

Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?

In den letzten Jahren ist der Ruf nach einheitlicheren und effizienteren Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer lauter geworden. Wiederhall findet er u. a. in den Empfehlungen des Rates der Europäischen Union von 2004 zu „Gemeinsamen Grundprinzipien“ für die Integration von Zuwanderern. Darin wird vor allem die Notwendigkeit verbesserter Integration in den Arbeitsmarkt betont. Sie soll durch bessere Kenntnisse der Sprache des jeweiligen Aufnahmelandes sowie durch die Achtung der „Grundwerte der EU“ ermöglicht werden. Dazu soll wiederum die Vermittlung von Wissen über Geschichte und Institutionen des Aufnahmelandes beitragen. Seit den 1990er Jahren wird in verschiedenen Ländern, darunter in den Niederlanden, Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland und im Vereinigten Königreich, in dieser Hinsicht bereits eine Strategie verfolgt: verpflichtende Integrationskurse und -tests für Neuankömmlinge (im Nachfolgenden „zivile Integration“ genannt). Diese Kurse dauern zwischen 12 und 24 Monaten und zielen insbesondere auf gering qualifizierte Zuwanderer aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Im Mittelpunkt steht der Spracherwerb, daneben aber auch die Vermittlung von Kenntnissen der Geschichte, der Institutionen, der Kultur und des alltäglichen Lebens in der Aufnahmegesellschaft.

Formal gesehen gründet die zivile Integration auf zwei Hauptanliegen: die Senkung wirtschaftlicher Kosten und die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Hinsichtlich der Kosten gilt es, Zuwanderer in bezahlten Lohnarbeitsverhältnissen unterzubringen, um so die Arbeitslosenquote zu verringern, die bei Migranten in Westeuropa in der Regel mindestens doppelt so hoch ist wie bei einheimischen Arbeitneh-

mern (vgl. Tabelle), und die staatlichen Kosten für Sozialleistungen zu senken.

Mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt will die zivile Integration Werte und Grundsätze der freiheitlichen Demokratie vermitteln und Zuwanderer mit der Geschichte und der Kultur des jeweiligen Landes vertraut machen. Dieses Thema hat angesichts der in vielen EU-Staaten zunehmenden Besorgnis über ein mögliches Scheitern der Integration muslimischer Minderheiten und deren mangelnde Identifikation mit der Gesellschaft des jeweiligen Landes bzw. ihrer Werte stark an Bedeutung gewonnen. Diese Problematik wurde durch die Unruhen und terroristischen Aktivitäten, die seit 2001 in Westeuropa mit muslimischen Gruppen verbunden werden, zu einem Anliegen von höchster Dringlichkeit.

Das folgende Dossier gibt einen Überblick über die Entwicklung der zivilen Integration in den Niederlanden, in Frankreich und in Deutschland und stellt diese ähnlich ausgestalteten, aber in geringerem Maße verpflichtenden Maßnahmen im Vereinigten Königreich gegenüber. Auf dem europäischen Festland beinhaltet die zivile Integration (1) einen Umschwung von freiwilligen auf obligatorische Kurse, mit härteren Strafen bei Nichtteilnahme; (2) eine neue Synthese von Integrations- und Zuwanderungspolitik, durch die Integrationspolitik zu einem Instrument wird, das die Zuwanderung von bestimmten Migranten beschränkt; und (3) eine Ausrichtung der Integrationsmaßnahmen auf Zuwanderer aus Entwicklungs- und Schwellenländern, die durch Ausnahmeregelungen für Zuwanderer aus Ländern wie Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan verdeutlicht wird und die Annahme widerspiegelt,

dass Migranten aus Entwicklungsländern sich weniger erfolgreich integrieren können als solche aus Industriestaaten. Abschließend wird die Wirksamkeit der zivilen Integration hinsichtlich der von ihr gesetzten Ziele diskutiert. Dabei wird nahegelegt, dass die tatsächliche Bedeutung dieser Maßnahmen möglicherweise ganz woanders liegt, nämlich in der Beschwichtigung der einheimischen Mehrheitsbevölkerung, die neuen Zuwanderern notorisch misstrauisch gegenübersteht.

Tabelle 1: Absolute und relative Arbeitslosigkeit bei Staatsbürgern und Nicht-EU-Ausländern in den Niederlanden, in Frankreich, in Deutschland und im Vereinigten Königreich (2005)

	Arbeitslosigkeit Staatsbürger	Arbeitslosigkeit Nicht-EU-Ausländer	Relative Arbeitslosigkeit bei Nicht-EU-Ausländern
Niederlande	4,5 %	18,7 %	4,2
Frankreich	8,8 %	25,1 %	2,9
Deutschland	10,5 %	23,7 %	2,3
Vereinigtes Königreich	4,3 %	9,3 %	2,2

Quelle: Münz (2007)

Die Niederlande

Die zivile Integration ist zuerst in den Niederlanden entstanden, und zwar als Reaktion auf das Unvermögen der früheren multikulturellen „Minderheitenpolitik“, Migranten in wichtige gesellschaftliche Bereiche, allen voran den Arbeitsmarkt, zu integrieren. Da in den 1990er Jahren durch Familienzusammenführung und Asylsuche die Zuwanderung ungelerner Arbeitskräfte überwog, ergaben sich gerade bei Migranten hohe Arbeitslosenquoten und Abhängigkeit von Sozialleistungen: Die Arbeitslosigkeit war bei Zugewanderten viermal höher als bei Einheimischen; fast die Hälfte aller Empfänger von Sozialleistungen waren nicht-westliche Migranten² (was einer Überrepräsentation von rund 500 % entspricht, da der Anteil von nicht-westlichen Migranten an der Gesamtbevölkerung bei 10 % lag).

