



ICEP · Berliner Institut für
christliche Ethik und Politik

ICEP *arbeitspapier*

Migration und Integration
als Herausforderungen einer
verantwortlichen Gesellschaft

von Stefan Kurzke-Maasmeier

Ausgabe 1 | 2007

www.icep-berlin.de

Stefan Kurzke-Maasmeier: Migration und Integration als Herausforderungen einer verantwortlichen Gesellschaft

Arbeitspapiere des ICEP 1/2007, S. 1-27.

ISSN: 1860-5850

© Kurzke-Maasmeier 2007, 1. Auflage

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwendung des Textes,
auch auszugsweise, ist nur mit schriftlicher Zustimmung
des Autors / der Autoren erlaubt.

Impressum

ICEP · Berliner Institut für
christliche Ethik und Politik
Köpenicker Allee 39-57
10318 Berlin
Fon: 0049 (0)30 / 50 10 10 – 913
Fax: 0049 (0)30 / 50 10 10 – 932
E-Mail: info@icep-berlin.de
Geschäftsführer:
Dr. Axel Bohmeyer (V.i.S.d.P.)
bohmeyer@icep-berlin.de

Ein Fremder hat immer
seine Heimat im Arm
wie eine Waise
für die er vielleicht nichts
als ein Grab sucht.

Nelly Sachs

1. Einleitung

Die anhaltenden Migrationsbewegungen nach Europa und die Folgen verpasster Integrationschancen von Flüchtlingen und Zuwanderern sind seit Jahren Themen auf der politischen Agenda und werden zu einer zunehmenden Herausforderung für die europäischen Gesellschaften. Ein besonders grelles Schlaglicht auf die damit zusammenhängenden und größtenteils ungelösten politischen Fragen werfen die dramatischen Ereignisse um Fluchtversuche auf die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, auf die italienische Insel Lampedusa oder andere europäische Küstenregionen. Eine weitere Problemanzeige ist der Skandal um die auf mehrere Millionen Menschen geschätzte Gruppe die illegal und unter teilweise unwürdigen Bedingungen in Europa lebenden und arbeitenden Migranten.¹ Ebenso wie der Blick auf diese Beispiele, zeigt sich auch in der Betrachtung der allerorten beklagten Integrationsprobleme ganzer Bevölkerungsteile, dass bereits die Problemwahrnehmung selbst ethisch relevant ist. Anders gesagt: Ob und warum, Migration und die Auseinandersetzung mit Fremden zu einem politischen oder ethischen Problem werden, hängt von den Mechanismen der Zuordnung und der Wahrnehmung anderer als „sozial Nichtzugehörige“ ab.

Der hier vorgelegte Text will beide Herausforderungen in den Blick nehmen: Migration und Integration. Dabei ist zu beachten, dass diese Phänomene schon in sich sehr komplex und teilweise miteinander verwoben sind. Und doch müssen Migration und Integration auf ihre je eigene Bedeutung für die Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen hin befragt werden. Aus diesem Grund werden die Begriffe in den unterschiedlichen Abschnitten je für sich behandelt und erst in der Schlussbetrachtung wieder zusammengeführt. Zunächst aber werden die derzeit prominenten Debatten in diesem Feld der Gesellschaftspolitik angerissen (2). Sodann sind in vorwiegend deskriptiver Form die Lebenslagen und die rechtlichen wie sozialen Bedingungen und Beschränkungen zweier Flüchtlingsgruppen darzustellen, die als besonders schutzlos und gefährdet gelten: Menschen, die sich in aufenthaltsrechtlicher Illegalität befinden und minderjährige Flüchtlinge (3.). Anhand dieser beiden Gruppen soll pars pro toto die Problematik von Flüchtlingen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus aufgezeigt werden. Im darauf folgenden Abschnitt wird diese Engführung wieder verlassen, um mit einer normativ gewendeten Sichtweise, Grundlagen und Aufgaben verantwortlicher Migrations- und Integrationspolitik zu skizzieren (4.). Es wird dafür argumentiert, dass innovative und kohärente Migrationspolitik nicht länger ausschließlich als Ordnungspolitik mit dem Ziel von Abwehr und Grenzsicherung, sondern vielmehr als Integrationspolitik gestaltet werden muss. Integration wiederum ist als verstetigter moralischer Diskurs einer Gesellschaft anzulegen, der zwingend mit Konflikten zu rechnen und diese konstruktiv auszutragen hat. In einem abschließenden Schritt werden die vorab diskutierten Thesen knapp zusammengefasst und ansatzweise in Form politischer Handlungsempfehlungen ausbuchstabiert (5.).

¹ Vgl. International Organisation for Migration IOM, World Migration Report 2003, S. 253.

2. Begriffe und Debatten

Sozialethik hat als Strukturenethik nach den Ursachen von Flucht und Migration und nach den Möglichkeiten von deren Überwindung sowie nach einem gerechten sozial- und rechtspolitischen Umgang mit Migranten zu fragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon die Terminologie im Kontext von Migration die Schwierigkeit bezeichnet, eine geeignete Sprache für die sozialethische Reflexion und somit Handlungsmaßstäbe für politisches Handeln aufzufinden. So gilt es bei der Definition von Begriffen wie „Ausländerin“, oder „Migrant“ mit großer Sorgfalt vorzugehen, denn nicht alle so genannten Migranten sind unterwegs oder auf der Flucht, sondern haben sich in Deutschland bereits niedergelassen oder wurden sogar hier geboren. Und die so genannten Ausländer haben ihren Lebensmittelpunkt eben nicht außerhalb des Landes, wie es das herkömmliche Verständnis nahe legt, sondern im Land, auch wenn ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit und damit die volle bürgerrechtliche Teilhabe oftmals verwehrt bleibt. Insofern ist es ebenso irreführend wie euphemistisch, von „ausländischen Mitbürgern“ zu sprechen.² In jedem Fall lässt sich kein einheitliches Bild derer konturieren, die wir als Fremde, Flüchtlinge oder Migranten bezeichnen oder als solche vermuten. Die rechtlichen Statusunterschiede (Asylbewerber, geduldete Kriegsflüchtlinge, ausländische Studierende, papierlose Immigranten, politische Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis oder Deutsche ausländischer Herkunft oder mit doppelter Staatsangehörigkeit), die divergenten Kulturen, Sprachen und Nationalitäten oder die unterschiedlichen Grade von Integration und Teilhabemöglichkeiten, verbieten es, von einer homogenen Gruppe zu sprechen. Schon die Auswahl der Begriffe, mit denen in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung operiert wird, bedarf also der Differenzierung und genauen Klärung.

Dies gilt für die gesamte Debatte um Migration und Integration in Deutschland, die nach wie vor wenig differenziert, sondern eher irritierend, häufig einseitig defizitorientiert und auf die nationale Politik beschränkt ist. Allerdings zeichnet sich zumindest in Bezug auf den politischen Prozess der Regelung der Zuwanderung und Integration seit geraumer Zeit eine leichte Veränderung in gesellschaftlicher Wahrnehmung und politischem Gestaltungswillen ab, die jedoch ihrerseits kritisch betrachtet werden muss. So ist mit dem 01.01.2005 ein neues Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten, das etwa neue Regelungen zur Freizügigkeit in der europäischen Union, zum Asylverfahren, zum Arbeits- und Aufenthaltsrecht wie zur Förderung der Integration enthält. Damit ersetzt es die häufig restriktiveren ausländerrechtlichen Regelungen und eröffnet zumindest die Chance auf eine integrationsorientierte Gestaltung der Einwanderung. Bei genauerer Betrachtung des nach langem Ringen beschlossenen Kompromisses zeigt sich jedoch, dass das Ausländer- und Zuwanderungsrecht in Deutschland weiterhin einen polizei-rechtlichen Charakter³ besitzt und vorrangig auf die Wahrung nationaler Interessen, die Begrenzung von Zuwanderung und ein einseitiges, eher pädagogisch-disziplinierendes Verständnis von Integration gerichtet ist. Auch im öffentlichen Diskurs um Migration und Integration bleibt der ursprünglich intendierte Paradigmenwechsel bisher weitgehend aus. Weiterhin prägen defizitorientierte und vereinfachende Darstellungen nicht gelungener Integration die öffentliche Wahrnehmung, seien es die Ereignisse an der Rütli-Oberschule in Berlin-Neukölln, die Frage der zunehmenden Radikalisierung islamischer Jugendlicher oder die Debatte um das Kopftuchverbot in öffentlichen Einrichtungen. Nicht selten werden dabei sehr unterschiedliche Sachverhalte in unzulässiger Weise miteinander vermengt und außer acht gelassen, dass die tatsächlich vorhandenen Phänomene sozialer

² Vgl. Dallmann, Hans-Ulrich: *Das Recht, verschieden zu sein. Eine sozialethische Studie zu Inklusion und Exklusion im Kontext von Migration*, Gütersloh 2002, S. 13.

³ Vgl. Deutscher Caritasverband – Referat für Migration: *Einführung in das Zuwanderungsgesetz*, Freiburg 2004, S. 6 f.

Desintegration nicht allein im mangelnden Integrationswillen so genannter Ausländer gründen, sondern auch Folge rechts-, sozial- und bildungspolitischer Fehlentscheidungen sind. Es bleibt abzuwarten, welche Wirkung der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung entfalten wird, der im Juni 2007 öffentlich vorgestellt werden soll.

Am Beispiel der Zahlen des Asylbewerberzuzugs wird deutlich, wie sehr die politische Debatte um einen „Asylmissbrauch“ und die „Zuwanderung in die Sozialsysteme“⁴ auf Skandalisierung und damit auf die Inszenierung einer virtuellen Bedrohung hin ausgelegt war und ist. Diese hat in der Folge auch der Idee von Integration als Chance für die Aufnahmegesellschaft erheblich geschadet. Denn ein solcher, auch durch die (geplanten) Maßnahmen zur Terrorabwehr ab dem Jahr 2002 unterstützter, Gefahren- und Risikodiskurs mindert die Integrationsoffenheit der Einwanderungsgesellschaft. Im Ergebnis kann eine solche politische Kultur der Abwehr der Fremden auf die tatsächliche Einschränkung von Würdeansprüchen und damit auf die Begrenzung der Geltung sittlicher Normen hinauslaufen. Es ist bedenklich, dass sich „erfolgreiche Migrationspolitik“ nicht an der Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft, nicht an der Höhe einer am Maßstab strenger Menschenrechtsnormen angelegten Schutzquote und nicht an den Teilhabechancen von Flüchtlingen misst. Vielmehr wird, etwa in Bezug auf das Asylverfahrensgesetz und die Zahl der Asylanträge, eine positive Entwicklung darin gesehen, „eine gesteigerte Effizienz bei der Durchführung der Asylverfahren und eine fortschreitende europäische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Asylmissbrauchs“ (Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble) erreicht zu haben. Dabei sind die Zahlen derer, die überhaupt noch Asyl in Deutschland beantragen beinahe verschwindend gering; die Asylanträge sind 2005 im Vergleich zum Vorjahr um 18 Prozent auf 28.914 zurückgegangen und haben damit den niedrigsten Stand seit 1983 erreicht. Bei 48.102 getroffenen Entscheidungen im Jahr 2005, liegt die Anerkennungsquote bei gerade mal 1%, nur weitere 4% der Personen erhalten einen Abschiebungsschutz. Der Grund für diese geringe Schutzquote liegt einerseits in der Anfang der 1990er Jahre geschaffenen Regelung, nach der es in Deutschland fast nicht mehr möglich ist, Asyl nach Art. 16 GG zu erhalten. Wer aus einem sicheren Drittstaat (Schengen-Staaten) nach Deutschland einreist, hat diesen Anspruch bereits verwirkt. Aber es ist nicht diese sog. Drittstaatenregelung, die die politische Gestaltung von Migration fragwürdig erscheinen lässt. Aus Gründen der innereuropäischen Solidarität sind eine Teilung der Verantwortung und die Festlegung von Aufnahmequoten nach begründeten Kriterien durchaus nachvollziehbar. Ethisch fragwürdig ist der dahinter liegende Prozess, Migration nicht mehr in der Dimension wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung zu sehen, die sie historisch besitzt.⁵ Bedenklich ist auch, dass behördliche Regelungen und ausländerrechtliche Verfahren nicht selten dazu führen, dass wesentliche Grundgüter wie das Kriterium der Familienzusammengehörigkeit oder der besondere Schutz von minderjährigen, kranken und alten Migranten nicht ausreichend zur Geltung kommen oder dass die erheblichen Integrationsanstrengungen langjährig lediglich „geduldeter“ Flüchtlinge ohne Resonanz bleiben. Deutschland als Teil eines sich rasant entwickelnden Europas hat nicht zuletzt mit Blick auf die demographische Herausforderung und den zu erwartenden Mangel an Arbeitskräften den wirklichen Wandel noch vor sich. Es ist der Wandel vom mono-ethnischen Nationalstaat zu einem europäischen und kulturell diversifizierten Einwanderungsland.

⁴ Zuletzt Uwe Schünemann, Innenminister von Niedersachsen, in der Debatte um eine Bleiberechtsregelung am 14.11.2006.

⁵ Vgl. *Migranten ohne Aufenthaltsstatus: Botschaft von Johannes Paul II zum Welttag der Migranten 1996*.

