen und große Anstrengungen dafür aufwenden, nicht aufzufallen.

Die Menschen, die zur Beratung kommen, werden von uns nicht als hilflos erlebt, ganz im Gegenteil: Sehr bewußt und verantwortungsvoll bestreiten sie ihr Leben im ›Schatten‹ der Gesellschaft. Nicht selten passiert es aber auch, daß Menschen über weite Distanzen zu Fuß zur Beratungsstelle kommen, weil sie nicht einmal Geld für einen Fahrschein haben.

Die Beratungsstelle versteht sich als Schutzraum für alle Zuwanderer. Oft kommen die Menschen erst dann in die Beratung, wenn sie ihr Leben nicht mehr selbst gestalten können und wenn sie mit ihrer Kraft am Ende sind. Flucht und Illegalität machen psychisch krank.

Der Beratungsdienst wird teilweise durch Eigenmittel finanziert und ist deshalb relativ unabhängig. Ideelle Grundlage unserer Arbeit sind die christlichen Werte. Das schafft Vertrauen, aber auch große Erwartungen.

Hilfesuchende in unseren Beratungsstellen stammen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa. Sie wurden von Bekannten und Verwandten aufgenommen und sind mit der Hoffnung gekommen, Schutz bzw. eine Arbeit zu finden. Dabei stellen die privaten Netzwerke eine wichtige, erste Anlaufstelle sowie einen bedeutsamen migrationslenkenden Faktor dar. Die privaten Netzwerke umfassen Familien, Verwandte, Bekannte aus den jeweiligen Herkunftsländern, die sich bereits in Deutschland aufhalten. Die Inanspruchnahme dieser privaten Netzwerke hat zur Folge, daß sich Statuslose relativ schnell zurechtfinden und zunächst ohne größere Probleme eine Arbeit finden. Sie sind bemüht, sehr schnell sich sprachliche Grundkenntnisse anzueignen, um sich möglichst unauffällig bewegen zu können.

Bei den Arbeitsmigranten kommen in der Regel Männer und Frauen erst einmal allein, holen später ihre Familienangehörigen nach oder planen

nur eine vorübergehende Zeit hier allein zu leben. Vor dem Hintergrund von subjektiven Informationen über die Lebensmöglichkeiten hier haben sie sich auf den Weg gemacht, um ihr Leben zu verändern oder ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Sie bringen Mut, hohe Risikobereitschaft, Flexibilität und Einsatzbereitschaft mit. Sie ziehen ein Leben in der Illegalität den ungesicherten Lebensverhältnissen in ihren Heimatländern vor. Eines der wichtigsten Ziele ist die Sicherung der eigenen Existenz sowie des wirtschaftlichen Überlebens ihrer Familien in der Heimat.

Zunahme der illegalen Ratsuchenden im Beratungsdienst

Nach dem sogenannten Asylkompromiß von 1993 sind der reguläre Zugang zu einem Asylverfahren in Deutschland und die rechtliche Anerkennung von Fluchtgründen als Asylgründe fast unmöglich geworden. Die Konsequenz ist, daß die Zahl der Menschen ohne Papiere stetig stieg und inzwischen eine ›etablierte‹ Gruppe innerhalb der Ratsuchenden bildet. Schon im Dezember 1993, kurz nach dem Asylkompromiß, machte der Erzbischof von Berlin, Georg Kardinal Sterzinsky darauf aufmerksam, daß Menschen in Not weiterhin kommen und ›andere‹ Wege beschreiten würden.⁶

Beispiel: Viele irakische Kurden reisen über die Türkei und Griechenland und von dort mit Schiffen und Booten weiter nach Italien. Von dort aus geht die Reise mit öffentlichen Verkehrsmitteln, vornehmlich Bahnen, sowie verstärkt in LKW durch Frankreich nach Deutschland. Transitland ist Italien aber nicht nur für kurdische Flüchtlinge aus dem Irak, sondern auch für Kurden aus der Türkei. Ein Teil der illegal nach Deutschland eingereisten Kurden aus dem Irak und der Türkei reist weiter in die Niederlande oder in skandinavische Staaten.