In diesem soziodemografischen Kontext erfolgte in den 1990er Jahren ein Umschwung, der weg vom Multi-kulturalismus und hin zur zivilen Integration führte. Ein ebenso wichtiger Faktor für diesen Wandel ist ferner in der politischen Entwicklung zu suchen: Bei der Wahl 1994 wurden die Christdemokraten (CDA) als Regierungspartei abgewählt – zum ersten Mal seit einhundert Jahren. Die CDA galt als traditionelle Verfechterin des Säulensystems (*verzuijing*) zur Integration verschiedener sozialer Gruppen. In diesem System konstituierten Katholiken, Calvinisten und Nicht-Religiöse (Liberale und Sozialisten), später dann auch (intern nach ethnischer Herkunft differenzierte) Zuwanderer jeweils einen eigenen gesellschaftlichen Bereich (eine „Säule“), der zahlreiche öffentliche Einrichtungen umfasste (z. B. Gewerkschaften, Medien, Bildungsinstitutionen) und die Beteiligung der jeweiligen Gruppe am politischen Entscheidungsprozess strukturierte. Die neue sozial-demokratische Regierungspartei, die dem Säulensystem traditionell weniger verbunden war, drängte unmittelbar auf eine Förderung der Beteiligung von Migranten an etablierten Institutionen (später als „gemeinsame Staatsbürgerschaft“ – *shared citizenship* – bezeichnet) sowie auf „Autonomie“ der Zuwanderer, die durch Niederländisch-Kenntnisse und Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden sollte. Das Grundgerüst dieses neuen Ansatzes bildete das Gesetz zur zivilen Integration von Neuankömmlingen von 1998 (*Wet Inburgering Nieuwkomers*, WIN). Durch WIN wurden nicht-westliche Zuwanderer verpflichtet, an zwölfmonatigen Integrationskursen teilzunehmen. Diese sahen 600 Stunden Niederländischunterricht, Staatsbürgerkunde und Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt vor.

Schon bei ihrer Einführung 1998 waren diese Kurse verpflichtend, wurden jedoch auch als Chance für Zugewanderte betrachtet. Nichtteilnahme wurde mit finanziellen Strafen sanktioniert, die allerdings niedrig waren und von den verantwortlichen Behörden kaum durchgesetzt wurden. Insgesamt konnte von einem staatlich finanzierten Angebot mit unbestreitbar positiven Zielen gesprochen werden: Migranten sollten Zugang zu bezahlter Arbeit und Hilfe beim Erlernen der niederländischen Sprache bekommen, womit sie zu funktionierenden Mitgliedern der niederländischen Gesellschaft werden sollten.

Nach der Ermordung des populistischen Politikers Pim Fortuyn im Jahr 2002 und dem darauf folgenden Rechtsruck

in der niederländischen Politik rückte der Zwangscharakter der zivilen Integration jedoch in den Vordergrund. Die neue CDA-geführte Regierung (seit 2002 im Amt), welche die Arbeiterpartei nach achtjähriger Regierungszeit wieder ablöste, gab ihr Eintreten für die pluralistische *Verzuijing* zugunsten einer eher nationalkonservativen Haltung auf. In einer Regierungserklärung im Mai 2003 wurde prompt eine restriktive Überarbeitung des Integrationsgesetzes angekündigt, durch die sichergestellt werden sollte, dass Neuankömmlinge die „niederländischen Werte kennen und dass sie sich an die Normen des Landes halten“.

Das neue Gesetz zur zivilen Integration, das 2006 nach konfliktreichen Debatten endlich in Kraft trat, weist eine Reihe restriktiver Maßnahmen auf. In einem scheinbaren Widerspruch zieht sich der niederländische Staat danach einerseits aus dem Integrationsprozess zurück, zeigt andererseits aber gleichzeitig ein höheres Maß an Präsenz. So wird das der zivilen Integration zugrunde liegende Konzept der „Autonomie“ bzw. „Autarkie“ (*zelfredzaamheid*) auch auf das Kursangebot übertragen: Migranten müssen für die Integrationskurse, die von privaten Vertragspartnern durchgeführt werden, in vollem Maße finanziell aufkommen. Die staatliche Beteiligung am ganzen Prozess reduziert sich auf die Durchführung von standardisierten Abschlusstests.

Im Gegensatz zu dieser Privatisierung von Integrationskursen nimmt in anderen Bereichen der staatliche Einfluss erheblich zu. So müssen sich nicht nur Neuankömmlinge, sondern auch bereits langansässige Migranten (sog. *oudkomers*) dem Integrationstest unterziehen. Daraus ergibt sich für die Behörden eine enorme logistische Aufgabe, da die gesamte Einwandererbevolkerung des Landes identifiziert, verpflichtet und kontrolliert werden muss.

Eine entscheidende Entwicklung ist die Verknüpfung der bislang getrennten Bereiche Zuwanderungskontrolle und Zuwandererintegration durch die Kopplung von Aufenthaltsgenehmigungen an das erfolgreiche Bestehen des Integrations-tests. Dies hat den Blick auf die Integration von Zuwanderern völlig verändert. Bislang wurde ein sicherer Aufenthaltsstatus als Instrument zur besseren Integration betrachtet; nun kann mangelnde Integration eine Versagung der Aufnahme bzw. der Aufenthaltsverlängerung zur Folge haben. Somit wird Integration tendenziell den Erfordernissen der Zuwanderungskontrolle untergeordnet.

