

Ines Michalowski

### Ist staatliche Integrationsförderung privatisierbar? Erfahrungen aus Deutschland, Frankreich und den Niederlanden im Vergleich

Bei der Einführung des niederländischen Gesetzes über die Erstintegration im Herkunftsland im März 2006 veröffentlichte das zu dem Zeitpunkt für Integration zuständige Justizministerium auf einer speziellen Webseite einen Katalog der „frequently asked questions“. Eine der dort gestellten Fragen lautete, ob der niederländische Staat zur Vorbereitung auf den noch im Herkunftsland als notwendige Einreisebedingung abzulegenden Integrationstest Sprach- und Gesellschaftskurse anböte. Hierauf antwortete das niederländische Justizministerium: „Nein. Der Ausländer muss selbst wissen, wie er sich auf die Grundprüfung Erstintegration vorbereitet. Hier kommt der Staat weder mit Regeln und noch mit Kursen.“ Im Einklang mit dem zu diesem Zeitpunkt gültigen niederländischen Koalitionsvertrag *Mitmachen, mehr Arbeit, weniger Regeln* wurde demnach auch in diesem Bereich auf die Eigenverantwortung des Zuwanderers gesetzt, welche die vormalige konservativ-liberale Ministerin für Integration und Ausländerangelegenheiten, Rita Verdonk (VVD), auch an anderer Stelle deutlich einforderte. Deklariertes Ziel der niederländischen Integrationspolitik in den Jahren 2003–2007 war demnach ein Rückzug des Staates aus der bisherigen Integrationsförderung und eine Betonung der Eigenverantwortung des einzelnen Zuwanderers.

Mit dem Regierungswechsel von 2006 ist die VVD als Regierungspartei ausgeschieden und der Posten der für Integration zuständigen Ministerin wurde neu besetzt. Rita Verdonk, die sich als ehemalige Gefängnisdirektorin und unnachgiebige Politikerin etwa bei der Ausbürgerung von Ayaan Hirsi Ali einen Ruf als „eiserne Rita“ erworben hatte, gleichzeitig jedoch in Meinungsumfragen im Jahr 2005 zur beliebtesten Politikerin der Niederlande gekürt worden war, wurde abgelöst durch Ella Vogelaar (PvdA), die einen Teil ihrer Karriere im niederländischen Gewerkschaftsbund (FNV, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*) gemacht hatte und in den Jahren 2000 bis 2002 als Vorsitzende der *Taskforce Inburgering* für die Einrichtung eines nationalen Standards im Bereich der Erstintegrationsmaßnahmen zuständig gewesen war. Der Politikwechsel, der bereits in den unterschiedlichen Charakteren und Biographien der beiden Politikerinnen seinen Ausdruck fand, wurde zudem dadurch betont, dass das Integrationsressort vom Justizministerium, das in den Niederlanden (ähnlich dem deutschen Innenministerium) als law-and-order Akteur gilt, in das neu zugeschnittene Ministerium für Wohnungswesen, Raum-

planung und Umweltschutz (VROM, *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) verlegt wurde. Zwar wurde die neue Gesetzgebung hinsichtlich der Integrationstests in den Herkunftsländern und einer weitgehenden Abschaffung des inländischen Integrationsprogramms seit Januar 2007 beibehalten, doch unterstrich Ella Vogelaar kurz nach Amtsantritt, dass jedem Zuwanderer, der einen Integrationstest zu absolvieren habe, auch ein staatliches Integrationsprogramm angeboten werden müsse.

Dieser Beitrag stellt die Frage, inwiefern es einem (europäischen) Staat überhaupt möglich ist, sich aus der Förderung der Integration von Zuwanderern zurückzuziehen wie die Niederlande dies zumindest ansatzweise versucht haben. Als Beobachtungs- und Argumentationsgrundlage gelten hier jüngere integrationspolitische Entwicklungen in den drei europäischen (Wohlfahrts-)Staaten Frankreich, Deutschland und Niederlande. In einem ersten Schritt sollen diese Entwicklungen in den drei Ländern skizziert werden, bevor in einem zweiten Schritt theoretische Überlegungen der Public-Policy-Forschung zum Paradigmenwechsel auf die drei Vergleichsfälle angewandt werden.

### *Integrationsförderung ohne Integrationsprogramme*

Nachdem Deutschland, Frankreich und die Niederlande einander oft idealtypisch gegenübergestellt worden sind, weil sie angeblich drei grundlegend verschiedene Formen der Integration von Zuwanderern verfolgten, nämlich die Assimilation (Frankreich), den Multikulturalismus (Niederlande) und eine Politik der Gastarbeiter (Deutschland), haben diese drei Ländern zum Ende der 1990er und in den frühen 2000er Jahren ähnliche Maßnahmen zur Integration von Neuzuwanderern entwickelt. Diese Maßnahmen sind in allen drei Ländern als eine grundsätzliche Neuausrichtung der Integrationspolitik und der Integrationsförderung präsentiert worden. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die neuen Maßnahmen für Neuzuwanderer im Prinzip aus ganz ähnlichen Elementen gebaut sind wie die Fördermaßnahmen vor Einführung der Programme. In der Tat bilden der Spracherwerb sowie die damit verbundene Kenntnis der Kultur und Gebräuche des Ziellandes nach wie vor den Schwerpunkt der Maßnahmen. Im Folgenden soll die frühe Politik in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden kurz vorgestellt werden.

Von den 1970er bis in die 1990er Jahre hinein wurde in den Niederlanden eine multikulturelle Politik in dem Sinne verfolgt, dass einzelne ethnische Gruppen zur Förderung ihrer gesellschaftlichen Emanzipation durch den Staat beispielsweise im Aufbau eigener Organisationen unterstützt wurden. Als politische Meilensteine der niederländischen multikulturellen Politik gelten im Allgemeinen der Bericht des Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik (WRR, *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*) aus dem Jahr 1979 und die im Jahr 1983 folgende politische Absichtserklärung, die so genannte *Minderbedennota*. Integrationsförderung wurde hier vor allem als Förde-

rung (ethnischer) Gruppen begriffen, deren sozialer oder ökonomischer „Rückstand“ (*achterstand*) bekämpft werden sollte.<sup>1</sup> Die auf individueller Ebene getroffenen Maßnahmen zur Beseitigung dieses Rückstandes wie Trainings- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Selbständigkeit wurden retrospektiv als wenig effektiv eingestuft.<sup>2</sup> Auch war das niederländische Sprachkursangebot für Migranten bis in die neunziger Jahre begrenzt, d.h. die Vermittlung der niederländischen Sprache an Einwanderer gehörte nicht zu den Prioritäten der niederländischen Regierung.<sup>3</sup>

Zu einer Veränderung in dieser Hinsicht kam es erst im Nachgang zu dem 1989 veröffentlichten Bericht des niederländischen Wissenschaftsrats (WRR), der zu einer Distanzierung von der multikulturellen Politik riet und statt dessen empfahl, den Themen Bildung, Arbeitsmarktpolitik und Sprachtraining Niederländisch eine größere Bedeutung beizumessen. Die 2003/2004 eingesetzte parlamentarische Untersuchungskommission „*Commissie Blok*“ sieht retrospektiv in diesem Bericht den Wendepunkt in der niederländischen Integrationspolitik, weil der WRR-Bericht primär die Schaffung besserer Integrationsmaßnahmen und weiterer Bildungsangebote empfahl. So sollten gerade Neuzuwanderer so schnell wie möglich einen Sprach- und Gesellschaftskurs erhalten. Zudem forderte er eine Verkürzung der Wartelisten für Sprachkurse und einen erhöhten Etat für qualitativ bessere Sprachkurse.<sup>4</sup> Eingesetzt hatte die niederländische Sprachförderung für Zuwanderer in den 1960er Jahren, doch war sie vor allem an Flüchtlinge adressiert. Ab den 1970er Jahren kamen langsam und in begrenztem Umfang Sprachkurse für „Gastarbeiter“ und ihre Familienangehörigen hinzu. Diese Kurse wurden zuerst durch ehrenamtliche Vereine und Migrantenorganisationen angeboten. In den achtziger Jahren setzte dann eine staatliche Unterstützung ein und das Sprachkursangebot wurde durch die Wohlfahrtsorganisationen übernommen.<sup>5</sup>

Im Anschluss an den WRR-Bericht *Allochtonenbeleid* entwickelte die niederländische Regierung in einem Prozess der externen Beratung<sup>6</sup> ein neues politisches Programm, das eine stärkere Teilnahme von Zuwanderern an Bildung und am Arbeitsmarkt zum Ziel hatte und insbesondere die Schaffung eines Integrationsprogramms vorsah. Ab 1996 wurde solch ein obligatorisches In-

<sup>1</sup> A. FERMIN, *Verplichte inburgering van nieuwkomers*, Utrecht 2001.

<sup>2</sup> H. VERMEULEN/R. PENNING, *Introduction*, in: DIES. (Hrsg.), *Immigrant Integration. The Dutch Case*, Amsterdam 2000, S. 1–35.