Hiernach wären für die große Zahl dieser Flüchtlinge, die in Deutschland, den Niederlanden oder den Staaten Nordeuropas Asyl beantragen, Griechenland oder Italien zuständig. In der Praxis ergibt sich indes ein völlig anderes Bild. Asylverfahren werden nicht in den Erstaufnahmeländern durchgeführt, sondern in den Ländern, in denen die Flüchtlinge Asyl beantragen. Wenn die Reisewege wegen der Berührung eines als sicher geltenden Drittlandes nicht bekannt gegeben werden können bzw. der Zwischenaufenthalt der Asylsuchenden in einem solchen Land bekannt ist, hat ein Antrag auf Asyl in der Regel wenig Aussicht auf Erfolg. Die Betroffenen stellen dann erst gar keinen Antrag auf Asyl und versuchen zunächst, bei Bekannten, Freunden und Angehörigen Aufnahme zu finden.

6 Georg Kardinal Sterzinsky 1994.

Anforderungen an die Beratung

Mitarbeiter in Migrationsberatungsstellen, die mit Statuslosen arbeiten, können in Konflikte mit bestehenden Gesetzen geraten, wenn sie notwendige Hilfe leisten. Wie hochbrisant und politisch sensibel dieses Thema angegangen wird, konnte die Verfasserin selbst erleben: Ihr wurde ein Strafverfahren angedroht, als sie im Rahmen ihrer Tätigkeit – in Absprache mit der zuständigen Ausländerbehörde – einen Flüchtling ohne Aufenthaltsrecht zu einer medizinischen Untersuchung begleitete. Der Flüchtling wurde im Gebäude abgefangen und sollte ohne ärztliche Begutachtung abgeschoben werden. Die Mitarbeiterin hatte dieses verhindert. Das Verfahren gegen sie wurde zwar eingestellt, aber mit dem Hinweis, im Wiederholungsfalle werde eine Strafe erteilt. Diese Form der Einschüchterung zeigte Erfolg, verunsicherte die Verfasserin in ihrer Haltung zur Beratung von Statuslosen.

Den Mitarbeitern daher muß von ihren Arbeitgebern ein klares Mandat an die Seite gestellt werden, das einer solchen Kriminalisierung ihrer Arbeit entgegenwirkt. Dazu die Berliner Erzbischöflich Beauftragte für Migrationsfragen, Cornelia Bührlé: »Die bischöfliche Kommission für Migrationsfragen stellt sich ausdrücklich hinter alle, die sich in haupt- und ehrenamtlichen Diensten zum persönlichen Engagement für diese Menschen in Not verpflichtet sehen. Die Mitarbeiter übernehmen mit ihrem Engagement auch eine ordnungspolitische Verantwortung.«⁷

Weitere Unterstützung bekamen die Mitarbeiter durch die Erklärung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.: »Die Verbände werden sicherstellen, daß Mitarbeiter, die statuslosen Ausländern zur Linderung und Beseitigung ihrer Notlagen helfen, diesen Dienst ausüben können. Die Verbände werden jedem Versuch einer Kriminalisierung dieser Tätigkeiten entgegensteuern.«⁸

So können Beratung und konkrete Hilfe, wie beispielsweise die Vermittlung in eine ärztliche Behandlung, auch dazu führen, Straftaten zu vermeiden. Die Berater leisten hiermit einen wichtigen Beitrag zur Wahrung des sozialen Friedens. Sie setzen sich dabei der Gefahr aus, sich strafbar zu machen, obwohl der gesellschaftliche Nutzen ihrer Arbeit anerkannt ist.

Ein vom Deutschen Caritasverband in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, dessen Ergebnisse Handlungsspielräume beschreiben, hat hier zur Sicherheit der Mitarbeiter beigetragen.⁹ Das Gutachten hat auch dazu verholfen, die Unsicherheiten in der Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Mitarbeitern abzubauen. Die Arbeit der Ehrenamtlichen bildet durch Multiplikato-

7 Sozial Courage 2001.

8 KLD-Brief 1999.

9 Robbers 1995; letzter Stand: Fodor 2001.

renfunktion und Erfahrungstransfer eine wichtige Brücke zu Gemeindemitgliedern. Menschen ohne Aufenthaltsrecht bekommen ›Gesichter‹, persönliche Schicksale. Das Thema ›Illegalität‹ wird in der Beziehung und Begegnung gelebt, Ängste im Umgang damit können abgebaut werden.

