

Herausgeber

Jürgen Haberland,
Ministerialrat a.D., Berlin
Prof. Dr. Kay Hailbronner,
Universität Konstanz

Prof. Barbara John,
Ausländerbeauftragte a.D., Berlin

Prof. Dr. Winfried Kluth,
Universität Halle

Dr. Otto Mallmann,
Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Victor Pfaff,
Rechtsanwalt, Frankfurt a.M.

Cornelia Rogall-Grothe,
Ministerialdirektorin, Bundesminis-
terium des Innern, Berlin

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender:
Prof. Dr. Dr. h.c.
Hans-Jürgen Papier,
Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts, Karlsruhe

Nele Allenberg,
Evangelische Kirche in Deutschland

Prof. Dr. Klaus J. Bade,
Universität Osnabrück

Klaus Barwig,
Akademie der Diözese Rottenburg-
Stuttgart

Dr. Roland Bell,
Regierungsdirektor, Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg

Dr. Wolfgang Breidenbach,
Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer,
Universität Mannheim

Dr. Claus Dienelt
Richter am Verwaltungsgericht,
Darmstadt

Dagmar Feldgen,
Ministerialrätin, Bundesministerium
für Arbeit und Soziales, Berlin

Katrin Gerdmeier,
Kommissariat der Deutschen
Bischöfe, Berlin

Prof. Dr. Thomas Groß,
Universität Gießen

Christoph Kannengießer,
Rechtsanwalt, Berlin

Prof. Dr. Peter Knösel,
Fachhochschule Potsdam

Prof. Dr. Christine Langenfeld,
Universität Göttingen

Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff,
Richterin des Bundesverfassungs-
gerichts, Karlsruhe

Dr. Hans-Georg Maaßen,
Ministerialrat, Bundesministerium
des Innern, Berlin

Dr. Ursula Mehrländer,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Hans-Ingo von Pollern,
Regierungsdirektor, Regierungs-
präsidium Tübingen

Volker Roßocha,
DGB-Bundesvorstand, Berlin

Dr. Albert Schmid,
Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Albrecht Weber,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Michael Wollenschläger,
Universität Würzburg

Prof. Dr. Andreas Zimmermann,
Universität Kiel

ABHANDLUNGEN

Dr. Stefan Luft, Bremen*

Wege aus der Integrationskrise: Brauchen wir eine Neuausrichtung der Einwanderungspolitik der EU?

Auf dem Gebiet der Bildung, des Arbeitsmarktes und aufgrund der ethnisch-sozialen Unterschichtenkonzentration kann von einer Integrationskrise in der Bundesrepublik Deutschland gesprochen werden. Dabei nimmt die Steuerungsfähigkeit des Staates nicht zuletzt aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben zunehmend ab. Eine gezielte Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten kann vor dem Hintergrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit nicht gerechtfertigt werden. Die Anstrengungen müssen auf die Arbeitsmarktintegration der bereits in Deutschland Lebenden fokussiert werden.

1. Die Integrationskrise

In Deutschland muss von einer Integrationskrise gesprochen werden: wegen des niedrigen Grades der Integration in das Bildungssystem, in den Arbeitsmarkt sowie wegen der ethnisch-sozialen Unterschichtenkonzentrationen in vielen Großstädten. Das gilt vor allem für die größte Ausländergruppe in Deutschland, die türkischen Staatsangehörigen. Dabei ist festzuhalten, dass es sich nicht um Momentaufnahmen handelt, sondern um längerfristige Prozesse.

1.1. Die Integration in das Bildungssystem

40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Pass bleiben in Deutschland im Anschluss an ihre Pflichtschulzeit ohne jede Ausbildung (gegenüber 15 % der deutschen Jugendlichen). Auf mehr als eine Million Menschen schätzen Fachleute jene Gruppe der Zuwanderer und deren Nachkommen, die ihre Schul- und Ausbildungszeit in Deutschland verbracht haben, aber über keine berufliche Qualifizierung verfügen.¹ Die Chancen junger Menschen, in Deutschland erfolgreich ins Berufsleben zu starten, haben sich insgesamt verschlechtert: Die Zahl der Abgänger aus allgemein bildenden Schulen wächst seit Anfang der 90er Jahre und hat mit rund 950.000 im Jahr 2005 einen Höchststand erreicht. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Lehrstellen im gleichen

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen.

1 Vgl. Boos-Nünning, Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten. Ein vernachlässigtes Potential für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potentiale nutzen. Berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund, Bonn 2006, S. 20.

Zeitraum von 722.000 auf 563.000.² Besonders stark von dieser negativen Entwicklung betroffen sind allerdings ausländische Jugendliche und Jugendliche »mit Migrationshintergrund«. Strukturell weisen Zuwanderer und deren Nachkommen in Deutschland ein wesentlich schlechteres Bildungsniveau auf als Einheimische. Sie verfehlen wesentlich häufiger einen Schulabschluss, sie sind an Sonder- und Hauptschulen stark überrepräsentiert, ihr Risiko sitzen zu bleiben ist höher, die Chancen, höhere Abschlüsse zu erhalten, sind geringer. Seltener ist die Suche nach einem Ausbildungsplatz erfolgreich, öfter wird die Ausbildung abgebrochen, der Übergang ins Erwerbsleben misslingt häufiger. Diese Entwicklung muss als »neue Bildungskatastrophe« bezeichnet werden. Insgesamt hat die »Bildungsungleichheit« in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Dabei bilden türkische Staatsangehörige jene Gruppe, »die sich am deutlichsten von den Deutschen unterscheidet«.³ Dabei zeigt der deutliche Anstieg der Zahl der türkisch-stämmigen Studenten an deutschen Hochschulen, dass ein Aufstieg prinzipiell möglich ist.⁴ So hat sich die Zahl der studierenden türkisch-stämmigen Frauen in den zurückliegenden 20 Jahren nahezu verzehnfacht.⁵ Gleichzeitig vergrößert sich aber die Kluft zwischen den Aufsteigern und jenen, die zurückgelassen werden.⁶ Auffallend ist die hohe Rate von jungen Zuwanderern aus der Türkei, die über keinerlei Schulabschluss verfügen oder einen Hauptschulabschluss erreichen, jedoch keine berufliche Ausbildung abschließen – der Anteil liegt bei 56,1 %.⁷ Zuwanderer aus der Türkei und ihre Nachkommen (erste und zweite Generation), die die Hauptschule abgeschlossen haben, verzeichnen die *niedrigste Ausbildungsquote* unter den Zuwanderern, Aussiedler die höchste. »Offensichtlich gelingt auch die Integration der in Deutschland geborenen Türken ins Berufsausbildungssystem nicht« heißt es im Bericht »Bildung in Deutschland«.⁸