Am deutlichsten wird diese neue Verknüpfung von Integrations- und Migrationspolitik am Beispiel der Richtlinien zur „Integration im Ausland“. Danach müssen sich Personen, die qua Familiennachzug eine befristete Aufenthaltsgenehmigung für die Niederlande erhalten wollen, bereits bei einer niederländischen Botschaft im Herkunftsland dem Integrationstest unterziehen. Da es im Ausland jedoch keine vom niederländischen Staat unterstützten niederländischen Sprachkurse gibt, drängt sich die Vermutung auf, dass „Integration im Ausland“ vor allem ein Mittel ist, um „ungewollte“ Zuwanderung zu vermeiden. Familiennachzügler sind in der Regel weniger qualifiziert als andere Migranten und werden daher nicht als wertvolle Ergänzung für die niederländische Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet. Prompt hat sich der Umfang des Familiennachzuges seit Inkrafttreten der neuen Richtlinie erheblich verringert.

Diese Reserviertheit gegenüber der Familienzusammenführung muss auch vor dem Hintergrund bestimmter Heiratspraktiken unter Muslimen betrachtet werden, die überall in Westeuropa die große Mehrheit der Familiennachzügler bilden. Innerhalb der zweiten Generation von türkischen und marokkanischen Zuwanderern in den Niederlanden wählen mehr als 50 % einen Ehepartner aus ihrem Herkunftsland. Heiratsmigration verstärkt somit die Selbstabschottung vieler muslimischer Gemeinden und schreibt diese über Generationen fort. Die Forderung nach stärkeren Integrationsanstrengungen – in den Niederlanden ebenso wie in anderen Ländern – gründet nicht zuletzt auf dieser soziodemografischen Tatsache.

Frankreich

Während die zivile Integration in den Niederlanden eine klare Abkehr von der früheren „Minderheiten-Politik“ ist, stellt ihr Pendant in Frankreich³ eher die Fortsetzung älterer Assimilationsansätze dar. Die früheste Version sind die „Einführungsplattformen“ (*plates-formes d'accueil*): freiwilliger Halbtagsunterricht für bestimmte Zuwanderergruppen (ursprünglich nur Familiennachzügler). Dieses Programm wurde 1998 von der sozialistischen Regierung unter Premier-minister Jospin eingeführt.

Im Juli 2003 wurde von der gaullistischen Raffarin-Regierung das ehrgeizige Programm „Aufnahme- und Integrationsvertrag“ (*Contrats d'accueil et de l'intégration, CAI*) aufgelegt. Es umfasst eine eintägige gesellschaftspolitische Einführung sowie im Anschluss daran bis zu 500 Stunden französischen Sprachunterricht, sofern dieser als notwendig erachtet wird. Interessanterweise wird in der Regel nur jedem dritten Neuzuwanderer ein Sprachkurs empfohlen (bzw. aufoktroiert). Das liegt daran, dass die Mehrheit der Zuwanderer nach Frankreich frankophon sind – ein Vorteil in Bezug auf die Herausforderungen der zivilen Integration gegenüber beispielsweise den Niederlanden oder Deutschland, wo Spracherwerb ein sehr viel dringenderes Anliegen ist.

Im Vergleich zu den Niederlanden erfolgte der Übergang von freiwilligen zu verpflichtenden Kursen und zu einer stärkeren Sanktionierung eher schrittweise. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des CAI unterzeichneten 90 % aller Zugewanderten, die in Frage kamen, ein Integrationsabkommen. Doch nur 65 % derjenigen, denen darin ein Französischkurs nahegelegt wurde, kamen ihrer Selbstverpflichtung tatsächlich nach. Somit wurde der CAI bald als obligatorische Maßnahme verstärkt: Ein vom damaligen Innenminister Sarkozy initiiertes Gesetz vom November 2003 schränkte zunächst den Zugang zum dauerhaften Aufenthaltsrecht für Ausländer ein und koppelte die Vergabe einer zehnjährigen Aufenthaltsgenehmigung an eine erfolgte *intégration républicaine*. Diese republikanische Integration verlangt laut neuem Gesetz von den Zuwanderern „Kenntnisse der französischen Sprache und der Grundsätze der Französischen Republik“. Als eine der wichtigsten Konsequenzen dieses Gesetzes erhalten nach-ziehende Familienmitglieder (Ehegatten und minderjährige Kinder) zunächst nur eine einjährige Aufenthaltsgenehmigung, die allerdings verlängert werden kann. Bislang erhielten sie aber in der Regel direkt eine

Aufenthaltsgenehmigung für zehn Jahre bzw. zumindest den gleichen Aufenthaltsstatus wie das bereits ansässige Familienmitglied. Der Antrag auf eine zehnjährige Aufenthaltsgenehmigung kann nun frühestens nach zwei Jahren gestellt werden – vorbehaltlich der bis dahin erfolgten *intégration républicaine*.

