

Investieren in Integration

Politische Gedanken über Diversität und Gemeinsamkeiten, Februar 2003

Zusammenfassung:

Im Bericht *Investieren in Integration – politische Gedanken über Diversität und Gemeinsamkeiten* geht es um die Integrationspolitik, nicht um die Asylpolitik.

Gesellschaftliche Hintergründe

Entwicklungen in den Niederlanden und in der gesamten Europäischen Union konfrontieren Politik und Gesellschaft mit Fragen zur Staatsbürgerschaft. Europa und die Niederlande werden sich in den kommenden Jahrzehnten mit großen demografischen Veränderungen auseinandersetzen müssen. Die Zahl der einheimischen Bevölkerung nimmt ab. Der Migrantenzustrom wird wahrscheinlich anhalten. Dadurch wird die kulturelle Diversität steigen. Dies alles stellt Europa und die Niederlande vor die Frage nach dem Umgang mit anderen Kulturen und Religionen, mit eigenen Organisationen der kulturellen Minderheiten und mit religiös begründeten Institutionen.

Außerdem haben wir mit einer vergreisenden Bevölkerung und einer Bedeutungsintensivierung von Kenntnis in der Wirtschaft zu tun. Die Entwicklungen bringen das Risiko mit sich, dass auf dem Arbeitsmarkt Defizite entstehen, vor allem unter den besser Ausgebildeten. Wirtschaftlich gesehen ist dies unerwünscht, weil dadurch die Gehälter in die Höhe getrieben werden, da es zu wirtschaftlicher Ortsverlagerung führt und hochwertige soziale Dienstleistungen unter Druck setzt.

Im Hinblick auf die Integration bietet diese Entwicklung jedoch für alle Zuwanderer auch Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Aber das ist nur dann der Fall, wenn erstens in ihre Ausbildung und Arbeitsmarktteilnahme investiert wird und wenn es zweitens eine Ausbildungs- und Arbeitsplatzpolitik gibt, die hohe Ansprüche stellt und Verpflichtungen auferlegt. Geht man diesen Weg nicht, kann die Situation entstehen, dass auf der einen Seite ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften herrscht, aber auf der anderen Seite Arbeitslosigkeit und Isolation bei Geringqualifizierten, wozu viele Zuwanderer gehören: Das bedeutet eine Zweiteilung des Arbeitsmarktes, die sich in der Gesellschaft fortsetzt. Das würde sich wiederum negativ auf die Integration auswirken. Hier liegen also sehr wichtige Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund hat das *Wissenschaftliche Institut* für den CDA eine Reihe von Untersuchungsberichten veröffentlicht. Die Untersuchung *Investieren in Integration* geht ein auf die Fragen zum Thema Staatsbürgerschaft und auf die Notwendigkeit einer Politik, die Partizipation fördert.

Integration

Die Zusammensteller des Berichtes sehen in der Integration ein Phänomen mit kulturellen (Kernwerten), sozialen (Partizipation) und funktionellen (Fertigkeiten, Zeugnisse usw.) Aspekten. Diese ‚dreiseitige Integration‘ vollzieht sich vor allem über Einrichtungen wie die Familie, die Schule, die Nachbarschaft, die Religionsgemeinschaft und den Rechtsstaat.

Außerdem betonen die Autoren nachdrücklich, dass Integration nicht Assimilation bedeutet. Sie distanzieren sich auch von einem multikulturellen Konzept, wenn es zu Segregation bestimmter Gruppen führt.

Integration wird in diesem Bericht im Hinblick auf die folgenden zwei Schwerpunkte ausgearbeitet:

- *Über den Begriff Staatsbürgerschaft:* Hier geht es darum, sich mit den Werten, auf die sich die Rechtsgemeinschaft stützt, zu identifizieren und darum, sich der Grundwerte, die die Menschen miteinander teilen, bewusst zu sein.

- *Über die funktionale und soziale Integration, die sich auf den Erwerb von Fertigkeiten und auf das Aufgreifen gesellschaftlicher Verantwortungen (Partizipation) richtet:* Dieser Bereich der Integration fand in der Vergangenheit am meisten Beachtung, wenn auch immer noch nicht genug. Beide Aspekten der Integration sind übrigens eng miteinander verbunden.

Den roten Faden dieses Berichtes stellt - wie der Titel bereits besagt – der Appel dar, um in Integration zu investieren. Integration ist nicht freibleibend: weder für den Staat noch für die Zuwanderer. Beide Seiten der Integration finden sich hier wieder: einerseits geht es darum, die Tragefläche des Rechtsstaates aktiv zu stärken, geht es um eine Politik, die sich auf Staatsbürgerschaft richtet; andererseits soll die Politik anspruchsvoll (,demanding') sein, soll sie die Bedingungen schaffen für Partizipation und für das Übernehmen von Verantwortung.