1.2. Die Integration in den Arbeitsmarkt

Ein immer größerer Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung wird – spätestens seit Beginn der 90er Jahre – dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Das gilt für viele europäische Länder, u. a. auch für Frankreich.⁹ So verzeichnet die Bundesrepublik Deutschland mehr als eine halbe Million arbeitsloser ausländischer Arbeitnehmer (582.000 im Durchschnitt des Jahres 2005¹⁰), zuzüglich noch einmal rund 300.000 Personen aus der »stillen Reserve«¹¹. Die Arbeitslosenquote türkischer Staatsangehöriger im arbeitsfähigen Alter lag im Jahr 2003 bei 25 % und damit an der Spitze der größeren Zuwanderergruppen.¹² Die Arbeitslosenquote der Ausländer in Berlin lag 2004 mit 38,4 % fast doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote (20 %).¹³ Fachleute gehen von einer Arbeitslosigkeit unter der türkischen Bevölkerung Berlins von 50 % aus.¹⁴ Das geht vor allem auf den Abbau von industriellen Arbeitsplätzen zurück, die in erster Linie von un- und gering qualifizierten Arbeitnehmern besetzt wurden.¹⁵ Die Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt wirken sich vor allem für Zuwanderer nachteilig aus: »Fallen Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe weg, so verlieren mehr Ausländer ihr Beschäftigungsverhältnis als Deutsche. Gelingt der Stadt hingegen eine wirtschaftliche Revitalisierung zugunsten neuer Industrien und einem Ausbau des Dienstleistungssektors, so haben sie wiederum aufgrund ihrer minderen Qualifikation geringe Chancen, eine neue Anstellung zu finden.«¹⁶

1.3. Ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen in den Städten

Mit Beginn des Niederlassungsprozesses Anfang der 70er Jahre, in dem aus »Gastarbeitern« »Wohnbevölkerung« wurde, haben sich in zahlreichen Städten »ethnische Kolonien« gebildet. Die Mechanismen, die dazu geführt haben, sind vielfältig. Im Ergebnis hat sich diese Segregation über die Jahrzehnte verfestigt. Wer es sich leisten konnte, verließ diese Stadtteile, das gilt auch für zugewanderte soziale Aufsteiger. Dieser selektive Wanderungsprozess wird verstärkt durch die Kettenmigration, die wesentlich dazu beiträgt, dass sich die ethnischen Kolonien immer wieder neu auffüllen; dies insbesondere durch den Nachzug von Ehepartnern. Rund 60 % der Ehen türkischer Staatsbürger in Deutschland werden nach Einschätzung von Fachleuten mit einem Partner oder einer Partnerin aus der Türkei geschlossen.¹⁷ Waren zunächst lediglich soziale (arm/reich) und demografische Segregation (alt/jung, kinderlos/kinderreich) registriert worden, kam in den 80er Jahren eine ethnische Komponente hinzu. Sie

2 Ulrich/Granato, Mona, »Also, was soll ich noch machen, damit die mich nehmen?« Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Ausbildungschancen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potentiale nutzen. Berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund, Bonn 2006, S. 31.

3 Kalte/Granato, Nadia, Sozialer Wandel und strukturelle Assimilation in der Bundesrepublik. Empirische Befunde mit Mikrodaten der amtlichen Statistik, in: Bade, Klaus J.; Bommes, Michael (Hrsg.): Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (= IMIS-Beiträge 23/2004), Osnabrück 2004, S. 80.

4 Vgl. Schulze/Soja, Verschlungene Bildungspfade. Über Bildungskarrieren von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, in: Auernheimer, Georg (Hrsg.): Schiefelagen im Bildungssystem. Die Benachteiligung der Migrantenkinder, Opladen 2003, S. 200.

5 Boos-Nünning/Karakatoglu, Welche Ressourcen haben junge Migrantinnen. Plädoyer für einen Perspektivenwechsel, in: Migration und Soziale Arbeit, 27. Jg., H.3/4, Oktober 2005, S. 222.

6 Schulze/Soja, Verschlungene Bildungspfade, S. 2001.

7 Kristen, Ethnische Unterschiede im deutschen Schulsystem, in: APUZ B 21-22/2003, S. 27.

8 Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland, Bielefeld 2006, S. 155.

9 Vgl. Estèbe, Entstehung und Niedergang eines Sozialmodells, in: Kimmel, Adolf; Uterwedde, Henrik (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gemeinschaft, Bonn ≈2005, S. 94 ff.

10 Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerbtab3.php> [8.8.2006].

11 Es handelt sich um Personen, die zwar rechtlich die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme haben, denen aber keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, weil es bevorrechtigte Deutsche oder EU-Staatsangehörige gibt. Für den Arbeitsmarkt sind sie verfügbar, aber arbeitslos, und dennoch als solches nicht registriert; vgl. Fuchs/Weber, Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotentials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West) (= IAB Forschungsbericht Nr. 15/2005), S. 60.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt: Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland 2003, Wiesbaden 2005, S. 30

13 Vgl. Statistisches Bundesamt: Erwerbstätigkeit Berlin 2004, http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_zs02_bl.asp [15.3.2005].

14 Vgl. Pütz, Transkulturalität als Praxis. Unternehmer türkischer Herkunft in Berlin, Bielefeld 2004, S. 89, Fn. 22.

15 Vgl. Häußermann/Kaplan, Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Opladen 2000, S. 105 ff.; Hunger/Thranhardt, Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer, in: Gesemann, Frank (Hrsg.): Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven, Opladen 2001, S. 112 ff.

16 Friedrichs, Vor neuen ethnisch-kulturellen Konflikten? Neuere Befunde der Stadtsoziologie zum Verhältnis von Einheimischen und Zugewanderten in Deutschland, in: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt/Main 1998, S. 253.