Das erste Sarkozy-Gesetz enthielt noch keine genauen Vorschriften darüber, wie die *intégration républicaine* formal definiert und operationalisiert werden sollte. Der nächste Schritt bestand logischerweise darin, Integration im Sinne der Integrationsvereinbarung CAI zu definieren und den CAI zu einer Voraussetzung für eine 10-Jahres-Genehmigung zu machen. Dieser Schritt wurde in Sarkozys zweiter Amtszeit als Innenminister im Frühjahr 2006 durch ein weiteres Zuwanderungsgesetz vollzogen. Es hat laut offizieller Verlautbarung die Aufgabe, „das Angesicht Frankreichs für die nächsten 30 Jahre zu gestalten“. Das umfangreiche Gesetz veranschaulicht geradezu paradigmatisch die gegenwärtige Transformation der Zuwanderungs- und Integrationspolitik in Europa. Nach Sarkozys Worten soll das neue Gesetz einen grundsätzlichen Umschwung von „ungewollter“ (*subie*) zu „ausgewählter“ (*choisie*) Zuwanderung herbeiführen. Dies bedeutet eine Öffnung für hoch qualifizierte Zuwanderer, bei gleichzeitiger Abschottung gegenüber weniger qualifizierten Zuwanderern – vor allem Familiennachzügler und Asylbewerber. Nicht nur in Frankreich tragen die neu eingeführten, obligatorischen Integrationsmaßnahmen maßgeblich zu dieser selektiven Einwanderung bei.

Deutschland

Erste Ansätze der zivilen Integration gab es in Deutschland im Zusammenhang mit den so genannten Aussiedlern, Zuwanderern aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion, die aufgrund deutscher Vorfahren nach deutschem Recht als Rückkehrer gelten. Seit den 1990er Jahren bietet der deutsche Staat potenziellen Aussiedlern Sprachkurse in den jeweiligen Herkunftsländern an, in denen sie auf eine Statusüberprüfung im Vorfeld einer etwaigen Einreise vorbereitet werden sollen. Daneben umfasste die Aussiedlerpolitik von Beginn an eine Reihe von Eingliederungshilfen nach der Einreise, u. a. Sprachunterricht, die für andere Zuwanderergruppen nicht zugänglich waren.

Mit den neuen Integrationskursen, die durch das Zuwanderungsgesetz von 2004⁴ eingeführt wurden und deren Fokus auf Sprachunterricht liegt, wurde jenes Programm, das zunächst für Aussiedler gedacht gewesen war, auf Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern ausgeweitet. Die eigentliche Neuerung liegt darin, dass jetzt allen Zuwanderern ein Programm von 600 Stunden Sprachunterricht und 30 Stunden Landeskunde angeboten wird. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der NS-Vergangenheit herrschte in Deutschland ein zögerlicher Umgang hinsichtlich der Frage, ob die Teilnahme an solchen Kursen – den niederländischen oder französischen Beispielen folgend – zur mit Sanktionen verknüpften Pflicht werden sollte. Seit Integrationskurse zum ersten Mal im Jahr 2001 durch die so genannte Süßmuth-Kommission (die das Zuwanderungsgesetz von 2004 im Wesentlichen vorbereitete) angeregt wurden, ist immer wieder das „Recht“ zur Teilnahme betont worden, obwohl es

nie wirklich Zweifel daran gab, dass die Teilnahme an Integrationskursen verpflichtend sein sollte. Die Süßmuth-Kommission drückte es folgendermaßen aus: „... die Kurse [sollten] verpflichtend sein. Sanktionen bei einer Nichtteilnahme sind jedoch ... nicht für alle Zuwanderer durchsetzbar und haben sich ... als wenig praktikabel erwiesen.“ Wie aber kann es Verpflichtung ohne Sanktionen geben? Dieselbe Logik ergibt sich aus den wenigen Sätzen des Zuwanderungsgesetzes von 2004, in denen die „Förderung von Integration“ und die Ausgestaltung der Kurse abgehandelt werden. Paragraph 44 des Aufenthaltsgesetzes sieht eine „Berechtigung“ zur Teilnahme für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten vor. In § 44a hingegen ist von einer „Verpflichtung“ für diejenigen die Rede, die nach vorgehendem Absatz „Anspruch“ auf eine Teilnahme haben, aber nicht in der Lage sind, „sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen“ zu können (dies gilt in gleichem Maße für bereits ansässige Zuwanderer, die auf Sozialhilfe angewiesen sind). Nach diesem Konstrukt sind Neuankömmlinge einerseits „berechtigt“ und andererseits „verpflichtet“, sich in Integrationskursen einzuschreiben.

Wenn es Debatten über die neuen Maßnahmen gab, konzentrierten sich diese vor allem auf die Frage nach Sanktionen – sollten diese positiv oder negativ sein – und auf die Frage, wer finanziell für die Kurse aufkommen sollte (die Migranten oder der Staat, und wenn letzterer, der Bund oder die Länder?). Die Konfliktlinie verlief wie gewöhnlich zwischen dem konservativen Lager (CDU/CSU), das Teilnahmegebühren bzw. harte Sanktionen bei Nichtteilnahme (meist in Form von Kürzung der Sozialleistungen) forderte, und der Mehrheit der damals regierenden Koalition aus SPD und Grünen, die sich in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Süßmuth-Kommission für positive Anreize aussprach (wie die Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer für Einbürgerungswillige) und eine Übernahme der Kosten durch Bund und Länder vorsah.