Krisenwahrnehmung, Toleranz und Anerkennung

Der Weg dahin ist sicher noch weit, denn die Geschichte der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und wohl in der gesamten europäischen Union zeigt, dass die grundlegende Unterscheidung von „wir“ und „die anderen“, also die semantische Exklusion der „Fremden“ bis heute das zentrale Merkmal von Wahrnehmungs- und deshalb auch von Anerkennungs politik geblieben ist. Diese Unterscheidung lässt sich sogar am Status unterschiedlicher ethischer Theorien abbilden, die sich holzschnittartig als Auseinandersetzung zwischen einer universalistischen Moral hier und einer partikularistischen Ethik dort darstellt: „Für die Beantwortung der Frage, ob gegenüber Migrantinnen und Migranten Inklusionsverpflichtungen oder Exklusionsrechte bestehen, macht es einen grundlegenden Unterschied, ob ich von universalistischen Ansätzen ausgehe und z.B. den Vorrang des Individuums vor jeder Gemeinschaft postuliere, oder ob ich partikularistisch auf den schützenden Eigenwert ein besonderes Gewicht lege.“⁶ Anders gesagt: eine ethische Reflexion im Kontext von Migration und Integration muss im Auge behalten, dass etwa die universellen Menschenrechte solche Freiheits- und soziale Anspruchsrechte mit sich führen, die den rechtlich und auch ethisch legitimen Interessen einer Gemeinschaft durchaus entgegenstehen können. Es zeigt sich, dass ein migrations- und integrationsethischer Ansatz schon eine normativ gehaltvolle Form der Problem- und Krisenwahrnehmung enthält und folglich Differenzen markieren oder sichtbar machen muss. Diese werden im Spannungsfeld von Migration und Integration erkennbar in der Unterscheidung von individuellen Freiheitsrechten und Kollektivnormen, von „moralgesättigter Toleranz“⁷ der Mehrheit und einem Unterlegenheitsgefühl der Minderheit oder von der Pluralität von Lebensformen hier und der Rigidität traditioneller Orientierungen dort. Schließlich geht es in der Diskussion um Fremdheit, Zugehörigkeit und Differenz um Wertentscheidungen, also um das rationale Abwägen zwischen Würdeansprüchen des Einzelnen und Interessen einer politischen Gemeinschaft sowie um die normative Begründung effektiver Schutzmechanismen, die personale Integrität und soziale Anerkennung ermöglichen. Eine sozialetische Analyse der Phänomene Integration und Migration wird dabei zunächst an der Gestaltung gerechter politischer Strukturen interessiert sein, ohne dabei die Kontrasterfahrung und die konkrete Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund außer acht zulassen. Eine Ethik sozialer Integration hat sodann die Anerkennungsökonomie von Gesellschaften zu reflektieren, an der Migranten häufig nur passiv teilhaben – etwa als „Objekte der Integration“ – und deren Gestaltung ihnen durch eine Einengung elementarer Grundbedürfnisse, wie denen der Sicherheit, der Freiheit wie der sozialen und rechtlichen Anerkennung, erschwert wird. Davon sind insbesondere jene Menschen betroffen, die nach Krieg und Verfolgung Schutz in der Bundesrepublik suchen und die trotz erheblicher eigener Integrationsanstrengungen entweder von Abschiebung bedroht sind oder aber langfristig von sozialstaatlicher Unterstützung abhängig gemacht werden, in dem ihnen jede Form von Ausbildung und Arbeit untersagt bleibt oder ein Zugang zu diesen Anerkennungsformen erschwert wird.

⁶ Dallmann, *Das Recht*, S. 18 f.

⁷ Heitmeyer, Wilhelm: Riskante Toleranz. Moralgesättigt und gefährlich attraktiv, in: *Migration und Soziale Arbeit* 1/2003, S. 32-34, S. 32

3. Suche nach Schutz und Anerkennung:

Schlaglichter auf die Situation zweier verletzbarer Flüchtlingsgruppen in Deutschland

Der folgende Abschnitt nimmt die Situation von nach Deutschland geflohenen und eingewanderten Menschen in den Blick. Dabei geht es zunächst um die psychosoziale und ökonomische Situation der als irregulär zugewanderten Menschen. In einem zweiten Schritt werden die Integrationsdefizite von Flüchtlingskindern am Beispiel Bildung dargestellt. Die Gruppe derjenigen, die nach einer Flucht einen Antrag auf Asyl gestellt haben oder andere Formen des Schutzes suchen, der Bereich der regulären Bildungs- und Arbeitsmigration sowie die Situation der Menschen, die als Zuwanderer schon seit geraumer Zeit in Deutschland mit gesichertem Aufenthalt, aber nicht hinreichend integriert, leben, soll hier nicht vertiefend diskutiert werden. Gleichwohl ähneln viele Problembereiche der in aufenthaltsrechtlicher Illegalität lebenden wie der minderjährigen Flüchtlinge denen anderer Migrantengruppen.

3.1. Da und doch nicht sichtbar: das Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität

Eine verlässliche Aussage über die absolute Zahl der Menschen, die sich illegal, also ohne gültiges Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland aufhalten, kann nur geschätzt werden. Vorsichtige Hochrechnungen kommen auf 100.000, andere auf eine bis 1,5 Millionen Menschen.⁸ Die absolute Zahl ist nicht nur schwer zu ermitteln, weil irregulär in Deutschland lebende Menschen nirgendwo gemeldet sind, sondern auch, weil sich die Zahl durch Zu- und Abwanderung von Saisonarbeitern ständig ändert und sich die Gruppen der Illegalen⁹ stark unterscheiden. Zu den Illegalen werden auch Studierende, Arbeitssuchende, Flüchtlinge oder Kinder und ältere Menschen gezählt, die bei ihren in Deutschland ansässigen Familien leben wollen und die nach Ablauf eines Visums in den aufenthaltsrechtlichen Schattenbereich hineingeraten. Das Leben in der Illegalität ist dabei kein dauerhafter Zustand, sondern ändert sich durch Weiterwanderung, Rückkehr oder eine Legalisierung des Aufenthalts mittels einer Eheschließung mit einem deutschen Staatsbürger. Zudem besteht eine definitorische Schwierigkeit darin, dass mit dem Begriff der Illegalität oft unterschiedliche Phänomene gemeint sind, nämlich die illegale Einreise, der illegale Aufenthalt sowie die illegale Beschäftigung von Menschen. Die Einreise ohne Dokumente und der nicht gemeldete Aufenthalt von Ausländern sowie die Beihilfe dazu sind in der Bundesrepublik Straftatbestände, die im Aufenthaltsgesetz in den §§ 95-97 geregelt sind. Auch der Tatbestand der illegalen Beschäftigung ist nach § 404 des SGB III und den §§ 10 und 11 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit strafbewährt. Allerdings kann eine illegale Beschäftigung auch von deutschen Staatsangehörigen ausgeübt werden.¹⁰ Hier soll die Lebenssituation von Menschen in einer aufenthaltsrechtlichen Illegalität und damit verknüpften sozialen und ethischen Problemfeldern in den Blick genommen werden. Es gilt zwar als sicher, dass Migranten ohne Status nicht per se Menschen in Not sind, aber die irreguläre Aufenthalts- und Arbeitssituation zu existenziellen Notlagen führen kann, die u. a. durch Ausbeutung, Erpressung durch Arbeitgeber oder Vermieter, schlechte Wohnverhältnisse, fehlenden (Sozial-)Versicherungsschutz, massiv eingeschränkten Zugang zu Bildung, zum Gesundheitswesen

⁸ Schönwälder, Karin/Vogel, Dita/Sciortino, Guiseppa: *Migration und Illegalität in Deutschland*, AKI-Forschungsbilanz 1, hrsg. von der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2004, S. 28 ff.

⁹ Es wird hier i. d. R. der Begriff der illegalen Migration verwendet. Damit soll deutlich werden, dass es sich um Migration und Aufenthalt jenseits gesetzlicher Wege handelt, die wesentliche Aspekte der Lebensrealität von Migranten berühren, nämlich die der permanenten Konflikte mit Rechtsnormen. Vgl. dazu AKI, S. 6 f.

¹⁰ Bundesamt für Migration und Integration: *Illegalität von Migranten in Deutschland*, Working Papers, 2/2005, S. 6.

und zum Rechtssystem und durch eine andauernde psychische Belastung hinsichtlich einer möglichen Abschiebung geprägt sind.¹¹ Diese Mängel verweisen nicht nur darauf, dass die Situation illegaler Flüchtlinge eine ausländer- und ordnungsrechtlich Herausforderung darstellen, sondern sie offenbaren ebenso die menschenrechtsethisch relevanten Aspekte von aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Der Zustand der irregulären Aufenthalts- und Arbeitssituation ist nicht ausschließlich den Flüchtlingen zuzurechnen, sondern er wird auch und vor allem durch den Sog aufrechterhalten, den das Aufnahmeland durch eine erhöhte Nachfrage nach „billigen Arbeitskräften“ erzeugt.¹² Insbesondere die hohe Gewinnspanne, die viele einheimische Arbeitgeber, seien dies Unternehmen oder private Haushalte, durch die Beschäftigung von illegalen Migranten erzielen können, befördert illegale Immigrationsprozesse. Es liegt auf der Hand, dass ein Staat Interesse daran haben muss, illegale Beschäftigung zu unterbinden, da durch die immensen Einnahmeverluste im Steuer- und Sozialversicherungssystem der Volkswirtschaft insgesamt und nicht zuletzt den auf staatliche Hilfe Angewiesenen ein erheblicher Schaden zugefügt werden. Dabei gilt insgesamt herauszustellen, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen illegaler Migration und Kriminalität gibt. Auch können keine massiven Auswirkungen auf die Löhne und Beschäftigung von Einheimischen durch illegale Migration nachgewiesen werden.¹³ Ebenso unklar und aufgrund fehlender Daten schwer zu beurteilen ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis für beschäftigte illegale Immigranten. Denn die durch Migration erhoffte verbesserte Nettoeinkommenserwartung von (illegalen) Zuwanderern, die sich auch positiv auf die im Heimatland verbliebene Familie oder Dorfgemeinschaft auswirken kann, ist der rechtlichen Schlechterstellung und fehlenden Arbeits- und Versicherungsschutz gegenüberzustellen. Schließlich müssen die Effekte von – regulärer wie irregulärer – Arbeitsmigration für das Heimatland einer sozialetischen Bewertung unterzogen werden.

Ein zweiter großer Problembereich bezieht sich auf die gesundheitliche Versorgung illegaler Migranten. Es besteht nicht nur für Menschen, die aus Angst vor Entdeckung ohne Grundversorgung oder akute Hilfe bei Unfällen, Schwangerschaften oder schwerwiegenden chronischen Erkrankungen leben müssen, eine große Gefahr für Leib und Leben. Auch die Helfer begeben sich in eine rechtlich unsichere Situation, etwa wenn sie bei Behandlungen oder Beratungen ihrer Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG nicht nachkommen und sich in der Folge einer Straftat wegen Beihilfe zu illegalem Aufenthalt gemäß § 96 AufenthG schuldig machen können. Faktisch ist medizinische und psychosoziale Hilfe in Notlagen so unmöglich, was nicht nur berufsethischen Vorgaben, sondern auch den fundamentalen menschenrechtlichen Ansprüchen erkrankter Menschen auf Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung, auf umfassende und rechtzeitige Information über potentielle Gesundheitsrisiken sowie auf menschenwürdige Pflege widerspricht. Insbesondere die Innenminister von Bund und Ländern argumentieren aus ordnungsrechtlicher Sicht dagegen mit dem Grundsatz der „Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“, der durch die Inanspruchnahme sozialer Rechte bei anhaltendem Rechtsbruch des illegalen Aufenthalts gefährdet werde. Dem wird von den Befürwortern einer menschenrechtlich orientierten Position entgegengehalten, dass der Staat selbst solche Rechtsgüterkollisionen zulasse, etwa wenn er die wichtigsten Zeugen für kriminelle Ausbeutung z. B. am Wohnungs- und Arbeitsmarkt mit sofortiger Abschiebung bedroht und so der Herausbildung rechtsfreier Räume indirekt begünstige.¹⁴ Schließlich wird durch

¹¹ Vgl. dazu: Cyrus, Norbert: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkung – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Oldenburg 2004.

¹² Vgl. Cyrus, *Aufenthaltsrechtliche Illegalität*, S. 28.

¹³ Schönwälder u. a., *Migration und Illegalität*, S. ii f.

¹⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Integration: *Illegalität*, S. 14.

aufenthaltsrechtliche Beschränkungen auch das Recht auf elementare Bildung beschnitten. Weil viele illegale Migranten ihre Kinder wegen der unsicheren Rechtslage und aus Angst vor Abschiebung nicht einschulen. Staatliche und kommunale Schulen und Schulämter sind gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG gehalten, die Ausländerbehörden über den Schulbesuch von Kindern ohne Aufenthaltsstatus zu informieren.¹⁵

Die Spannung zweier hoher moralischer Güter, dem Recht jedes Einzelnen auf Schutz seiner körperlich-seelischen Unversehrtheit und Wahrung seiner Würde einerseits, wie dem Recht des Staates auf Rechtsfrieden und die Sicherung des sozialen Zusammenlebens innerhalb definierter Grenzen andererseits, macht die Notwendigkeit einer sozialetischen Reflexion des Problembereichs der Illegalität deutlich.¹⁶ Die irreguläre Zuwanderung ist als Begleitphänomen der sich globalisierenden Weltgesellschaft längst kein vereinzelt Problem, das sich durch Kriminalitätsbekämpfung oder Grenzsicherung eindämmen lässt. Es gilt, die Bereiche Kriminalität und illegale Migration voneinander zu entflechten und den Fokus auf die humanitäre, soziale und rechtliche Situation der Zuwanderer zu legen.

3.2. Integrationsdefizite von Flüchtlingskindern am Beispiel Bildung

Die so genannten PISA-Untersuchungen haben in gravierender Weise gezeigt, dass das deutsche Schulsystem einen deutlichsten Zusammenhang von sozialer Herkunft und Erfolg in der Schule aufweist. Dies ist insbesondere für Kinder nichtdeutscher Herkunft, also auch für minderjährige Flüchtlinge von Bedeutung. Können Kinder nicht in ausreichender Weise an Bildung partizipieren, wird sich dies – neben den Folgen für das Selbstvertrauen und die Entwicklung einer eigenständigen Persönlichkeit – auch auf den Erfolg im Beruf und damit auf soziale Anerkennung und Integration auswirken. Unabhängig davon, ob ein junger Flüchtling künftig im Aufnahmeland oder wieder in seiner Heimat leben wird: ohne Bildung und damit ohne Perspektive für eine selbst bestimmte berufliche Existenz, wird dies ein Leben mit eingeschränkter Hoffnung bleiben.