Das Rechtsgutachten hat einerseits aufgezeigt, welche Gefahr die Betreuung von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus mit sich bringt; andererseits sind Bereiche sichtbar geworden, in denen die karitativen Aufgaben durchgeführt werden können, ohne sich der Gefahr auszusetzen, mit den Gesetzen in Konflikt zu geraten. Beispiel: Wenn ein Berater einem Statuslosen eine Unterkunft für einige Nächte vermittelt und ihm darüber hinaus noch etwas zu essen und Bekleidung gibt, dann handelt es sich in diesem Fall um sozialadäquates Handeln im Rahmen der Aufgabe der Caritas.¹⁰

Mögliche Hilfen in Notlagen

Humanitäre Notlagen treten vor allem in den Bereichen medizinische Versorgung, Arbeit, Schule/Kindergärten sowie Wohnung/Unterkunft auf:

Medizinische Versorgung: Krankheit ist ein besonderes Risiko in der Illegalität, besonders dann, wenn sie schwerwiegend ist und einen Krankenhausaufenthalt erforderlich macht. Da eine Krankenversicherung normalerweise von einem rechtmäßigen Aufenthalt abhängig gemacht wird, können sich Statuslose in der Regel nicht versichern. Um helfen zu können, greifen die Berater auf eigene informell geschaffene Netzwerke im Gesundheitsbereich zurück. Dazu zählen Ärzte der verschiedenen Fachrichtungen und Krankenhäuser, die bereit sind, auch ohne eine Krankenkassen-Chipkarte eine Behandlung durchzuführen. In vielen Fällen ist nicht die ärztliche Hilfe als solche das Problem, sondern die gesamte seelische Gesundheit.

Kinder unter diesen Bedingungen zu entbinden, zieht oftmals vielfältige Probleme nach sich. Wenn z.B. eine schwangere Afrikanerin notgedrungen betrügerisch mit der geliehenen Krankenkassen-Chipkarte einer anderen Person zur Entbindung aufgenommen wird, hat das zur Folge, daß ihr Kind unter einem anderen Namen und mit u.U. anderer Nationalität registriert wird. Nach Jahren mag die Mutter dem Kind den wirklichen Namen und vor allen Dingen seine Nationalität geben – aber wie?

Arbeit: ›Du hast ein Recht auf deinen Lohn, auch ohne Aufenthaltsgenehmigung‹, so lautet der Titel der Kampagne einer Anlaufstelle für dauerhaft und rechtmäßig in Berlin lebende Zuwanderer aus Polen. Daß auch illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer Lohn einklagen können, beweisen Erfahrungen dieser Beratungsstelle. Die allgemeine Praxis ist dennoch

10 Evangelische Kirche von Westfalen 2000, S. 54.

davon noch weit entfernt: In der Regel erhalten Menschen ohne rechtlichen Aufenthalt nicht den entsprechenden Lohn. Aufgrund ihrer Situation sind sie schutzlos und erpreßbar – »und damit interessant für den Schattenarbeitsmarkt«.¹¹ Solange die »ohne Papiere« lebenden Menschen den enormen Bedarf an billiger Arbeitskraft im informellen Arbeitsmarkt abdecken, wird im »nationalen Interesse« ein Auge zugedrückt. Kurzfristig kann hier in Form von Sachspenden geholfen werden, langfristig wird versucht, in Kooperation mit der genannten Anlaufstelle den vereinbarten Lohn einzuklagen.

Schulen und Kindergärten: Zu den unveräußerlichen Menschenrechten gehört das Grundrecht auf Bildung und Erziehung. Das gilt auch für Kinder und Jugendliche in der Illegalität, wird hierzulande aber zur Zeit vielfach nicht gewährleistet. Tatsache ist, daß die Diskussion um die Notwendigkeit eines Schulbesuchs von Kindern und Jugendlichen im Hinblick auf deren nicht rechtmäßige Aufenthaltssituation neu diskutiert wird. »Damit hat eine Errungenschaft des 18. Jahrhunderts, deren Notwendigkeit während vieler Jahrzehnte von kaum jemanden in Zweifel gezogen worden war, wieder ihre Selbstverständlichkeit verloren«¹², obgleich der Schulbesuch »für alle Kinder eine nicht verhandelbare lern- und entwicklungspsychologische Notwendigkeit darstellt.«¹³

Aus pädagogischer Sicht ist gerade der Schulbesuch von Kindern, die in der Illegalität leben, unbedingt erforderlich; denn sie leiden viel stärker als Erwachsene unter der permanenten Unsicherheit und der für sie unerklärlich erscheinenden Situation. Der Schulbesuch würde ein Stück zur Normalität, zur sozialen und psychischen Stabilität beitragen. In wenigen Fällen konnte ein Schulbesuch erreicht werden, da die entsprechenden Einrichtungen ihrem Bildungsauftrag in vollem Umfang, also auch hier, Rechnung trugen.