17 Straßburger Warum aus der Türkei? Zum Hintergrund transnationaler Ehen der zweiten Migrantengeneration. In: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit (2001) H. 1, S. 34; vgl. Luft, Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise, Gräfelting 2006, S. 193 ff.

korreliert inzwischen mit den beiden anderen Faktoren so stark, dass ethnische Konzentration in Stadtvierteln heute (von wenigen Ausnahmen abgesehen) gleichbedeutend ist mit Armut und Kinderreichtum. »Die ethnische Segregation war lange kein eigenständiger Faktor, sondern war Teil der Armutssegregation. Im Zeitverlauf ist der Zusammenhang dieser drei Dimensionen stärker geworden, d. h. die meisten ›Ausländer‹ leben heute in den Stadtteilen, in denen auch die meisten armen ›Inländer‹ leben. In diesen Stadtteilen wohnen heute (zumindest in den Städten) auch die meisten Familien und Kinder.«¹⁸ Familie ist, statistisch betrachtet, heute in den Städten »die Lebensform der sozial Benachteiligten und der Migranten.«¹⁹ Hier ist es im zurückliegenden Jahrzehnt zu einer »Verfestigung« gekommen, was vor allem in steigenden Sozialhilfedichten in den einschlägigen Vierteln zum Ausdruck kommt. Immer mehr Stadtteile sind von Armutssegregation geprägt und drohen zu »kippen«. Zudem ist eine »Auseinanderentwicklung von armen und wohlhabenden Stadtteilen zu beobachten.«²⁰

2. Konsequenzen

2.1. Zuwanderung aus Gründen des Arbeitsmarktes

Immer wieder wird behauptet, der Arbeitsmarkt bedürfe zusätzlicher Arbeitskräfte und deshalb müsse es weitere Zuwanderung geben. Auch die EU-Kommission spricht sich für eine intensivierte »Politik zur Anwerbung von Wirtschaftsmigranten und zur Erleichterung ihrer Aufnahme« aus.²¹ Das ist angesichts der genannten Zahlen sowie einer Arbeitsplatzlücke von insgesamt rund sieben Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland²² unplausibel. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden, ob und wenn ja, in welchem Umfang sie Drittstaatsangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Die erste Aufgabe muss darin bestehen, den hier bereits lebenden Zuwanderern den Eintritt in gesicherte Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen. »Es ist nicht mehr die Frage, ob und wie viele qualifizierte Zuwanderer wir benötigen. Gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch geht es heute in erster Linie darum, die zu qualifizieren, d.h. mit Eintrittskarten für Wirtschaft und Gesellschaft auszustatten, die schon da sind.«²³ Dazu müssen in erster Linie die Qualifizierungsdefizite überwunden werden. »Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung sollte weiterhin nicht generell als Ausgleich für Versäumnisse in der Bildungspolitik fungieren [...]«, stellt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit fest.²⁴ Eine zunehmende Zuwanderung Geringqualifizierter würde Verdrängungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt verstärken, die Konkurrenz im Niedriglohnsektor und bei den »prekären Beschäftigungsverhältnissen«²⁵ verschärfen sowie die Gefahr einer weiteren Belastung der sozialen Sicherungssysteme bedeuten. »Im Gegensatz zu den Hochqualifizierten würde eine stärkere Zuwanderung von Geringqualifizierten vor allem in der nahen Zukunft Probleme aufwerfen, was angesichts der immer noch hohen Unterbeschäftigung auch nicht überraschen kann. Zu nennen sind an dieser Stelle Lohndruck und Substitution in einem ohnehin schwierigen Marktsegment sowie ein Verzögern des Strukturwandels in Richtung intelligenter Produkte und Dienste. Hinzu käme ein höheres Arbeitslosen- und Transferempfängerisiko der Betroffenen und die daraus resultierenden Schwierigkeiten bei ihrer Integration.«²⁶ Die Integration insbesondere von Zuwanderern aus Drittstaaten in den Arbeitsmarkt geht seit Jahren zurück, so dass von »einer Integration von Ausländern in das Beschäftigungssystem [...] nur sehr eingeschränkt die Rede sein« kann.²⁷ Dabei spielen mangelnde Qualifikationen und Struktur-

veränderungen auf dem Arbeitsmarkt durch Rationalisierung und Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer die entscheidende Rolle. Aus vielfältigen Gründen ist der deutsche Arbeitsmarkt weniger aufnahmefähig für Geringqualifizierte als beispielsweise der US-amerikanische. Als ein seit Jahrzehnten gültiger Erfahrungssatz des deutschen Arbeitsmarktes gilt: »Niedrige Qualifikation – hohes Arbeitsmarktrisiko.«²⁸ Bei fehlendem Berufsabschluss besteht das größte Risiko, arbeitslos zu werden. Die mittelfristigen Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt bedeuten Arbeitsplatzverluste bei Geringqualifizierten, denen deutliche Zuwächse bei Hochqualifizierten gegenüber stehen. Dieser Trend ist weitgehend unabhängig von der Konjunkturentwicklung: »Es ist deshalb fraglich, ob selbst ein Wirtschaftswachstum, das die Beschäftigungsschwelle über einen längeren Zeitraum hinweg überschreitet (in Deutschland ist dabei von Werten zwischen 1,5 % bis 2,0 % auszugehen), in diesem Qualifikationssegment [der Geringqualifizierten] tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze schaffen würde. Die vorliegenden Befunde stimmen eher skeptisch«, stellt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit fest.²⁹ Nach diesen Angaben sind zwischen 20 und 40 % der ungelerten Erwerbstätigen nur noch geringfügig beschäftigt. Auch bei den sozialversicherungspflichtig Vollbeschäftigten weitet sich der Niedriglohnsektor aus. »Auch hier sind Geringqualifizierte überproportional vertreten. Für viele ›Ungelernte‹ ist der häufig geforderte Niedriglohnbereich also längst Realität geworden, ohne dass sich an deren prekärer Arbeitsmarktsituation sonderlich viel geändert hätte.«³⁰ Die Arbeitsmarktexperten kommen zu dem Schluss: »Weder ein Niedriglohnsektor noch ein Wirtschaftswachstum in realistischen Größenordnungen allein werden die Probleme der Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt lösen können.«³¹ Hinzu kommt, dass aufgrund der günstigen Altersstruktur aktuell und in den kommenden Jahren wesentlich mehr Ausländer (vor allem türkische Staatsangehörige) in den Arbeitsmarkt eintreten wollen als aus Altersgründen ausscheiden.³² Auch vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie unverzichtbar Anstrengungen sind, die auf die Bildungskatastrophe reagieren.

18 Institut für Landes- und Stadtentwicklung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Dortmund 2006, S. 7.

19 Ebd., S. 31.

20 Ebd., S. 8.

21 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration«, KOM(2004) 811, S. 13.

22 Vgl. *Hickel*, Kassensturz. Sieben Gründe für eine andere Wirtschaftspolitik, Reinbeck 2006, S. 13.

23 *Strohmeier*, Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet, Essen 2002, S. 62.

24 Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16.1.2002, S. 4.

25 Vgl. *Dörre*, Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: *Vorgänge*, H. 4/2006, S. 13-22.

26 Stellungnahme des Instituts: S. 5.

27 *Böltken/Gatzweiler/Meyer*, Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Internationale Wanderungen und räumliche Integration (= Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/2002), S. 405; OECD Wirtschaftsberichte Deutschland 2004, Paris 2004, S. 100; vgl. auch: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Prekäre Arbeit* (Gutachten), Bonn 2006, S. 42 ff.