<sup>3</sup> A. BÖCKER/C.A. GROENENDIJK, *Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?*, in: F. WIELENGA/I. TAUTE (Hrsg.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft*, Bonn 2004, S. 303–361.

<sup>4</sup> Dies zu verwirklichen erschien allerdings schwierig bzw. kostspielig. So gab es noch bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre in den Niederlanden Wartelisten für Migranten, die an einem Sprachkurs teilnehmen wollten.

<sup>5</sup> Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid („Commissie Blok“), TK, 2003–2004, 28689, nr. 9, p. 110.

<sup>6</sup> H. ENTZINGER/A. VAN DER ZWAN, *Beleidsopvolging minderbedendebat: advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken*, Den Haag 1994.

tegrationsprogramm zunächst für von staatlichen Transferleistungen abhängige Neuzuwanderer umgesetzt, ab 1998 dann im Rahmen des Gesetzes über die Erstintegration von Neuzuwanderern (WIN, *Wet Inburgering Nieuwkomers*) für alle Neuzuwanderer aus Drittstaaten eingeführt.<sup>7</sup> Dieses Programm soll im weiteren Verlauf noch detaillierter vorgestellt werden, nachdem nun zusammenfassend die französische und die deutsche Integrationspolitik vor der Schaffung der Integrationsprogramme dargestellt wird.

Im französischen Integrationsmodell steht der Erwerb der Staatsbürgerschaft als Hauptintegrationsmechanismus im Mittelpunkt.<sup>8</sup> Das heißt, dass der Staat die auf seinem Territorium lebenden Personen vornehmlich als seine Bürger betrachtet und neu Zugewanderten den Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft nahe legt. Ethnische, kulturelle oder religiöse Unterschiede sind dabei sekundär.<sup>9</sup> Diese gewollte „Blindheit“ der französischen Republik gegenüber der ethnischen oder religiösen Differenz ihrer Bürger hat die bisherige französische Integrationspolitik deutlich beeinflusst. Die Erhabenheit der Staatsbürgerschaft über religiöse, ethnische oder nationale Identitäten zeigt sich etwa durch die recht späte Einführung der Geburtsortvariablen in der französischen Volkszählung. Auch wurde über die Städtepolitik ein Weg gefunden, um Wohngebieten mit einer starken Migrantenbevölkerung eine besondere Förderung zukommen zu lassen – etwa über die Einstufung von Schulen in die Kategorie „bildungspolitische Prioritätszone“ (*Zone d'Education Prioritaire, ZEP*) oder von bestimmten Vorstädten oder Stadtteilen als „stadtplanerische Prioritätszone“ (*Zone d'Urbanisation Prioritaire, ZUP*), ohne dass es auf konzeptioneller Ebene und in offiziellen Dokumenten zu einem Hinweis auf migrantenspezifische Maßnahmen käme. Auch das französische Laizitätsprinzip verfolgt eine ähnliche Herangehensweise, da religiöse Zugehörigkeiten diesem Prinzip zufolge aus der öffentlichen in die private Sphäre „verbannt“ werden. Bekannte Beispiele hier sind die Kopftuchaffäre in staatlichen Schulen aus dem Jahr 1989 und das Gesetz zur „Anwendung des Laizitätsprinzips“ von März 2004, das das Tragen auffälliger religiöser Zeichen in der Schule verbietet.

Aus diesem Bild ergibt sich die Erwartung, dass Frankreich auch in der konkreten Integrationsförderung für Zuwanderer spezifische Maßnahmen zu verhindern sucht. Dass dies jedoch nicht immer zutrifft, zeigt die Geschichte des FASILD. Gegründet wurde der dem Ministerium für Arbeit und Soziales unterstehende FASILD 1958 als FAS-Aktionsfonds für die muslimischen Arbeiter aus Algerien in der Metropole und für ihre Familien (*Fonds d'Action*

<sup>7</sup> H. ENTZINGER, *The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands*, in: C. JOPPE/E. MORAWSKA, *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Houndmills/Basingstoke 2003, S. 59–86.

<sup>8</sup> R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge 1992; R. KASTORYANO, *La France, l'Allemagne et leurs immigrés: négocier l'identité*, Paris 1996; G. NOIRIEL, *Le creuset français: histoire de l'immigration XIX–XXe siècles*, Paris 1988.

<sup>9</sup> Für eine Darstellung des Idealzustands siehe D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens*, Paris 1994.

*Sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole et pour leurs familles*).<sup>10</sup> Er sollte die Aufnahme und Integration der nach Frankreich eingewanderten und als muslimische Franzosen aus Algerien bezeichneten Personen organisieren. Ab 1964 wurde der FAS dann auch für die Organisation und Finanzierung von Integrationsmaßnahmen anderer Einwanderer eingesetzt. Ein deutlicher Schwerpunkt war hier die Sprachförderung für Zuwanderer, für die der FASILD jährlich Gelder an verschiedene Anbieter vergab. Ab 1973 setzte sich zudem die 1966 gegründete Abteilung für Bevölkerung und Migration (DPM, *Direction de la Population et des Migrations*), Unterabteilung für Sozialprogramme für Migranten (*sous-direction des programmes sociaux en faveur des migrants*, PSM) des Ministeriums für Arbeit und Soziales für die Schaffung eines nationalen Aufnahmenetzwerks für ausländische Arbeitnehmer (*Réseau national d'accueil des travailleurs étrangers*) ein. Das Netzwerk setzte sich aus einer Reihe von Kontaktpunkten in einer Vielzahl der französischen Städte zusammen und sollte eine kohärente Struktur für die Aufnahme und Integration von Neuzuwanderern bilden. Über einen Zeitraum von fast 20 Jahren stellte es das Herz der französischen Aufnahme- und Integrationspolitik für Neuzuwanderer dar. 1993 wurde es durch den zunächst schleppend anlaufenden so genannten PDA – *Départementsplan für die Aufnahme (Plan Départemental d'Accueil)* ersetzt. Dieser PDA sollte die Zusammenarbeit aller für die Aufnahme und Integration von Neuzuwanderern relevanten institutionellen Akteure eines Départements fördern und eine Reihe von Maßnahmen sicherstellen. Ab 1998/1999 war ebenfalls vorgesehen im Rahmen des PDA und der dort eingebundenen Akteure eine Empfangsplattform für Neuzuwanderer aufzubauen (*Plate-Forme d'Accueil*). Diese wurde ab 2003 durch Entscheidungen auf politischer Ebene zu einem Aufnahme- und Integrationsvertrag ausgeweitet und soll im weiteren Verlauf des Beitrags noch einmal aufgegriffen werden.

Anders als in den beiden Nachbarländern Frankreich und den Niederlanden ist in Deutschland kein positives Bild der eigenen Integrationspolitik entstanden, weder hinsichtlich der erzielten Ergebnisse, noch hinsichtlich der ideologisch-konzeptionellen Herangehensweise. Wenn jedoch ein durchgehender Tenor in der deutschen Immigrations- und Integrationspolitik der 1970er, 1980er und teils auch 1990er Jahre ausgemacht werden kann, so ist es der, dass Deutschland „kein Einwanderungsland“ sei. Deutschland wurde daher auch als „unerklärtes Einwanderungsland“<sup>11</sup> bezeichnet. Trotzdem zeigte sich in Deutschland bis zum Ende der 1990er Jahre eine auf den ersten Blick merkwürdig erscheinende Dichotomie zwischen der öffentlichen Dar-

<sup>10</sup> 1964 wurde der FAS unter Beibehaltung des Akronyms in Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (Aktionsfonds für die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien) umbenannt. Erst 2002 erfolgte eine erneute Umbenennung des FAS in FASILD.

<sup>11</sup> D. THRÄNHARDT, *Germany – An undeclared immigration country*, in: Ders. (Hrsg.), *Europe. A new immigration continent*, Münster 1996, S. 198–223.

stellung Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland und einer auf administrativer Ebene pragmatisch geregelten Integrationspolitik.<sup>12</sup>

So wurden eine Vielzahl konkreter Maßnahmen zur Integrationsförderung aus öffentlichen Geldern des Bundes, der Länder und der Kommunen finanziert. Die damit verbundene Zersplitterung der Zuständigkeiten hat teilweise die Defizit-Wahrnehmung der deutschen Integrationspolitik bestärkt. So merkte etwa die Unabhängige Kommission Zuwanderung an, dass es kaum möglich sei, ein Gesamtbild der in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten unternommenen Integrationsanstrengungen zu liefern.<sup>13</sup> In der Tat hat es in Deutschland keine föderal koordinierte und konzipierte Integrationspolitik gegeben, da sich die Integrationsförderung vielmehr aus einer Reihe von Einzelmaßnahmen zusammensetzte.<sup>14</sup> So wurde etwa auf allen drei Ebenen Sprachförderung für Zuwanderer angeboten. Der Bund finanzierte Sprachförderung für Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion, für Flüchtlinge und für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, wobei die Integrationsangebote für Spätaussiedler umfassender und systematischer waren als die Angebote für Ausländer. Organisiert wurde die Sprachförderung des Bundes durch den 1974 gegründeten „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.“. Abhängig von der Größe ihrer ausländischen Bevölkerung haben auch die deutschen Bundesländer teils intensive und kostspielige eigene Integrationsanstrengungen unternommen. Diese bezogen sich ebenso auf einen Ausbau der Ausländersozialberatungen wie auf Integrationshilfen für Flüchtlinge oder Sprachförderung für Migrantenkinder.<sup>15</sup> Die auf kommunaler Ebene geleisteten Hilfen zur Integration von Zuwanderern waren zahlreich und divers, da Kommunen eigene Beratungsdienste angeboten, eigene Netzwerke zur Integration von Neuzuwanderern aufgebaut und teilweise Wohlfahrtsverbände unterstützt haben. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Januar 2005, das Teil eines größeren migrations- und integrationspolitischen Reformpakets war, wurde diese bisherige deutsche Integrationslandschaft in der Form verändert, dass staatliche Integrationskurse für Zuwanderer eingeführt wurden.