Dass Flüchtlingskinder mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus nicht ausreichend an dem Grundrecht auf Bildung partizipieren, zeigen etwa Beispiele aus Bundesländern, die eine grundsätzliche Schulpflicht für bestimmte Kinder verneinen. Kinderrechtsorganisationen weisen darauf hin, dass Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltsstatus vielfach für illegale Aktivitäten und Arbeiten ausgenutzt werden und so von Bildungsangeboten in keiner Weise Gebrauch machen können. Zwar besteht in einigen Ländern eine eindeutige Rechtslage, etwa durch die Kodifizierung eines Rechts auf Bildung in den jeweiligen Landesschulgesetzen. Gleichwohl gelten diese Regelungen zumeist nur für Schüler bis zum Alter von 17 Jahren. Ungeklärt bleibt hingegen häufig, ob junge Flüchtlinge einen weiteren Bildungsweg, etwa eine Ausbildung oder ein Studium aufnehmen können. Dies wird ihnen in vielen Fällen aufgrund aufenthalts- oder arbeitsrechtlicher Regelungen verwehrt, so dass viele junge Flüchtlinge mit unsicherem Aufenthaltsstatus vor einer ungewissen und möglicherweise „bildungsarmen“ Zukunft stehen.¹⁷

Es ist bedenklich, dass die gesetzlichen Regelungen zu Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland¹⁸ unübersichtlich und uneinheitlich sind. Durch die Vielzahl

¹⁵ Vgl. dazu: 3.2.

¹⁶ Vgl. dazu aktuell: Fisch, Andreas: Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Reformvorschläge und Folgenabwägungen aus sozialetischer Perspektive, Mit einem Vorwort von Georg Kardinal Sterzinsky. Münster 2006.

¹⁷ Siehe dazu die Dokumentation der Fachtagung des ICEP „Bildung für junge Flüchtlinge! Bedarfe, Ethische Anfragen und Forderungen für die politische Praxis“ die am 6. Dezember 2006 in Kooperation mit dem Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge in Berlin stattfand.

¹⁸ terres des hommes (Hrsg): „Wir bleiben draußen“ - Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Osnabrück 2005.

ländereigener Gesetze, Verwaltungsvorschriften und Erlasse ist es weitgehend dem Zufall der Verteilung auf die jeweiligen Bundesländer überlassen, ob ein Flüchtlingskind verlässliche und angemessene Bildungschancen bekommt oder nicht. Überdies verneinen immer noch drei Bundesländer (Baden-Württemberg, Saarland und Hessen) die Schulpflicht von Flüchtlingen abhängig von ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus. Bei der Begründung, ob ein bestimmtes Flüchtlingskind zur Schule gehen kann, wird in diesen Ländern nicht das jeweilige Schulgesetz zu Grunde gelegt, sondern teilweise unterhalb von Gesetzen angesiedelte Verwaltungsvorschriften oder gar Handreichungen mit unbestimmtem Rechtsstatus. Insbesondere für Kinder aus Familien oder alleinreisende Jugendliche die ausreisepflichtig resp. nur kurzzeitig geduldet sind oder die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, liegt die Entscheidung über den pflichtgemäßen Schulbesuch zumeist im Ermessen der den jeweiligen Landesregierungen und Kultusministerien zugeordneten Stellen.

Die Schulpflicht dient in erster Linie dem Kindeswohl und stellt sicher, „dass das sich noch in der Entwicklung befindende Kind auch von staatlicher Seite eine gewisse Bildungsgarantie erhält, die ihm eine Zukunft ermöglicht, ein autonomes Leben innerhalb der (Welt)Gesellschaft führen zu können“¹⁹. Gerade das grundrechtlich abgesicherte und zu schützende Kindeswohl ist es, das eine Ungleichbehandlung von Kindern mit und Kindern ohne festen Aufenthaltsstatus aus rechtlichen Gründen ausschließt. Auch die Schulgesetze der Länder können nicht als Rechtsgrundlage dafür hergenommen werden, dass eine bestimmte Gruppe von Menschen vom Recht auf Bildung und Erziehung ausgeschlossen wird. Deshalb, wird eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von bestimmten Flüchtlingskindern auf Grund von untergesetzlichen Normen wie Verwaltungsvorschriften vorgenommen.²⁰ Auch wenn sich aus Grundgesetz und Länderverfassungen nicht explizit ein individueller Anspruch auf ein umfassendes Bildungsrecht ergibt, hat der Staat als Hüter und Garant der Rechte auf ungehinderte Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I GG) und auf Gleichbehandlung (Art. 1 I GG) die Pflicht, dort zu intervenieren, wo durch unregelmäßigen oder nicht gewährleisteten Schulbesuch das Kindeswohl in erheblichem Maße gefährdet ist.

Neben der teilhaberechtlichen Funktion des Art. 3 Abs. 1 GG ist an dieser Stelle auch der Art. 2 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) berührt²¹, in dem es heißt: „Das Recht auf Bildung darf niemandem versagt werden.“ Wie oben beschrieben, leiden insbesondere die Kinder unter den Hindernissen beim Zugang zu Bildung, deren Eltern aufgrund eines „rechtswidrigen Aufenthalts“ Sorge haben, durch eine Anmeldung ihrer Kinder in einem Kindergarten oder einer öffentlichen Schule festgenommen und abgeschoben zu werden. Damit wird Kindern, die durch Flucht und Exil unter der Erfahrung von sozialer und kultureller Entwurzelung leiden, ein wesentlicher Aspekt von Bildung vorenthalten, nämlich ihre Stabilisierungs- und Orientierungsfunktion. „Die mit dem Schulbesuch verbundenen Rituale und Regelmäßigkeit bieten einen stabilen Rahmen, der den Alltag strukturiert, transparente Aufgaben stellt und an eine vertraute Erfahrung anknüpft. Eine Dimension dieser Orientierungsfunktion ist die Befähigung, Werte und Normen des Umfeldes interpretieren zu können, in dem sich die Sozialisation des Kindes vollzieht.“²²

Eine Staat oder eine Regierung wie die Bundesrepublik müsste hinsichtlich der sozialen und auf die Vermittlung von Werten zielenden Funktion von Bildung ein hohes Interesse daran

¹⁹ terres des hommes, *Wir bleiben draußen*, S. 24

²⁰ terres des hommes, *Wir bleiben draußen*.

²¹ Vgl. dazu ausführlich: Fodor, Ralf /Peter, Erich: [Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale Mindeststandards - Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung](#). Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Frankfurt a. M. 2005, 20-28.

²² Fodor/Peter, *Aufenthaltsrechtliche Illegalität*, S. 25:

haben, dass alle Menschen an diesem Gut partizipieren können. Denn Bildung trägt immer auch zur Stabilisierung des sozialen Zusammenhalts und zum Fortbestehen einer Gesellschaft bei, etwa weil durch sie wesentliche Übereinkünfte wie Rechtstreue und innerer Friede zur Geltung kommen.²³ Eine weitere, bedeutsame Funktion, die Bildung für eine Gesellschaft mit sich bringt, bezieht sich auf ihren volkswirtschaftlichen Nutzen, da sie nachweisbar zu einem Mehr an Wohlfahrt und sozialer Sicherheit ihrer Mitglieder beiträgt. Man mag einwenden, dieser soziale und ökonomische Vorteil von Bildung sei für die Gruppe (junger) Flüchtlinge ohne sichere Aufenthaltsperspektive nach derzeitiger innenpolitischer Lage gar nicht beabsichtigt und eine Forderung nach besseren Bildungschancen für Flüchtlingskinder auf dieser Grundlage naiv. Dieses Argument verkennt, dass sich die individuellen Vorteile einer guten Elementar- und Berufsausbildung auch im Falle einer Rückkehr stabilisierend auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Herkunftslandes auswirken können und somit eine präventive Wirkung bei der Bekämpfung von Fluchtursachen entfalten. In jedem Fall bleibt insbesondere die Lage der Kinder und Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien verbesserungsbedürftig, die seit mehreren Jahren in Deutschland mit „Ketten-Duldungen“ leben müssen und doch über eine hervorragende Schulbildung und soziale Einbindung verfügen. Mit der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz vom 17. November 2006 ist ein erster Schritt gemacht, ihnen eine reale Chance auf eine Ausbildung oder ein Studium zu eröffnen. Doch gilt dies nur, wenn ihre Eltern nicht von Sozialhilfe abhängig sind und ist für Jugendliche, die allein eingereist, aber noch keine acht Jahre im Land sind, beinahe unmöglich. So bleiben für viele Jugendliche und junge Erwachsene, die die hohen aufenthaltsrechtlichen Hürden nicht überwinden können, wichtige Integrations- und Bildungsmöglichkeiten ungenutzt, weil sie zum Nichtstun gezwungen und von staatlicher Fürsorge abhängig werden.

Mit der Einschränkung des Zugangs zu elementarer Bildung stehen elementare Kinderrechte auf dem Spiel. Aus rechtsethischer Perspektive ist dabei nicht nur von Interesse, auf welche Weise Kinderrechte entstanden und begründet worden sind, sondern vielmehr, ob und mit welchem Erfolg diesen Rechten auch zur Durchsetzung verholfen werden kann. Die Umsetzung fundamentaler und universell gültiger Kinderrechte in innerstaatliches Recht ist nach wie vor mit Defiziten behaftet, wie die eingeschränkten Bildungschancen für Flüchtlingskinder oder die faktische Ausgrenzung von 16-18 jährigen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aus der Jugendhilfe zeigen. Eine Einschränkung von Würde- und Rechtsansprüchen ereignet sich dann, wenn Kinder und Jugendliche strukturbedingt, unverschuldet und ungerecht benachteiligt werden. Unter gerechtigkeits-theoretischen Gesichtspunkten ist eine Benachteiligung insbesondere dann ungerecht, also moralisch illegitim, wenn die unter den Folgen einer ungleichen Verteilung im höchsten Maß Betroffenen unter unzumutbaren Lebensbedingungen leben, Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten nur partiell in Anspruch nehmen können oder darunter leiden, dass sie die ihnen zustehenden Grundrechte aufgrund eines bestimmten Merkmals nur eingeschränkt gewährt werden. Ein solcher Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot und gegen die Universalität internationaler Abkommen wie der UN-Kinderrechtskonvention ist nicht nur rechtlich, sondern auch ethisch bedenklich. Denn diese Maßnahmen verletzen die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Chancengleichheit und der Teilhabegerechtigkeit in massiver Weise. In Frage stehen damit auch die Grundlagen eines sozialen und liberalen Rechtsstaates, der nach dem Sozialphilosophen John Rawls, insbesondere auf zwei Gerechtigkeitsgrundsätzen aufbaut: „1. Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. 2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen so beschaffen sein, daß sie (a) unter der

²³ Vgl. Mandry, Christof: *Bildung und Gerechtigkeit*, ICEP Arbeitspapiere 1/2006.

Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen und (b) mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die alle gemäß fairer Chancengleichheit offen stehen.“²⁴

4. Grundlagen und Aufgaben verantwortlicher Migrations- und Integrationspolitik

„Multikulturelle und polyethnische Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Frieden hängen [...] entscheidend davon ab, ob und inwieweit Politik und Gesellschaft in Deutschland bereit sind, sich den Herausforderungen in den Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten mit übergreifenden und weitsichtigen Konzepten zu stellen.“²⁵ Über neun Jahre nach dieser Einschätzung der Deutschen Bischofskonferenz und dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland ist trotz bedeutender rechtlicher und politischer Innovationen im Bereich der Migration und Integration deutlich geworden, dass das zivilgesellschaftliche Projekt einer Einwanderungsgesellschaft erst am Anfang steht.

Ein Beispiel dafür ist das im November 2006 nur unzureichend bearbeitete Problem der Gestaltung einer Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber. Für die Innenministerkonferenz (IMK) hatte sich hier ein ordnungspolitischer Handlungsspielraum eröffnet, in dem die Schutzpflicht des Staates mit den staatlichen Interessen nach leistungsfähigen sozialen Sicherungssystemen und volkswirtschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen eigentlich problemlos zusammengedacht werden kann. Die betroffenen Migranten, also 190.000 Menschen, die etwa aus humanitären Gründen oder aufgrund fehlender Papiere „vorübergehend“ nicht abgeschoben werden können, leben zum Teil seit über zehn Jahren in Deutschland ohne Perspektive auf eine langfristige Aufenthaltssicherung und v. a. ohne eine Arbeits- und Ausbildungslaubnis. Aus diesem Grund waren und sind sie zwingend auf die sozialen Sicherungssysteme des Staates angewiesen. Eine angemessene und weitergehende Bleiberechtsregelung, über die sich im Vorfeld der IMK-Entscheidung zwar die Fachpolitiker der Großen Koalition, nicht aber die CDU-Innenminister einig waren, hätte also nicht die „Einwanderung in die Sozialsysteme“, sondern gerade einen Ausweg aus einem System des Zwangs zur sozialstaatlichen Versorgung bedeutet. Von der beschlossenen Stufenregelung werden allerdings nur etwa fünf bis zehn Prozent der Betroffenen profitieren können. Für den Großteil der geduldeten Flüchtlinge bleibt die Unsicherheit der bisherigen Duldungspraxis, die häufig im Ermessen der Länder und der kommunalen Verwaltungen liegt, bestehen. Innerhalb weniger Monate müssen sie nun nachweisen können, dass ihr Lebensunterhalt „auch in Zukunft gesichert ist“, ansonsten droht ihnen wieder Abschiebung. Die von der IMK getroffene Regelung stellt dabei insofern eine ethisch bedenkliche Forderung dar, als den Betroffenen aufgrund ihres ungesicherten Aufenthalts und hinsichtlich der weiterhin bestehenden Einschränkung der Reisefreiheit zwischen Bundesländern oder sogar Landkreisen (so etwa in Thüringen) die Suche und Aufnahme einer regulären Beschäftigung effektiv erschwert ist. Die ordnungspolitisch motivierte Forderung gegenüber geduldeten Flüchtlingen, die Sicherung des Lebensunterhaltes nun eigenverantwortlich zu organisieren, lässt dabei eine sehr wesentliche ethische Verhältnisbestimmung unberücksichtigt. Auf eine einfache Formel gebracht lautet diese in der Sprache der Ethik bekanntlich wie folgt: Sollen setzt Können voraus. Dem Programm von Selbstmanagement und Lebensunterhaltssicherung muss deshalb vorausgehen, dass wesentliche Grundgüter, Grundrechte, soziale Teilhaberech-

²⁴ Rawls, John: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main 1993, S. 336.

