

Grenzen, Migration und Politik Wie Gesellschaften, Regierungen und Wissenschaft mit Integration umgehen

Han Entzinger

Das letzte halbe Jahrhundert gilt gemeinhin als Ära der Globalisierung. Internationale Kontakte haben sich vervielfältigt, ebenso der Welthandel. Zu reisen und zu kommunizieren ist viel einfacher als früher; es wird über weitere Entfernungen gemacht und kostet deutlich weniger. Über das Internet haben wir sofortigen Zugang zu jeder Informationsquelle der Welt. Mehr Menschen als jemals zuvor sprechen fremde Sprachen. Die internationale Migration ist kein neues Phänomen, lässt sich aber als Ausdruck der Globalisierung betrachten. In den letzten 50 Jahren hat sich die Zahl der internationalen Migranten – also Menschen, die außerhalb ihres Geburtslandes leben – weltweit verdreifacht, von 74 Millionen im Jahr 1960 auf heute 232 Millionen. Allerdings hat sich die Weltbevölkerung über denselben Zeitraum ebenfalls nahezu verdreifacht. Relativ hat die internationale Migration daher mit heute 3 Prozent gegenüber 2,7 Prozent im Jahr 1960 nur geringfügig zugenommen. Aus europäischer Perspektive mag dies unglaublich erscheinen, denn der Migrantenanteil in Europas Bevölkerung ist in derselben Zeit von 3,5 auf 10 Prozent gestiegen, und mehr Migranten als jemals zuvor kommen von außerhalb Europas.

Grenzen in der Migration

Warum die internationale Migration nur mäßig zunimmt, ist der Existenz geografischer Trennlinien geschuldet: den Grenzen. Grenzen definieren nicht nur die internationale Migration, sie beschränken sie auch. Der Zugang wird auf eine begrenzte Anzahl von Facharbeitern beschränkt, die für die Wirtschaft gebraucht werden, auf Studierende, enge Familienangehörige früher Einwanderter und Flüchtlinge. Personen, die nicht in eine dieser Kategorien fallen, können versuchen, illegal einzureisen. Die meisten Menschen, die sich illegal in einem Land aufhalten, sind irgendwann auf legale Weise eingereist und geblieben, als ihr Visum oder ihre Aufenthaltsgenehmigung abliefen. Diese *overstayers* sind weitaus zahlreicher als die Bootsmigranten, aber weil sie weniger dramatische Bilder liefern, sind sie so gut wie nie im Fernsehen zu sehen.

Die Tatsache, dass es das Phänomen der *overstayers* überhaupt gibt, veranschaulicht einen wichtigen Trend, der sich in modernen Staaten und vor allem in den Industrieländern beobachten lässt: Physische, geografische Grenzen werden vielleicht noch immer benötigt, genügen aber nicht mehr. Früher fanden Selektionsprozesse nur an physischen Grenzen statt. Für alle, die in die USA einwandern wollten, erfüllte diese Funktion zum Beispiel bis in die 1920er Jahre Ellis Island vor der Küste Manhattans. In den modernen europäischen Gesellschaften ist die physische Grenze hingegen nur eine von vielen Barrieren, die Einwanderungswillige überwinden müssen, bevor ihnen die Einreise gestattet wird. Dies belegt erneut eine kürzlich abgeschlossene europäische Vergleichsstudie namens IMPACIM, an der wir teilgenommen haben. So müssen zum Beispiel Familienmigranten aus einem Nicht-EU-Land, die in die Niederlande einreisen wollen, mindestens 21 Jahre alt sein – eine Grenze, die die aktuelle Regierung auf 24 anheben möchte. Einwanderer müssen einen Bürgen finden – normalerweise den Ehepartner – der willens und in der Lage ist, während der ersten fünf Jahre den Lebensunterhalt der gesamten Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu sichern. Darüber hinaus muss

der Ehepartner mindestens über das gesetzliche Mindesteinkommen verfügen.

Potenzielle Migranten müssen vor der Abreise in der niederländischen Botschaft im Herkunftsland einen Test bestehen. In diesem Test werden Grundkenntnisse der niederländischen Sprache sowie landeskundliches Wissen abgefragt. Schließlich muss eine potenzielle Familienmigrantin auch noch ein Formular von nicht weniger als 39 Seiten – alles auf Niederländisch – ausfüllen und manchmal sogar eine DNA-Probe abgeben, um die Familienzugehörigkeit zu beweisen.