<sup>12</sup> K.J. BADE/M. BOMMES, *Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“*, in: K.J. BADE/R. MÜNZ, *Migrationsreport 2000*, Frankfurt am Main 2001, S. 163–204. Dabei gibt es durchaus Diskussionen darüber, ob und inwieweit die politische Elite Deutschlands sich der Dauerhaftigkeit des Einwanderungsfaktums bewusst war und in dieser Richtung Steuerungsversuche unternommen hat; für die 1970er Jahre siehe A. VON OSWALD/K. SCHÖNWÄLDER/B. SONNENBERGER, *Einwanderungsland Deutschland: A New Look at its Post-war History*, in: R. OHLIGER/K. SCHÖNWÄLDER/T. TRIADAFILOPOULOS (Hrsg.), *European Encounters. Migrants, migration and European societies since 1945*, Aldershot 2003, S. 19–37.

<sup>13</sup> UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG („Süssmuth Kommission“), *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Berlin 2001.

<sup>14</sup> M. BOMMES, *Von „Gastarbeitern“ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen*, in: K.J. BADE (Hrsg.), *Fremde im Land*, Osnabrück 1997, S. 249–322.

<sup>15</sup> A. REICHWEIN/S. VOGEL, *Integrationsarbeit – effektiv organisiert: ein Handbuch für Kommunen. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen*, Bonn 2004.

Dieser kurze Überblick über die Integrationspolitik Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande vor der Einführung ihrer Integrationsprogramme zeigt, dass es einerseits Unterschiede in der (ideologischen) Selbst- und Fremdwahrnehmung der Länder gegeben hat, die sich teilweise auch auf die Konzeption der allgemeineren Integrationspolitik ausgewirkt haben. Gleichzeitig haben jedoch alle drei Länder in etwa seit den 1970er Jahren Sprachförderung für Flüchtlinge und diejenigen Zuwanderer und ihre Familien angeboten, die während des Wirtschaftswachstums eingewandert waren. Zur Jahrtausendwende kommt es in allen drei Ländern zu Weiterentwicklungen in der individuellen Integrationsförderung und zwar insbesondere in der Sprachförderung: so genannte Integrationsprogramme werden geschaffen.

### *Die Entstehung von Integrationsprogrammen*

Unter den drei hier verglichenen Ländern und auch im weiteren europäischen Kontext sind die Niederlande das erste europäische Land gewesen, das ein obligatorisches Integrationsprogramm für Neuzuwanderer bestehend aus einem Sprach- und einem Gesellschaftskundekurs eingeführt hat. Ziel des Programms war es, Neuzuwanderern mit Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt durch eine gezielte Förderung in den ersten Monaten nach der Einreise zu einem (wirtschaftlich) selbstständigen Leben in der Aufnahmegeellschaft zu verhelfen.<sup>16</sup>

In den Niederlanden kam es, wie bereits erwähnt, nach ersten Schritten Mitte der 1990er Jahre im Jahr 1998 zu dem Gesetz zur Erstintegration von Neuzuwanderern (*wet inburgering nieuwkomers*).<sup>17</sup> Dieses Gesetz sah einen Sprachkurs von etwas weniger als 600 Stunden vor (später eine flexiblere Stundenzahl von 400 bis 800 Stunden), einen so genannten „Gesellschaftsorientierungskurs“ (*maatschappij oriëntatie*), Maßnahmen zur beruflichen Orientierung sowie eine individuelle Begleitung des Neuzuwanderers. Sowohl

<sup>16</sup> Zu diesen Neuzuwanderern gehören in den drei hier betrachteten Ländern, aber auch in einer Reihe anderer EU-Mitgliedsstaaten vor allem Familienmigranten, Ehepartner von anerkannten Flüchtlingen und einige wenige Arbeitsmigranten. Ausgeschlossen von den Programmen werden Asylsuchende, Studenten und Saisonarbeiter.

<sup>17</sup> Der niederländische Begriff der „inburgering“ kann nur schwer mit den politischen Konnotationen übersetzt werden, die er während der vergangenen Jahre gewonnen hat. Zu Beginn drückte der Begriff die Idee aus, dass der Neuzuwanderer eine erste Phase durchlebt, während der er sich im neuen Land einleben muss. So ist auch „sich einleben“ oder „sich eingewöhnen“ die wörtliche Übersetzung aus dem Niederländischen. In der politischen Nutzung des Wortes steht der Begriff jedoch mittlerweile nicht nur für den Prozess selbst, sondern auch für den policy-gesteuerten Verlauf des Prozesses im Sinne einer Grundausstattung mit integrationsrelevanten Kompetenzen. Im weiteren Text wird der Begriff der „inburgering“ mit „Erstintegration“ übersetzt, obwohl er in den Niederlanden seit 1999 auch für Altzuwanderer und damit für das in Deutschland von Klaus Bade als „nachholende Integrationspolitik“ beschriebene Konzept gilt, vgl. K.J. BADE, *Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Integrationspolitik*, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, I/2006.

Sprach- als auch Gesellschaftskundekurs wurden durch einen Test abgeschlossen, wobei jedoch das (gute oder schlechte) Testergebnis keine weiteren Konsequenzen für den Neuzuwanderer nach sich zog. So wie es jetzt auch in Frankreich und Deutschland vorgesehen ist, konnte ein Neuzuwanderer von der Teilnahme am Programm ganz oder zeitweise befreit werden, wenn er bereits über ausreichende Sprachkenntnisse verfügte oder sonstige triftige Gründe für eine Nicht-Teilnahme vorweisen konnte. Sollte ein Neuzuwanderer aber trotz bestehender Verpflichtung die Teilnahme am Programm verweigern, konnten finanzielle Sanktionen (Geldbuße, Kürzung der Sozialhilfe) verhängt werden. Inhaltlich waren dem Programm durchaus hohe Ziele gesetzt, da die Zuwanderer die niederländische Sprache bis zu dem so genannten CITO-Niveau 2 oder 3 erlernen sollten, was bei der höheren 3er-Stufe mindestens dem Niveau B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprach. So sollte das Niveau 2 den Zuwanderer befähigen, in alltäglichen Interaktionen autonom handeln zu können, das Niveau 3 hingegen ausreichend für das Berufsleben sein. Im gesellschaftskundlichen Bereich wurde in den Niederlanden vor allem Wert darauf gelegt, den Zuwanderer auf die Bewältigung des alltäglichen Lebens vorzubereiten. Zudem waren einige Informationen über Verhalten sowie Normen und Werte in den Niederlanden vorgesehen wie etwa der Respekt der Homosexualität, die Gleichheit von Mann und Frau oder bestimmte Gepflogenheiten.

Verantwortlich für die Umsetzung der Integrationsprogramme waren die niederländischen Kommunen, die von einer speziellen Organisationseinheit des Justizministeriums, der *Taskforce inburgering* bei der Optimierung der Organisation des Integrationsprogramms vor Ort unterstützt wurden. Auf Ministerialebene war nach den Wahlen von Mai 2002, in deren Gefolge der LPF-Politiker Hilbrand Nawijn im Juli 2002 zum Minister für Integration und Ausländerangelegenheiten ernannt worden war, die Abteilung für die Koordination der Integrationspolitik für Minderheiten (DCIM, *Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden*, Koordinationsabteilung Integrationspolitik Minderheiten) vom Innen- zum Justizministerium verlagert worden. Da das niederländische Justizministerium als „law-and-order“ Akteur gilt, der bis dato für Einwanderungskontrolle und Einbürgerungen, nicht aber für Integrationsförderung im eigentlichen Sinne zuständig war, wurde diese Verlagerung als die Bestrebung nach einer deutlich restriktiveren Handhabung von Einwanderungsfragen verstanden.