28 *Reinberg/Hummel*, Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit (= IAB Kurzbericht Nr. 9 vom 13.6.2005) Nürnberg 2005, S. 1.

29 Ebd., S. 2.

30 Ebd., S. 3.

31 Ebd.

32 Vgl. Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16.1.2002, S. 8.

Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt wird immer mehr an Bedeutung gewinnen. Der Ausbau eines zweiten und vor allem dritten Arbeitsmarkts ist für diese Gruppen deshalb unverzichtbar.³³

2.2. Temporäre Arbeitsmigration

Die Erfahrungen der »Gastarbeiter-Politik« zeigen, dass die Bedeutung der Schub- und der Sogfaktoren sowie der Kettenwanderung für die Entstehung von Wanderungsprozessen in der Vergangenheit unterschätzt wurden. Sie sollten bei aktuellen Überlegungen und Planungen hinsichtlich zeitlich befristeter Arbeitsmigration angemessen bedacht werden. Das »Gastarbeiter-Modell« funktioniert nur, wenn es tatsächlich nach einer bestimmten Zeit zur Rückkehr kommt. Sie wird von westlichen Aufnahmestaaten in der Regel nicht erzwungen. Eine freiwillige Rückkehr wird allerdings nur dann in nennenswertem Umfang erfolgen, wenn sich das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland im Laufe der Zeit stark verringert. Ist dies nicht der Fall und kommt womöglich noch politische Instabilität im Heimatland hinzu, wird aus einer ursprünglich zeitlich befristeten eine dauerhafte Zuwanderung. Diesen Erfahrungen zum Trotz empfehlen internationale Gremien und die europäischen Innenminister auch heute wieder das »Rotationsprinzip«³⁴ und argumentieren für die Arbeitsmigration in ähnlicher Weise wie in Westdeutschland in den 60er Jahren.³⁵

2.3. Die Vergemeinschaftung des Einwanderungs- und Asylrechts innerhalb der EU

Durch die schrittweise Abschaffung der internen Grenzkontrollen durch das Schengener Abkommen von 1985 wurde die Vergemeinschaftung des Asyl- und Flüchtlingsrechts auf EU-Ebene vorgegeben.³⁶ Dabei handelt es sich um ein zentrales Feld nationaler Souveränität, das im Vertrag von Amsterdam 1997 (konkretisiert im *Haager Programm* von 2004³⁷) der einzelstaatlichen Souveränität entzogen und dem Gemeinschaftsrecht unterworfen wurde.³⁸ Bis 2010 soll ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem* geschaffen werden.³⁹ Dabei wurde die Zuwanderungspolitik den Entscheidungen des *Europäischen Gerichtshofes* (EuGH) ausgeliefert, der sich durch eine rigorose *richterliche Rechtsfortbildung*, insbesondere hinsichtlich des Assoziationsrechts mit der Türkei, einen Namen gemacht hat.⁴⁰ Deshalb ist, darauf hat *Hailbronner* bereits 1998 hingewiesen, »gerade für die häufig vage und kompromissartig formulierten politisch hochsensitiven Regelungsbereiche wie das Ausländerrecht von fundamentaler Bedeutung, dass in Zukunft der EuGH letztverbindlich über die Auslegungen dieser Norm entscheiden wird.«⁴¹ *Hailbronner* wirft den Richtern des EuGH »rechtspolitisches Sendungsbewusstsein«⁴² und unzulässige »richterliche Rechtsfortbildung«⁴³ vor: »Es entwickelt sich eine ›Rechtsfortbildung‹, die sich nicht mehr darauf beschränkt, die Lücken des Gemeinschaftsrechts zu schließen, sondern die den Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch korrigiert, indem seine Gesetze zwar nicht als gemeinschaftsrechtswidrig, aber doch völlig anders ausgelegt werden, als Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift es eigentlich nahe legen würden.«⁴⁴ Dies und die Bedeutung der in den vergangenen Jahren vorgelegten Richtlinien der EU-Kommission sind offenbar von den nationalen Regierungen massiv unterschätzt worden. Die Eigendynamik des EU-Rechts, völkerrechtlicher Bestimmungen und der Rolle des EuGH fanden nicht die notwendige Beachtung bei der Abschätzung der Folgen.⁴⁵ Zur Zeit müssen elf Richtlinien der Europäischen Union zum Ausländer- und Asylrecht in nationales Recht

umgesetzt werden.⁴⁶ Die große Zahl einzelner Richtlinien ist Ausdruck eines inkonsistenten ausländerrechtlichen Konzeptes auf Ebene der EU, das zwangsläufig »Umsetzungs- und Anwendungsprobleme« mit sich bringt.⁴⁷ Hier steht ein Recht zur Auslegung – so *Hailbronner* – »das aufgrund eines nicht selten unzureichenden Konsenses der Mitgliedstaaten von dilatorischen Formelkompromissen, bewussten und unbewussten Unklarheiten, Widersprüchen und komplizierten Optionen für die Mitgliedstaaten geprägt ist.«⁴⁸ Die Steuerungsmöglichkeiten der nationalen Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltungen werden durch die Vergemeinschaftung drastisch reduziert.⁴⁹ Die nationalen Gerichte sind an die Richtlinien gebunden, auch wenn sie innerstaatlichem Recht widersprechen.⁵⁰ Dies begründet und sichert die »Definitions- und Interpretationshoheit des EuGH«.⁵¹ Auf der anderen Seite können Pläne, Asylanträge außerhalb der EU (»Auffangzentren« in Nordafrika) zu behandeln und damit eine »Abkopplung vom Territorialbezug«, wie sie das Haager Programm vorsieht, die Kommission allerdings nicht aufgegriffen hat, nur realisiert werden, wenn es zu einer »weitreichenden Vergemeinschaftung der Grundlagen für die Voraussetzungen über den Zugang zum Staatsgebiet« käme.⁵²

33 Vgl. *Dörre*, Entsteht eine neue Unterschicht? Anmerkungen zur Rückkehr der sozialen Frage in die Politik, in: soFid Industrie und Betriebssoziologie 2007/1, S. 24 f.; *Deutscher Caritasverband*, Stellungnahme zur Anhörung der »AG Arbeitsmarkt« zum Thema »Dritter Arbeitsmarkt« am 18.10.2006.

34 *Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen* (Hrsg.), Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Berlin 2005, S. 17.