²⁵ „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ *Eine Arbeitshilfe zum gemeinsamen Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht 1998*, Internetressource: <http://www.ekd.de/EKD-Texte/migration/>, Zugriff am 10.10.2006.

te und wirtschaftliche Zugangschancen tatsächlich vorhanden sind. Dies ist bei geduldeten Flüchtlingen jedoch in der Regel nicht der Fall. Es stehen also Nachbesserungen aus, die eine sinnvolle und ethisch gerechtfertigte Regelung des Aufenthaltsrechts zulassen. Dabei sollten auch Flüchtlinge selbst an einem fairen Verfahren der Berücksichtigung ihrer Interessen beteiligt werden, denn es sind „ohne Ausnahme *alle* Menschen, die die Gruppe derjenigen bilden, die ihr Zusammenleben unter Berücksichtigung aller Betroffenen nach Maßstäben der Gerechtigkeit zu regeln haben.“²⁶ Letztlich geht es hier um das gesellschaftliche Projekt einer gerecht gestalteten Integration, das auf dem ethischen Konzept der Autonomieentwicklung und Subjektwerdung des Menschen ruht.

4.1. (Irreguläre) Migration: Fluchtursachen bekämpfen – Legale Aufenthaltchancen schaffen

Dem Problem der „illegalen Migration“²⁷ ist nicht mit einseitigen, innenpolitischen Maßnahmen wie der besseren Sicherung von Grenzanlagen beizukommen. Der Sog, den insbesondere die westeuropäischen Gesellschaften durch ihren Wohlstand ausüben und die Nachfrage von Arbeitskraft in den Bereichen Pflege, Haus- und Landwirtschaft werden anhalten. Deshalb ist es sinnvoll, aufenthaltsrechtliche, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Maßnahmen zu verknüpfen und mit gezielten entwicklungspolitischen Programmen gleichzeitig den Ursachen von Flucht und Arbeitsmigration zu begegnen. Ein solches politisches Konzept hat dabei die übliche Spaltung zwischen den Migrationstypen der Elends- und Fluchtmigration auf der einen Seite und einer Eliten- und Expertenmigration andererseits zu überwinden. Der Eindruck, Armutsmigration sei für eine Volkswirtschaft ungünstig, ja existenzbedrohend, ist ebenso falsch wie die Behauptung, exzellent ausgebildete Führungs- und Fachkräfte stärkten in jedem Fall die Konkurrenzfähigkeit des Standortes Deutschland. Denn Letztere sind häufig gar nicht an einer Mehrung des volkswirtschaftlichen Nutzens etwa durch kontinuierliche Steuerabgaben interessiert; ihr Erfolg misst sich vielmehr an (örtlicher) Flexibilität und eben nicht an der Erfüllung gesellschaftlicher Verantwortung. Entgegen des öffentlichen Eindrucks einer volkswirtschaftlichen Bedrohung, könnte der soziale und ökonomische Benefit durch die Gruppe der so genannten Elendsmigranten höher sein, würden die westlichen Gesellschaften ihnen eine legale, befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zubilligen. Denn gerade durch die illegale Beschäftigung entgehen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialabgaben in immenser Höhe; Gelder, die für die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme unbedingt gebraucht würden. Aus diesem Grund, aber insbesondere auch, um den als Wirtschaftsflüchtlinge denunzierten und ohne rechtlichen Schutz und gesundheitliche Versorgung allein gelassenen illegalen Migranten ein Recht auf Teilhabe und Anerkennung zuzusprechen, ist es notwendig, einen Niedriglohnsektor einzuführen, der Einwanderern die Möglichkeit legaler, befristeter Arbeit eröffnet. Selbstverständlich lässt sich illegale Einwanderung damit nicht gänzlich beseitigen und möglicherweise bleibt der Sog, den westliche Gesellschaften ausüben, sogar auf hohem Niveau erhalten. Trotzdem macht es aus menschenrechtsethischer Perspektive einen deutlichen Unterschied, ob eine Gesellschaft, die auf den „Wirtschaftsfaktor Arbeitsmigration“ nicht verzichten will, dafür die Rechtslosigkeit, Ausbeutung, gesundheitliche Risiken und soziale Desintegration dieser Gruppe in Kauf nimmt, oder aber Regelungen schafft, die ihnen einen effektiven Schutz ermöglicht.

²⁶ Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): *Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit*, Bonn 2005, S. 36.

²⁷ Nochmals: der Begriff der „illegalen Migration“ deutet zwar die Schwierigkeiten an, die mit diesem Status verbunden sind, er ist aber auch unscharf. Denn die Wanderung selbst stellt ja keinen Gesetzesverstoß dar, im Gegenteil: Artikel 13.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte besagt, dass jeder das Recht hat, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren. Die Menschenrechtscharta der Katholischen Kirche, die Sozialenzyklika „*Pacem in terris*“ (1963) deutet sogar ein „Recht auf Einwanderung“ an.

4.1.1. Einwanderungszertifikate?

Bereits an den Grenzen Europas ließe sich durch ein Legalisierungsprogramm das enorme Risiko illegaler Überfahrten und die Gefahr insbesondere für alleinreisende Frauen deutlich mindern. Eingebunden darin wäre der Kampf gegen kriminelle Schleuser, die auch den Tod von Menschen billigen, um ihre Rendite zu sichern. Es wäre sowohl politisch vernünftig, als auch hinsichtlich des Schutzes der leiblich-seelischen Integrität von Menschen in solchen Notsituation sittlich geboten, wenn die für solche illegalen Transaktionen üblicherweise zu zahlenden mehreren tausend Dollar pro Person für eine legale und sichere Form der Einreise eingesetzt würden. Es ist denkbar, dieses Geld sowohl für die Kosten der Reise, die Ausstellung von Visa wie für einen Beitrag in einen staatlichen verwalteten Fonds der Sozial- und Gesundheitshilfe für Arbeitsmigranten aufzuwenden, in den zur Hälfte auch die Arbeitgeber einzuzahlen hätten. Nun ist die Idee solcher Einwanderungszertifikate, auch unter Ökonomen, nicht unumstritten, da befürchtet wird, durch eine solche Maßnahme, die negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des Herkunftslandes damit noch zu verstärken.²⁸ Die Kritik richtet sich v. a. darauf, dass durch Instrumente wie einem Zertifikat der Abzug von Kapital und Wissen („brain drain“) befördert werden könnte. Zunächst spricht aber nichts dagegen, einen solchen Beitrag staatlicherseits je nach durchschnittlicher Leistungsfähigkeit (gemessen am BIP) zu erheben, gerade weil Familien oder manchmal ganze Dorfgemeinschaften in den Herkunftsländern bereit und in der Lage sind, diesen auch zu zahlen. Dies tun sie nicht zuletzt deshalb, weil sie zu Recht auf eine Rendite solcher Investitionen und damit auf Chancen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung hoffen, etwa durch die Förderung von Bildungsmaßnahmen für ihre Kinder oder mikroökonomische Projekte. Doch muss das Interesse eines Aufnahmelandes angesichts möglicher sozialer und ökonomischer Nachteile für die Herkunftsländer gut begründet werden. Denn Migration bedeutet nicht nur Aussicht auf durch Transferzahlungen stimulierte Entwicklungsimpulse²⁹, sondern sie bedeutet immer auch Entwurzelung und Auflösung sozialer, familiärer Zusammenhänge, was insbesondere bei Armuts- und Arbeitsmigration durch Frauen schwerwiegende Folgen für die Versorgung von Kindern oder pflegebedürftigen Familienmitgliedern haben kann. Ein solcher „care drain“ wirkt dabei nicht in Bezug auf die Familie, sondern kann durch die Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Gesundheitssektor die Versorgungssituation eines Großteils einer Gesellschaft in dramatischer Weise betreffen.³⁰ Auf der anderen Seite kann die Abwesenheit von männlichen Familienmitgliedern etwa in traditionell patriarchalen Gesellschaften eine erhöhte (ökonomische) Gefahr für Frauen und zurückgelassene Kinder bedeuten, vor allem dann, wenn Zahlungen unregelmäßig oder gar nicht erfolgen oder sich der Mann vollständig absetzt, um in Europa eine weitere Familie zu gründen.

4.1.2. Ambivalenz der Arbeitsmigration

Die Folgen der legalen wie illegalen Arbeitsmigration sind also mindestens ambivalent, auch was die Effekte auf den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes angeht. Zwar ist davon auszugehen, dass Zuwanderung in die Arbeitsmärkte das vorhandene Arbeitskräfteangebot nicht ersetzt, sondern eher ergänzt (komplementäre Arbeitsmigration), doch dürfen auch die Folgen für die Lohnniveaumentwicklung und die Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz nicht über-

²⁸ Vgl. Rethmann, Albert-Peter: *Asyl und Migration – Ethik für eine neue Politik in Deutschland*. Münster 1996, S. 322.

²⁹ In Ländern wie Eritrea, Jemen, Libanon oder Sudan machen Rücküberweisungen mittlerweile 20-50% des gesamten Volkseinkommens aus. Vgl. dazu: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): *Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit*. Bonn 2005, S. 27.

³⁰ Dazu ausführlich: Deutsche Bischofskonferenz, *Ökonomisch motivierte Migration*, S. 30. Mittlerweile sollen mehr Ärzte aus Malawi in der nordenglischen Stadt Manchester arbeiten, als in ganz Malawi selbst.

sehen werden.³¹ Migration bringt komplexe sozioethische Probleme mit sich, die allerdings häufig in den Ziel- oder Aufnahmeländern generiert und nicht erst durch die wandernden Menschen geschaffen werden. Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften und die durch das erhebliche Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd entstehende Ungleichheit von Lebenschancen, konfrontiert die westlichen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften mit der Forderung von Flüchtlingen nach rechtlicher und sozialer Anerkennung, nach fairen Chancen und gerechten Löhnen wie nach transparenten politischen und rechtlichen Konzepten einer (temporären) Integration. Insbesondere im Spannungsfeld von illegaler Migration, Menschenrechtsschutz und verdeckten Arbeitsmärkten ist eine gerechte Gestaltung der Zuwanderung angezeigt. Eine solche Politik muss Kriterien für die Anzahl und Qualifikation von Migranten, die ein Land aufnimmt, transparent machen, die Gründe für armutsbedingte Arbeitsmigration verringern, legale Aufenthaltsmöglichkeiten und damit effektive Schutzräume für die Betroffenen schaffen und alle Regelungen, von denen Migranten im Exilland betroffen sind, ihnen gegenüber rechtfertigen. Gerade illegale Migration kann nicht durch bloße Abwehr, sondern nur durch eine international abgestimmte, integrierte Arbeits- und Migrationspolitik gesteuert oder verhindert werden, die das Recht auf Auswanderung und die menschenrechtlichen Ansprüche von Migranten mit den legitimen Interessen eines Staates an sozialem Frieden, volkswirtschaftlicher Prosperität und demographischer Stabilisierung in Einklang zu bringen versucht.

4.1.3. Nutzenkalküle versus Menschenrechtsorientierung

Die Politik auf europäischer Ebene ist hier durch die Vorschläge der EU-Kommission bei der Afrikakonferenz in Rabat im Juli 2006 sowie durch die Konferenz europäischer und afrikanischer Transitstaaten in Tripolis im November 2006 wichtige Schritte vorangekommen. Erstmals wird hier eine Doppelstrategie bei der Bekämpfung illegaler Migration vorgeschlagen: einerseits durch die Bestrafung der Täter, also der Schleuser und der Arbeitgeber, die von illegaler Arbeit durch Hungerlöhne profitieren sowie andererseits durch die Einführung europaweit geltender, einheitlicher Regeln bei der Vergabe kurzzeitiger Visa und Arbeitserlaubnisse. Diese politischen Vorschläge verdienen auch auf nationalstaatlicher Ebene einer ernsthaften Diskussion. Es gilt, die Verquickung eines sicherheitspolitisch motivierten Bedrohungsdiskurses und die Debatte um die Chancen und Möglichkeiten einer geregelten Migration in die europäische Union zu entflechten. Dabei darf nicht aus dem Blick geraten, dass eine Diskussion um eine gerechte Migrations- und Integrationspolitik, die zuvörderst auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen des Einwanderungslandes abzielt, das ethische Argumentationsniveau unterbietet. Denn unabhängig davon, inwieweit Migration etwa zur Reproduktion wirtschaftlicher Güter und zum Abbremsen der demographischen Entwicklung nützlich ist, stehen aus ethischer Sicht zunächst die fundamentalen Menschenrechte auf Leben, Nahrung, Freiheit, Sicherheit und auf Schutz vor Diskriminierung und Ausbeutung auf dem Spiel. Insofern hat sich eine ethisch inspirierte Migrations- und Integrationspolitik nicht, zumindest aber nicht ausschließlich von utilitaristischen Erwägungen zum Ermessen des größtmöglichen Glücks einer Gesellschaft leiten zu lassen. Vielmehr muss sie daran gemessen werden, inwieweit sie den individuellen Schutz- und Entfaltungsrechten des Menschen Geltung verschaffen, wie sie etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention oder im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (ICESCR) festgehalten sind. Insbesondere der vor vierzig Jahren, am 19. Dezember 1966 verabschiedete ICESCR verlangt von den Vertragsstaaten, ausreichende Arbeitsmöglichkeiten wie gerechte und sta-

³¹ Deutsche Bischofskonferenz, *Ökonomisch motivierte Migration*, S. 31 f.

tuserhaltende Arbeitsbedingungen (Art. 6 und 7) zu fördern, das Recht auf Soziale Sicherheit anzuerkennen (Art. 9) und Zugänge zur Bildung zu schaffen, die wiederum auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein muss (Art. 13). Die Lebens- und Arbeitssituation der Menschen ohne Aufenthaltsstatus, die auf mindestens eine Million geschätzt wird sowie die aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bedingungen von geduldeten Flüchtlingen in Deutschland sprechen diesen normativen Vorgaben Hohn.