Staatsbürgerschaft und ihre Quellen

Der erste Pfeiler der Integration richtet sich auf Staatsbürgerschaft. Das Gemeinschaftliche unserer Gesellschaft kommt in den Kernwerten zum Ausdruck, die der menschlichen Würde gerecht werden und die deshalb für alle und überall verbindlich sein sollen. Es geht dann um Kernwerte, die der Staat selbstbewusst austragen soll und darf, um auf diese Weise die Demokratie, die Grundgesetze und die Bürgerrechte instandzuhalten und zu stärken.

Welche Kernwerte hat unser Rechtsstaat?

- *Die Einsicht, dass jeder Mensch einzigartig ist, dass er eine persönliche Verantwortung trägt, eine eigene Lebensbestimmung hat.* Jeder Mensch hat das Recht sich zu entfalten, um sein Leben nach eigener, innerer Überzeugung zu gestalten. Freiheitsrechte und eine demokratische Staatseinrichtung sind von essentieller Bedeutung;

- *Das Recht, um durch eigene Institutionen Ambitionen, Lebensauffassung und Lebensziele zu verwirklichen.* So prägen Menschen ihr Leben und den gesellschaftlichen Raum (Familie, Schule, Gewerkschaft, Kirche, Moschee). Dies bedeutet, dass diese Institutionen auch intern keinen Zwang ausüben dürfen und nicht in der Lage sein dürfen, andere zur Anpassung zu zwingen, auch wenn die Institutionen ihre eigenen Regeln, Gebräuche, Rituale und selbst Sanktionen haben. Juristisch bedeutet dieser Begriff ein bestimmtes Maß an horizontalem Effekt der Freiheitsrechte.

- *Die Unvereinbarkeit von Zwang und persönlichem Glauben.* Diese Überzeugung stützt sich auf die Einsicht und die (namentlich auch in Westeuropa) manchmal schmerzliche Erfahrung, dass die Gewissensfreiheit und die Glaubensfreiheit gefährdet sind, wenn beide zusammen auftreten. Staatsrechtlich findet dies seinen Niederschlag in der im Grundgesetz verankerten Trennung von Kirche und Staat.

- *Die Gleichwertigkeit von Mann und Frau.* Diese Gleichwertigkeit kommt im ersten Artikel des Grundgesetzes zum Ausdruck (gleiche Behandlung von Männern und Frauen in gleichen Fällen) und hat Konsequenzen für das Familienrecht (keine Polygamie, gleiche Rechte auf das gemeinsame Einkommen, das Ehescheidungsgesetz usw.), für die soziale Sicherheit (gleiche Bezahlung), für das Schulrecht (eine für alle gültige Schulpflicht) usw. Die Vorstellung, dass eine Frau vom Gericht nicht vernommen wird, weil sie eine Frau ist, für die gleiche Arbeit niedriger bezahlt wird, straflos verheiratet werden kann usw., ist nicht akzeptabel.

- *Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihre Gleichwertigkeit, ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer geschlechtlichen Veranlagung usw.* Im Rahmen der Gesetzgebung zur Gleichberechtigung ist dies für verschiedene Lebensbereiche ausgearbeitet.

Für eine gute Basis der Kernwerte ist die Frage nach ihren Quellen besonders wichtig. In vielen europäischen Ländern ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen Religion und Politik aktuell. Gibt es zwischen Religion und den Kernwerten von Demokratie und Rechtsstaat Spannungen? Kann nur ein säkularer Staat die Kernwerte garantieren? Muss sich die Religion auf die Privatsphäre und das Wohnzimmer beschränken? Durch den Aufgang des politischen Islams haben diese Fragen an Aktualität gewonnen. Zu diesem Thema stellt sich die Frage, ob ideellen, religiös inspirierten Institutionen, wie Spezialschulen, Platz eingeräumt werden muss.

Die Verfasser des Berichtes zeigen aus historischer Sicht, dass auch die jüdische und christliche Religion die Basis des demokratischen Rechtsstaates bilden und dass dieser sich in entscheidenden Momenten nicht trotz, sondern dank religiöser Ideen entwickelt hat. So fasste zum Beispiel Wilhelm von Oranien die Religion selbst als Grund für Toleranz und Religionsfreiheit auf. Das gilt auch für die Christdemokratie und ihre Erben. Der Bericht vermeldet, dass (auch) die islamische Kultur sehr divers ist. Es wird versucht aufzuzeigen, wo diese gar nicht oder in irgendeiner Form Anknüpfungspunkte für eine Verbindung von Islam und Rechtsstaat bietet.