Wohnung und Unterkunft: Die meisten Menschen ohne Aufenthaltsrecht werden von Bekannten und Verwandten aufgenommen. In diesem Fall ist wenig konkrete Hilfe nötig. In besonders dramatischen Notfällen kann auf die Unterstützung von Kirchengemeinden zurückgegriffen werden.

Schlußbemerkung

Der Überblick aus der Sicht der praktischen Betreuungsarbeit verweist auf schwierige wirtschaftliche, soziale und persönliche Probleme der Illegalität. Internationale und nationale Reaktionen aber lassen erkennen, daß Illegalität nicht zu vermeiden ist. Daher müssen wichtige konkrete Forderungen zur

11 Sozial Courage, Nr. 2/2001, S. 14.

12 Vgl. Kohler 1997, S. 78.

13 Ebd., S. 79.

Verbesserung der Lebenssituation von Menschen ohne aufenthaltsrechtlichen Status erhoben werden.

Zu schaffen sind vor allem soziale Mindeststandards. Das gilt für medizinische Mindestversorgung, speziell ausgerichtete Beratungsstellen und für Notübernachtungseinrichtungen, für die unentgeltliche Ausgabe von Essen und Bekleidung, die Unabhängigkeit des Schul- und Kindertagesstättenbesuchs vom Aufenthaltsstatus und ganz allgemein für das Recht auf Bildung und Erziehung für alle.

Nötig sind weiter die Aufhebung der Bestimmungen des Ausländergesetzes über die Mitteilungspflichten, ›Alt-‹ oder ›Härtefallregelungen‹ zur Verminderung von Illegalität sowie Bestimmungen zur Familienzusammenführung, die die Realität unterschiedlicher Familienbegriffe berücksichtigen. Und nicht zuletzt darf die Verpflichtung zur Hilfe nicht stillschweigend den Verbänden und Kirchen überlassen bleiben.

Literatur

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (Hg.) (1999): Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland (KLD-Brief Ausländische Flüchtlinge, Nr. 10, Freiburg i.Br., 3.5.1999).
- Bündnis 90/Die Grünen (Hg.) (2000): Mensch sein auch ohne Aufenthaltsrecht, Oktober.
- Cyrus, Norbert (2001): Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit stärken. Ein arbeitsmarktbezogener Ansatz zur Sozialen Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Berlin, in: iza, H. 1, S. 28–33.
- epd-Dokumentation (1998): Kein Mensch ist illegal, Nr. 8.
- Erzbistum Berlin (Hg.) (1997): migration. Rechtlos in Deutschland, Nr. 3, November.
- Dass. (Hg.) (1999): Illegal in Berlin (Betrifft: migration) Nr. 4, Dezember.
- Evangelische Kirche von Westfalen (Hg.) (2000): Ohne Recht auf Aufenthalt – illegal; Bielefeld.
- Flüchtlingsrat Berlin e.V. (Hg.) (1999): Neuer Senat, neue Flüchtlingspolitik für Berlin? Forderungskatalog des Flüchtlingsrats Berlin für die Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus 1999, Berlin.
- Fodor, Ralf (2001): Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland, in: ders./Jörg Alt, Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anregungen für eine Positionsbestimmung, Karlsruhe, S. 125–223.
- Hanusch, Rolf/Nauditt, Kristina/Thomä-Venske, Hanns/Weller, Susanne/Wilpert, Czarina (1998): Zur Tagung ›Kein Mensch ist illegal‹ – Migranten in irregulären Situationen, in: epd-Dokumentation, Nr. 8: Kein Mensch ist illegal, S. 1f.
- Hartmann-Kurz, Claudia (1997): Die ›nicht anerkannten‹ Kinder in der Bundesrepublik, in: dies./Georg E. Becker/Ute Nogel (Hg.), Schule für alle. Die Asylpolitik und ihre Auswirkungen auf Kinder von Asylbewerbern, Weinheim/Basel, S. 46–50.
- Kardinal Sterzinsky, Georg (1994): Menschenwürdige und angstfreie Lebensbedingungen sichern, in: KLD-Brief Ausländische Flüchtlinge, Nr. 13, 28.3.1994.

Aus der Beratungsarbeit im Caritas-Migrationsdienst Berlin

KLD-Brief Ausländische Flüchtlinge, Nr. 10, 3.5.1999.