Freilich sind bloße Zuwanderung und die beabsichtigte Teilnahme am ökonomischen Prozess einer Aufnahmegesellschaft allein noch keine ausreichenden menschenrechtsethisch relevanten Tatbestände. Genauso wenig lässt sich das menschliche Leid von Armuts-, Umwelt- und Kriegsflüchtlingen durch Einwanderungspolitiken einzelner Staaten dauerhaft mindern. Wohl aber stehen die europäischen Staaten in der Verantwortung, für den durch (welt-) wirtschaftspolitische Maßnahmen, durch erhöhten Ressourcenverbrauch und die damit zusammenhängende Umwelt- und Klimabelastung sowie durch eine erhöhte Nachfrage nach preiswerten Arbeitskräften zum Teil selbst initiierten Wanderungsdruck ethisch vertretbare Lösungen zu finden. Dabei reicht es nicht aus, das Recht des Staates auf Grenzkontrollen und Zurückweisungen von Flüchtlingen zum Schutz der demokratischen Ordnung zu proklamieren. Zwar ist ein solches Recht legitim, insoweit es tatsächlich der Sicherung des inneren Friedens und der sozialen Stabilität dient. Solange aber eine ökonomisch motivierte Migration in die europäische Union die Funktionalität von sozialen Gemeinwesen und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Staaten nicht nachweislich beeinträchtigen, besteht kein Grund, die Freiheit von Migranten einzugrenzen.³²

4.1.4. *Fundamentalnorm Menschenwürde*

Eine Gestaltung der Arbeitsmigration zu beiderseitigem Vorteil ist dabei von der Asyl- und Flüchtlingspolitik insofern zu unterscheiden, als dass eine gegenseitige Aufrechnung der Aufnahmequoten ethisch nicht zulässig ist. Die Regelung zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung, die zum Zwecke der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit erfolgt, muss zwar transparent sein, sie kann jedoch nach utilitaristischen Kriterien, also hinsichtlich des volkswirtschaftlichen Interesses und der Leistungs- und Aufnahmefähigkeit des Einwanderungslandes, gestaltet werden.³³ Die politische Gestaltung des Aufenthaltsrechtes aus politischen, humanitären und völkerrechtlichen Gründen leitet sich hingegen von individuellen Schutzrechten ab, die universale Geltung besitzen und subjektiv einklagbar sein müssen. Der Schutz der Menschenwürde, die durch die Menschenrechte zur Geltung gebracht wird, ist eine vorpositive, universal gültige und jede staatliche Autorität unbedingte bindende Fundamentalnorm. Deshalb können Menschenrechte, insbesondere die auf Schutz des Lebens und körperliche Unversehrtheit, nicht durch ein staatliches Rechtssystem zur Disposition gestellt oder aufgeweicht werden.³⁴ Die lebensbedrohliche Situation von Bootsflüchtlingen vor den Küsten Europas, die Lage der als illegal geltenden Migranten innerhalb des Staatenverbundes sowie die Gefährdung mancher Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland oder im Falle einer Abschiebung in ihr Heimatland machen deutlich, in welchem Maße die Schutzpflicht

³² Vgl. Deutsche Bischofskonferenz, *Ökonomisch motivierte Migration*, S. 40. Diese Interpretation einer offenen Aufnahmepolitik im Bereich ökonomisch motivierter Migration berücksichtigt allerdings deren negative Wirkungen auf die Herkunftsländer sowie das Vorhandensein einer tatsächlichen Nachfragesituation im Wirtschaftssystem des Aufnahmelandes.

³³ Vgl. Rethmann, *Asyl und Migration*, S. 318 f.

³⁴ Vgl. Lob-Hüdepohl, Andreas: *Ethische Grundlagen in der Arbeit mit Menschen in Illegalität*, in: Joachim Sikora u. a. (Hrsg.): *Menschen in der Illegalität. Sozialarbeit in Grenzsituationen*. Bad Honnef 2004, S. 129-142, S. 131.

des Staates für die Unversehrbarkeit der Menschenwürde der Konkrektion in wirksames politisches Handeln bedarf.

4.2. Integration par cum pari: Auf dem Weg zu einer verantwortlichen Inklusionsgesellschaft

Die Debatte um Migration hat sich zu der Frage hin ausgeweitet, wie die temporäre Aufnahme von Zuwanderern durch Prozesse und Politiken der Integration abgelöst werden kann, sei dies einem Recht auf Einwanderung oder dem ökonomischen Interesse der Aufnahmegesellschaft geschuldet. Dem Verständnis von Integration sind unterschiedliche normative Konzepte vorgelagert, die in Begriffen wie Assimilation, Inkorporation, Einbürgerung oder Inklusion ihren Ausdruck finden. Diesen Einschätzungen ist bei aller Unterschiedlichkeit gemein, dass sie nach den Kriterien gelingender Eingliederung in ein Gemeinwesen, nach den Anerkennungsökonomien von Gesellschaften und nach dem Verhältnis von Rechten und Pflichten fragen, die sich für den Staat und das eingewanderte Individuum im Integrationsprozess ergeben. Assimilation meint die Anpassungsleistung eines Einzelnen oder einer Gruppe an den institutionalisierten sozialen Erwartungen.³⁵ Die Forderung nach einer solchen einseitigen Leistung der Migranten findet in manchen politischen Debatten Widerhall, etwa weil angenommen wird, dass ausschließlich mit der Ausrichtung der Lebensführung an den sozialen und normativen Kontexten des Aufnahmelandes eine Teilhabe an den Ressourcen wie Arbeit, Gesundheit, Bildung oder Gesundheit erreicht werden könne.³⁶ Demgegenüber steht das Konzept der Inklusion und der Inkorporation, das die Aufnahmebereitschaft und die sozialen Strukturbedingungen gelingender Integration in die politische und normative Bewertung aufnimmt. Durch eine solche Betrachtungsweise wird die Verantwortungspflicht des Staates und seiner Akteure in den einzelnen Bereichen der Lebensführung moderner Gesellschaften (Politik, Wirtschaft, Gesundheit, Erziehung, Religion) in den Blick gerückt. Integrationsverhältnisse lassen sich also sowohl am Grad einer gemeinsamen wahrgenommenen Verantwortung für den Einbezug von Fremden in eine bestehende Sozialstruktur, wie auch am Grad der Teilhabe von Migranten an gesellschaftlichen Gütern bemessen. „Eingeschränkte Inklusion bzw. Exklusion gilt dabei als Indiz unvollständiger Inkorporation und damit mangelhafter Anerkennung [...]“³⁷ Anerkennung meint hier nicht nur das bloße Einverständnis mit kultureller Pluralität, sondern die faktische Teilhabe an den zivilen, politischen und sozialen Rechten von Migranten als Bürger (citizens). Das normative Kriterium für eine gelingende Aufnahme von Migranten sind die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um Zugänge zu anerkenntnisrelevanten, inklusionsermöglichenden und statuserhaltenden Ressourcen wie Arbeit, Bildung und Gesundheit zu eröffnen und zu erhalten. Soziale Integration kann dabei nicht verstanden werden als ein abschließbarer Prozess, sondern allenfalls als „Ergebnis eines Zusammenspiels zwischen in sich differenzierten sozialen Bereichen“³⁸.

Das Problem von Inklusion und Integration wird also nicht schon durch die bloße Konfrontation mit dem „unbekannten Fremden“ relevant, sondern insbesondere dann, wenn es den sozialen Status der Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit eines Fremden zu einer sozialen Gruppe betrifft. Anders gesagt: erst mit der Frage, wie die Stellung des Fremden, der nicht (mehr) wandert, sondern sich – auf nicht bestimmte Zeit – niedergelassen hat, gesellschaft-

³⁵ Bade, Klaus J. / Bommes, Michael (Hg. für den Rat für Migration), *Migration - Integration - Bildung. Grundfragen und Problembereiche*, IMIS-Beiträge, 23/2004, S. 8.

³⁶ Vgl. Bade/Bommes, *Migration - Integration - Bildung*, S. 8 f.

³⁷ Bade/Bommes, *Migration - Integration - Bildung*, S. 11.

³⁸ Bade/Bommes, *Migration - Integration - Bildung*, S. 15.

lich wahrgenommen und bewertet wird, beginnt der öffentliche Diskurs über Integration und Assimilation sowie über wirtschaftliche und soziale Folgen von Einwanderung.³⁹

4.2.1. Integration ist eine soziale Herausforderung

In der Diskussion um die Fragen von kultureller Integration als Teilhabe am Symbolsystem und an den grundlegenden Normen und Werten einer Gesellschaft, gerät häufig aus dem Blick, dass nicht gelungene Integration nicht zuerst ein ethnisches oder kulturelles Problem, sondern eine soziale Herausforderung ist. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigte zuletzt deutlich, in welchem Maße Migrantinnen und Migranten von sozialem Ausschluss, Armut und Desintegration betroffen sind.⁴⁰ Sie gehören häufig zu der Gruppe, bei denen Einkommensarmut, Unterversorgung und oftmals eine schlechte gesundheitliche Situation zusammen treffen. In welcher Weise dabei solche Benachteiligungen auch immer sichtbar werden, der innerpsychische Effekt ist häufig derselbe. Mit dem Gefühl, dass der eigene Beitrag am ökonomischen oder politischen Prozess weder als aktiver Teilnehmer und Gestalter, noch als Konsument von besonderer Bedeutung ist, sinkt das Maß der Selbstwertschätzung und damit eine der wichtigsten Ressourcen für Integrationsinitiative. Das vermeintliche ethnische Problem entpuppt sich als ungelöste soziale Frage: nicht die „Parallelgesellschaften“ in Berlin-Neukölln und woanders stehen der Integration im Weg, sondern die dort herrschenden Perspektivlosigkeiten und Armutsverhältnisse. Sie sind auch ein Ergebnis verweigerter Anerkennung durch die Mehrheitsgruppe. Eine Gesellschaft, die sich dem Integrationsprozess öffnen will, benötigt deshalb zunächst die Neujustierung ihrer normativen Grundlagen, also der gerechten Gestaltung von Anerkennungsformen.

Eine Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt und die Solidaritätspotenziale einer Gesellschaft ist die Integration von Migranten nicht zuletzt deshalb, weil mit der gestiegenen Abstiegsangst auch mittlerer Bevölkerungsschichten, ein hoher Druck und Abwertungstendenzen gegenüber schwachen sozialen Gruppen entstanden ist. Die Ergebnisse der Langzeitstudie des Bielefelder Soziologen Wilhelm Heitmeyer zeigen, dass insbesondere fremden- und islamfeindliche Einstellungen sowie die Einforderung von Etabliertenrechten⁴¹ in der deutschen Bevölkerung zugenommen haben.⁴² Ihre radikalsten Ausformungen, die der (gewalttätigen) fremdenfeindlichen Übergriffe, sind trotz erheblicher Anstrengungen des Bundes, etwa durch das Civitas-Programm gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie durch bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene nicht zurückgegangen. Der Verfassungsschutzbericht 2005 des Bundesinnenministeriums zeigt im Gegenteil einen Anstieg fremdenfeindlich motivierter Gewalt.⁴³ Auch die Wahlerfolge der rechtsextremen NPD in zwei Landtagen und den kommunalen Parlamenten insbesondere in Ostdeutschland machen deutlich, in welchem Maße die Gefahr für Flüchtlinge und Migranten zunimmt, Opfer einer Gewalttat zu werden. Dabei sind häufig gerade diejenigen ein bevorzugtes Angriffsziel, die aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status' den geringsten Grad an Schutz und Anerkennung besitzen: Asylbewerber und Flüchtlinge in so genannten Gemeinschaftsunterkünften. Diese liegen – gerade im Osten Deutschlands – häufig vor den Toren einer Stadt in ehemaligen Kasernen, ohne Anschluss an den Nahverkehr oder kommunale Einrichtungen und damit jenseits öffentlicher Wahrnehmung. Diese Form politischer Isolierung und Gettoisie-

³⁹ Dallmann, *Das Recht*, S. 280 f.

⁴⁰ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): *Lebenslagen in Deutschland- 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin 2005, S. 157-171.

⁴¹ Im Sinne von: „Wir waren zuerst hier und haben dementsprechend Vorrechte bei der Verteilung von Ressourcen.“

⁴² Heitmeyer, Wilhelm/ Hüpping, Sandra: Auf dem Weg in eine inhumane Gesellschaft, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21/22. Oktober 2006, S. 13.

⁴³ Bundesministerium des Innern: *Verfassungsschutzbericht 2005*. Berlin 2006, S. 35 f.

rung erhöht das Risiko für Flüchtlinge, Opfer zu werden, denn die Ausgliederung aus dem schützenden Sozialraum macht sie als Gruppe „multi-symbolisch unterscheidbar“⁴⁴ und verletzungsoffen. Es ist angesichts der sich ausweitenden Gewalt gegen schutzlose Flüchtlinge und Migranten, aber auch gegen behinderte Menschen, linksalternative Jugendliche oder Personen jüdischen Glaubens fragwürdig, die Bundeshilfen für Bildungsprogramme und Opferhilfeprojekte (z. B. mobile Beratungsstellen) in der jetzigen Form auslaufen zu lassen und sie in die Verantwortung kommunaler Entscheidungsträger zu geben. In einer die soziale wie rechtliche Unterstützung gefährdeter Menschen betreffenden Frage politischer Gestaltung, ist die Planung und Steuerung durch übergeordnete staatliche Handlungsakteure unentbehrlich. Hier wird das in der Sozialethik prominente Subsidiaritätsprinzip wirksam, das nicht nur *zugunsten*, sondern auch *gegen* die Verlagerung von Gestaltungsaufgaben auf kleinräumige Lebenskreise und Institutionen spricht, wenn anstehende Ordnungsprobleme der Gesellschaft durch sie nicht gelöst werden können.⁴⁵

Insofern ist es zwar richtig, dass ein Integrationsprojekt nur durch die „strukturierte Einbindung zivilgesellschaftlichen Engagements“⁴⁶ gelingen kann, es bedarf aber einer grundsätzlichen politisch-strategischen Richtungsentscheidung in Bund, Ländern und Kommunen und der konsequenten Förderung von Netzwerken und Initiativen, die das fachliche Know-how bereitstellen und keiner parteipolitischen Raison folgen müssen. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz sind gute Ansatzpunkte für eine koordinierte Integrationspolitik sichtbar geworden, aber für eine erfolgreiche Integration ist es notwendig, Exklusionstendenzen und Inklusionshemmnisse wirkungsvoll zu überwinden.