Und selbst wenn dieser Familienmigrantin die Einreise in die Niederlande gestattet wurde, dauert es noch viele Jahre, bis sie alle Leistungen und politischen Rechte in Anspruch nehmen darf, die den gewöhnlichen Bürgern zustehen. Eine Haupthürde ist dabei der Integrationstest, der spätestens drei Jahre nach Einreise erfolgreich zu absolvieren ist. Besteht ein Kandidat nicht, kann eine Geldbuße verhängt werden und als letztes Mittel kann er zur Ausreise gezwungen werden. Ich war Mitte der 1990er Jahre einer der ersten, die für das Konzept der „verpflichteten Integration“ in den Niederlanden eintraten – ein Konzept, das mittlerweile von vielen anderen europäischen Staaten übernommen wurde. Allerdings bin ich auf die Art der Umsetzung überhaupt nicht stolz, denn viele der Prüfungsfragen sind zu detailliert und zu normativ. Es sieht so aus, als bestünde das Hauptziel des Integrationstests nicht mehr darin, die Integration zu erleichtern, wie wir es damals beabsichtigt hatten, sondern darin, die Einwanderung zu beschränken und auf Assimilation zu drängen. Zum Glück schneiden die meisten anderen europäischen Länder in dieser Hinsicht besser ab, wie mehrere aktuelle europäische Vergleichsstudien gezeigt haben.

Warum tun sich Länder so schwer mit der Akzeptanz der Zuwanderung, und warum sind sie so sehr darauf bedacht, ihre Grenzen zu bewachen, ob nun geografisch oder systemisch? Traditionell sind die Hauptargumente für die Abschottung eines Landes gegen zu viel Einwanderung ökonomischer Natur: Ein großer Zustrom von Arbeitern erhöhe tendenziell den Lohndruck und könne dazu führen, dass Teile der einheimischen Bevölkerung ihren Arbeitsplatz verlieren. Über derart komplexe Zusammenhänge lassen sich nur schwer allgemeine Aussagen treffen, aber die Forschung liefert reichlich Belege dafür, dass dies nur bis zu einem bestimmten Grad und nur in einer begrenzten Anzahl der Fälle zutrifft. Ja, Politiker bringen solche Argumente gerne vor, um Wählerstimmen zu gewinnen. Mehrere neuere Studien deuten jedoch darauf hin, dass die einheimische Bevölkerung die kulturelle Bedrohung, die aus der Zuwanderung erwächst, als deutlich schwerwiegender empfindet als die wirtschaftliche Bedrohung. Zuwanderer bringen Verhaltensweisen mit ins Land, die bestehende kulturelle Muster infrage stellen, was als Angriff auf die nationale Identität und – zumindest in den Niederlanden – als Infragestellung liberaler Einstellungen, zum Beispiel zu Religion und Säkularismus, zur Stellung der Frau und zur Homosexualität, verstanden wird. Die zugrunde liegende Annahme lautet, dass ein Nationalstaat eine homogene Gemeinschaft war, bevor er mit Zuwanderung konfrontiert wurde – eine Auffassung, die spätestens seit Benedict Andersons 1983 erschienener Studie „Imagined Communities“ nicht mehr haltbar ist.

Interessanterweise sind nicht alle fremden Einflüsse unerwünscht oder werden als potenzielle Bedrohung empfunden. So hat in den Niederlanden die Verwendung des Englischen als Zweitsprache in den letzten Jahren – vor allem in der Wissenschaft – rasant zugenommen, ohne dass es dagegen bislang nennenswerten Widerstand gegeben hätte. Die ersten sogenannten Gastarbeiter, die um 1970 aus der Türkei und Marokko ins Land kamen, wurden herzlich willkommen geheißen und ihre Anwesenheit wurde kaum problematisiert. Das hat sich geändert. Die heutigen Gastarbeiter (vor allem Polen) werden mancherorts als Problem empfunden – zum Beispiel in Rotterdam, wo ihre erschreckenden Unterkunftssituation in bestimmten Vierteln für große Unzufriedenheit sorgen. Andernorts hingegen sind sie hochwillkommen, insbesondere in der ländlichen Peripherie wie der Provinz Limburg, wo sie dem Bevölkerungsrückgang entgegenwirken und die katholischen Kirchen füllen, die sich im Zuge der Säkularisierung geleert hatten.



Han Entzinger ist Mitglied des WZB-Beirats. Ende September 2013 verabschiedete er sich mit der Rede, die wir hier in leicht gekürzter Form wiedergeben, von der Erasmus-Universität Rotterdam, wo er bis zu seiner Emeritierung Professor für Migrations- und Integrationsstudien im Fachbereich Soziologie war.