Kohler, Britta (1997): Pädagogische Argumente für die Notwendigkeit eines Schulbesuchs, in: Georg E. Becker/Claudia Hartmann-Kurz/Ute Nogel (Hg.), Schule für alle. Die Asylpolitik und ihre Auswirkungen auf Kinder von Asylbewerbern, Weinheim/Basel, S. 78–85.

Papst Johannes Paul II (1997): Botschaft zum Welttag der Migranten 1995, in: Erzbistum Berlin (Hg.), migration. Rechtlos in Deutschland, Nr. 3, November, S. 47–50.

Robbers, Gerhard (1995): Ausländerarbeit der Caritas zwischen strafrechtlicher Verantwortung und verfassungsrechtlichem Schutz, Freiburg i.Br.

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2001): Die deutschen Bischöfe – Kommission für Migrationsfragen, Nr. 25: Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn, 21.5.2001.

Sozial Courage (2001): Nr. 2.

Wiesel, Elie (1993): Der Flüchtling, in: Wolf-Dieter Just (Hg.), Asyl von unten, Hamburg, S. 14–21.

Resolution des Rates für Migration (RfM) zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität

verabschiedet vom RfM auf seiner Tagung
›Integration und Illegalität in Deutschland‹
am 27. Juni 2001 in Berlin

Der Rat für Migration ruft dazu auf, den Problemkomplex der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht weiterhin politisch zu tabuisieren und nicht zu kriminalisieren, sondern als ein – nicht nur in Europa, sondern weltweit – mit den ›informellen Sektoren‹ wachsendes Problem von Wirtschaft und Gesellschaft und als politische Gestaltungsaufgabe sachlich und ohne kurzfristige Wahlkampfinteressen zu behandeln. Reguläre Migration läßt sich nicht zureichend regeln ohne Blick auf die Konsequenzen für die irreguläre Zuwanderung. Der Rat für Migration weiß sich in dieser Forderung einig mit den Einschätzungen der Deutschen Bischofskonferenz und des Arbeitskreises Illegalität des Jesuit Refugee Service sowie dem Appell der Freudenberg Stiftung und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹.

In Deutschland lebt aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen eine unbestimmte Vielzahl von Menschen, die weder ein Aufenthaltsrecht noch eine Duldung besitzen und keineswegs dem kriminellen Milieu zuzurechnen sind. Diese Migranten sind gefragte Arbeitskräfte in der Schattenwirtschaft, z.B. in Privathaushalten, im Hotel- und Gaststättengewerbe, bei Speditionunternehmen, in der Landwirtschaft, in den Reinigungsdiensten, im Bau- und Baunebengewerbe. Die vereinbarten Löhne sind extrem niedrig und werden oft nur teilweise oder gar nicht ausbezahlt.

Dieses Phänomen erfordert konzeptionelle Lösungsansätze, die vor allem Fragen des Arbeitsmarktes, des Aufenthaltsrechts und des Schutzes der Menschenwürde einbeziehen müssen.

In diesem Zusammenhang fordert der Rat für Migration politische, gesetzgeberische und administrative Maßnahmen, die

- ◆ aufenthaltsrechtliche Illegalität – soweit wie möglich – verhindern,
- ◆ Möglichkeiten einer Legalisierung von Aufenthalten ohne gültige Papiere schaffen,

Resolution

- ◆ sicherstellen, daß in Deutschland die Arbeitskraft von Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet wird und
- ◆ gewährleisten, daß die Inanspruchnahme von Rechten, die den irregulären Zuwanderern zustehen, nicht aus deren Furcht vor Entdeckung und Abschiebung unterbleibt. Dies gilt insbesondere für die Durchsetzung von
 - Ansprüchen auf Lohn
 - Ansprüchen auf Leistungen des öffentlichen Gesundheitswesens und
 - Ansprüchen auf Schulbesuch für die Kinder.

Der Rat für Migration fordert weiter geeignete Maßnahmen zur Schaffung von Rechtssicherheit, damit Menschen nicht kriminalisiert werden, die in Erfüllung ihrer berufsspezifischen Aufgaben (Ärzte, Lehrer, Sozialarbeiter, Seelsorger usw.) irregulären Zuwanderern in Notlagen helfen.

Dies entspricht generellen und speziellen Wertungen der Rechtsordnung, dem Interesse an der Bekämpfung rechtswidriger Beschäftigung sowie dem Interesse an Kriminalitäts- und Strafprävention.