35 Vgl. ebd., S. 23 f.

36 Vgl. *Woyke*, Migrationspolitik in der Europäischen Union – Wie viele Ausländer kann sich die EU leisten?, in: Baringhorst, Sigrid; Hollifield, James F.; Hunger, Uwe (Hrsg.) Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft, Berlin 2006, S. 295–312; *Kluth, Winfried*: Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts. Zwischenbilanz eines strukturellen Wandels und seiner Auswirkungen auf das Ausländer- und Asylrecht und seine Methode, in: ZAR 1/2006, S. 1–8; *ders.*: Einheitliche Europäische Zuwanderungspolitik: Vertragrechtliche Grundlagen und Vergleich der politischen Konzeptionen: Legalisierungsmaßnahmen, in: ZAR1/2007, S. 20 f.; *Angenendt/Kruse*, Der schwierige Wandel. Die Gestaltung der deutschen und europäischen Integrationspolitik an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert, in: Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten (= IMIS-Schriften 12), Göttingen 2003, S. 490 ff.

37 Vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* (Hrsg.), Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2005, S. 436 f.

38 Vgl. *Weber*, Die Europäisierung des Asyl- und Migrationsrechts und ihre Folgen für die Bundesrepublik, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Asylmigration in Europa, Nürnberg 2004, S. 117.

39 Vgl. *Kugelmann*, Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: ZAR 3/2007, S. 81–87.

40 *Hailbronner*, Die Rechtsstellung der Ausländer im Blick auf Europa, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.): Multikulturelle Gesellschaft und Wertegesellschaft, Heidelberg 2000, S. 37 f.

41 Ebd., S. 40.

42 *Hailbronner*, Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: NJW 2005, S. 2187.

43 Ebd.

44 Ebd., S. 2189.

45 Vgl. *Groenendijk*, Familienzusammenführung als Recht nach Gemeinschaftsrecht, in: ZAR 5-6/2006, S. 194; zur Rolle des EuGH für die Sozialpolitik: *Leibfried*, Europäische Sozialpolitik – Richtern und Märkten überlassen?, in: WSI Mitteilungen 10/2006, S. 523–531.

46 Vgl. *Maßen*, Zum Stand der Umsetzung von elf Aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union, in: ZAR 5-6/2006, S. 161–167.

47 Ebd., S. 162.

48 *Hailbronner*, Die Wirkung ausländer- und asylrechtlicher EG-Richtlinien vor der Umsetzung ins deutsche Ausländerrecht, in: ZAR 1/2007, S. 7.

49 Vgl. *Renner*, Das Zuwanderungsgesetz – Ende des deutschen Ausländerrechts?, in: IMIS-Beiträge 27/2005, S. 19.

50 Vgl. *Hailbronner*, ZAR 2006, S. 10; *Kluth*, ZAR 2006, S. 6 f.

51 *Kluth*, ZAR 2006, S. 7.

52 *Kugelmann*, ZAR 2007, S. 83.

2.4. Familienzusammenführung

Der Familiennachzug im Allgemeinen und der Nachzug von Ehepartnern im Besonderen stellt eine der hauptsächlichen Ursachen für die ungesteuerte Zuwanderung und damit für die Zuwanderung Nicht-Qualifizierter dar. Die Berliner Erfahrungen bei der Nachfrage nach Volkshochschulkursen für Deutsch als Zweitsprache zeigen dies deutlich: »Viele der lernwilligen Migranten und Migrantinnen in den VHS-Kursen Deutsch als Zweitsprache haben einen bildungsfernen Hintergrund, keinen oder nur einen gering qualifizierten Schulabschluss und kaum eine abgeschlossene oder anerkannte Berufsausbildung. Dies trifft besonders auf die nachgezogenen Ehepartner/innen zu, die mit normalen Kursangeboten nur schwer erreichbar waren und erst durch das Zielgruppenprogramm der »Mütterkurse« Zugang zu Bildungsangeboten gefunden haben. »Mütterkurse« finden während der Unterrichtszeit in den Schulen statt. 2003 haben die Volkshochschulen »Mütterkurse« im Umfang von rd. 46.000 Unterrichtsstunden mit rd. 6.000 Teilnehmerinnen durchgeführt. Für etwa 10 % der Frauen war eine vorgeschaltete Alphabetisierungsphase notwendig.«⁵³ Bi-nationale Eheschließungen oder Eheschließungen zwischen bereits Zugewanderten und Nachzugswilligen sind ein wichtiges Moment im internationalen Wandlungsgeschehen. Dabei gibt es erhebliche Erfassungsschwierigkeiten, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann. Ethnische Kolonien und Parallelgesellschaften ergänzen sich durch diese Art der Zuwanderung über Generationen. Heiratsmigration »trägt dazu bei, dass auch bei den etablierten Zuwanderer-Nationalitäten weiterhin mit einer kontinuierlichen Neuzuwanderung und daher mit Migranten zu rechnen ist, die den Eingliederungsprozess erneut, d.h. »von vorn« absolvieren.«⁵⁴ Dieser Weg in die westeuropäischen Staaten wird in Zukunft – mangels anderer Zugangsmöglichkeiten – verstärkt genutzt werden.⁵⁵ Für die Frage, ob sich ethnische Kolonien in Deutschland dauerhaft etablieren oder nicht, spielen die Regelungen des Familiennachzugs eine wichtige Rolle. Über den Ehegattennachzug erfolgt häufig eine Zuwanderung in die Sozialsysteme. Darauf weist die Tatsache hin, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2005 28,4 % der Zuwanderer von der Zahlung des Teilnahmebeitrags für den Besuch eines Integrationskurses befreien musste, weil Sozialleistungen bezogen wurden.⁵⁶ »Die aufgrund des Familiennachzugs weiter steigende Zahl von Migranten kommt überwiegend aus ländlichen Gebieten oder aus Krisengebieten. Armut, geringe Bildung, Orientierung an traditionellen Werten der Agrargesellschaft einerseits, Krieg und Flucht vor den politischen Verhältnissen im Heimatland andererseits bilden den emotionalen und kognitiven Hintergrund der Migranten. D.h., die konstruktiven Potentiale der Migranten sind, wenn sie dieses Land betreten, gering, die Konflikte, die sie mit sich tragen, groß. Das ist nicht den Personen anzulasten, sondern ihren Lebensumständen.«⁵⁷ Nur wenn verhindert wird, dass sich die ethnischen Kolonien immer wieder neu mit Zuwanderern »auffüllen«, die weder eine formale schulische Bildung noch Grundkenntnisse der deutschen Sprache mitbringen, kann es eine Chance auf Entspannung und strukturelle Besserung geben. Unverzichtbar (und keineswegs eine »Extremposition«⁵⁸) ist allerdings, dass nachziehende Familienangehörige bereits im Herkunftsland Sprach- und Landeskenntnisse nachweisen. Das ist integrationspolitisch von elementarer Bedeutung. Es darf nicht sein, dass ein erheblicher Teil der Zuwanderer nach Deutschland kommt, ohne die deutsche Sprache auch nur in Ansätzen zu beherrschen. Dies gilt umso mehr, als in den meisten ethnischen Kolonien keine ausreichenden Gelegenheitsstrukturen bestehen, die Sprache dort zu erlernen. Verpflichtende Sprachtests im Her-