(Foto: Jan Flickschu)

entzinger@fsw.eur.nl

Grenzen der Integration

Die Zuwanderung hat folglich neue Grenzen in unseren Gesellschaften geschaffen. Einige davon sind rechtlicher Natur. Oft überschneiden sie sich nicht nur mit sozioökonomischen, sondern auch mit ethnischen und kulturellen Grenzen. Doch diese Grenzen können überwunden oder verwischt werden oder sie verlieren ihre Bedeutung. Das Überschreiten von Grenzen ist ein individueller Prozess: Einwanderer verändern sich, indem sie einige Attribute der Identität ihres Gastlandes übernehmen. Zum Beispiel ersetzen sie ihre Muttersprache durch die neue Landessprache, sie werden eingebürgert oder konvertieren eventuell sogar zu einer anderen Religion. Dies sind klassische Beispiele individueller Assimilation: Der Einwanderer wird vom „Anderen“ zu „einem von uns“. In der jüngeren niederländischen Geschichte ist es vielen postkolonialen Migranten so ergangen, einschließlich der Surinamer – die allerdings schon bei ihrer Ankunft stark an den Niederlanden orientiert waren. Das Gleiche erlebten in der ferneren Vergangenheit die Hugenotten aus Frankreich oder die Wanderarbeiter aus Deutschland, zu denen auch meine eigenen Vorfahren, die Entzingers, zählten.

Das Verwischen von Grenzen ist ein eher kollektiver Prozess, zu dem die Integration oder, wenn man so will, Domesticierung der Differenzen gehört, die einst als fremd empfunden wurden. In der Folge werden solche Differenzen für die Bestimmung dessen, was „uns“ ausmacht und was die „Anderen“, zunehmend unwichtiger. Beispiele sind die Akzeptanz von Zweisprachigkeit, die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft sowie die Anerkennung und institutionelle Verankerung von Konfessionen der Migranten. Das klingt jetzt vielleicht nach hoffnungslos altmodischen Beispielen eines naiven Multikulturalismus. Aber in der täglichen Praxis gibt es zuhauf Beispiele solcher Formen der Anerkennung von Differenzen, auch in den Niederlanden. Mehr als 1,2 Millionen Menschen in diesem Land (einschließlich der neuen Königin Máxima) haben mindestens zwei Pässe; in vielen niederländischen Städten gibt es heute Moscheen sowie hinduistische und chinesische Tempel; unsere Supermärkte verkaufen Halal-Produkte und koschere Lebensmittel, und die Ansagen im öffentlichen Nahverkehr in den großen urbanen Zentren sind häufig auf Niederländisch und Englisch.

Die vielleicht interessanteste Form der Grenzveränderung ist die Grenzverschiebung. Dazu gehört eine Rekonstruktion der Gruppenidentität, wobei die Trennlinie, die Gruppenmitglieder von Nichtmitgliedern unterscheidet, neu verortet wird, entweder hin zu mehr Inklusion oder hin zu mehr Exklusion. Das Beispiel, das einem dabei sofort in den Sinn kommt, ist die Verschiebung, die viele europäische Länder nach 9/11 erlebt haben. Vor den Anschlägen im Jahr 2001 hatten diese Länder den Eindruck, sie hätten ein Zuwanderungsproblem; nach diesem Tag hieß das Problem „Islam“. Eventuell hat diese Verschiebung das Image nicht muslimischer Einwanderer verbessert, selbst wenn der Durchschnittsbürger sich nicht immer im Klaren darüber ist, dass die Grenze zwischen Migranten und Nicht-Migranten nicht deckungsgleich mit der zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen ist.

Auch eine Grenze: Wissenschaft und Politik

Natürlich existieren in unseren Gesellschaften noch viele andersartige Grenzen, zum Beispiel funktionale Grenzen wie die zwischen Wissenschaft und Politik. Gerade haben wir eine europäische Vergleichsstudie zum Wechselspiel zwischen Wissenschaft und Politik im Bereich der Integration von Zuwanderern abgeschlossen: die „Science-Society Dialogues on Migrant Integration in Europe“ (DIAMINT), die großzügig von der Volkswagen Stiftung gefördert wurde. Das Projekt bestand aus fünf nationalen Fallstudien (Deutschland, Großbritannien, Italien, Österreich und die Niederlande) sowie dem Fall der Europäischen Union.

Wir wollten mit dieser Untersuchung herausfinden, wie sich die Beziehung zwischen Wissenschaft und Integrationspolitik über die letzten Jahrzehnte entwickelt hat. Unsere Ausgangsvermutung war, dass die Kontakte zwischen Wissenschaft und Politik in der Frühphase der Einwanderung häufig und intensiv

waren, vor allem weil das Phänomen neu war und die Behörden schlichtweg nicht wussten, wie sie damit umgehen sollten. Dies war die Phase, die Aaron B. Wildavsky als „science speaking truth to power“ beschrieben hat. Später, als sich politische Maßnahmen herausbildeten, wuchs auch das Wissen in Regierungskreisen, und Politik und Verwaltung entwickelten ein starkes (Eigen-)Interesse an der Fortführung bestehender Ansätze, wie im Zyklus der Politikgestaltung allgemein üblich. Wir gingen außerdem davon aus, dass die ungewöhnlich starke Form der Politisierung in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren den Graben noch vergrößert hat.