Letztlich wurde in beiden Fragen ein Kompromiss ausgehandelt. Hinsichtlich der Sanktionen wurde als positiver Anreiz verankert, dass sich bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs die Mindestaufenthaltsdauer für eine Einbürgerung von acht auf sieben Jahre reduziert. Dem steht ein Katalog negativer Sanktionen gegenüber, etwa eine leichte Kürzung von Sozialleistungen bei Nichtteilnahme. Durch eine recht dehnbare Formulierung (in § 8 Abs. 3) können auch bestehende Aufenthaltsgenehmigungen betroffen sein. Die Nichterfüllung der Teilnahmepflicht „kann“ dazu führen, dass befristete Aufenthaltsgenehmigungen nicht verlängert bzw. unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen verwehrt werden – vorausgesetzt, dass die jeweilige Bewilligung Ermessenssache ist. Dieses „Kann“ ist an weitere Bedingungen geknüpft (vor allem müssen auch familiäre und soziale Bindungen berücksichtigt werden), so dass es in der Praxis keine größeren Auswirkungen haben dürfte.

Dennoch bildet auch die deutsche zivile Integration immer deutlicher einen Zwangscharakter heraus. Nach heftigen Debatten über so genannte „Ehrenmorde“ in türkischen Migrantenfamilien und von ethnischen Minderheiten ausgeübte Gewalt an Berliner Schulen entschied der Bundesinnenminister und die Innenminister der Länder im Mai 2006, dass die Teilnahme an Integrationskursen mit einem abschließenden standardisierten Sprachtest Voraussetzung für die Einbürgerung werden sollte. Es erscheint nur folgerichtig, die Bedingungen für eine

„normale“ Aufenthaltsgenehmigung auch zur Voraussetzung für die Einbürgerung zu machen – eine Neuerung, die auch in anderen Ländern, die bereits die zivile Integration praktizieren, Schule machen dürfte. Dies bedeutet jedoch die Umkehrung eines liberalen Trends in der Einbürgerung in ganz Westeuropa, dessen Höhepunkt 1999 die Einbürgerungsreform in Deutschland markiert hatte.

Darüber hinaus ist kürzlich mit der Reform des Zuwanderungsgesetzes von 2007 eine Klausel zur „Integration im Ausland“ eingeführt worden. Auch hier werden Regelungen aus dem Bereich der Aussiedlerintegration übernommen: Seit 2005 wird von nicht-deutschen Familienangehörigen von Spätaussiedlern der Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache verlangt, bevor sie in den Aufnahmebescheid einbezogen werden können. Durch die jüngste Reform müssen nun auch Familiennachzügler aus Drittstaaten (mit Ausnahme jener aus Industriestaaten wie den USA oder Australien) zum Zeitpunkt der Einreise Grundkenntnisse der deutschen Sprache vorweisen können. Diese Maßnahme ist von Vertretern der großen türkischen Zuwanderergemeinschaft (hauptsächlich muslimischen Verbänden), die sich durch die Reform gegenüber Zuwanderern aus anderen Ländern benachteiligt fühlen, heftig kritisiert worden.

Vereinigtes Königreich

Die Einführung der zivilen Integration im Vereinigten Königreich steht in mindestens zweierlei Hinsicht in auffälligem Kontrast zum europäischen Festland. Erstens: Während in den kontinentaleuropäischen Staaten die zivile Integration als Teil einer (zunehmend restriktiven) Zuwanderungspolitik eingeführt wurde und erst später in der Einbürgerungspolitik übernommen wurde, verlief diese Entwicklung im Vereinigten Königreich genau umgekehrt. Im Vereinigten Königreich wurde ab 2005 zunächst ein Einbürgerungstest eingeführt, der erst seit 2007 auch Voraussetzung für die Bewilligung dauerhafter Aufenthaltsgenehmigungen ist. Zweitens ist der britische Ansatz gegenüber den Ländern auf dem europäischen Festland, wo die zivile Integration einen zunehmend verpflichtenden bzw. Zwangscharakter annahm, eher behutsam und serviceorientiert geblieben. Dies zeigt sich in einer deutlichen Zurückhaltung, die Integration der Zuwanderungskontrolle unterzuordnen.

Die Crick-Kommission (2003), welche die neuen Kurse und Tests im Rahmen einer Reform der Einbürgerungspolitik vorbereitete, stellte bereits frühzeitig klar: „Das Ziel ist nicht – und kann es auch gar nicht sein –, die Zahl der Ausländer zu verringern, die bereits ansässig und in Beschäftigung sind.“ Die insgesamt „weicheren“ britischen Integrationsmaßnahmen erklären sich vor allem durch zwei Faktoren. Erstens konnte die Labour-Partei das Programm ausgestalten, ohne dabei auf (rechts-)populistische Splitterparteien oder Bewegungen wie die um Pim Fortuyn in den Niederlanden und Jean-Marie Le Pen in Frankreich reagieren zu müssen. Zweitens wird es von einer neuen Zuwanderungspolitik flankiert, die dem kanadischen Beispiel folgend mit Hilfe eines Punktesystems qualifizierte und hoch qualifizierte Zuwanderer bevorzugt. Ein Fünf-Jahres-Plan der Regierung für Asyl und Zuwanderung bekennt

ganz offen, dass Zuwanderung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften „mit der Zeit abgeschafft wird“, insbesondere da hier ein großes Angebot „aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten“ besteht (welches aufgrund des Rechtes auf Freizügigkeit nicht ausgeschlossen werden kann). Kurz gesagt wird also die Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte von außerhalb der EU nicht das Thema von Integrations- und Einbürgerungspolitik werden, da Zuwanderung dieser Art von der dauerhaften Niederlassung ausgeschlossen werden soll. Folglich gibt es im Vereinigten Königreich keine Tendenz, Integrationspolitik der Kontrolle der Zuwanderung wirtschaftlich „unerwünschter“ Migranten unterzuordnen. Und folgerichtig geht es in der britischen Debatte über Integration nicht um niedrig qualifizierte Zuwanderer. Um hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die auch andere (und wärmere) Zielländer als das Vereinigte Königreich wählen können, wird hingegen mit positiven Integrationsmaßnahmen geworben. Der liberale Tenor der britischen Integrationspolitik kann nicht vom vergleichsweise exklusiven Profil der anvisierten Zuwanderer abgelöst betrachtet werden.