Unterzeichner:

Prof em. Drs. Dieter Oberndörfer, Politikwissenschaft, Freiburg (Vors. RfM);
Prof. Dr. Klaus J. Bade/IMIS, Neueste Geschichte, Osnabrück/Berlin (stellv. Vors. RfM)
Prof. Dr. Rainer Münz, Bevölkerungswissenschaft, Berlin (stellv. Vors. RfM)
Prof. Dr. Dirk Hoerder, Sozialgeschichte Nordamerikas, Bremen
Prof. Dr. Friedrich von Krosigk, Internationale Beziehungen, Erlangen
Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz, Vergl. Erziehungswiss./Interkult. Pädagogik, Münster
Prof. Dr. Claus Leggewie, Politikwissenschaft, Gießen
Prof. Dr. Franz Nuscheler, Vergleichende und Internationale Politik, Duisburg
Prof. Dr. Berndt Ostendorf, Amerikanistik, München
Prof. Dr. Hans H. Reich, Deutsch als Fremdsprache, Landau
Prof. Dr. Alexander Thomas, Psychologie, Regensburg
Prof. Dr. Michael Wollenschläger, Öffentliches Recht, Würzburg
Christian Petry, Direktor, Freudenberg Stiftung

Foto: Bundespresseamt

Empfang beim Bundespräsidenten in Berlin, Schloß Bellevue, 28. Juni 2001.

Von links nach rechts:

Prof. Dr. Alexander Thomas

Prof. Dr. Berndt Ostendorf

Prof. Dr. Dirk Hoerder

Prof. Dr. Klaus J. Bade

Bundespräsident Dr. h.c. Johannes Rau

Prof. em. Drs. Dieter Oberndörfer

Prof. Dr. Hans H. Reich

Prof. Dr. Claus Leggewie

Direktor Christian Petry

Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz

Prof. Dr. Michael Wollenschläger

Prof. Dr. Friedrich von Krosigk

Anhang

Die Autorinnen und Autoren

Stefan Alscher, Dipl.-Sozialwissenschaftler, Mitarbeiter der Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Univ. Berlin, Redaktionsmitglied des Newsletters ›Migration und Bevölkerung‹, Doktorand im Graduiertenkolleg ›Das neue Europa‹; Publikation: Märkte, Migration, Maquiladoras: Auswirkungen des Freihandels auf Migrationsprozesse aus regionaler Perspektive – Tijuana/San Diego (Demographie aktuell, Nr. 16), Berlin 2001.

Klaus J. Bade, Dr. phil. habil., Prof. für Neueste Geschichte und Vorstand am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Univ. Osnabrück, Stellv. Vorsitzender des Rates für Migration, 2000/01 Fellow am Wissenschaftskolleg in Berlin. Publikationen zur Kolonialgeschichte, zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart, u.a.: (Hg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992; Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000; (Hg. zus. m. Rainer Münz), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2000; (Hg.), Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück 2001.

Uwe Hunger, Dr. phil., z.Zt. Visiting Scholar an der University of California, Los Angeles (UCLA), USA. Publikationen zur Migrations- sowie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, u.a.: (zus. m. Bernhard Santel), Gespaltener Sozialstaat, gespaltener Arbeitsmarkt: Die Etablierung postwohlfahrtsstaatlicher Einwanderungspolitiken in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Soziale Welt, 48. 1997, H. 4, S. 379–396; Der ›rheinische Kapitalismus‹ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden 2000; (Hg. zus. m. Dietrich Thränhardt), Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel, Münster/London/Freiburg i.Br. 2000; (Hg. zus. m. Karin Meendermann, Bernhard Santel u. Wichard Woyke), Migration in erklärten und ›unerklärten‹ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich, Münster/London 2001; Globalisierung auf dem Bau, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 2001, H. 1, S. 70–82.

Marianne Krüger-Potratz, Dr. päd. habil., Professorin für Vergleichende Erziehungswissenschaft/Interkulturelle Pädagogik, Univ. Münster; Leitung der Arbeitsstelle Interkulturelle Pädagogik. Publikationen zur Geschichte der sowjetischen Pädagogik, zur interkulturellen Bildung und zur historischen Minderheitenbildungspolitik und -pädagogik, u.a.: *Anderssein gab es nicht – Ausländer und Minderheiten in der DDR*, Münster 1991; (zus. m. Annette Kaminsky u. Werner Winter), *Völkerfreundschaft und internationale Solidarität*, Berlin 1996; (Hg. zus. m. Ingrid Gogolin u. Meinert A. Meyer), *Pluralität und Bildung*, Opladen 1998; (zus. m. Dirk Jasper u. Ferdinand Knabe), *›Fremdsprachige Volksteile‹ und deutsche Schule*, Münster 1998; (Hg. zus. m. Gerlind Schmidt), *Bildung und nationale Identität aus russischer und rußlanddeutscher Sicht*, Münster 1999; (zus. m. Jürgen Puskeppeleit), *Bildungspolitik und Migration. Texte und Dokumente*, Münster 1999; *Lehrerbildung für eine ›pluralisierte‹ Schule*, Münster 2001; Mitherausgeberin der Zeitschrift *Tertium Comparationis. Europäisches Journal für internationale Bildungsforschung*.