4.2.2. *Inklusion als moralischer Dialog*

Integration wird zu einem Inklusionsprozess, wenn die Aufnahmegesellschaft bereit ist, nicht nur das Fremde in das unverändert Eigene aufzunehmen, sondern ihre normativen Konzepte und die vermeintlichen Unverrückbarkeiten eigener kultureller Muster und moralischer Überzeugungen einer Revision und damit auch einer Veränderung zu unterziehen. Das kann durchaus im Rahmen eines starken Nationenverständnisses geschehen. So hat etwa Micha Brumlik ein politisch-ethisches Konzept des Vorrangs einer nationalen Kultur entworfen, das ausdrücklich eine multikulturalistische Intuition hat und durch den Sozialstaat als institutionalisierte Form der Solidarität gestützt wird. Unter Multikulturalismus versteht Brumlik allerdings kein beliebiges Nebeneinander ethnischer Kulturen, sondern die Aufnahme bedeutsamer Teile der Kultur der Immigranten in die eigene, in sich spannungsreiche und widersprüchliche nationale Kultur. Dieser Prozess setzt voraus, dass sich die nationale Kultur nicht gegen „die Aufnahme der Perspektive von Minderheiten, bisher unterdrückter historischer Erfahrungen oder gar neuer gesellschaftlicher Entwicklungen abschotten“⁴⁷ darf.

Inklusion kann gelingen, wenn es zu einer wechselseitigen Veränderung monokultureller Strukturen durch das Zulassenkönnen von gegenläufigen Erfahrungen kommt. Inklusion lässt sich als moralischer Dialog von Gesellschaften verstehen, der ein Selbstverständnis von Personen voraussetzt, die ihrerseits nur durch affektive Bindungen an Gemeinschaften, Werte und kulturelle Muster eine dialogfähige Identität haben ausbilden können. Mit Hans Joas kann davon gesprochen werden, dass gelingende Inklusionsverhältnisse eine narrative, also eine

⁴⁴ Vgl. Söllner, Alfons: „Asylkrise“ und Demokratie in Deutschland, in: *Mittelweg* 36, 3/1994, S. 30-38, 33.

⁴⁵ Vgl. Horner, Franz: *Ethische Kriterien für die Entwicklung sozialer Grundrechte*, in: Anselm Hertz u. a. (Hrsg.): *Handbuch der christlichen Ethik*, Bd. 3. Freiburg im Breisgau 1982, S. 221-236, 226.

⁴⁶ Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: *Migration und Integration – Erfahrung nutzen – Neues wagen*, Berlin 2004, S. 12.

⁴⁷ Brumlik, Micha: *Selbstachtung und nationale Kultur*, in: Kiesel, Doron: *Die Erfindung der Fremdheit*, Frankfurt am Main 1999, S. 17-36, 31 f.

auf Erzählung beruhende, Struktur aufweisen. Das bedeutet, dass das Vorhandensein guter Gesetze als normativ-obligatorischer Rahmen allein die Überwindung von Fremdheit nicht garantieren kann. Vielmehr spielt eine Rolle, in welchem Maße eine Gesellschaft von den Werten eines gleichberechtigten, interkulturellen Dialogs überzeugt ist. Nach Hans Joas haben gerade Werte einen attraktiv-motivierenden Charakter, sie veranlassen die Adressaten, moralisch legitim zu handeln.⁴⁸ Werte entstehen dabei in Erfahrungen der Selbstbildung und Selbsttranszendenz. Das bedeutet: ob und wie ich mich an einen Wert binde, hängt nicht allein von gut überlegten Entscheidungen und Begründungen innerhalb einer rationalen Debatte ab, sondern auch von den tief im Gefühlsleben verankerten Erfahrungen der Identitätsbildung. Gewiss reicht es nicht aus, sich dabei allein an der Idee des Guten, also an einer idealen Vorstellung einer Inklusionsgemeinschaft zu orientieren, denn es bedarf auch der abwägenden Vergewisserung der Handlungsziele. Aber ein solches Nachdenken über ein gerechtes Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern ist – will es als moralischer Dialog allen Betroffenen eine faire Beteiligung ermöglichen – auf die erzählte Erfahrung der Fremden angewiesen. Ein Kriterium für eine verantwortliche Inklusionsgesellschaft ist damit benannt: die Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern in die institutionalisierten Formen legislativer und exekutiver Entscheidungsprozesse. Dies kann gewährleistet werden durch die konsequente Einbindung von Repräsentanten der unterschiedlichen Migrantengruppen im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren, in relevante kommunale und gemeinwesenbezogene Entscheidungsprozesse oder in Härtefallkommissionen u. ä.

Dass die derzeitige Debatte um Integration von Zuwanderern in die bundesdeutsche Gesellschaft häufig durch Konflikte, oder besser, durch das besondere Hervorheben von Konflikten, gekennzeichnet ist, beweist nicht nur, dass es sich um eine Kollision von Interessengegensätzen, sondern auch und gerade um Aushandlungsprozesse auf der Basis moralischer und normativer Motive handelt. Der politische Konflikt um Integration hat eine sozioethische Relevanz, weil es um Fragen des Gemeinwohls, um die (Neu-)Verteilung von Ressourcen und um die Orientierungskraft von Werten und Normen geht. Es stehen also sowohl die moralische Anerkennung einer bisher marginalisierten Gruppe wie auch die Begründung von Kriterien für die gerechte Gestaltung sozialer Institutionen im Fokus einer Ethik der Integration.

Die derzeitigen Integrationsdiskurse in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern verdeutlichen, dass es notwendig ist, einen auf Dauer angelegten moralischen Diskurs zu führen. Er sollte umsichtig moderiert, ebenso konfliktoffen wie zusammenführend und nach fairen Regeln gestaltet sein. Das von der Bundesregierung begonnene Gespräch im Rahmen des ersten Integrationsgipfels ist ein erster richtiger Schritt. Er kann aber nur wirkungsvoll sein, wenn der Prozess auf eine Verstetigung hin angelegt ist, auf kleinere Einheiten wie Kommunen oder zivilgesellschaftliche Gruppen ausgeweitet wird und auch die Integrationshürden in den Blick nimmt, die die Aufnahmegesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten aufgestellt hat. Solche Hürden bestehen in fehlenden Anerkennungsmustern in den Bereichen Arbeit, Bildung und soziale, politische wie kulturelle Teilhabe. Zudem wird sich der Erfolg eines öffentlichen Dialogs daran messen, in welchem Maße es gelingt, nicht in einem rationalen Abwägen bloßer Fakten zu verharren, sondern auch die Substanz spezifischer Werte der Gesellschaftsmitglieder und die Bindungen an diese zu thematisieren. Gemeinschaftliche Bindungen und Werte können durch solche Meta-Dialoge, die die Auseinandersetzungen der verschiedenen Gemeinschaften in ein übergeordnetes Gespräch überführen,

⁴⁸ Joas, Hans: *Die Entstehung der Werte*, Frankfurt am Main 1999, S. 288.

bekräftigt oder geschaffen werden.⁴⁹ Voraussetzung für eine interkulturelle Verständigung ist natürlich, dass es zu einer Einigung auf die Regeln des Dialogs, also zu einer gemeinsamen Sprache kommt und dass alle potentiell an einem Gespräch Beteiligten zuvörderst die grundlegende Bereitschaft mitbringen, sich auf ein solches Gespräch überhaupt einzulassen.⁵⁰ Die Bedingungen dafür sind in Deutschland in den vergangenen Jahren günstiger geworden, insofern ist angezeigt, den begonnenen Lern- und Anerkennungsprozess konsequent fortzuführen und das politische Handeln entsprechend auszurichten. Die Aushandlung von Fairnessregeln im interkulturellen Dialog darf dabei nicht auf die Gruppe „etablierter“ Migranten beschränkt bleiben, denn nicht zuletzt der Blick auf die Situation der (irregulären) Arbeitsmigranten und Flüchtlinge innerhalb des europäischen Staatenverbundes drängt zur Entwicklung ethischer Kriterien für eine gerechte *Politik temporärer Integration*.

Eine Minimalbedingung eines gerechten Dialogs ist – neben den Kriterien der Wahrhaftigkeit, der Offenheit für Selbstkritik, der Lernbereitschaft und des Respekts für die Wertbindungen Anderer – dass die am Gespräch Beteiligten einander gleichgestellt sind, also ein höchstmöglicher symmetrischer Charakter bezüglich der rechtlichen und sozialen Anerkennung herrscht. Integration gelingt nur durch einen Dialog zwischen Gleichgestellten (*par cum pari*)⁵¹. „Kein demokratischer Staat kann die Etablierung dauerhafter Statusunterschiede zwischen Bürgern und Fremdlingen zulassen (auch wenn es Übergangsstadien von einer zur andern politischen Identität geben kann). Die in ihm lebenden Personen sind der Autorität dieses Staates entweder unterworfen, oder sie sind es nicht; wenn sie ihr unterworfen sind, dann müssen sie bei dem, was ihre Obrigkeit tut, ein Mitspracherecht und letztlich sogar ein gleiches Mitspracherecht haben.“⁵²

5. Prinzipien und Handlungsempfehlungen

Aus ethischer Sicht ergeben sich im Kontext der oben in unterschiedlichen Facetten angerissenen Diskussion um Migration und Integration folgende grundsätzliche Forderungen und Handlungsempfehlungen.

5.1. Wege öffnen – mehr Freiheit wagen

Migration ist ein Signum der Menschheitsgeschichte. Migranten haben zu allen Zeiten wesentliche Beiträge zum Aufbau der europäischen Gesellschaften, ihrer Kultur und Wertegemeinschaft geleistet. Die Zahl der Menschen, die zwischen den Ländern und Kontinenten wandern wird in Zukunft auf Grund von Entwicklungsunterschieden, der demographischen Herausforderung sowie von Kriegen, Ressourcenknappheit und Demokratiedefiziten zunehmen. Der erste Schritt hin zu einer Inklusionsgesellschaft ist die Anerkennung dieser Tatsache.

Der Migrationsexperte Antione Pécoud von der UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) stellte auf einer Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen im Mai 2006 in Berlin seine visionären Perspektiven einer „Migration ohne Grenzen“ vor.⁵³ Er plädiert darin für ein umfassendes Recht auf Mobilität und stützt sich

⁴⁹ Adloff, Frank/Bauschke, Martin: Normen - Werte - Moralische Dialoge. Ein interdisziplinärer Dialog. Opusculum Nr. 6, hrsg. vom Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung. Berlin 2006, S. 17.

⁵⁰ Adloff/Bauschke, *Normen - Werte - Moralische Dialoge*, S. 18 f.

⁵¹ Vgl. dazu: Leonard Swidler: Interreligiöser und interideologischer Dialog. In: Pastoraltheologie. Monatszeitschrift für Wissenschaft und Praxis in Kirche und Gesellschaft, Vol. 75, 1986, S. 315-317.

⁵² Walzer, Michael: Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1993, S. 105.

⁵³ Pécoud, Antoine: *Migration ohne Grenzen*, dokumentiert in: Bevölkerung & Entwicklung. Informationsdienst der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 60/2006, S. 5-8 (gemeinsam mit Paul de Guchteniere).

dabei auf die wichtige, aber weithin unbeachtete Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder. Darin wird festgestellt, dass die Menschenrechte von Migranten unabhängig von ihrem jeweiligen Status weltweit gewährt werden müssen und Menschen, die aufgrund wirtschaftlicher oder politischer Gründe wandern, einen besonderen Schutz benötigen. Pécoud erinnert daran, dass dieses im Jahr 2003 in Kraft getretene Übereinkommen bislang erst von 34 Staaten ratifiziert worden ist – darunter keinem einzigen westlichen Industriestaat.⁵⁴ Es ist Aufgabe der Europäischen Union, diesem Dokument durch einen abgestimmten Ratifizierungsprozess ein stärkeres Gewicht zu verleihen, damit ein menschenrechtsbasierter Ansatz der politischen Gestaltung von Migration weiterentwickelt werden kann. Das Recht auf Auswanderung, das für viele Flüchtlinge faktisch die Basis zur Durchsetzung ihrer menschenrechtlichen Ansprüche darstellt, muss konsequenterweise durch die grundlegenden Rechte auf Mobilität und auf Einwanderung ergänzt werden. Dies kann sicher nur schrittweise geschehen und muss mit den Souveränitätsrechten des jeweiligen Einwanderungslandes oder eines Staatenbundes wie der Europäischen Union abgewogen werden. Es gilt aber insgesamt, mehr Freiheit für diejenigen zuzulassen, die unter Unfreiheit und Armut leiden und zur Wahrnehmung ihrer unverlierbaren Menschenrechte zur Migration gezwungen sind. Zukünftige Migrationspolitik kann nur eine *Politik der durchlässigen Grenzen* sein und lässt sich, wie die Erfahrungen des europäischen Einigungsprozesses beweisen, ohne Ängste gestalten. Denn Migration generiert nachweislich Chancen und Ressourcen sowohl für Einwanderer, als auch für ein Aufnahmeland. Den Herausforderungen und Gefahren die sie sicher auch bergen kann, ist langfristig jedenfalls nicht mit Maßnahmen der Grenzsicherung zu begegnen, denn diese beinhalten nicht nur technische, sondern auch „menschliche Kosten“ und könnten letztlich zu einer realen Bedrohung der liberalen Prinzipien und Freiheitsrechte werden.⁵⁵ Durchlässigkeit bedeutet auch, Migranten den Zugang zu einem gestuften rechtlichen Anerkennungsprozess mit dem Ziel einer vollen politischen Mitgliedschaft zu ermöglichen.