Wie im restlichen Europa auch, war es jedoch die offensichtlich gescheiterte Integration von Immigranten und ethnischen Minderheiten, die zu einem Umdenken geführt hat: Im Jahr 2001 kam es in Nordengland zu Unruhen zwischen Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen, in die besonders muslimische Jugendliche verwickelt waren. Die Cante-Kommission, die von der Regierung zur Aufklärung der Ursachen eingesetzt wurde, machte vor allem offizielle Multikulturalismusstrategien auf lokaler Ebene sowie die Selbstabschottung

von Minderheiten für die Ausschreitungen verantwortlich und empfahl eine Politik, die „Gefühle von Staatszugehörigkeit und nationaler Identität bekräftigen“ sollte. Höhere Anforderungen sowie eine feierliche Zeremonie bei der Einbürgerung, wie sie das Gesetz zu Staatsbürgerschaft, Zuwanderung und Asyl im Jahr 2002 einführt, sind bis heute sichtbarster Ausdruck dieser Forderungen. Demnach müssen Antragsteller in einem standardisierten Einbürgerungstest „ausreichende Kenntnisse“ in einer der offiziellen Landessprachen (Englisch, aber auch Walisisch oder Gälisch) sowie über „das Leben im Vereinigten Königreich“ nachweisen. Zusätzlich wurde ganz im Sinne einer Aussage des damaligen Innenministers Blunkett – „ein Brite zu werden ist ein bedeutendes Ereignis im Leben“ – ein Staatsbürgereid eingeführt, ein Versprechen, das nach US-amerikanischer Sitte bei einer öffentlichen Einbürgerungszeremonie abgelegt wird.

Die Crick-Kommission, die den Einbürgerungstest vorbereitet hat, begründete den neuen Ansatz damit, dass „Staatszugehörigkeit höher geschätzt wird, wenn sie verdient, nicht verschenkt wird“. Doch während in den Niederlanden ebenso wie in den meisten anderen europäischen Staaten neuerdings die Auffassung herrscht, dass die Einbürgerung am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stehen sollte, bleibt die britische Philosophie ihrem liberalen Grundsatz treu: „Eingebürgert zu werden sollte nicht das Ende, sondern nur der Anfang sein.“ Und während die niederländische Regierung die nationalistische Auffassung übernommen hat, dass man „nicht studieren kann, wie man Niederländer wird“ und damit Antrag-

Tabelle 2: Überblick über die neuen Anforderungen der zivilen Integration in den Niederlanden, in Frankreich, in Deutschland und im Vereinigten Königreich

Staat	Neue Integrationsanforderungen		
	Vor Einwanderung	Nach Einwanderung	Einbürgerung
Niederlande	„Integration im Ausland“ für Familiennachzügler (Test über Basiskenntnisse der niederländischen Sprache und des Gesellschafts-systems)	Keine formale Kurspflicht; Integrationstest, der erweiterte Grundkenntnisse der Sprache (Stufe A2) ⁵ sowie Kenntnisse der Gesellschaft voraussetzt	Seit 2003 Einbürgerungstest (Sprachteil entspricht der Stufe des Integrationstests)
Frankreich	Zur Zeit keine („Integration im Ausland“ jedoch geplant)	<i>Contrat d'accueil et de l'intégration</i> (200-500 Std. Französisch plus 6 Std. Landeskunde); Grundkenntnisse der Sprache reichen zum Bestehen aus (Stufe A1) ⁶	Keine Neuerungen
Deutschland	„Integration im Ausland“ (Test erfordert Grundkenntnisse der deutschen Sprache) für Familiennachzügler	600 Std. Deutschunterricht, 30 Std. Landeskunde; Fortgeschrittene Sprachkenntnisse zum Bestehen erforderlich (B1) ⁷	Es gelten die gleichen Voraussetzungen wie für Zuwanderer im Land (seit 2006)
Vereinigtes Königreich	keine	Es gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei der Einbürgerung (seit April 2007)	Einbürgerungstest „Life in the UK“; „ausreichende“ Englisch-, Gälisch- oder Walisischkenntnisse plus landeskundliches Wissen erforderlich

Quelle: Eigene Darstellung

stellern auf Einbürgerung Informationen, Lehrmaterialien und Kurse vorenthält, ist die britische Regierung gegenteiliger Meinung. Sie bietet kostenlose Vorbereitungskurse an und verteilt unentgeltlich die Broschüre „*Life in the United Kingdom*“, mit der sich die Antragsteller auf den gesellschaftskundlichen Teil des Einbürgerungstest vorbereiten können. Darüber hinaus haben Bewerber in den Niederlanden nur drei Versuche, den Test zu bestehen, wohingegen es für Antragsteller im Vereinigten Königreich kein solches Limit gibt.