Die Autoren des Berichtes legen dar, dass Religion auf dem Spielfeld von Staat und Gesellschaft nicht bestenfalls ein neutraler Spieler ist. Wenn man Religion und sozialen Rechtsstaat unklausuliert trennt, verzichtet man auf wichtige kulturelle Ausgangspunkte für Bürgerrechte und Demokratie. Aber der Staat darf und muss kritisch sein. Im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes über die türkische politische Partei, die versuchte, für Muslime die (traditionell verstandene) Scharia einzuführen und damit Freiheitsrechten keinen Raum bieten wollte, geben die Verfasser des Berichtes Kriterien an, die deutlich aufzeigen, welche Organisationen geduldet werden können und welche nicht. Die Kriterien stehen in engem Zusammenhang mit den bereits formulierten Kernwerten des Rechtsstaates.

Empfehlungen

Der Bericht legt verschiedene Empfehlungen dar, die einen Beitrag für eine breite Basis liefern wollen und Einsicht in die Werte des Rechtsstaates verschaffen möchten. Im Folgenden werden einige aufgezeigt.

- Es ist von grundsätzlicher Bedeutung, um den Dialog zwischen Christen, Muslimen, anderen Religionsgemeinschaften und Humanisten über das Verhältnis zwischen Religion und Politik weiterzuführen und zu intensivieren.

- Freiheitsrechte gelten (unter anderem) für alle Religionen und identitätsgebundenen Organisationen in den Niederlanden: auch für religiöse (wie die islamischen) Institutionen. Wer einen neutralen Status der Schulen, der Sozialinstanzen, der Medien usw. fordert, leugnet die Bedeutung der Religion für die Menschen, leugnet ihr Recht, diese in der Gesellschaft auch zum Ausdruck zu bringen und leugnet im Kern den demokratischen Charakter des niederländischen Staates.
- In den Einbürgerungsprojekten und im Curriculum, das Neuankömmlingen angeboten wird, werden die bereits genannten Kernwerte ausführlich behandelt. Auch im Curriculum der Förderstufe wird dieses Thema ausdrücklich behandelt.
- Schulen vermelden in ihrem Lehrplan, wie sie mit den Kernwerten des Rechtsstaates umgehen. Dazu legen sie in ihrem Jahresbericht Verantwortung ab. Wie bei anderen Anforderung an die Gediegenheit muss es für Schulen möglich sein, um mit eigenen Qualitätssystemen und Qualitätsinstituten zu arbeiten. Die Schulinspektion ist die kontrollierende Instanz und tritt, falls nötig, unterstützend auf.
- Regel ist, dass die Behörden konsequent die niederländische, bzw. die friesische Sprache (die zusätzliche Sprache der Provinz Friesland) benutzen, außer bei höherer Gewalt.
- Für den Ausdruck des eigenen Glaubens muss Raum bestehen. Erst wenn Symbole und Verhalten explizit bei einer Amtsausübung (Polizist, Richter) im Wege stehen, kann rechtlich Zurückhaltung gefordert werden.
- Das Strafgesetz darf keinen Unterschied zwischen kulturellen Gruppen machen, weil das Gesetz und die Gesetzanwendung eindeutig und gleichwertig sein müssen.
- Neue Symbole und Institutionen, die die Identität des niederländischen Rechtsstaates zum Ausdruck bringen, können im Laufe der Zeit vielleicht wichtig werden, aber dann muss eine Vertiefung der Beziehung zwischen dem niederländischen Rechtsstaat und diesen Symbolen vorliegen. Ob oder wie sich das vollzieht wird, lässt sich nicht voraussagen: Es sind oft einschneidende Momente in der Staatsgeschichte, die Symbole über ihren gruppengebundenen Charakter hinausheben und ihnen eine allgemeine, den Rechtsstaat bestimmende Struktur verleihen.
- Der Erwerb einer befristeten oder unbefristeten Aufenthaltserlaubnis wird von einem Zeremoniell begleitet, das die Werte des niederländischen Rechtsstaates unterstreicht.
- Nur in gesetzlich näher zu bestimmenden Situationen der Übermacht ist eine doppelte Staatsangehörigkeit möglich.
- Im Hinblick auf Schenkungen an Schulen werden gesetzliche Regeln eingeführt, die mit den Bestimmungen für politische Parteien vergleichbar sind. Nach dem Vorbild der gesetzlichen Regelung in Großbritannien bezüglich der Schenkungen an politische Parteien kann eventuell untersucht werden, ob es sinnvoll ist mit sogenannten *permissible donors* zu arbeiten (in Großbritannien handelt es sich um: natürliche Personen, Stiftungen und andere Organisationen, so lange ihre Aktivitäten in Großbritannien stattfinden und auch ihre Hauptgeschäftsstelle dort ist). Dann wissen Schulen, von wem sie Schenkungen annehmen dürfen und von wem nicht.
- Im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Menschen sieht der niederländische Staat es als seine Pflicht, um grundsätzlich allen Dauereinwohnern ein Basisniveau an Schulung anzubieten. Daran ist eine Abschlussverpflichtung verbunden. Hierdurch werden Menschen vorbereitet und wird ihre Emanzipation gefördert.
- Königinntag ist ein nationaler niederländischer Festtag, in dem das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Einheit der Nation zum Ausdruck kommen. Zu Recht wurde in den letzten Jahren betont, dass auch Immigranten eingeladen sind, um daran teilzunehmen. So konnte man bei den nationalen Festlichkeiten zur Trauung von Kronprinz Wilhelm Alexander und Prinzessin Maxima die Vielfalt der