5.2. Migration als Entwicklungsimpuls

Migration kann nur gewünscht sein, wenn Menschen auf Grund einer freien Wahl und persönlicher Entscheidungen abwandern, um in den Aufnahmeländern am Arbeitsmarkt teilzuhaben und ihre Fähigkeiten zu entfalten. Aufnahmestaaten und der privatwirtschaftliche Sektor tragen Verantwortung für eine globalisierte Wirtschaft und damit auch für Wanderungsprozesse, die sich mit dem grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Kapital ergeben. Regierungen und Arbeitgeber haben begleitende, (zeitliche befristete) Migrationsprogramme zu entwickeln, die es ermöglichen, dass Menschen nicht zu Opfern, sondern zu Teilhabern des globalisierten Arbeitsmarktes werden. Migration stößt Entwicklungen an, die anerkannt und unterstützt werden müssen. Migranten sind Entwicklungshelfer: sie leisten bedeutende Beiträge, um die Verringerung der Armut in den Herkunftsländern und wirtschaftliche Prosperität in den Aufnahmeländern zu erreichen.⁵⁶

5.3. Konsequente Menschenrechtspolitik

Die Gestaltung von Migration ist eine wesentliche Herausforderung westlicher Gesellschaften. Dabei kann und darf „Steuerung“ aber nicht auf eine einseitige Begrenzung von Migration hinauslaufen. Migrationspolitik darf nicht ausschließlich als Ordnungspolitik verstanden werden. Es sollte vordergründig also nicht um eine Abwehr von „Flüchtlingsströmen“, son-

⁵⁴ Vgl. Pécoud, *Migration ohne Grenzen*, S. 6.

⁵⁵ Vgl. Pécoud, *Migration ohne Grenzen*, S. 6.

⁵⁶ Vgl. dazu ausführlich: *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration*, dt. Ausgabe hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2006. Internetressource: <http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf>

dem ihr Ziel hat allererst in der Bekämpfung von Fluchtursachen zu liegen. Es ist widersprüchlich und ethisch unzulässig, einerseits Migrationsdruck zu erzeugen – v. a. durch die Nachfrage nach preiswerter Arbeitskraft oder durch Folgeerscheinungen von hohem Ressourcenverbrauch westlicher, zunehmend auch asiatischer Industrien, wie z.B. Verwüstung, Wassermangel, Kontamination etc., – andererseits gerade jene, die gezwungen sind, bessere Lebensbedingungen zu suchen, an den Grenzen abzuwehren oder politisch zu diskreditieren. Das legitime Interesse eines Staates und der Europäischen Union an der Sicherung ihrer Grenzen und einer Steuerung der Migration darf in keinem Fall die Geltung der Menschenrechte bei Menschen aufheben oder in Frage stellen, die nicht vor individueller Verfolgung, sondern als Umwelt- oder Armutflüchtlinge vor Verelendung fliehen. Der Schutz von Flüchtlingen ist kein Gnadentat von Staaten und kann nicht limitiert werden, er ergibt sich aus den Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Innenminister der EU im Januar 2007 eine Öffnung der Grenzen für legale Zuwanderung und einen geregelten Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt angeregt haben. Ein wichtiger Schritt für eine innereuropäische Solidarität ist dabei die Realisierung gerechter Aufnahmequoten, die sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten messen lassen müssen. Aber auch hier ist darauf zu achten, dass die legitimen Interessen des Staates nicht den humanitären Grundrechten übergeordnet werden. Menschenrechtsethisch sind zuvörderst die Schutzansprüche auch irregulärer Migranten zu achten. Rückführungen müssen deshalb von zwei wichtigen Maßnahmen begleitet sein. Erstens: Bei Abkommen mit Staaten, in die Menschen zurückgewiesen werden, müssen Garantien für die Einhaltung der Menschenrechte bestehen. Und zweitens: die Rückführungen müssen mit realistischen Programmen der Existenzsicherung begleitet werden, damit nachhaltige Chancen für Migranten ermöglicht werden. Letztlich geht es darum, die Anrainerstaaten in Nordafrika zu stabilisieren und wirtschaftlich zu fördern, um Entwicklungsprozesse auch für Mittel- und Ostafrika anzustoßen. Es reicht nicht aus, im Bereich der Grenzsicherung zu kooperieren, sondern es geht um den Ausbau wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, die nicht zuletzt durch konkrete und nachhaltig wirkende Partnerschaften der Europäischen Union mit afrikanischen Staaten entsteht. Dafür ist der Weg von einer national- oder europabezogenen Interessenpolitik zu einer Politik europäischer Solidarität mit Afrika einzuschlagen und Maßnahmen zum Abbau der Schutzzölle und zur deutlichen Aufstockung der Entwicklungshilfe einzuleiten. Migrationspolitik, die vor allem als Grenzsicherungspolitik verstanden wird, ist teuer, ethisch fragwürdig und auf Dauer auch ineffektiv, weil sie die wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Herausforderungen Europas nicht im Blick hat. Die Europäische Union benötigt eine abgestimmte, bedarfsgerechte und menschenrechtlich legitimierte Einwanderungspolitik, die die Fluchtursachen bekämpft, Perspektiven für Migranten schafft, Menschenhandel bekämpft, irreguläre Migration als Realität anerkennt und auf (temporäre) Integration hin angelegt ist.⁵⁷

5.4. Gerechte und transparente Aufnahmeverfahren

Migration, sei diese aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen motiviert, wird auf der Grundlage von gerechten und transparenten Verfahren gestaltet, die öffentlich formuliert und verfassungsrechtlich konsistent sind. Solche Verfahren müssen nachweislich so durchgeführt werden, dass kein Mitgliedsstaat die Menschenrechtskonvention, die UN-Kinderrechtskonvention, die Genfer Flüchtlingskonvention oder andere internationale Schutzmechanismen in Frage stellen oder nur in abgeschwächter Form gelten lassen kann. Es

⁵⁷ Vgl. dazu: Deutscher Caritasverband e.V. Berliner Büro: [Grundlagen einer humanen Asyl- und Migrationspolitik der EU](#). Berlin 2006, S. 1-9.

ist sicherzustellen, dass Rückführungen keine lebensbedrohlichen oder schädlichen Folgen für Flüchtlinge haben, dass Kinder bis zum Alter von 18 Jahren weder in Abschiebungshaft genommen, noch an der Grenze zurückgewiesen werden dürfen, dass das Asylrecht durch ungeeignete Feststellungsprüfungen in EU-Sammellagern oder in „Flughafenverfahren“ nicht zum Gnadenrecht degeneriert und der Rechtsschutz nicht aufgeweicht wird oder dass Bleiberechtsregelungen insbesondere für traumatisierte und alte Menschen sowie für langjährig geduldete Familien und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verbessert werden. Die nationale Migrationspolitik sollte schließlich auf die konsequente Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Flüchtlingen zielen, die seit dem 10.10.2006 volle Rechtskraft entfaltet hat. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge könnte hier ein effektives Monitoring installieren; damit auch bedrohte Menschen, die bisher nicht von der Genfer Konvention erfasst wurden, Schutz eingeräumt werden kann.

5.5. Verantwortung für Schutzlose

Ein weiter menschenrechtsethisch bedeutsamer Aspekt europäischer Migrationspolitik ist der Umgang mit irregulären Migranten. Bezogen auf die Mitgliedsstaaten wie Deutschland bedeutet dies, dass die politische Gestaltung den humanitären Anforderungen wie etwa der medizinischen Grundversorgung, dem Schutz vor Ausbeutung und der Berücksichtigung ebenfalls betroffener Kinder in geeigneter Weise zu entsprechen hat.⁵⁸ Insbesondere die gesundheitliche Versorgung von Männern und Frauen, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität krank werden, ist deutlich zu verbessern. Untersuchungen der AG Gesundheit, einem Zusammenschluss des Forum Illegalität und des Deutschen Instituts für Menschenrechte, haben gezeigt, „dass eine verschleppte beziehungsweise unterbliebene Behandlung schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben und überdies eine besondere Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen kann. Die verzögerte Behandlung verursacht oft sehr viel höhere Kosten als eine rechtzeitige Versorgung der Patientinnen und Patienten.“⁵⁹

Eine weitere verletzbare Gruppe, die mittlerweile die Hälfte der internationalen Migranten darstellen, sind Frauen. Sie sind, insbesondere wenn sie allein wandern oder fliehen müssen, besonderen Gefahren ausgesetzt. Das gilt auch für die Lebenssituationen in den Aufnahmeländern, gerade wenn sie in sozialen Communities oder Arbeitszusammenhängen verhaftet sind, in denen ihnen die Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Ansprüche verwehrt werden. Regierungen, Arbeitsgeber und Akteure der Zivilgesellschaft haben deshalb dem Mitspracherecht und dem Schutz weiblicher Migranten eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

5.6. Gerechte Chancen für Flüchtlingskinder

Die ausländerrechtlichen Vorbehalte der Bundesrepublik gegen die UN-Kinderrechtskonvention führen, wie oben gezeigt wurde, zu einer ungerechten Ungleichbehandlung minderjähriger Flüchtlinge im Bereich der Bildung. Wenn Bildung eine fundamentale Bedeutung bei der Entfaltung der Persönlichkeit hat, dann ist sie auch elementar wichtig für die Entwicklung eines Rechtsempfindens und die Ausbildung moralischer Subjektivität. Bildung ist damit Bedingung der Möglichkeit, Rechtsansprüche erkennen und durchsetzen zu können. Insofern darf das Grundrecht auf Bildung keinem Kind versagt bleiben, unabhängig von der Dauer und dem Status des Aufenthalts. Eine Einschränkung des Rechts auf Bildung unterminiert den Achtungsanspruch des Kindes um seiner selbst willen, sie ist rechtlich in-

⁵⁸ Vgl. Forum Illegalität (Hrsg.): *Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion*. Berlin 2006.

⁵⁹ Empfehlungen der AG Gesundheit zum „Prüfauftrag Illegalität“, in: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php/_c-419/_nr-125/_p-1/i.html, Zugriff am 16.01.2007.

konsistent und ethisch bedenklich. Die ordnungs- und gesellschaftspolitische wie pädagogische Aufgabe, die Situation von Kinderflüchtlingen im Bildungssystem und anderen lebensweltlichen Bereichen zu verbessern, kann sich dabei insbesondere auf zwei Leitideen der Gerechtigkeit stützen: 1. Idee der schützenden Gerechtigkeit als Wahrung der gleichen Würde aller sowie als Ausgleich von Ungleichheit in der Weise, dass benachteiligte Kinder ihre Ansprüche auf Schutz leiblich-seelischer Unversehrtheit und individuelle Förderung im höchstmöglichen Maße zur Geltung bringen können; 2. Idee der Beteiligungs- und Befähigungsgerechtigkeit als Gewährleistung von Teilhabe sowie als Sicherstellung einer weitgehend eigenständigen und selbst verantworteten Lebensführung.⁶⁰

5.7. Soziale Zugehörigkeit

Migration lässt sich nur durch den Prozess der Integration gestalten. Zugewanderte Menschen benötigen rechtliche, soziale und faktische Teilhabechancen an den Anerkennungsmustern einer Gesellschaft, etwa in den Bereichen Arbeit, politische Mitbestimmung oder soziale und kulturelle Kommunikationsnetze. Gleichzeitig gelingt Integration nur mit einer Öffnung und Weiterentwicklung dieser Anerkennungsmuster.⁶¹ Konfliktreiche Auseinandersetzungen sind in diesen Prozess einzukalkulieren. Sie sind kein Störfall, sondern notwendig, um die Differenzkompetenz von gesellschaftlichen Gruppen zu erhöhen und Potentiale einer *Solidarität in Verschiedenheit* zu aktivieren.

Die Erfahrungen in der Migrationssozialarbeit haben gezeigt, dass es notwendig ist, das normative Ziel der sozialen Zugehörigkeit vom Beginn an, also schon mit der Einreise in das Aufnahmeland zu verfolgen. Es sind weiterhin und künftig in stärkerer Form Ressourcen und Angebote notwendig, die einen wechselseitigen Inklusionsprozess nachhaltig unterstützen. Dazu gehören die rasche Klärung des ausländerrechtlichen Status', Zugänge zum geregelten Arbeitsmarkt, Sprachkurse, die Herstellung der Familieneinheit sowie der Zugang zu den Bildungs- und Sozialsystemen, damit Kompetenzzugewinn bzw. Integration in der Aufnahmegesellschaft gelingen können.⁶²

Es ist unübersehbar, dass der Handlungsdruck in der Integrationspolitik, auch und vor allem durch verpasste Chancen politischer Gestaltung in den vergangenen dreißig Jahren entstanden ist. Die Entdeckung Deutschlands als „Einwanderungsgesellschaft“ und der Wandel von einer „ethno-nationalen“ Tradition zu einer differenzkulturellen Selbstbeschreibung, hat einen „Schock“ ausgelöst.⁶³ Dieser Schock aber war das Startsignal zu einer notwendigen Debatte um Inklusion und Exklusion von Zuwanderern und es liegt jetzt in der Verantwortung politischer Entscheidungsträger, die Debatte und die daraus entstehenden politischen Handlungsschritte in verantwortlicher Weise zu gestalten. Auf diesem Weg ist es richtig, die im Zuwanderungsgesetz formulierten Ideen zur Integration für neu eingewanderte Menschen umzusetzen. Diese Maßnahmen müssen aber eine erweiterte Integrationsförderung, also auch Anstrengungen zu einer nachholenden Integration für schon länger im Land lebende, teilweise langjährig bloß geduldete Flüchtlinge und Asylbewerber einschließen.