In Frankreich sind die Maßnahmen zur Erstintegration von Neuzuwanderern zunächst sehr knapp gehalten gewesen. Wie bereits erwähnt, hat das Arbeits- und Sozialministerium 1998/1999 im Rahmen des PDA-Départementsplan eine halbtägige Informationsveranstaltung, die sogenannte Empfangsplattform (*plate-forme d'accueil*) geschaffen, um alle legalen Neuzuwanderer über den Staat und das Leben in Frankreich zu informieren. Zusätzlich wurde die für die Erteilung des ersten Aufenthaltstitels notwendige medizinische Untersuchung durchgeführt und in einem anschließenden Einzelgespräch der Bedarf des Neuzuwanderers an weiteren Integrationsangeboten (z.B. Sprachkurse, Anmeldung beim Arbeitsamt, Abschluss wichtiger Versicherungen) festgestellt. Über dieses Beratungsgespräch hinaus wurde ein Test zur Sprachstandsermittlung und die Weiterleitung an einen angemessene-

nen Sprachkurs in Wohnnähe sowie, in dringlichen Fällen, die Begleitung durch einen auf Migranten spezialisierten Sozialarbeiter angeboten. Eine große Schwierigkeit dieser komplett freiwilligen Maßnahme bestand jedoch aus Sicht des zuständigen Ministeriums darin, den individuellen Integrationsverlauf des Neuzuwanderers tatsächlich zu verfolgen, d.h. beispielsweise die Teilnahme an einem Sprachkurs sicherzustellen. Denn meldete sich ein Neuzuwanderer nicht für den empfohlenen Sprachkurs an, gab es kaum Informations- und erst recht keine Interventionsmöglichkeiten.

Nach dem Regierungswechsel 2002 erweiterte die neue Mitte-Rechts-Regierung die „Empfangsplattform“ um einen obligatorischen Empfangs- und Integrationsvertrag (*contrat d'accueil et d'intégration*), der seit 2006 in allen französischen Départements zur Anwendung kommt und dem Neuzuwanderer während des Einzelgesprächs auf der *Plate-Forme d'Accueil* zur Unterzeichnung vorgelegt werden soll. In dem Integrationsvertrag wird vereinbart, dass Neuzuwanderer einen Sprachkurs im Umfang von 200 bis 500 Stunden sowie mindestens 6 Stunden Gesellschaftskundeunterricht belegen. Das Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli (Artikel 5) sieht den Abschluss des Sprachkurses mit dem DILF-Diplom (*Diplôme Initial de Langue Française*) vor, das – wenn auch nur in einem minimalen Umfang – Schriftsprachkenntnisse und ein das Niveau A1 des gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen unterschreitendes und als A1.1. bezeichnetes Niveau umfasst. Schriftsprachkenntnisse werden damit erstmals – allerdings in einem minimalen Umfang<sup>18</sup> – in das Sprachcurriculum aufgenommen. Der Neuzuwanderer ist insofern zur Unterzeichnung des Integrationsvertrags verpflichtet, als dass er bei Nicht-Unterzeichnung mit aufenthaltsrechtlichen Sanktionen im Sinne einer Nicht-Erteilung der dauerhaften Aufenthaltserlaubnis rechnen muss.

Neuer zentraler Akteur bei der Konzeption und Umsetzung des Empfangsvertrags ist das Nationale Amt für die Aufnahme von Neuzuwanderern und für Migrationen (ANAEM, *Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et pour les Migrations*), das durch die Fusion des auf Migranten spezialisierten Sozialdienstes (SSAE) und des ehemaligen Amtes für Internationale Migrationen (OMI), welches zuvor für Familienmigration nach Frankreich und die Migration von Franzosen ins Ausland zuständig gewesen war, entstand. Das ANAEM als neuer Hauptakteur in der französischen staatlichen Integrationsförderung steht unter der Kontrolle des Sozialministeriums. Allerdings wurde bereits in den Amtszeiten von Nicolas Sarkozy als Innenminister insbesondere von Seiten des bisher in Integrationsfragen kompetenten Sozialministeriums eine stärkere Einflussnahme des Innenministeriums erwartet. Mit dem neuen Ministerium für Einwanderung, Integration, Nationale Identität und Entwicklungszusammenarbeit (*Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement*), das eng mit dem Innenministerium zusammenarbeitet, ist es insofern zu einer Verschiebung gekommen, als dass die Ministerialabteilung für Bevölkerung und Migrationen (DPM) nun gleichzei-

<sup>18</sup> Diese Schriftsprachkenntnisse bleiben im aktiven Bereich auf das Ausfüllen von Formularen, das Abschreiben von Adressen und das Hinterlassen einfacher Nachrichten beschränkt.

tig dem Ministerium für Arbeit und Soziales sowie dem neuen Einwanderungsministerium untersteht.<sup>19</sup>

Auch in Deutschland wird seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Januar 2005 ein staatliches Integrationsprogramm für Neuzuwanderer angeboten, das die bisherige Unterscheidung in der Integrationsförderung zwischen Spätaussiedlern und anderen Zuwanderern aufheben soll.<sup>20</sup> Erstmals geplant und in einen Gesetzentwurf gegossen waren diese Integrationskurse bereits im Sommer 2001, doch durch die lange Verzögerungen bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes kam es zu einer paradoxen zeitlichen Verzerrung zwischen Deutschland und seinen Nachbarländern: Während Frankreich seine erste integrationspolitische Maßnahme für Neuzuwanderer bereits 1998 einführte und in den Jahren 2003–2006 grundlegend überarbeitete und die Niederlande in den Jahren 2003–2006 bereits wieder an der Abschaffung ihres seit 1998 laufenden Programms arbeiteten, war Deutschland noch mit der Einführung seiner Integrationskurse beschäftigt. Inhaltlich lehnt sich das deutsche Programm insbesondere an das niederländische *inburgeringsprogramma* von 1998 an: Vorgesehen sind im Rahmen des deutschen Integrationsprogramms zwei Sprachkurse von je 300 Stunden sowie ein Gesellschaftskundekurs von 30 Stunden, der Kenntnisse der Rechtsordnung, der Geschichte und der Kultur in Deutschland vermitteln soll. Die „erfolgreiche Teilnahme“ am Integrationsprogramm gilt als Voraussetzung für die Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis, was laut Durchführungsverordnung durch das Erreichen des Sprachniveaus B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen bescheinigt wird.<sup>21</sup> Neuzuwanderer, die sich einer Teilnahme am Integrationsprogramm verweigern, müssen neben den bereits erwähnten aufenthaltsrechtlichen Sanktionen mit finanziellen Sanktionen wie einer Geldbuße oder der Kürzung von Sozialleistungen rechnen. Die Kosten für die Kurse müssen in Deutschland (anders als im bisherigen niederländischen und im gegenwärtigen französischen Programm) in der Höhe von einem Euro pro Kursstunde vom Neuzuwanderer mitgetragen werden. Etwa die gleiche Summe steuert der Bund zur Finanzierung der Integrationskurse bei.

Die Organisation und Implementation der Kurse erfolgt, wie in Frankreich, zentral durch den Bund und zwar über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das dem deutschen Innenministerium untergeordnet und aus dem ehemaligen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) entstanden ist. Neben dem BAMF, das die Nutzung freistehender Kapazitäten einer ehemaligen Einwanderungskontrollbehörde ermöglicht, sind in Deutschland auch die auf kommunaler Ebene angesiedelten

<sup>19</sup> Siehe *décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement*.

<sup>20</sup> Allerdings werden Spätaussiedler nach wie vor in der Hinsicht bevorzugt, dass sie von der obligatorischen eigenen Zuzahlung zum Integrationskurs von 1 € pro Stunde befreit sind.

<sup>21</sup> Verordnung der Bundesregierung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung-IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370).

und von den Ländern abhängigen Ausländerbehörden mit der Feststellung des jeweiligen „Integrationsbedarfs“ betraut. Damit ist in Deutschland, wie auch in den Niederlanden und Frankreich mit der Einführung der Integrationsprogramme eine verstärkte Verbindung zwischen Einwanderungs- und Integrationsfragen gelegt worden, die auch bei Suche nach alternativen Strategien eine Rolle gespielt hat.

### *Die Entwicklung alternativer Strategien*

Bei der Entwicklung alternativer Strategien waren die Niederlande – wie auch bei der Entwicklung der Integrationsprogramme selbst – Vorreiter in Europa. Wie bereits erwähnt war schon in den Koalitionsvereinbarungen der zweiten Regierung von Premier Balkenende vom Mai 2003 die Erwartung formuliert worden, dass jeder freiwillig in die Niederlande einwandernde Zuwanderer im Herkunftsland mit dem Spracherwerb Niederländisch beginnen solle. Nach langen Diskussionen darüber, mit welchen Möglichkeiten solch eine Politik ausgestaltet und umgesetzt werden könnte, wurde das Gesetz über die Erstintegration im Herkunftsland (*wet inburgering in het buitenland*) im Januar 2006 durch das niederländische Parlament verabschiedet und trat am 15. März 2006 in Kraft.<sup>22</sup> Kritisiert wurde es vor allem aufgrund der Erfordernis der reinen Absolvierung eines Sprachtests im Herkunftsland, d.h. ohne staatliche Hilfestellung in Form eines vorbereitenden Sprachkurses.