kunftsland haben sich bewährt. Sie sind seit 1996 für Aussiedler vorgeschrieben. Deren zunehmender Erfolg auf dem Arbeitsmarkt wird auch auf diese Maßnahmen zurückgeführt.⁵⁹ Sinnvoll ist auch die vom Bundesinnenministerium vorgeschlagene Pflicht zum Nachweis eines gesicherten Lebensunterhaltes beim Nachzug des Ehepartners.⁶⁰ Eine solche Regelung würde nicht nur die sozialen Sicherungssysteme entlasten, sie wäre auch ein Beitrag, um die Situation in den ethnischen Kolonien zu verbessern. Insbesondere der Nachzug von Ehefrauen aus der Türkei ist eine Schlüsselfrage für die Integrationspolitik. Wenn mittelfristig Chancen bestehen sollen, die Dynamik der Desintegration zu durchbrechen, muss hier angesetzt werden. »Die Sprachkenntnisse würden das Selbstvertrauen der Ehefrauen stärken und eigenständige Handlungsfähigkeit ermöglichen. [...] Durch eine entsprechende Vorschrift würden die Männer im Vorfeld der Eheschließung in Zugzwang kommen und müssten ihren Frauen erlauben, bereits im Heimatland Deutschkenntnisse zu erwerben und damit einhergehend mehr Selbstbewusstsein und Eigeninitiative zu entwickeln.«⁶¹ *Necla Kelek* hat vorgeschlagen, ähnlich wie in den Niederlanden und in Schweden bereits geschehen, ein Mindestalter von 21 oder 24 Jahren für den Familiennachzug vorzuschreiben und bereits bei der Einreise Sprachkenntnisse zu prüfen.⁶² Die Innenministerkonferenz forderte im Juni 2005 den Bundesinnenminister dazu auf, in einer Änderung des Aufenthaltsgesetzes das Mindestalter für nachziehende Ehegatten auf 21 Jahre festzusetzen und »grundlegende Sprachkenntnisse« vom nachziehenden Ehepartner zu fordern.⁶³ Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Familiennachzugsrichtlinie ein Mindestalter von 18 Jahren vorgesehen.⁶⁴

2.5. Der Beitritt der Türkei zur EU

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Integration der hier bereits lebenden Zuwanderer aus der Türkei und ihrer Nach-

53 Mitteilung des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus über Integration durch Bildung vom 11.5.2005, S. 24.

54 *Nauk*, Familienbeziehungen und Sozialintegration von Migranten, in: Bade, Klaus J.; Bommes, Michael (Hrsg.): Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (= IMIS-Beiträge 23/2004), Osnabrück 2004, S. 93.

55 Vgl. ebd., S. 103 f.

56 Vgl. *Bundesministerium des Inneren (Hrsg.)*, Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.6.2006 – Entwurf – S. 103.

57 So das Neuköllner Jugendamt in einem Positionspapier: Bezirksamt Neukölln von Berlin, Abteilung Jugend: »Mehr Vorsorge – Weniger Nachsorge« vom 5.2.2004, S. 6. [<http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/67.pdf>, 10.4.2006].

58 So die ehemalige Ausländerbeauftragte der Bundesregierung in ihrem Bericht zur Lage der Ausländer, Berlin/Bonn 2002, S. 34.

59 Vgl. OECD (Hrsg.), Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, o. O. 2005, S. 36.

60 Vgl. BMI, Zur Evaluation, S. 102 ff.

61 *Toprak*, Das schwache Geschlecht – die türkischen Männer. Zwangsheirat, häusliche Gewalt, Doppelmoral der Ehre, Freiburg im Breisgau 2005, S. 176.

62 *Kelek*, Die fremde Braut. Ein Bericht aus dem Innern des türkischen Lebens in Deutschland, Köln 2005, S. 229 ff.

63 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 178. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 24.6.2005 in Stuttgart, http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1227/Freie_Beschluesse_24062005.pdf [22.9.2005], TOP 11. Nachzug ausländischer Ehegatten nur nach Vollendung des 21. Lebensjahres und bei Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache.

64 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, zu § 30 I AufenthG.

kommen sowie dem Ausmaß zusätzlicher Zuwanderung.⁶⁵ Politik muss mittel- und langfristige Folgen von Entscheidungen abschätzen, d.h. in diesem Fall, prüfen, welche Wanderungsbewegungen durch einen EU-Beitritt der Türkei ausgelöst oder zumindest deutlich verstärkt werden könnten. An derartigen Politikfolgeabschätzungen hat es bislang, insbesondere im Zusammenhang mit der Gastarbeiter-Anwerbung, gefehlt. Seit den 60er Jahren haben die türkischen Regierungen die Auswanderung als Mittel ihrer Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik eingesetzt. Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit wurde nach Westeuropa, in erster Linie in die Bundesrepublik, exportiert. »Für die Türkei war und ist sie [die Einführung der Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer] eine der wichtigsten Forderungen an die EG, denn die Freizügigkeitsregelung ist eine wesentliche beschäftigungspolitische Zielsetzung, die schnell Arbeitsmarktlastungseffekte bieten könnte.«⁶⁶ Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Türkei haben sich zwar in den zurückliegenden 40 Jahren verbessert, dennoch bestehen bis heute erhebliche Probleme, die die Wanderungsmotive in großen Teilen weiterhin bestehen lassen. »Städte wie Istanbul oder Ankara haben einen bemerkenswert hohen Lebensstandard – auch im EU-Vergleich. Städte im Südosten hingegen können hier nicht mithalten und sind teilweise auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Begründet ist das soziale Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung. Die jährliche Bevölkerungszunahme von etwa 1,8 Millionen hat enorme negative Effekte auf die Infrastruktur und die gesamte soziale Entwicklung. Der Überhang junger Menschen, die in den nächsten Jahren ins Berufsleben treten werden, wird die Lage noch zusätzlich verschärfen.«⁶⁷ So wachsen weiterhin in den besonders schwach entwickelten Gebieten starke Generationen heran, für die die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rückständigkeit nur einen Weg weist: die Wanderung in die urbanen Zentren oder in das europäische, vor allem deutsche, Ausland. »In den unterentwickelten Gebieten im Osten (Mittel- und Ostanatolien, Schwarzmeergebiet) werden immer etwa doppelt so viele Kinder je Frau geboren wie in entwickelten westlichen Regionen, etwa dem Großraum Istanbul. 1993 wurde für den Westteil der Türkei eine Gesamtfertilitätsrate von 2,0, für den Ostteil dagegen von 4,4 ermittelt. Die höchsten Geburtenraten wiesen 1993 die südöstlichen Provinzen Hakkari (7,4) und Siirt (6,3) auf. Dies erzeugt eine erhebliche soziale Sprengkraft, denn gerade die agrarischen, wirtschaftlich unterentwickelten Provinzen im Osten der Türkei verzeichnen das größte Bevölkerungswachstum und den größten Anteil der jungen Bevölkerung.«⁶⁸ Alleine in Istanbul lebten 1961 1,3 Millionen Menschen, heute sind es zehn Millionen. Rund 60 % der Istanbuler Bevölkerung leben bis heute in den »Gecekondu-Siedlungen«.⁶⁹ Gerade diese starken Jahrgänge verfügen über äußerst geringe formale Bildung und haben keine ausreichenden Chancen einer Integration in den heimischen Arbeitsmarkt. Bevölkerungswissenschaftler weisen darauf hin, dass es sich hier um das Zentrum eines bis weit in die Zukunft hinein bestehenden Auswanderungsdrucks handelt. »In einzelnen, wenig entwickelten Regionen der Türkei sind heute bis zu 50 % der Bevölkerung jünger als 15 Jahre. In den folgenden Jahrzehnten wird eine enorme Zahl junger Menschen auf den Arbeitsmarkt drängen und eine berufliche Perspektive einfordern. Dabei haben diese Menschen in ihrer Mehrzahl keine Bildung genossen, die sie für Tätigkeiten in einer entwickelten Industriegesellschaft qualifiziert. Trotz erheblicher Fortschritte bei der Alphabetisierung liegt noch heute die Quote der nicht Schreib- und Lesekundigen bei den Frauen bei ca. 23 % (Männer 7 %). Der Anteil derjenigen Kinder im Sekundarschulalter, die eine weitergehende schulische Ausbildung genießen (also eine Schulbildung, die über