Die Anforderungen im Bereich Staatsbürgerkunde sind von der Crick-Kommission inhaltlich in sechs Kategorien eingeteilt, in „absteigender Reihenfolge nach Schwierigkeit und Relevanz“, wobei „Staatliche Institutionen im Vereinigten Königreich“ und „Das Vereinigte Königreich als multikulturelle Gesellschaft“ die beiden wichtigsten Kategorien sind. Inhaltlich unterscheiden sich britische und kontinentaleuropäische zivile Integration nicht entscheidend; Differenzen zwischen den beiden Ansätzen gibt es aber im Hinblick auf die Sprache. So stellen die Sprachtests in Kontinentaleuropa immer höhere Anforderungen an die Bewerber, wohingegen der Test im Vereinigten Königreich „nicht unangemessen beschwerlich“ sein soll, wie es ein Mitglied des *House of Lords*, dem Oberhaus im britischen Parlament, ausgedrückt hat. Konkret bedeutet dies, dass nicht derselbe (unerreichbar hohe) Sprachstandard für alle Antragsteller gelten, sondern dass mit Hilfe eines flexiblen Systems der individuellen Lernentwicklung eines jeden Bewerbers Rechnung getragen werden soll. Entsprechend müssen im Einbürgerungstest keine objektiven Mindestanforderungen erfüllt werden, die für alle Kandidaten gleich sind, sondern es muss nachgewiesen werden, dass man seine Englischkenntnisse seit der Teilnahme an einem Einstufungstest auf einer offiziellen Skala „*English as Second Language*“ (ESOL) um zumindest eine Stufe verbessert hat. „Zukünftige Bürger“ werden somit als „lebenslange Lerner“ betrachtet, die „ihre Sprachkenntnisse und eine ganze Reihe anderer berufs-, freizeit-, bildungs- und gesellschaftsrelevanter Kompetenzen weiterentwickeln werden, noch lange, nachdem sie die Staatsbürgerschaft angenommen haben“.⁸

Schlussfolgerung

Wie erfolgreich ist die zivile Integration? Die Antwort ist: Niemand weiß es. Das ist schon deshalb so, weil die Programme noch zu neu sind. Darüber hinaus aber sind die Ziele der Maßnahmen nicht eindeutig.

Offiziell soll natürlich die Integration von Zuwanderern gefördert werden. An dieser Stelle darf jedoch in Frage gestellt werden, ob es bei der Bewertung ausreicht, erfolgreiche Kursabsolvierungen zu betrachten, wie dies in einer Reihe von Evaluierungsstudien (vor allem in den Niederlanden und in Deutschland) der Fall ist. Diese Art der Erfolgsmessung ist angesichts der erklärten Ziele der Kurse, Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialleistungen bei Zuwanderern zu verringern, eher fragwürdig, ist doch ein solcher Erfolg nicht ausschließlich von politischen Maßnahmen, sondern von einer Reihe anderer Faktoren abhängig. Man beachte, dass Deutschland (zusammen mit dem Vereinigten Königreich) seit Jahren eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten bei Migranten aufweist – trotz fehlen-

der Integrationspolitik in Deutschland vor 2004. Dies deutet darauf hin, dass strukturelle Faktoren, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit Integrationsprogrammen stehen, für die sozioökonomische Integration letztlich von größerer Bedeutung sind – so etwa das duale Ausbildungssystem in Deutschland (Berufsausbildung in Firmen und Betrieben in Kombination mit formaler Ausbildung an staatlichen Berufsschulen) oder der flexible Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich. Es ist also grundsätzlich irreführend, davon auszugehen, dass ein multidimensionaler und komplexer Prozess wie die Integration von Zuwanderern durch eine einzige Politikmaßnahme erzielt werden könne, erst recht, wenn diese mit einem derart schmalen Budget ausgestattet ist, wie es die neuen Integrationskurse sind.

Aber vielleicht ist Integration ja gar nicht die primäre Intention der neuen Maßnahmen. Es gibt andere, eher implizite Ziele. Ein solches Ziel ist etwa, den „unerwünschten“ Familiennachzug zu reduzieren, wie es in den niederländischen, französischen und deutschen Ansätzen deutlich wird – ein Anliegen, das mehr mit Zuwanderungskontrolle als mit Zuwandererintegration zu tun hat. Man kann sagen, dass gerade der niederländische Ansatz zur „Integration im Ausland“ in dieser Hinsicht recht erfolgreich war, sind doch die Anträge auf Familiennachzug zuletzt rapide zurückgegangen.

Ein zweites implizites Ziel liegt darin, die einheimische Bevölkerung zu besänftigen, die einer erneuerten legalen Zuwanderung ablehnend gegenüberstehen könnte. Es ist auffällig, dass die neuen politischen Richtlinien eingeführt wurden, als durch ökonomische und demografische Entwicklungen bedingte Rufe nach mehr legaler Zuwanderung lauter wurden. So betrachtet sind die Adressaten der Politik weniger die Zuwanderer selbst als vielmehr die einheimische Bevölkerung. Ihr signalisiert der Staat, dass er Neuankömmlinge dazu anhält, sich anzupassen – und auf diese Weise den Status quo bewahrt. In diesem Sinne sind Pflichtkurse zur gesellschaftlichen Integration ein eindrückliches Beispiel für „symbolische Politik“, deren bloße Existenz wichtiger ist als ihre explizit verfolgten Ziele.