niederländischen Gesellschaft deutlich sehen. Am Königinnentag feiert die niederländische Nation ihre Einheit: Über der bunten Vielfalt weht der orangefarbene Wimpel des Hauses von Oranien.

- Gegen extremistische Äußerungen (auch von Seiten religiöser Führer), die zu Gewalt aufrufen, wird energisch strafgesetzlich vorgegangen. Personen mit extremen Äußerungen können jedenfalls für den Staat kein Gesprächspartner sein: Sie sind nicht repräsentativ für die allochthone Bevölkerung und dieser Eindruck sollte auch nicht geweckt werden.
- Der Staat muss Organisationen verbieten, die auf die Untergrabung der Demokratie und der Kernwerte abzielen.

Ausbau der Partizipation

Eine Politik, die anspruchsvoll ist (das englische Wort *demanding* hat die richtige Klangfarbe), bietet eine gute Voraussetzung beim Übergang von einem Land in ein anderes. Sie ist die Voraussetzung für ein befriedigendes Leben. Befriedigend in dem Sinn, dass man Verantwortung auf sich nehmen kann, Verantwortung für die eigenen Lebensbedingungen, für Arbeit und Einkommen, für die Erziehung der Kinder und die Förderung der Jugendlichen, für eine gleichberechtigte Beziehung zwischen Mann und Frau, für Mitverantwortung und Selbständigkeit. Die niederländische Gesellschaft wird nach den Empfehlungen des Untersuchungsgremiums auf der einen Seite mehr als bisher in Menschen investieren müssen. Das bedeutet auf der anderen Seite, dass auch der Immigrant große Anstrengungen leisten muss. Viele haben bereits gezeigt, wie weit man kommen kann, wenn man sich auf den Glauben, auf Vertrauen, auf Einsatz und auf Durchhaltevermögen stützt. Sie haben sich in relativ kurzer Zeit eine gute Position in der niederländischen Gesellschaft erworben. Wer das alles nicht leisten will, muss sich gründlich fragen, ob die Niederlande wirklich sein Bestimmungsland sind. Die Politik sollte auch das deutlich machen.

Einige der Empfehlungen:

- Inhalt und Niveau der Einbürgerungskurse müssen den Anforderungen entsprechen. Wir werden noch darauf eingehen, dass die Kurse inhaltlich die Lebensumstände der betreffenden Person berücksichtigen. Die Bestimmungen zu den Einbürgerungskursen müssen mehr *demanding* sein: nicht um den Immigranten Hindernisse in den Weg zu legen, sondern damit die Integration erfolgreich verlaufen kann. Aufenthaltserlaubnisse werden erst erteilt, wenn ein gewisses Einbürgerungsniveau erreicht ist.
- Das Unterrichtsangebot wird über moderne Kommunikationsmittel zugänglich. Für Ältere ab 55 Jahren umfasst der Kursus die genannten Basiselemente und Praxiserfahrung durch ehrenamtliche Arbeit. Selbstverständlich kann auch eine Härteklausel angewandt werden: Menschen, deren Möglichkeiten beschränkt sind oder die eindeutig die Verpflichtung nicht erfüllen können (durch ihr Alter zum Beispiel), müssen von der Anforderung freigestellt werden.
- Der Partner, der im Rahmen des Familiennachzuges in die Niederlande kommen will, muss in der Lage sein, eine ausgewogene und wohlüberlegte Entscheidung zu treffen. Der Schritt, der unternommen wird, hat weitreichende Folgen. Das Mindestalter für Ehepartner, die zur Familiengründung in die Niederlande kommen, liegt deshalb bei 21 Jahren.
- Mütterberatungsstellen testen Kinder regelmäßig und beraten Eltern sehr junger Kinder, wie sie Rückstände effektiv beseitigen. Eine Kinderkrippe, die am besten mit einer Grundschule verbunden ist und auch dort untergebracht ist, macht die Kinder auf