die 8jährige Grundschulpflicht hinaus geht) lag 2001 bei lediglich 43 %. Es ist nicht absehbar, ob die türkische Politik und Wirtschaftsentwicklung dieses Problem lösen kann. Es entsteht ein enormes Potential an unqualifizierten Migranten, die in den türkischen Ballungszentren, aber auch in anderen europäischen Ländern eine wirtschaftliche Perspektive suchen werden. Für Deutschland, das den größten Teil der im Ausland lebenden Türken beherbergt, könnte dies eine besondere Herausforderung darstellen.«⁷⁰ Während die meisten der 27 Mitgliedsländer der EU eine rückläufige oder zumindest stagnierende demografische Tendenz aufweisen, wird die Türkei über die kommenden Jahrzehnte von einem weiterhin starken Wachstum der Bevölkerung gekennzeichnet sein: 2025 wird die Bevölkerungszahl – so die Prognosen – bei 86,6 Millionen liegen.⁷¹ Zu Recht ist festgestellt worden, dass sich die Türkei nur wenig von Schwellenländern unterscheidet und dass nach einem Beitritt die Türkei »das bevölkerungsreichste Mitgliedsland der EU und zugleich das am wenigsten entwickelte« wäre.⁷² Alleine die wirtschaftliche, soziale und demografische Lage in der Türkei lässt es als hinreichend wahrscheinlich erscheinen, dass die Niederlassungsfreiheit für EU-Bürger zu einer erheblichen Verstärkung der Wanderung nach Deutschland führen wird. Die wirtschaftswissenschaftliche Abteilung des Osteuropa-Instituts München nennt in einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen⁷³ ein Migrationspotential von 4,4 Millionen Menschen.⁷⁴ Seit der Gastarbeiter-Anwerbung hat eine ausgeprägte Kettenwanderung eingesetzt. In dieser Hinsicht bestehen stabile Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland. Diese Eigendynamik sollte den Zuwanderungsprozess der nächsten Jahrzehnte wesentlich kennzeichnen: Aufgrund des entstandenen Netzwerkeffektes haben sich drei Viertel aller Türken und 70 % aller »Jugoslawen« innerhalb der Europäischen Union in Deutschland niedergelassen.⁷⁵ 53 % der rund 2,5 Millionen türkischstämmigen Einwohner sind über den Familiennachzug nach Deutschland gekom-

65 Der vormalige Bundeskanzler *Gerhard Schröder* (SPD) legte Wert darauf, dass kein Zusammenhang zwischen den Themen Integration und EU-Beitritt hergestellt werde. »Ich warne vor einem: davor, die Debatte über die Frage ... ob man Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ... aufnehmen soll, mit der Integrationsdebatte im Inneren unseres Landes zu verwickeln. Ich warne davor, weil das in keinem Fall im deutschen Interesse sein kann: nicht was die Friedlichkeit im Inneren unserer Gesellschaft angeht und schon gar nicht, was die deutschen außenpolitischen Interessen angeht. Also lassen Sie uns das trennen.« Rede von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* zum Haushaltsgesetz 2005 vor dem Deutschen Bundestag am 24.11.2004, Bulletin der Bundesregierung Nr. 104-1 vom 24.11.2004, S. 10.

66 *Gümrükçü*, Beschäftigung und Migration in der Türkei. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Auswanderung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland (= Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 104) Nürnberg 1986, S. 123.

67 *Riemer*, Konsequenzen eines möglichen EU-Beitritts der Türkei, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europa und die Türkei (= Der Bürger im Staat, 55. Jg. H. 3) 2005, S. 88.

68 *Kröhnert*, Bevölkerungsentwicklung in der Türkei, S. 2, http://www.berlin-institut.org/pdfs/Kroehnert_Tuerkei.pdf [28.11.2005].

69 Ebd.

70 Ebd., S. 4.

71 Vgl. *Wöhlecke/Höhn/Schmid*, Demografische Entwicklungen in und um Europa. Politische Konsequenzen (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Bd. 69) Baden-Baden 2004, S. 39 ff.

72 Ebd., S. 39.

73 Vgl. Osteuropa-Institut München, »EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft«, Working Papers Nr. 252, Januar 2004.