Welche Bedeutung haben die Integrationsmaßnahmen schließlich für den unabgeschlossenen Prozess der Harmonisierung von Integrationspolitik in der EU? Erwartungsgemäß zeitigen sie primär restriktive Folgen. Art. 15 Abs. 3 der EU-Richtlinie über den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Personen, die im November 2003⁹ verabschiedet wurde, räumt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit ein, auch Drittstaatsangehörige, die bereits eine langfristige Aufenthaltsberechtigung in einem anderen EU-Mitgliedsstaat erworben haben, zur Teilnahme an Sprachkursen zu verpflichten. Daraus ergibt sich eine Reihe kumulativer Integrationsanforderungen, die für EU-Bürger natürlich nicht gelten, für Europas Migrantenbevölkerung aus Nicht-EU-Staaten jedoch eine erhebliche Einschränkung in ihrer Freizügigkeit bedeuten. Dabei war es das eigentliche Ziel der Richtlinie, die Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige zu erleichtern. Wenn überhaupt, wird die Integration von Zuwanderern in Europa weiterhin bloß im Interesse der jeweiligen Mitgliedsstaaten verfolgt werden. Jegliche weitere geplante Vereinheitlichung in diesem Bereich wird stets zunächst deren kritischer Prüfung standhalten müssen.

Endnoten

- ¹ Für weitere Informationen zum niederländischen Integrationsmodell siehe Michalowski, I. (2005): „Das niederländische Integrationsmodell als Vorbild und die Debatte über sein ‚Scheitern‘“ focus Migration Kurzdossier Nr. 1. http://www.focus-migration.de/Das_niederlaendische.1196.0.html
- ² In den niederländischen Statistiken wird zwischen „westlichen“ und „nicht-westlichen“ Zuwanderern unterschieden. Westliche Zuwanderer sind diejenigen, die aus Europa (mit Ausnahme der Türkei), Nordamerika, Ozeanien, Indonesien und Japan stammen. Nicht-westliche Zuwanderer stammen dagegen aus der Türkei, Afrika, Lateinamerika und sonstigen Ländern Asiens. In einem weiteren Schritt wird zwischen Zuwanderern der ersten und zweiten Generation differenziert. Zuwanderer der ersten Generation sind Personen, die im Ausland geboren sind und von denen mindestens ein Elternteil ebenfalls im Ausland geboren wurde. Zuwanderer der zweiten Generation sind Personen, die in den Niederlanden geboren sind und von denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde.
- ³ Für weitere Informationen zu Integrations- und Zuwanderungsthemen in Frankreich siehe Engler, M. (2007). „Frankreich“ focus Migration Länderprofil Nr. 2. <http://www.focus-migration.de/Frankreich.1231.0.html>
- ⁴ Für weitere Informationen zu Integrations- und Zuwanderungsthemen in Deutschland siehe Özcan, V. und Grimbacher, S. (2007): „Deutschland“ focus Migration Länderprofil Nr. 1. http://www.focus-migration.de/Deutschland_Update.1509.0.html
- ⁵ Die hier genannten Sprachstufen sind vom Europarat im „Gemeinsamen Referenzrahmen: Lernen, Lehren, Beurteilen“ festgelegt. Dieses System soll Vergleiche zwischen unterschiedlichen Qualifizierungssystemen ermöglichen. Es gibt im Wesentlichen drei Stufen (A, B und C), die wiederum in je zwei Zwischenstufen unterteilt sind. Sprachkenntnisse der Stufe A werden als „elementare Sprachverwendung“, Kenntnisse auf der Stufe B als „selbstständige Sprachverwendung“ und auf der Stufe C als „kompetente Sprachverwendung“ eingestuft. Sprachkenntnisse auf der Stufe A2 werden wie folgt beschrieben: „Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.“ Vgl. Website des Europarates: http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html, für die deutsche Übersetzung: <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/303.htm>
- ⁶ Eine Person, die über Sprachkenntnisse auf der Stufe A1 verfügt, wird im Referenzrahmen des Europarates folgendermaßen beschrieben: „Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“
- ⁷ Die Sprachstufe B1 wird folgendermaßen beschrieben: „Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.“
- ⁸ Siehe Crick Commission (2003).
- ⁹ Diese Richtlinie ist online abrufbar auf der Website der Europäischen Kommission, Justiz und Inneres: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/residents/fsj_immigration_residents_de.htm

Der Autor:
Dr. Christian Joppke ist Professor für Politikwissenschaft an der Graduate School of Government, The American University of Paris.
E-Mail: cjoppke@aup.edu

Weiterführende Literatur

- Crick Commission (2003): The New and the Old. The Report of the 'Life in the United Kingdom' Advisory Group. London: HM Government Printing Office.
- Jacobs, D. und Rea, A. (2007): The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe. Paper presented at European Union Studies Association (EUSA) 2007 Conference, Montreal, 17.-19. Mai 2007.
- Joppke, C. (2007): „Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe.“ West European Politics 30(1): 1-22.
- Michalowski, I. (2007): Bringschuld des Zuwanderers oder Staatsaufgabe? Integrationspolitik in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Dissertation, Universität Münster und Institute d'Études Politiques de Paris.
- Münz, R. (2007): Migration, Labour Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe. HWWI Policy Paper 3-6. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_3-6_01.pdf
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten. Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin: Bundesministerium des Innern

Internetquellen

- Integration in den Niederlanden: www.netherlandsembassydhaka.org/civic_integration.html
- Integration in Frankreich: www.social.gouv.fr
- Integration in Deutschland: www.integration-in-deutschland.de
- Integration im Vereinigten Königreich: www.lifeintheuktest.gov.uk

IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuderstraße 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: info@hwwi.org
Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.
Redaktion: Jennifer Elrick (verantwortl.), Tanja El-Cherkeh, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler (Netzwerk Migration in Europa e.V.), Jan Schneider (i.A. der bpb)

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.
Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.hwwi.org, www.bpb.de, www.network-migration.org, www.migration-info.de
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.focus-migration.de