Jeder potentielle Zuwanderer ist damit nun selbst für den Erwerb integrationsrelevanter Sprach- und Gesellschaftskundekenntnisse noch vor der Einreise in die Niederlande verantwortlich. Die so entstehende Nachfrage an Niederländischkursen soll für ein entsprechendes Angebot in den Herkunftsländern sorgen. Darüber hinaus sollen – so argumentiert das Justizministerium – die sich bereits in den Niederlanden befindlichen Ehepartner entsprechendes Lernmaterial zum Selbststudium (Kosten: 63,90 €) in die Herkunftsländer verschicken. Das Lernmaterial umfasst einen Film über die Niederlande<sup>23</sup>, alle in der Prüfung möglicherweise vorkommenden Fragen und Antworten und drei Testprüfungen Niederländisch. Für das Erlernen des Gesellschaftskundeteils soll der interessierte Zuwanderungskandidat etwa 50–75 Stunden und für den Sprachteil etwa 250–300 Stunden Selbststudium einplanen<sup>24</sup>, um schließlich am Integrationstest (Kosten: 350 €) teilzunehmen. Hier werden beispielsweise Fragen über den Krieg mit Spanien, Homosexualität und Anne Frank gestellt. Auf sprachlicher Ebene getestet wird das Niveau A1- (minus) des europäischen Referenzrahmens, das die Kenntnis von etwa 500 Wörtern

<sup>22</sup> Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (*wet inburgering in het buitenland*) Staatsblad 2006, Nr. 28.

<sup>23</sup> Der Film stellt die niederländische Geschichte, niederländische Persönlichkeiten und allgemeine Normen und Werte (eine weitgehende Trennung von Kirche und Staat, Verbot der Beschneidung von Frauen, Ehrenmord gilt als Mord) vor.

<sup>24</sup> Vgl. [http://www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel\\_inbu\\_buitenland/voorbereiding\\_examen.asp](http://www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel_inbu_buitenland/voorbereiding_examen.asp); nach dem Regierungswechsel wurde die Webseite deaktiviert.

Niederländisch verlangt und von der jeweiligen niederländischen Botschaft abgewickelt wird, indem der Zuwanderer mit einem Spracherkennungscomputer telefoniert. Im Oktober 2006 lieferte die ehemalige Ministerin Rita Verdonk dem niederländischen Parlament erste Ergebnisse dieser Politik<sup>25</sup>, aus denen deutlich wird, dass im Zeitraum von März bis Oktober 2006 1.402 Examen abgelegt wurden, wovon lediglich 8,4% (133 Examen) nicht erfolgreich waren. Allerdings wurden während des gleichen Zeitraums auch 8.858 Übungspakete bestellt, was vermuten lässt, dass die Zahl der potentiell an einer Einreise interessierten Zuwanderer deutlich höher war.

Im Januar 2007 trat dann zudem das neue Gesetz über die Erstintegration (*wet inburgering*)<sup>26</sup> in Kraft, das das staatliche Integrationsprogramm für Neuzuwanderer aus dem Jahr 1998 weitestgehend abschafft. So sollen bereits in den Niederlanden lebende Zuwanderer mit unzureichenden Sprachkenntnissen diese Sprachkenntnisse im Selbststudium oder durch einen individuell besuchten und finanzierten Sprachkurs erwerben, um dann einen von der Regierung prinzipiell auf dem Niveau A2 festgelegten Sprachtest zu bestehen. Vom Bestehen des Integrationstests hängt die Vergabe einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis ab. Für die Finanzierung der Kurse können die Neuzuwanderer für einen jährlichen Zinssatz von 3,82% (im Jahr 2007) einen Betrag von maximal 5.000 € leihen. Vergeben werden die Kredite von der dem niederländischen Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (OC&W) unterstehenden IB-Gruppe (*Informatie Beheer Groep*), die auch Studienkredite an Studierende in den Niederlanden vergibt. Wenn die Zuwanderer ihren Sprachkurs innerhalb von 3 Jahren absolvieren, können sie eine Erstattung von 70 % der ihnen entstandenen Kosten (maximal 3.000 €) beantragen.<sup>27</sup> Zusätzlich muss der Zuwanderer jedoch die 230 € für den Integrationstest selbst tragen.

Die Niederlande sind bisher das einzige Land in Europa, das einen ersten Schritt zur Privatisierung von Integrationspolitik wagt. Zentrale Säulen dieser Privatisierungsstrategie sind die Umstellung staatlicher a posteriori auf private a priori Qualifizierungen und damit ein verstärkter Einsatz humankapitalorientierter Selektionsverfahren<sup>28</sup> sowie der Rückzug des Staates aus der inländischen Integrationsförderung. Allerdings sind auch in Frankreich und Deutschland durchaus vergleichbare, wenn auch weniger radikale Entwicklungen festzustellen.

Durchaus überraschend in diesem Zusammenhang mag die in einer komparativen Studie über den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen in der EU getroffene Feststellung sein, dass Deutschland Ende der 1990er Jahre noch das einzige Land in der EU15 war, welches die Vergabe eines dauerhaften

<sup>25</sup> TK, 30308, Nr. 118, vgdj. 2006–2007.

<sup>26</sup> Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (*Wet inburgering*), TK 2005–2006, 30 308.

<sup>27</sup> Damit konnten die Ausgaben im niederländischen Staatshaushalt deutlich gesenkt werden, denn unter der alten WIN-Regelung waren bis zu 6.600 € für den Kursbesuch einer Person veranschlagt worden.

<sup>28</sup> M. BOMMES/H. KOLB, *Germany*, in: J. NIESSEN/Y. SCHIBEL (Hrsg.), *Immigration as a labour market strategy – European and North American Perspectives*, Brüssel 2005, S. 65–88.

Aufenthaltstitels an konkrete Integrationsanforderungen knüpfte.<sup>29</sup> Zudem gibt es in Deutschland bereits seit 1997 eine sprachorientierte Selektion bei der Einwanderergruppe der Spätaussiedler, von denen noch in den Herkunftsländern die Absolvierung eines Deutschtests „zum Nachweis ihrer deutschen Volkszugehörigkeit“ verlangt wird. Mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurden Selektionsmöglichkeiten auf die Familienangehörigen von Spätaussiedlern ausgeweitet. Um in den Aufnahmebescheid einer als Spätaussiedler anerkannten Person aufgenommen zu werden und gleichzeitig mit ihr einreisen zu können, müssen die Familienangehörigen nun ebenfalls im Herkunftsland einen Sprachtest auf dem Niveau A1 bestehen. Zum einen merkt das Bundesinnenministerium in einer Veröffentlichung vom 10. Februar 2006 auf seinen Webseiten an, dass die Zahl der neu einreisenden Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen seit Einführung des Tests um rund 67% zurückgegangen ist. Darüber hinaus wird festgehalten, dass im Jahr 2005 insgesamt 1.468 Personen zu einem Sprachstandtest eingeladen wurden, wovon 871 Personen zum Test erschienen sind. Von diesen Testteilnehmern haben nur 216 Personen, also knapp 25 Prozent, den Test bestanden. Auch jüdische Einwanderer sollen mit der Neuregelung ihres Aufnahmeverfahrens im Jahr 2005 nun erhöhte Integrationsvoraussetzungen erfüllen. So soll die Gruppe der jüdischen Einwanderer verpflichtet werden, den Nachweis einer baldigen selbstständigen und von staatlichen Transfers unabhängigen Lebensführung zu erbringen. Demnach soll nun unter anderem eine „Sozial- und Integrationsprognose“ unter Berücksichtigung der familiären Einbindung des Zuwanderers sowie der Nachweis deutscher Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 über eine Einreise jüdischer Zuwanderer entscheiden.<sup>30</sup> Damit blieben die mit den Niederlanden vergleichbaren Selektionsverfahren in Deutschland bisher auf besondere Zuwanderergruppen beschränkt.

Am 6. Juli 2007 hat der Bundesrat jedoch eine Reform des Zuwanderungsgesetzes von 2005 beschlossen.<sup>31</sup> Vorgesehen ist in diesem Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz in niederländischer Tradition die Einführung eines Sprachtests unterhalb des Niveaus A1 (einfache Art der Verständigung in deutscher Sprache) für Familienmigranten im Herkunftsland. Damit ist ein zweiseitiger Spracherwerbsprozess skizziert: Zum einen soll das Niveau A1 selbstständig durch den Zuwanderer im Herkunftsland erworben werden, während weiterführende, auf die Niveaus A2 und B1 hinführende Kenntnisse, verpflichtend durch nachholende Sprachkurse in Deutschland erlernt werden würden. Hier ist das niederländische Gesetz (*inburgering in het buitenland*), das schnell die Aufmerksamkeit des deutschen Bun-

<sup>29</sup> C.A. GROENENDIJK/E. GUILD/R. BARZILAY, *Le statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne, Rapport pour la Commission Européenne*, Bruxelles 2001.

<sup>30</sup> S. HAUG/M. WOLF, *Jüdische Zuwanderung nach Deutschland*, in: F. SWIACZNY/S. HAUG (Hrsg.), *Neue Zuwanderergruppen in Deutschland. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, Heft 118, 2006, S. 65–82.