spielerische Weise mit der niederländischen Sprache vertraut und bereitet sie auf den späteren Schulunterricht vor. Dies ist eine Variante der später noch erwähnten Förderstufe. Auf diese Weise können die Sprachoffensive und die (Weiter)Entwicklung der dazugehörigen Fachkenntnisse verwirklicht werden. Eltern werden aufgefordert, an Begleitprogrammen teilzunehmen.

- Der Schulgang sollte bei Kindern nicht auf längere Zeit unterbrochen werden, weil sie sich im Ausland befinden, da dann in ihrer schulischen Laufbahn ein Bruch entsteht. Es muss untersucht werden, inwieweit dies zutrifft. Außer bei Übermacht entmutigt der Staat ein solches Verhalten. Man überlegt, ob es möglich ist, Eltern das Kindergeld zu streichen, wenn ein Kind getrennt von den in den Niederlanden wohnenden Eltern das schulpflichtige Alter langfristig anderswo verbringt.
- Eltern, die (noch) kein oder (noch) fehlerhaft Niederländisch sprechen bekommen die Möglichkeit, um Teile des Grundschulprogramms ihres Kindes gleichzeitig zu absolvieren. Es wird öfter geprüft. Die Eltern können auch an diesen Prüfungen teilnehmen.
- Auch der allochthone Partner, der nicht arbeitet, muss sich ausbilden lassen, damit er, wenn er das wünscht oder wenn es notwendig ist, bezahlte Arbeit leisten kann. Das bringt auch Gleichgewicht in Beziehungen: zwingende Abhängigkeiten nehmen ab. Hinzu kommt noch, dass das Gesetz beide Partner dazu verpflichtet, bei Empfang von Sozialhilfe eine Arbeitsstelle zu suchen. Das muss auch für Partner aus allochthonen Familien gelten. Wer sich der Einbürgerung entzieht und deshalb schwieriger einen Arbeitsplatz finden kann, wird im Falle der Sozialhilfe gekürzt.
- Auch um unnötige Isolation zu vermeiden, muss bei der Feststellung einer Erwerbsunfähigkeit nicht nur auf die aktuelle Erwerbsmöglichkeit der Menschen geachtet werden, sondern auch auf die Möglichkeit, dass Menschen nach gezielter Ausbildung auch viele andere Berufe ausüben können. Investieren soll Priorität haben, nicht eine Erwerbsunfähigkeitsklärung.

Unterricht

- Es wird ein Förderklassensystem eingeführt. Das bietet den Schulen die Möglichkeit, um im Hinblick auf Lernrückstände Fachwissen zu entwickeln und zu bündeln. Die Förderklassen sorgen dafür, dass Schüler, die neu in die Niederlande kommen, gezielt – mit Curriculum und Didaktik nach Maß – die Rückstände aufholen können. Damit wird gleichzeitig der reguläre Unterricht entlastet: Das Niveau wird nicht oder nur wenig gedrückt und die Neigung zu einer sogenannten ‚weißen Flucht‘ nimmt ab. Wenn Schulen selbst zu wenig Schüler haben, um getrennte Förderklassen einzurichten, arbeitet man mit anderen Schulen zusammen.
- Das Obengenannte gilt für Neuankömmlinge: für Kinder, die schon älter zur Schule kommen, sowie für Kinder, deren Schullaufbahn durch den Aufenthalt im Ausland unterbrochen ist und für junge Kinder, die mit einem beachtlichen Anfangsrückstand in den Elementarbereich der Schule eintreten.
- Gemeinden wird geraten, - wenn beide Seiten das wünschen - mit Schulverwaltungen Vereinbarungen zu treffen, um Schüler gleichmäßig über die Schulen zu verteilen. Auch wird besprochen, wie man einer Segregation zuvorkommen kann und auf welche Weise man den Schülern die Möglichkeit bieten kann, um die schulischen Rückstände aufzuholen. Außerdem sollte man gemeinsam daran arbeiten, auch den Eltern Unterrichtsmöglichkeiten zu bieten und sie bei der Beseitigung der schulischen Rückstände ihrer Kinder einzubeziehen. Schulleitungen sollten versuchen Fachkenntnisse in gemeinsamen Unterrichtsangeboten zu bündeln.