74 Ebd., S. 77.

75 Vgl. *Brückner/Trübswetter/Weise*, EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten (= DIW Wochenbericht 21/00).

men.⁷⁶ Schließlich suchten sich die Zuwanderungswilligen noch den Weg über das Asyl. So wurden nach Angaben des UNO-Flüchtlingshilfswerkes UNHCR in den Jahren 1992 bis 2002 58,5 % aller Asylanträge türkischer Staatsangehöriger in den westeuropäischen Staaten in Deutschland gestellt.⁷⁷ Die Anerkennungsquoten (einschließlich der Feststellung von Abschiebehindernissen) beliefen sich nach Angaben des damaligen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) 2001 auf rund 18 und 2002 auf 14 %. Damit liegen sie zwar bei den zugangsstärksten Herkunftsländern an der Spitze, geben aber dennoch einen deutlichen Hinweis darauf, dass in den allermeisten Fällen asylfremde Motive für die Versuche, ein Bleiberecht in Deutschland zu erlangen, maßgeblich waren und sind.⁷⁸ Auch in sozialer Hinsicht sind die Zuwanderer über das Asyl vergleichbar mit den Arbeitsmigranten der 60er Jahre: »Der überwiegende Teil türkischer Asylbewerber ist männlich, ledig, zwischen 20 und 30 Jahre alt, kommt hauptsächlich aus der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel-, Gaststätten- und Baugewerbe, war als Reinigungskraft oder Fahrer beschäftigt oder auch arbeitslos«, analysiert eine Studie des BAFL.⁷⁹ Vor diesem Hintergrund ist die Bundesrepublik Deutschland das Mitglied der EU, das am stärksten von einer Türkei-Mitgliedschaft in der Europäischen Union betroffen wäre.

2.6. Integrationspolitik

Hinsichtlich der Probleme bei der Integration von Drittstaatsangehörigen oder von bereits eingebürgerten Zuwanderern haben die Staaten der Europäischen Union zwar viele gemeinsame strukturelle Probleme (Arbeitsmarkt etc.). Allerdings sind die politischen und kulturellen Unterschiede auch sehr groß (wenn wir uns alleine die Situation in Frankreich und Deutschland ansehen), so dass bei diesem Politikfeld dem Subsidiaritätsprinzip folgend aus meiner Sicht kein Anlass besteht, auch hier eine zunehmende europäischen Vereinheitlichung durch Vergemeinschaftung herbeizuführen. Gegenseitiger Informations- und Gedankenaustausch auf Ebene der Mitgliedstaaten sind hierzu ausreichend. Es bedarf keines »kohärenten, integrationspolitischen Ansatzes auf EU-Ebene unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften«⁸⁰. Die Kommission beschreibt Eingliederung als einen »dynamischen, in beide Richtungen gehenden Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen«. Dies erfordere auch die »Achtung der Grundwerte der Europäischen Union«. Dieses Verständnis ist zwar allgemein verbreitet, verdeckt allerdings die grundlegende Notwendigkeit für Zuwanderer, erhebliche Assimilationsprozesse zu durchlaufen. Selbst bei »transnationaler Migration«, bei der das Bezugssystem aus neuen sozialen Lebenswelten, »neuen transnationalen sozialen Wirklichkeiten«⁸¹, »multikulturellen Sozialräumen« besteht⁸², sind die Assimilationsnotwendigkeiten nicht von der Hand zu weisen.⁸³ Dies gilt auch dann, wenn dafür plädiert wird, die »stark wertgeladenen und durch politische Debatten entsprechend vorbelastet[en]« Begriffe *Integration* und *Assimilation* fallen zu lassen und anstelle dessen von »Inkorporation« zu sprechen.⁸⁴ Wenn das Konstrukt »multikultureller Sozialräume« an die Stelle von Staaten treten soll, bleibt festzuhalten, dass diese Konstrukte den Menschen weder Schutz noch Einbeziehung in sozialstaatliche Systeme bieten können. Letztlich bleiben auch Migranten auf den Staat verwiesen. Die jeweilige nationale Kultur stellt immer noch den zentralen Bezugsrahmen für die Integration von Zuwanderern dar. »[...] solange die zentralen Institutionen der Aufnahmegesellschaft, und dabei erneut der Bildungsbereich, um die *nationalen* Kulturen herum

organisiert sind, ist das zur Platzierung erforderliche oder hilfreiche kulturelle Kapital stets nur dasjenige der jeweiligen Nationalkultur – und eben *nicht* das der ethnischen Gruppe.«⁸⁵ (Hervorhebungen im Original). Der Nationalstaat löst sich nicht auf, er »zerfasert« und unterliegt einer umfassenden Transformation.⁸⁶ An dieser Stelle darf nicht übersehen werden, dass es sich bei der Frage nach der Zulässigkeit von Integrationserwartungen und nach den Bedingungen von Integration um Machtfragen handelt. Wer entscheidet in einem »zukunfts- und ergebnisoffenen Prozess«⁸⁷ der »Inkorporation« welche Rechtsnormen gelten, welche Sprache die »Landessprache« ist? Auch wenn immer wieder vom Bedeutungsverlust des (National-)Staates gesprochen und sein Verschwinden vorhergesagt wurde⁸⁸, so bleibt festzustellen, dass der »moderne Staat [...] das heute weltweit anerkannte Modell politischer Herrschaft« bezeichnet.⁸⁹ Der Nationalstaat stellt immer noch den entscheidenden Bezugsrahmen für Integration dar.

76 Vgl. *Thalheimer* Migration und Integration am Beispiel Türkei, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hrsg.): *Wanderungsbewegungen* (= Migration, Flüchtlinge und Integration, Schriftenreihe, Bd. 10), S. 83.

77 Vgl. ebd., S. 83.

78 Vgl. ebd., S. 89.

79 Vgl. ebd., S. 98.

80 Mitteilung der Kommission. Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM(2005) 389 endgültig, S. 11.

81 *Pries*, *Internationale Migration*, Bielefeld 2001, S. 32.

82 Ebd., S. 58.

83 *Bommes*, *Der Mythos des transnationalen Raumes*, S. 99.

84 *Goebel/Pries*, *Transnationale Migration und die Inkorporation von Migranten*. Einige konzeptionell theoretische Überlegungen zu einem erweiterten Verständnis gegenwärtiger Inkorporationsprozesse von Migranten, in: *Swiaczny, Frank; Haug, Sonja* (Hrsg.): *Migration – Integration – Minderheiten*. Neue interdisziplinäre Forschungsergebnisse (= *Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, H. 107), Wiesbaden 2003, S. 42.

85 *Esser*, *Soziologie*, Bd. 2: *Die Konstruktion der Gesellschaft*, S. 302.

86 *Leibfried/Zürn*, *Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation*, in: dies. (Hrsg.): *Transformationen des Staates? Frankfurt/Main 2006*, S. 41 f.; *Benz*: *Der moderne Staat*, S. 223 ff.

87 *Goebel*; *Transnationale Migration*, S. 43.

88 Vgl. *Isensee*, *Staat und Verfassung*, in: *Handbuch des Staatsrechts II*, 3. Aufl. 2004, § 15, Rn 6 ff.

89 Ebd., Rn. 61.