<sup>31</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 23.04.2007, Drucksache 16/5065.

desinnenministers Wolfgang Schäuble (CDU) fand<sup>32</sup>, als Ideengeber klar zu identifizieren. Darüber hinaus hat sich die Staatsministerin für Integration Maria Böhmer (CDU) in Vorbereitung auf dieses Änderungsgesetz bei einem Besuch in der Türkei mit den zuständigen türkischen Ministern über den Ausbau und die intensive Nutzung des dortigen Deutschkurs-Angebots des Goethe-Instituts verständigt. Genauere Modalitäten insbesondere hinsichtlich der Finanzierung wurden jedoch bisher nicht geklärt.<sup>33</sup> Eine den Niederlanden vergleichbare Abschaffung der inländischen staatlichen Integrationsförderung steht in Deutschland derzeit allerdings nicht zur Diskussion.

Eine Verbindung zwischen Integrations- und Einwanderungspolitik wurde in Frankreich explizit mit dem bereits erwähnten Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 gelegt. Der Integrationsvertrag für Neuzuwanderer wird hier (Artikel 7.I.) erstmals insofern obligatorisch, dass die Vergabe eines ersten dauerhaften Aufenthaltstitels an die „republikanische Integration des Zuwanderers in die französische Gesellschaft“ gebunden wird. Diese „republikanische Integration“ soll neben dem Abschluss und der Einhaltung eines Integrationsvertrags insbesondere durch das persönliche Engagement des Zuwanderers für die Achtung der die Republik bestimmenden Prinzipien bemessen werden (im Rahmen einer eidesstattlichen Erklärung) sowie durch ausreichende Sprachkenntnisse, die insbesondere mit dem DILF-Sprachdiplom belegt werden können.<sup>34</sup> Für die Familienzusammenführung gelten besondere Regelungen, die eine Integrationsleistung nicht etwa vom potentiellen Zuwanderer in dessen Herkunftsland einfordern, sondern von dem sich in Frankreich befindlichen Antragsteller auf Familienzusammenführung. So heißt es im Gesetzestext (Artikel 45.3), dass eine Familienzusammenführung nicht gestattet wird, wenn „der Antragsteller nicht nachweist, dass er sich den Grundprinzipien der Gesetze der Republik anpasst.“ Bei diesen Grundprinzipien handelt es sich jedoch eher um die Achtung allgemeiner demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien als etwa um den Nachweis von Französischkenntnissen.<sup>35</sup>

Dass sich Nicolas Sarkozy als ehemaliger Innenminister und jetziger Präsident besonders für eine stärkere Selektion qualifizierter Zuwanderer einsetzt, wird ebenfalls durch das von der Regierungspartei UMP vertretene und

<sup>32</sup> Interview mit Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. März 2006.

<sup>33</sup> Plenarprotokoll der 62. Sitzung am 8. November 2006; vgl. auch Presseerklärung der Integrationsbeauftragten vom 26. Oktober 2006 „Deutsch-türkisches Staatsministerintreffen zu Deutsch-Vorbereitungskursen, Bildungspatenschaften und Frauenfragen“.

<sup>34</sup> *Décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 pris pour l'application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, hier: Artikel 29.

<sup>35</sup> C. Joppke argumentiert, dass es liberalen Staaten kaum möglich ist, umfassende und auf den partikularen Nationalstaat bezogene Assimilationsanforderungen zu stellen. Stattdessen bleiben diese Anforderungen auf die Einhaltung liberaler Werte „beschränkt“, vgl. C. JOPPKE, *Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe*, in: *West European Politics*, 30 (2007), S. 1–22.

stark umstrittene Motto: „*une immigration choisie, une intégration réussie*“ (eine selektierte Einwanderung, eine gelungene Integration) deutlich. Auch dieses Motto hat Einzug in das neue Gesetz über Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 gehalten. Denn neben einigen entwicklungspolitischen Prioritäten, die zumindest aus rhetorischen Gründen in den Gesetzestext aufgenommen wurden, sieht das neue Gesetz die Schaffung einer Nationalen Kommission für Kompetenzen und Talente (*Commission nationale des compétences et des talents*) vor. Im Jahresturnus soll diese Kommission die Kriterien benennen, nach denen potentielle Arbeitsmigranten ausgewählt werden. Gemeinsam mit Deutschland und den Niederlanden ist Frankreich demnach in den Wettbewerb um qualifizierte Migranten eingestiegen.<sup>36</sup>

In einem zweiten Schritt sollen nun die soeben beschriebenen integrationspolitischen Veränderungen in den drei verglichenen Ländern mit Blick auf die Frage, inwiefern hier von einem Paradigmenwechsel in der Integrationsförderung gesprochen werden kann, bewertet werden.

### *Ein Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik?*

Am 12. September 2005 erklärte der damalige deutsche Bundesinnenminister Otto Schily: „Die Bundesregierung hat mit dem Zuwanderungsgesetz einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ist die Integration systematisch geregelt worden. So können heute alle Neuzuwanderer an Sprach- und Orientierungskursen teilnehmen.“ Auch in den Niederlanden und in Frankreich wurde die Einführung der Integrationsfördermaßnahmen für Neuzuwanderer von einer ähnlich innovativen Rhetorik begleitet. Aus wissenschaftlicher Sicht wirkt diese Betonung einer Veränderung jedoch übertrieben.

So beschreibt Thomas Kuhn in seiner vielbeachteten Abhandlung über die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen ein wissenschaftliches Paradigma anhand von zwei Aspekten: Zum einen muss die jeweilige wissenschaftliche Theorie neuartig genug sein, um eine beständige Gruppe von Anhängern anzuziehen, die bisher anders gearbeitet hatte, zum anderen muss die Theorie offen genug sein, um den Fachleuten eine ganze Reihe ungelöster Fragen zu stellen. Damit bezeichnet der Paradigmenwechsel nach Kuhn eine grundlegende Veränderung, bei der ein „festumrissener Forschungskonsens“ im Sinne einer bestimmten Art und Weise Probleme zu stellen und nach Lösungen zu suchen, durch einen anderen abgelöst wird.<sup>37</sup> In dieser sehr grundlegenden Definition eines Paradigmas wäre, übertragen auf die Frage der Integrationsförderung etwa an grundlegende Überzeugungen zu denken wie diejenige, dass Spracherwerb eine notwendige Bedingung für Integration darstellt oder die Förderung der Muttersprache dem Zweitspracherwerb dienlich ist.

<sup>36</sup> G. FREEMAN, *Immigrant Incorporation in Western Democracies*, in: *International Migration Review*, 38 (2004), S. 945–969.

<sup>37</sup> T.S. KUHN, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt am Main 1981.

Stärker auf Public Policy-Analysen bezogen und von daher leichter zu übertragen ist jedoch die Definition eines Paradigmenwechsels wie der amerikanische Politikwissenschaftler Peter Hall sie liefert. Hall unterscheidet mehrere Grade von Veränderungen einer Public Policy: Veränderungen erster Ordnung nennt er solche, bei denen das bereits im Rahmen einer Public Policy bestehende Instrument erhalten bleibt, allerdings einige Modifikationen etwa hinsichtlich des Umfangs oder Einsatzniveaus erfährt. Von Änderungen zweiter Ordnung kann laut Hall dann gesprochen werden, wenn es zu einer grundlegenden Erneuerung der eingesetzten Instrumente kommt. Änderungen dritter Ordnung sind schließlich solche, bei denen nicht nur die eingesetzten Instrumente verändert oder ausgetauscht werden, sondern das diesen Instrumenten zugrunde liegende Paradigma ebenfalls verändert wird. Hall definiert ein Paradigma als „framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing.“<sup>38</sup> Als Beispiel nennt Hall die Auseinandersetzungen um das Verständnis von der britischen Wirtschaftspolitik als keynesianisch oder monetär. Das von Hall beobachtete Paradigma besteht demzufolge in der Frage, in welchem Maße Wirtschaftspolitik durch staatliche Intervention geprägt sein sollte. Abhängig von der Antwort auf diese paradigmatische Frage, wird eine Policy das Ziel verfolgen, die Intervention des Staates in diesem Bereich zu vergrößern oder zu verringern, und entsprechende Instrumente zur Erreichung des Ziels auswählen. Paradigmenwechsel und Veränderungen dritter Ordnung sind Hall zufolge nicht ausschließlich durch den Lernprozess etwa der Verwaltung zu erklären, sondern Ausdruck eines politischen Machtwechsels, den er als Wechsel im „locus of authority“ bezeichnet.

Abschließend soll nun das theoretische Gerüst von Peter Hall genutzt werden, um die zuvor beschriebenen doppelten Veränderungen der Einführung von Integrationsprogrammen einerseits und der Entwicklung alternativer Strategien andererseits auf ihren paradigmatischen Charakter hin zu untersuchen. Dabei soll beantwortet werden, ob eine der beobachteten Veränderungen als paradigmatisch bezeichnet werden kann, bzw. in welche Richtung sich diese Entwicklungen weiterbewegen müssten, um tatsächlich einen Paradigmenwechsel darzustellen.