Unsere Befunde zeigen, wie so oft, dass die Wirklichkeit komplexer ist als vermutet. In den Niederlanden waren Wissenschaftler in der Frühphase der Politikgestaltung zu Einwanderungsfragen tatsächlich recht einflussreich. Ein ähnliches Bild ergab sich für Großbritannien, wobei allerdings die Briten den Niederlanden um einige Jahre voraus waren. Die Commission for Racial Equality ist ein gutes Beispiel für die Überbrückung des Grabens zwischen Wissensproduktion und Politikgestaltung. Als Einwanderung und Integration in diesen beiden Ländern stärker politisiert wurden, nahm die Bedeutung solcher institutionellen Grenzarbeiter ab. In den anderen untersuchten Ländern hingegen spielten wissenschaftliche Erkenntnisse in den frühen Phasen der Politikentwicklung fast gar keine Rolle. Es gab schlichtweg keine oder nur sehr wenige grenzüberschreitende Aktivitäten und erst recht keine institutionalisierten Formen des Dialogs.

Heute ist die Vorrangstellung der Politik noch weitaus stärker. Noch immer benötigen die politischen Akteure wissenschaftlich fundiertes Wissen, vor allem jedoch für die Weiterentwicklung und Verfeinerung ihres Instrumentariums sowie die Überprüfung der Ergebnisse ihrer Politik. Diese Aufgaben übernehmen allerdings häufig regierungsnaher Einrichtungen wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland und das Niederländische Institut für Sozialforschung (SCP). Auch nationale Statistikämter können diese Leistung erbringen; ebenso kommerzielle Beratungsfirmen, die sich leichter kontrollieren lassen als unabhängige Wissenschaftler an Universitäten. Dennoch sind in Deutschland, Österreich und Italien in jüngerer Zeit Beiräte eingerichtet worden, in denen auch Wissenschaftler eine Rolle spielen. Diese kommen allerdings in geringerem Umfang und eher ad hoc zum Einsatz, als es anfänglich in Großbritannien und den Niederlanden der Fall war. Außerdem arbeiten diese Beiräte in größerer Entfernung zur Politik.

Die Politisierung der Einwandererintegration hat das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik nachhaltig verändert. Ich bin mir nicht sicher, ob dieser Prozess zu einer verbesserten Politik geführt hat. Das mag nicht so schlimm sein, wie es auf den ersten Blick scheint, denn Integrationspolitik hat ohnehin einen hohen Symbolwert, insbesondere auf nationaler Ebene. Aber Vorsicht: Symbolpolitik muss nicht zwangsläufig sinnlos sein. Tatsächlich bin ich recht zuversichtlich, dass die unabhängigere und eher akademisch orientierte Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung sie reicher und reifer gemacht hat. Gleichzeitig ist wissenschaftliche Erkenntnis nur um der Erkenntnis willen nach meinem Dafürhalten nicht ausreichend. Wissenschaftler stehen weiterhin in der Verantwortung, ihre Elfenbeintürme zu verlassen, auf die Straße zu gehen und die Grenze zwischen ihnen und den politischen Entscheidungsträgern zu überschreiten. Ich darf daran erinnern, dass Grenzen überhaupt nur deshalb existieren, weil sie überschritten werden können. Grenzen mögen uns trennen, aber sie verbinden uns auch.

Literatur

Entzinger, Han/Scholten, Peter: „The Interplay of Knowledge Production and Policymaking. A Comparative Analysis of Research and Policy-making on Migrant Integration in Germany and the Netherlands“. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, published 11 Sep 2013. DOI:10.1080/13876988.2013.834674

Lamont, Michèle/Molnár, Virág: „The Study of Boundaries in the Social Sciences“. In: *Annual Review of Sociology*, 2002, Vol. 28, pp. 167–195.

Michalowski, Ines: „Required to Assimilate. The Content of Citizenship Tests in Five Countries“. In: *Citizenship Studies*, 2011, Vol. 15, No. 6/7, pp. 749–768.

Oliver, Caroline: *The Impact of Restrictions and Entitlements on the Integration of Family Migrants: A Comparative Report*. Compas, University of Oxford 2013. Online: <http://www.compas.ox.ac.uk/research/welfare/impacim/> (Stand 21.11.2013).

Sniderman, Paul M./Hagendoorn, Louk: *When Ways of Life Collide. Multiculturalism and Its Discontents in the Netherlands*. Princeton: Princeton University Press 2007.

Wimmer, Andreas: „The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries. A Multilevel Process Theory“. In: *American Journal of Sociology*, 2008, Vol. 113, No. 4, pp. 970–1022.

Zolberg, Aristide R./Woon, Long Litt: „Why Islam Is Like Spanish. Cultural Incorporation in Europe and the United States“. In: *Politics and Society*, 1999, Vol. 27, No. 1, pp. 5–38.