Rainer Münz, Dr. phil., Prof. für Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Univ. Berlin, Stellv. Vorsitzender des Rates für Migration, 2000/01 Mitglied der Zuwanderungskommission der Bundesregierung. Publikationen zu internationaler Migration, Bevölkerungsentwicklung und Sozialpolitik sowie zu Ethnizität und ethnischen Konflikten, zuletzt: (zus. m. Wolfgang Seifert u. Ralf Ulrich), *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York 1999; (zus. m. Heinz Fassmann), *Ost-West-Wanderung in Europa*, Wien/Köln/Weimar 2000; (Hg. zus. m. Klaus J. Bade), *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York 2000; (Hg. zus. m. Rainer Ohliger), *Diasporas and Ethnic Migrants: Germany, Israel and Post-Soviet Space in Comparative Perspective*, Oxford 2001.

Dieter Oberndörfer, Dr. phil., Dr. rer. pol. h.c., Prof. em. für Politikwissenschaft, Univ. Freiburg i.Br. Publikationen zu Politischer Theorie und Ideengeschichte, Politik in der Dritten Welt und Entwicklungspolitik, Meinungs- und Migrationsforschung, u.a.: (zus. m. Uwe Berndt), *Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgaben*, Gütersloh 1992; *Der Wahn des Nationalen. Die Alternative der offenen Republik*, 2. Aufl. Freiburg i.Br. 1994; *Integration or Separation. On the Way to the Post-National Republic*, in: Theodor Hanf (Hg.), *Dealing with Difference, Religion, Ethnicity, and Politics*, Baden-Baden 1999, S. 409–443; *Deutschland ein Mythos? Von der nationalen zur postnationalen Republik*, in: Yves Bizeul (Hg.), *Politische Mythen und Rituale in Deutschland, Frankreich und Polen*, Berlin 2000, S. 161–196;

(Hg. zus. m. Karl-Heinz Meier-Braun), ›Einwanderungsland Deutschland‹? Demographische Perspektiven und politische Konsequenzen, Stuttgart 2000.

Veysel Özcan, cand. soc., Mitarbeiter der Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Univ. Berlin, Redaktionsmitglied des Newsletters ›Migration und Bevölkerung‹, Publikation: (zus. m. Wolfgang Seifert), Selbständigkeit von Immigranten in Deutschland – Ausgrenzung oder Weg der Integration?, in: Soziale Welt, 51. 2000, H. 3, S. 289–302.

Hans H. Reich, Dr. phil., Prof. für deutsche Sprache und Literatur mit dem Schwerpunkt Deutsch als Zweitsprache an der Univ. Koblenz-Landau, Abteilung Landau, Leiter des Instituts für Interkulturelle Bildung; Publikationen zur zweisprachigen Erziehung im Kontext von Migration, zur Sprachenpolitik und zur interkulturellen Bildung, u.a.: Herkunftssprachenunterricht in England/Frankreich/Schweden, Münster 1994/95; Qualifikationen für das Unterrichten in mehrsprachigen Schulen, Münster 1998; Machtverhältnisse und pädagogische Kultur, in: Ingrid Gogolin/Bernhard Nauck (Hg.), Migration, gesellschaftliche Differenzierung und Bildung, Opladen 2000, S. 343–364; Immigrant Languages in Germany, in: Guus Extra/Durk Gorter (Hg.), The Other Languages of Europe, Clevedon 2001, S. 193–214.

Dietrich Thränhardt, Dr. rer. soc., Prof. für Politikwissenschaft und Dekan der Philosophischen Fakultät der Univ. Münster; Publikationen zur Geschichte und Politik der Bundesrepublik, zur internationalen Migration und zur Kommunal- und Bildungspolitik, u.a.: (Hg. zus. m. Renate Dieregweiler, Martin Funke u. Bernhard Santel), Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen (Landessozialbericht Bd. 6), Düsseldorf 1994; (Hg.), Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective, 2. Aufl. Münster 1996; (Hg.), Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland, Münster 1998; Internationale Migration and liberale Demokratien, Münster 1999; Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. Frankfurt a.M. 2001; (Hg.), Migration in föderalistischen Systemen, Münster 2001.