Das Paradigma „Integrationsförderung ist eine staatliche Aufgabe“ hat die Integrationspolitik Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutlich geprägt und ist damit auch eine Ausgangssituation für die hier untersuchten Veränderungen gewesen. In Frankreich haben staatlich finanzierte Sozialdienste schon seit 1973 die Aufgabe übernommen, Neuzuwanderer nach ihrer Einreise zu empfangen und auch an Angebote zum Spracherwerb weiterzuvermitteln. In Deutschland haben sowohl die Bundes- als auch Landesregierungen, trotz des aufrechterhaltenen Dementis, ein Einwanderungsland zu sein, ebenfalls in den 1970er Jahren mit der Planung und Umsetzung staatlich finanzierter Integrationspolitik begon-

<sup>38</sup> P. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain*, in: *Comparative Politics*, 25 (1993), S. 275–296, hier S. 279.

nen. So wurde etwa 1972 der im weiteren Verlauf von staatlicher Seite für die Schaffung eines bundesweiten Sprachkursangebots finanzierte Sprachverband Deutsch e.V. gegründet. Die Niederlande schließlich konzipierten ihre Integrationspolitik zunächst entlang einer multikulturellen Politik der Gruppenförderung, doch auch hier kam es seit dem Ende der 1980er Jahre zu einer verstärkt individuellen Integrationsförderung im Bereich des Spracherwerbs. Trotz gewisser Unterschiede in den drei betrachteten Ländern hinsichtlich des Umfangs und der Finanzierung dieser Fördermaßnahmen wird eine länderübergreifende Konvergenz in der Form deutlich, dass der Staat Gelder für diese Integrationsförderung bereitgestellt hat. Die Einführung der Integrationsprogramme hat demnach bewirkt, dass die zuvor oft Vereinen und Verbänden überantwortete Integrationsförderung durch den Staat selbst bereitgestellt wurde. Oder, in andere Worte gefasst: Nachdem Integrationsförderung lange über Vereine und Wohlfahrtsorganisationen von außen „eingekauft“ worden war, wurde sie mit der Schaffung der Integrationsprogramme verstärkt als Kernaufgabe des Staates verstanden. Auf diese Weise wurde das Paradigma „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates“ zunächst fortgeführt und sogar noch einmal deutlich bestärkt. Von einem Paradigmenwechsel kann hier also nicht die Rede sein.

So betont Michael Bommès, dass „jenseits der organisatorischen Neuschneidung organisatorischer Zuständigkeiten und dem rechtlichen Einbezug der Neuzuwanderer in die Integrationsprogramme von keinem radikalen Bruch mit, sondern allenfalls von dem Ausbau der bisher praktizierten Integrationspolitik in der Bundesrepublik die Rede sein“ könne.<sup>39</sup> Dies weist darauf hin, dass, um einen Rückbezug zu der von Peter Hall entwickelten Theorie herzustellen, die Einführung der Integrationsprogramme keinen Paradigmenwechsel (also keine Änderung 3. Ordnung) darstellt. Allerdings wurden bestehende Instrumente nicht nur in ihrem Ausmaß oder in ihrer Einsatzebene<sup>40</sup> verändert (Veränderung 1. Ordnung), sondern es wurden auch neue oder grundlegend modifizierte Instrumente, d.h. staatlich organisierte und umgesetzte obligatorische Integrationsprogramme für Neuzuwanderer eingeführt. Dies deutet auf eine Veränderung 2. Ordnung hin, da zur Förderung derselben Ziele durch den Staat andere Instrumente eingesetzt wurden. Wesentlich war dabei die Umstellung von ehemals freiwilligen Integrationsförderungsangeboten auf im Rahmen eines staatlichen Integrationscurriculums zu belegende Pflichtprogramme, die verstärkt mit immigrationspolitischen Aspekten in Verbindung gebracht wurden. Zudem wurden Umfang, Form und Inhalt sowie die Zielgruppe der Förderung genauer bestimmt. Gleichzeitig – und dies schließt eine Klassifizierung als Wandel dritter Ordnung aus – behielt das übergeordnete Paradigma einer staatlichen Integrationszuständigkeit durch die Einführung der Programme seine Gültigkeit.

<sup>39</sup> M. BOMMÉS, *Integration durch Sprache als politisches Konzept*, in: U. DAVY/A. WEBER (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, Baden-Baden 2007, S. 59–86.

<sup>40</sup> Dies wäre etwa der Fall gewesen, wenn bereits zuvor existierende Sprachkurse beispielsweise durch einen anderen Akteur durchgeführt worden wären als bisher.

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, besteht der eigentliche Paradigmenwechsel demnach weniger in der Einführung der Integrationsprogramme als vielmehr in deren (geplanter) Abschaffung im Sinne eines Rückzugs des Staates aus der Integrationsförderung. Solch eine Veränderung 3. Ordnung, d.h. die Aufgabe des bisher gültigen Paradigmas „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates“ kann prinzipiell auf zwei Wegen erfolgen:

1. Durch die Selektion qualifizierter Zuwanderer zum Zeitpunkt der Einreise. So soll eine stärker selektionsorientierte Zulassungspolitik den späteren Integrationsbedarf möglichst gering halten und darüber hinaus den Zuwanderer oder dessen Herkunftsland an den Integrationskosten beteiligen. Eine Ausnahme stellt die deutsche Sprachförderung für Spätaussiedler in deren Herkunftsregionen dar. Da das Aufnahmeland in diesem Fall die staatlich finanzierten Kurse lediglich in das Herkunftsland verlagert und die Vergabe einer Einreiseerlaubnis an das Bestehen eines dann jedoch in den Kursen vorbereiteten Sprachtests koppelt, würde es sich in diesem Fall trotz Selektionsstrategie nur um eine Veränderung 2. Ordnung handeln. Das Paradigma „der Staat ist zuständig für Integrationsförderung“ bliebe erhalten. Werden jedoch die Kosten der Integration komplett auf den Zuwanderer oder das Herkunftsland übertragen, kann von einer Veränderung 3. Ordnung gesprochen werden, da sich der Staat de facto aus der Integrationsförderung zurückzieht.

2. Wesentlich expliziter als im Fall der Selektion wird der Rückzug des Staates aus der Integrationsförderung jedoch dann gemacht, wenn der Staat bereits bestehende inländische Qualifizierungsangebote abschafft bzw. nicht weiter finanziert und statt dessen den Zuwanderer selbst zu dieser Investition auffordert. Gemäß der Klassifizierung von Peter Hall würde solch ein staatlicher Rückzug auf ordnungspolitische Aufgaben auf eine Veränderung 3. Ordnung hinweisen.

Was lässt sich nun zusammenfassend für Deutschland, Frankreich und die Niederlande über einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik aussagen? In den Niederlanden wurde durch den nach der Veröffentlichung der Evaluation des *inburgeringsprogramma* einsetzenden und im Koalitionsvertrag der neuen konservativ-liberalen Regierung Balkenende II vom Mai 2003 festgeschriebenen Prozess einer progressiven Privatisierung der Integrationsförderung das bisher gültige Paradigma staatlicher Verantwortlichkeit für Integrationsförderung schrittweise in Frage gestellt. Begünstigt wurde dieser Trend durch die durch die Evaluation gestützte geringe Effektivität der staatlichen Programme.<sup>41</sup> Der Titel des Koalitionsvertrags der Regierung Balkenende II *Mitmachen, mehr Arbeit, weniger Regeln* gibt dabei den Trend vor, auch im Bereich der Integrationspolitik eine stärkere Eigenverantwortung des Zuwanderungskandidaten einzufordern. Demnach haben in den Niederlanden

<sup>41</sup> K. SCHÖNWÄLDER/J. SÖHN/I. MICHALOWSKI (unter Mitwirkung von K. LÖBEL), *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland, AKI-Forschungsbilanz 3*, Berlin 2005; I. MICHALOWSKI, *Bringschuld des Zuwanderers oder Staatsaufgabe? Integrationspolitik in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden*, Dissertation, Münster/Paris 2007.

die Regierungen Balkenende II und III also das bisher gültige Paradigma „Integrationsförderung ist eine staatliche Aufgabe“, deutlich in Frage gestellt.

Auch in Deutschland zeichnet sich eine Entwicklung hin zur teilweisen Privatisierung der Integrationsförderung ab. Zwar kann die in Deutschland geforderte Selbstbeteiligung der Kursteilnehmer an den Kosten der Integrationskurse in Höhe von einem Euro pro Stunde kaum als staatlicher Rückzug aus der inländischen Integrationsförderung gedeutet werden. Sprachtests für Spätaussiedler, für ihre Familienangehörigen und für jüdische Zuwanderer und damit die Selektion bereits qualifizierter Zuwanderer in den Herkunftsländern, sind hingegen ein deutlicher Hinweis. Von ihrem niederländischen Pendant der Sprachtests in den Herkunftsländern unterscheidet sich die deutsche Integrationspolitik damit zum einen in ihrer Zielgruppe, die (noch) keine Familienmigranten umfasst, und zum anderen durch das von Deutschland aus finanzierte Angebot von Sprachkursen in den Herkunftsregionen der Spätaussiedler. Ein derzeit dem Bundestag vorliegender Gesetzentwurf sieht jedoch die Ausweitung dieser Sprachtests auf Familienmigranten ohne von Deutschland finanzierte Sprachkurse in den Herkunftsländern vor. Sollte dieser Gesetzentwurf angenommen werden, was allgemein erwartet wird, wird sich Deutschland von den Niederlanden hauptsächlich dadurch unterscheiden, dass dort die Entwicklung eines integrationspolitischen Outsourcings bereits weiter vorangeschritten ist.