⁶⁰ Vgl. dazu: Kreß, Hartmut: Kinderrechte als Menschenrechte. Die UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 in ihrem völkerrechtlichen Gehalt heute. In: Zeitschrift für evangelische Ethik 43 (1999), S. 242-246.

⁶¹ Vgl. Bohmeyer, Axel: Anerkennung – Befähigung – Integration. Statement auf dem Symposium Liebe bewegt ... und verändert die Welt am Samstag, 27.01.2007, Internetressource: http://www.icep-berlin.de/fileadmin/templates/images/Texte_ICEP/AB.Vortrag_Brueckenmenschen.pdf, Zugriff am 30.01.2007

⁶² Vgl. Liebfrauenberg-Erklärung der Kirchen am Rhein zu den Herausforderungen von Migration und Flucht. Ergebnis einer Konsultation der Konferenz der Kirchen am Rhein und der Gemeinschaft evangelischer Kirchen in Europa / Liebfrauenberger Kirchengemeinschaft, 10. bis 12. Mai 2004, Liebfrauenberg, Elsass, in: http://www.ekiba.de/images/Liebfrauenbergerklaerung_120504.htm, Zugriff am 29.01.2007.

⁶³ Vgl. Bade, Klaus: Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?, in: APuZ 40-41/2006, S. 3-6.

Für eine kohärente und koordinierte Integrationspolitik ist es notwendig, Exklusionstendenzen und Inklusionshemmnisse nachhaltig zu überwinden. Neben einer Aktivierung zivilgesellschaftlicher Strukturen kommt es jetzt vor allem darauf an, die exekutiven Verwaltungsebenen, seien dies Ausländerbehörden, Sozial- und Gesundheitsämter oder Arbeitsagenturen, durch Förder- und Sensibilisierungsprogramme in konsequenter Weise auf die Anforderungen einer Inklusionsgesellschaft vorzubereiten. Denn integrationsermöglichende Gesetze sind dann nicht ausreichend, wenn ihre Geltung durch integrationshemmende Verwaltungsvorschriften eingeschränkt oder Ermessensspielräume so genutzt werden, dass die Anwendung von Richtlinien und Gesetzen zum Nachteil von Migranten erfolgt. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Fördermöglichkeiten im Rahmen des AsylbLG oder des BSHG versagt bleiben, Anträge auf eine Aufenthaltsverlängerung aus gesundheitlich-humanitären Gründen im Zweifel abgelehnt werden, junge alleinreisende Flüchtlinge an der Grenze abgewiesen oder inhaftiert und nicht, wie es das SGB VIII verlangt, dem Jugendamt gemeldet werden oder wenn Integrationsbemühungen langjährig geduldeter Flüchtlinge durch nach wie vor hohe ausländerrechtliche Hürden doch nur in eine Ausweisung münden.

Inklusionsprozesse anzustoßen und aufrechtzuerhalten bedeutet, Anerkennungsarbeit zu leisten. Wenn es sich in geeigneten Orten und Institutionen entfalten kann, vermag das Konzept der Anerkennung, im Gegensatz zur bloßen Toleranz, Auseinandersetzungen mit den Anderen zuzulassen, die die Voraussetzung für Empathie und wirkliches Verstehen bietet. Anerkennung ist nicht „billig zu haben“, sondern „teuer, weil anstrengend und konflikthaft. Auseinandersetzungen haben aber auch viele Vorteile, weil man einerseits zur Perspektivenübernahme aktiviert wird. [...] Andererseits führen Auseinandersetzungen dazu, dass man sich seiner eigenen Position bewusst wird – und sie entweder verstärkt oder revidiert.“⁶⁴

Einen wesentlichen Beitrag zur verantwortlichen Gestaltung des Inklusionsprozesses leisten die Medien, deren Aufgaben künftig auch darin bestehen könnten, verstärkt in Medienpartnerschaften mit ausländischen Zeitungen oder Fernsehanstalten zu investieren, verstärkt Angebote für Migranten bereitzuhalten oder vermehrt Migranten als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Des Weiteren gelingt Inklusion durch gezielte Begegnungsangebote, sei es im Rahmen von lokalen Bündnissen, durch Stadtteilarbeit oder in Kirchengemeinden. Insbesondere in den Kirchengemeinden liegt möglicherweise noch erhebliches Potenzial zur Aktivierung von Solidaritätsnetzwerken.⁶⁵ Damit sich dies entwickeln kann, bedarf es möglicherweise einer Revision der bisherigen Praxis von Gemeindencaritas und Gemeindediakonie, reicht diese doch oft über die Binnenperspektive nicht hinaus.

5.8. Kulturen der Solidarität

Die Europäische Union und Deutschland benötigen eine kohärente Integrations- und Migrationspolitik, die weniger auf die Gefahren, als deutlicher auf die Chancen von (Zu-) Wanderung hinweist. Diese liegen in der Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, in der zu erwartenden wirtschaftlichen Dynamik und auch und vor allem in der kulturellen Erneuerung unserer Gesellschaften, die nicht ohne Disput und eine lebendige Auseinandersetzung über die normativen Grundlagen des Zusammenlebens sich entfalten lassen wird. Innovative Migrations- und Integrationspolitik zielt auf die Ausweitung des Menschenrechtsregimes und macht Solidarität zu einem Ernstfall. Dabei ist nicht, jedenfalls nicht ausschließlich, eine auf den Einzelfall und enge Sozialräume begrenzte Beistandssolidarität gemeint, so richtig Unterstützungsnetzwerke etwa bei strittigen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen auch sein

⁶⁴ Heitmeyer, *Riskante Toleranz*, S 32.

⁶⁵ Vgl. hierzu das Projekt „Brückenmenschen“ des Erzbistums Paderborn. Internetressource: <http://www.st-hedwigshaus.de/beheimatung.html>

mögen. Mindestens ebenso wichtig ist ein politisches Klima der Solidarität und konkrete rechtliche und soziale Besserstellungen von Migranten, zunächst unabhängig davon, wie lange sie im Land leben. Gerade weil der politisch gestaltete Prozess der Migration und Integration über die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Vitalität und Reproduktivität einer Gesellschaft mit entscheidet, liegt es nahe, Solidarität auch als steuerfinanzierte Investition in einen „Zukunftsfonds Entwicklung und Integration“ zu verstehen.⁶⁶

Eine Kultur der Solidarität kann aber nur dort entstehen, wo misslungene Integrationsanstrengungen nicht für politische Auseinandersetzungen instrumentalisiert und Migrationsprozesse nicht zuerst als Problem oder Gefahr verstanden werden. Es geht darum, über die an Migranten allenthalben gestellten Forderungen nach Integrationsbereitschaft und -bemühungen nicht die Verantwortung der Aufnahmegesellschaft für den Schutz in Not geratener Menschen zu verdrängen. Schließlich braucht es einen neuen Umgang mit kultureller Differenz und den rechtlich gesicherten und tatsächlich durchzusetzenden Abbau von Benachteiligungen. Soziale Inklusion, also der wechselseitige und gleichberechtigt gestaltete Anerkennungsprozess zwischen „Newcomern“ und Eingewesenen, realisiert sich auf der Grundlage des Konzepts der Beteiligungsgerechtigkeit. Diese zielt auf die Verwirklichung politischer Mitgestaltungsrechte, ökonomischer Partizipationsrechte sowie auf den Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten und differenzierte Bildungszugänge. Doch nicht erst die objektive Verfügungsmöglichkeit über materielle Sicherheiten, sondern auch und vor allem subjektive Gefühl, in der Aufnahmegesellschaft auch tatsächlich willkommen zu sein, befähigen zur Ausübung von Freiheit und bilden damit die wesentlichen Kriterien dafür, dass Menschen aktiv an der Gestaltung eines sozialen Gemeinwesens und damit am Prozess der Inklusion mitwirken können.

Literatur

- Adloff, Frank/Bauschke, Martin: Normen - Werte - Moralische Dialoge. Ein interdisziplinärer Dialog. Opusculum Nr. 6, hrsg. vom Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung. Berlin 2006.
- Bade, Klaus J.: Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?, in: APuZ 40-41/2006, S. 3-6.
- Bade, Klaus J. / Bommers, Michael (Hg. für den Rat für Migration): Migration - Integration - Bildung. Grundfragen und Problembereiche, IMIS-Beiträge, 23/2004.
- Brumlik, Micha: Selbstachtung und nationale Kultur, in: Kiesel, Doron: Die Erfindung der Fremdheit, Frankfurt am Main 1999, S. 17-36.
- Bundesamt für Migration und Integration: Illegalität von Migranten in Deutschland, Working Papers, 2/2005.
- Bundesministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht 2005. Berlin 2006.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland- 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005.
- Cyrus, Norbert: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkung – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Oldenburg 2004.
- Dallmann, Hans-Ulrich: Das Recht, verschieden zu sein. Eine sozialetische Studie zu Inklusion und Exklusion im Kontext von Migration, Gütersloh 2002.

⁶⁶ Mit diesen Mitteln könnten mehrere Ziele gelingender Migrations- und Integrationspolitik gefördert werden, z.B. *Patenschafts- und Austauschprogramme*, insbesondere mit Städten, Kommunen, Universitäten und Schulen in Afrika, die über die bisherigen Entwicklungsförderungsprogramme des Bundes hinaus gehen, *Netzwerkstellen*, die die Entwicklung „integrationsfreundlicher“ Städte und Kommunen vorantreiben, *Mikrokredite* für junge Migranten etc.

- Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. dt. Ausgabe des Berichts der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin 2006.
- Deutscher Caritasverband – Referat für Migration: Einführung in das Zuwanderungsgesetz, Freiburg 2004.
- Deutscher Caritasverband e.V. Berliner Büro: Grundlagen einer humanen Asyl- und Migrationspolitik der EU. Berlin 2006.
- Fisch, Andreas: Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Reformvorschläge und Folgenabwägungen aus sozialetischer Perspektive. Münster 2006.
- Fodor, Ralf /Peter, Erich: Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale Mindeststandards - Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung. Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Frankfurt a. M. 2005.
- Forum Illegalität (Hrsg.): Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion. Berlin 2006.
- Heitmeyer, Wilhelm: Riskante Toleranz. Moralgesättigt und gefährlich attraktiv, in: Migration und Soziale Arbeit 1/2003, S. 32-34.
- Heitmeyer, Wilhelm/ Hüpping, Sandra: Auf dem Weg in eine inhumane Gesellschaft, in: Süddeutsche Zeitung vom 21./22. Oktober 2006, S. 13.
- Horner, Franz: Ethische Kriterien für die Entwicklung sozialer Grundrechte, in: Anselm Hertz u. a. (Hrsg.): Handbuch der christlichen Ethik, Bd. 3. Freiburg im Breisgau 1982, S. 221-236.
- Joas, Hans: Die Entstehung der Werte, Frankfurt am Main 1999.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): „...und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Eine Arbeitshilfe zum gemeinsamen Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht 1998, Internetressource: <http://www.ekd.de/EKD-Texte/migration/>, Zugriff am 10.10.2006.
- Kreß, Hartmut: Kinderrechte als Menschenrechte. Die UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 in ihrem völkerrechtlichen Gehalt heute. In: Zeitschrift für evangelische Ethik 43 (1999), S. 242-246.
- Liebfrauenberg-Erklärung der Kirchen am Rhein zu den Herausforderungen von Migration und Flucht. Ergebnis einer Konsultation der Konferenz der Kirchen am Rhein und der Gemeinschaft evangelischer Kirchen in Europa / Leuenberger Kirchengemeinschaft, 10. bis 12. Mai 2004, Liebfrauenberg, Elsass, in: http://www.ekiba.de/images/Liebfrauenbergerklaerung_120504.html.
- Lob-Hüdepohl, Andreas: Ethische Grundlagen in der Arbeit mit Menschen in Illegalität, in: Joachim Sikora u. a. (Hrsg.): Menschen in der Illegalität. Sozialarbeit in Grenzsituationen. Bad Honnef 2004, S. 129-142.
- Mandry, Christof: Bildung und Gerechtigkeit, ICEP Arbeitspapiere 1/2006.
- Migranten ohne Aufenthaltsstatus: Botschaft von Johannes Paul II zum Welttag der Migranten 1996, Internetressource: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_25071995_undocumented_migrants_ge.html.
- Pécoud, Antoine: Migration ohne Grenzen, dokumentiert in: Bevölkerung & Entwicklung. Informationsdienst der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 60/2006, S. 5-8 (gemeinsam mit Paul de Guchteniere).
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main 1993.
- Rethmann, Albert-Peter: Asyl und Migration – Ethik für eine neue Politik in Deutschland. Münster 1996.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrung nutzen – Neues wagen, Berlin 2004.
- Schönwälder, Karin/Vogel, Dita/Sciortino, Guiseppe: Migration und Illegalität in Deutschland, AKI-Forschungsbilanz 1, hrsg. von der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2004.
- Söllner, Alfons: „Asylkrise“ und Demokratie in Deutschland, in: Mittelweg 36, 3/1994, S. 30-38.
- terres des hommes (Hrsg): „Wir bleiben draußen“ – Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Osnabrück 2005.

Swidler, Leonard: Interreligiöser und interideologischer Dialog. In: Pastoraltheologie. Monatszeitschrift für Wissenschaft und Praxis in Kirche und Gesellschaft, Vol. 75, 1986, S. 315-317.

Walzer, Michael: Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1993.

Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit, Bonn 2005.

Zum Autor

Stefan Kurzke-Maasmeier, Dipl. SozArb. (FH), ist Gründungsmitglied und wissenschaftlicher Mitarbeiter des ICEP. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Ethik der Sozialen Arbeit, Migration und normative Grundlagen des Sozialstaats. Eine ausführliche Publikationsliste kann über das ICEP bezogen werden: www.icep-berlin.de oder info@icep-berlin.de