Ulrika Zabel, Sozialpädagogin und Familientherapeutin, Mitarbeiterin im Migrationsdienst des Caritasverbandes für Berlin e.V., Lehrbeauftragte an der Katholischen Fachhochschule für Sozialwesen im Fachbereich ›Interkulturelle Arbeit‹; Veröffentlichungen zu Themen: De facto schlecht dran – Zur Situation der ›De-facto-Flüchtlinge‹, in: Berliner Missionswerk ›Nah und Fern‹, Juni 1995, S. 14; Muttersprachliche Beratungsdienste auf dem Weg der interkulturellen Öffnung in: Top – Berlin International, 1996, Nr. 6, S. 67f.

Vorstand und Mitglieder des Rates für Migration e.V. (RfM)

Vorstand

Vorsitzender und Sprecher:

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer
Politikwissenschaft, Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.

Erster Stellvertreter:

Prof. Dr. Klaus J. Bade
Neueste Geschichte/IMIS, Universität Osnabrück

Weitere Stellvertreter:

Prof. Dr. Rainer Münz
Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup
Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Michael Wollenschläger
Öffentliches Recht, Universität Würzburg

Schriftführer:

Prof. Dr. Hans H. Reich
Deutsch als Fremdsprache, Universität Koblenz-Landau

Schatzmeister:

Prof. Dr. Max Matter
Volkskunde, Universität Freiburg i.Br.

Mitglieder

Prof. Dr. Klaus J. Bade

Neueste Geschichte/IMIS, Universität Osnabrück

Prof. Dr. Jürgen Bähr

Geographie, Universität Kiel

Prof. Dr. Michael Bommes

Soziologie, Pädagogische Hochschule Freiburg i.Br.

Apl. Prof. Dr. Herbert Dittgen

Politikwissenschaft, Universität Mainz

Prof. Dr. Hartmut Esser

Soziologie und Wissenschaftslehre, Universität Mannheim

Prof. Dr. Theodor Hanf

Politologie, Universität Freiburg i.Br.

Prof. Dr. Friedrich Heckmann

Soziologie, Universität Bamberg

Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer

Pädagogik/Sozialisation, Universität Bielefeld

Prof. Dr. Dirk Hoerder

Sozialgeschichte Nordamerikas, Universität Bremen

Prof. Dr. Vittorio Hösle

Philosophie, Forschungsinstitut für Philosophie, Hannover

Prof. Dr. Friedrich von Krosigk

Internationale Beziehungen, Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz

Vergl. Erziehungswiss./Interkulturelle Pädagogik, Universität Münster

Prof. Dr. Klaus Laubenthal

Kriminologie und Strafrecht, Universität Würzburg

Prof. Dr. Claus Leggewie

Politikwissenschaft, Universität Gießen

Prof. Dr. Max Matter

Volkskunde, Universität Freiburg i.Br.

Dr. Ursula Mehrländer

Friedrich Ebert Stiftung, Bonn

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Südwestrundfunk Stuttgart/Universität Tübingen

Prof. Dr. Rainer Münz

Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Franz Nuscheler

Internationale und vergleichende Politik, Universität/GH Duisburg

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer

Politikwissenschaft, Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Els Oksaar

Allgemeine Sprachwissenschaft/Indogermanistik, Universität Hamburg

Prof. Dr. Berndt Ostendorf

Amerikanistik, Universität München

Prof. em. Dr. Wolfgang Pfeiffer

Erlangen

Prof. Dr. Hans H. Reich

Deutsch als Fremdsprache, Universität Koblenz-Landau

Prof. Dr. Gernot Rotter

Sprache und Kultur des Vorderen Orients, Universität Hamburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Werner Schiffauer

Vergl. Kultur- und Sozialanthropologie, Europa- Universität Viadrina, Frankfurt a.d. Oder

Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Vizepräsident, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Prof. Dr. Alexander Thomas

Psychologie, Universität Regensburg

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Politikwissenschaft, Universität Münster

Prof. Dr. Albrecht Weber

Öffentliches Recht, Universität Osnabrück

Prof. Dr. Michael Wollenschläger

Öffentliches Recht, Universität Würzburg

Christian Petry

Direktor der Freudenberg Stiftung, Ehrenmitglied