In Frankreich hingegen sind diesbezügliche Tendenzen eines staatlichen Rückzugs aus der Integrationsförderung bisher wenig konkret, obwohl sich auch Frankreich prinzipiell um (professionell) besser qualifizierte Zuwanderer bemüht.

Der vom Integrationsminister Brice Hortefeux vorgelegte und am 4. Juli 2007 vom Ministerrat bewilligte Gesetzentwurf zur Steuerung der Einwanderung, der Integration und des Asyls sieht zwar die Einführung von Sprachtests in den Herkunftsländern für Familienmigranten vor, will diese Sprachtests jedoch durch einen zweimonatigen, von französischer Seite bereitgestellten Sprachkurs flankieren.

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist auch, dass das Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 (Artikel 45.3) eine Versagung der Familienzusammenführung vorsieht, wenn sich der in Frankreich lebende Antragsteller nicht den durch die Gesetze der französischen Republik als grundlegend anerkannten Prinzipien anpasst (*ne se conforme pas aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*), was jedoch keine Kenntnisse der französischen Sprache umfasst. Ähnlich wie in den Niederlanden und Deutschland werden in Frankreich demnach qualifikationsorientierten Kriterien eingesetzt, zudem wird der Antragsteller in Frankreich fokussiert.

Für die drei Länder kann also festgehalten werden, dass die Anwendung einer Strategie der Selektion in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden insofern ähnlich ist, als dass alle drei Länder den Wunsch nach einer qualifizierteren (Familien-)Migration geäußert haben. Damit kann hier durchaus von einer Konvergenz in der Zielsetzung, die insbesondere eine stärkere Verknüpfung von integrations- und immigrationspolitischen Aspekten vorsieht, gesprochen werden. Gefördert wurde und wird diese stärkere Verknüp-

fung in allen drei Ländern durch eine neue Gruppe von Akteuren, die stärker als bisher im Bereich „law-and-order“ zu verorten und zuvor tatsächlich für die Regulierung der Einwanderung zuständig gewesen sind. Über die Konvergenz in der Zielsetzung hinaus kann die von der niederländischen und der deutschen Regierung vollzogene und in Frankreich geplante Einführung von Sprachtests in den jeweiligen Herkunftsländern zudem als Beispiel für eine wachsende Konvergenz auch in der Praxis gelten. Unterschiede sind jedoch hinsichtlich des Sprachkursesangebots im Herkunftsland zu beobachten.

Hinsichtlich des Rückzugs des Staates aus der inländischen Integrationsförderung sind unter den drei hier verglichenen Ländern die stärksten Divergenzen zu beobachten. Lediglich die niederländische Regierung hat noch unter der vormaligen Integrationsministerin Rita Verdonk für das Jahr 2007 einen Ausstieg des Staates aus der Integrationsförderung (d.h. auch im Inland) und die konsequente Übertragung entsprechender Aufgaben auf den jeweiligen Migranten geplant. Eine vergleichbare Entwicklung ist in Deutschland und Frankreich derzeit nicht erkennbar. In beiden Ländern kommt es eher zu einer Expansion staatlicher Integrationsprogramme, so dass von einer allgemeinen Privatisierungstendenz (noch) nicht die Rede sein kann. Doch inwiefern ist es europäischen Staaten überhaupt möglich, die Förderung der Integration von Zuwanderern zu privatisieren?

Eine vollständige Privatisierung der Integrationsförderung erweist sich aus zwei Gründen als schwierig. Diese Gründe sind praktischer und theoretischer Natur. Erstens stellt die Integrationsförderung von Zuwanderern bereits seit Jahrzehnten in allen drei Ländern einen staatlich geförderten Bereich dar, der mit der Einführung von Integrationsprogrammen weiter ausgebaut wurde. So wurden etwa in Deutschland frei gewordene Kapazitäten des ehemaligen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge für die Integrationsförderung genutzt, in Frankreich geschah dies mit den frei gewordenen Kapazitäten des Amtes für Internationale Migrationen und bei den niederländischen Kommunen sind mit der Schaffung der Integrationsprogramme im Jahr 1998 solche Kapazitäten entstanden. Eine komplette Privatisierung der Integrationsförderung von Zuwanderern würde demnach diese Strukturen vor die Existenzfrage stellen und etwa eine Umschichtung von Arbeitsplätzen erforderlich machen.<sup>42</sup> Gerade in den Niederlanden ist durch ein sehr umfassendes Programm seit 1998 eine solch große Bürokratie im Bereich der Integrationsförderung für Zuwanderer entstanden, dass diese schwerlich vom einen auf den anderen Tag per Gesetz abgeschafft werden kann. Ein entsprechender Protest gegen die Abschaffung des allgemeinen Integrationsprogramms für Neuzuwanderer kam deshalb auch von Seiten des niederländischen Städtebundes (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, VNG), der betonte, dass Integrationsförderung eine wichtige Aufgabe sei, die auch weiterhin von den niederländischen Kommunen ausgeführt werden sollte. Als „Kompromiss“ sind die niederländischen Kommunen nach wie vor mit der Integrationsförderung „besonderer Gruppen“ betraut, zu denen neben Imamen sol-

<sup>42</sup> Für diesen Hinweis gerade in Bezug auf die Situation in den Niederlanden bedanke ich mich bei Kees Groenendijk vom Centrum voor Migratierecht in Nijmegen.

che Personen gehören, die Sozialhilfe empfangen oder als Altzuwanderer selbst kein Einkommen aus Arbeit oder Sozialhilfe beziehen (d.h. insbesondere Frauen).<sup>43</sup>

Ein zweites Argument ist eher theoretischer Natur. So ist es fraglich, ob ein vollständiger staatlicher Rückzug aus der Integrationsförderung angesichts der wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der drei Länder überhaupt realisiert werden kann. Zwar scheint die wohlfahrtsstaatliche Ungleichbehandlung von Zuwanderern eine verlockende integrationspolitische Option zu sein.<sup>44</sup> Technisch geht es um die Wiederherstellung einer partiellen Exkludierbarkeit von Zuwanderern aus wohlfahrtsstaatlichen Leistungsbündeln, mit dem Ziel so eine negative Selbstselektion in Form einer verstärkten Zuwanderung schlecht ausgebildeter Zuwanderer „in die Sozialsysteme“ zu verhindern. Politisch treffen in diese Richtung gehende Vorstöße jedoch auf Widerstand, da zum einen eine Partialexklusion für wohlfahrtsstaatliche Leistungen technisch kompliziert ist und darüber hinaus gerade in Europa die Idee universeller sozialer Rechte bedeutend ist. Die Juristin Ulrike Davy weist zudem darauf hin, dass die rechtspolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte erst zu einer Angleichung der Rechtspositionen von Einwanderern geführt hätten und die Legitimität der rechtlichen Ungleichheit von Migrant\*innen heute zunehmend als fragwürdig betrachtet werde. Obwohl eine völlige Rechtsgleichheit durch Ausländer nie erreicht werden könne (dies sei den Staatsangehörigen vorbehalten), stellt Davy dennoch fest, dass die deutsche Rechtsordnung im Bereich der sozialen Rechte „sofort auf formale Gleichheit zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen sowie auf Nachteilskompensation“ setze.<sup>45</sup> Aus dieser Perspektive erscheint ein kategorialer Rückzug des Staates aus der Integrationsförderung nur dann realistisch, wenn sich die Idee der Abstufung sozialer Rechte politisch, gesellschaftlich und juristisch realisieren ließe oder aber das allgemeine wohlfahrtsstaatliche Leistungsniveau drastisch gesenkt würde. Insgesamt scheint also eine vollständige Privatisierung der Integrationsförderung, obwohl politisch des Öfteren in Betracht gezogen, wenig realistisch zu sein.

<sup>43</sup> Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), §2, Artikel 19.

<sup>44</sup> J. DOOMERNIK, *Open borders, close monitoring. IMISCOE working paper*, Amsterdam 2006; H. ROODENBURG/R. EUWALS/H. TER RELE, *Immigration and the Dutch economy*, Den Haag 2003; T. STRAUBHAAR, *Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?*, in: D. THRÄNHARDT/U. HUNGER (Hrsg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft Nr. 22* (2003), S.76–89; C. TEULINGS, *Solidariteit en uitsluiting. De keerzijden van een en dezelfde medaille*, in: G. ENGBERSEN/R. GABRIËLS (Hrsg.), *Sferen van integratie*, Amsterdam 1995, S. 48–73.

<sup>45</sup> U. DAVY, *Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren*, in: K. BARWIG/U. DAVY (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004*, Baden-Baden 2004, S. 83–95.