



GENSHAGENER FORUM
FÜR DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN DIALOG

*„Migration und Integration -
Nationale Herausforderungen, europäische Perspektiven“
09. und 10. November 2011
im Schloss Genshagen*

Tagungsbericht

► **Herausgeber**

Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz
F-75008 Paris

Tel.: + 49 (0)3 37 88 05 931
Fax: + 49 (0)3 37 88 70 013

Tel. + 33 (0)1 58 18 39 29
Fax. + 33 (0)1 58 18 39 28

www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

www.institutmontaigne.org
info@institutmontaigne.org

► **Grafische Gestaltung**

Nina Henke

Fotos

Nora Erdmann

► **Förderer und Partner des *Genshagener Forums für deutsch-französischen Dialog***



Robert Bosch **Stiftung**

EADS

Mit freundlicher Unterstützung von: Deutsche Bank



Medienpartner: **DIE ZEIT**

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen und dem Institut Montaigne ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen / Institut Montaigne, 2012

2. Genshagener Forum für deutsch-französischen Dialog

9. und 10. November 2011

Warum ist auch heute ein spezifisch deutsch-französisches Format notwendig? Die deutsch-französischen Beziehungen stellen ein wichtiges Kapital beider Länder dar, für das es jedoch keine Bestandsgarantie gibt und das daher intensiv gepflegt werden muss. Vor dem Hintergrund der zunehmend komplexen globalen Herausforderungen müssen beide Länder in besonderem Maße Verantwortung für die Zukunft der EU übernehmen. Neben der bestehenden Zusammenarbeit auf politischer Ebene ist dafür ein breiter gesellschaftlicher Dialog notwendig, der nicht nur Akteure aus beiden Ländern, sondern auch Vertreter aus Drittstaaten einschließt. In den deutsch-französischen Beziehungen gibt es in dieser Hinsicht ungenutztes Potenzial.

Genau hier setzt das Genshagener Forum für deutsch-französischen Dialog an. Das europäische und internationale Tagesgeschehen hat die Migrationsfrage zurück in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte gebracht: Zum einen haben die Erfolge rechtspopulistischer Parteien innerhalb der Europäischen Union die konkrete Gefahr einer Verschärfung der Migrations- und Integrationspolitik ins Blickfeld gerückt. Zum anderen hat durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen in einzelnen Schengen-Staaten, ausgelöst von Flüchtlingsströmen aus Nordafrika, die Diskussion um eine enger konzertierte europäische Migrationspolitik sowie eine Reform des Schengen-Abkommens zusätzlich an Aktualität gewonnen. Leitet die Kontroverse einen Rückschritt ins Nationale ein, oder treibt sie die europäische Integration voran? Müssen Deutschland und Frankreich neue Impulse für eine stärkere Europäisierung der Migrationspolitik setzen? Das zweite Genshagener Forum debattierte die vielfältigen Herausforderungen der Einwanderungs- und Integrationspolitik, um gemeinsame Erkenntnisse für die Zukunft zu gewinnen.



I. Eröffnungsvortrag: Migration und Integration in der deutschen und französischen öffentlichen Debatte

Einführung: *Catherine de Wenden*, Forschungsdirektorin, CNRS (CERI), Paris

Debatte: *Reiner Klingholz*, Leiter des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung

Mirna Safi, Soziologin, Observatoire Sociologique du Changement, Sciences Po/ CNRS

Boualem Sansal, Schriftsteller, Träger des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 2011

Thomas Sattelberger, Personalvorstand, Deutsche Telekom AG

Einwanderung findet in beiden Ländern in unterschiedlichen Kontexten statt, daran erinnerte *Catherine de Wenden* in ihrem Eröffnungsvortrag. Während in Frankreich aufgrund der Kolonialgeschichte eine große Mehrzahl der Migranten aus (Nord-)Afrika stamme, dominiere in Deutschland die Immigration von Arbeitskräften aus der Türkei und - seit dem Mauerfall - auch der Zuzug von Spätaussiedlern aus Ost-Europa. Trotz des sowohl wirtschaftlich als auch historisch unterschiedlichen Hintergrundes der Einwanderung hätten beide Länder gemeinsam, dass in der Öffentlichkeit eine tendenziell kritische Einstellung gegenüber Zuwanderung und Integrationserfolgen vorherrschend und eine nationale Autonomie in Zuwanderungsfragen einer Europäisierung vorgezogen wird.

Dennoch dränge angesichts der uneinheitlichen Anwendung des Schengen-Abkommens und des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl eine gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik immer stärker auf die europapolitische Agenda. Hierbei spielten die unterschiedlichen nationalen Politikansätze eine erschwerende Rolle: Während in Frankreich gerade die Regulierung der Zuwanderungsströme („politique des flux“) die politische Debatte zwischen Rechts und Links dominiere, stehe in Deutschland vor allem die Frage nach der (arbeitsmarktpolitischen) Integration („politique des stocks“) und die Anwerbung spezifischer Migrantengruppen nach wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund.



Wieso werden die Erfolge der Integration in Frankreich erheblich negativer bewertet als in Deutschland? Laut der deutsch-französischen Meinungsumfrage „Zuwanderung und Integration in Deutschland, Frankreich und Europa“, die das Institut Montaigne und die Stiftung Genshagen anlässlich des zweiten Genshagener Forums in Auftrag gegeben haben, beurteilen immerhin 46 Prozent der befragten Deutschen den derzeitigen Stand der Integration als „gut bis sehr gut“, während in Frankreich nur 23 Prozent dieser Meinung sind.

Eine Erklärung könnte das gesamtwirtschaftliche Klima des jeweiligen Landes liefern: In Frankreich führe es dazu, dass die prinzipiell bessere Ausgangssituation der Migranten (weniger sprachliche Schwierigkeiten, liberalere Einbürgerungsgesetze) aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten nicht zum Tragen komme (Klingholz). Im Langzeitüberblick werde allerdings die wirtschaftliche Integration von Migranten in beiden Ländern eher positiv, die kulturelle dagegen tendenziell eher negativ beurteilt (Safi).

Ausschlaggebende Unterschiede in der Bewertung der Integration bestünden vor allem gegenüber den unterschiedlichen Kategorien von Migranten. Was sind die größten Hindernisse für eine erfolgreiche Integration der Migranten in beiden Ländern? Parallelgesellschaften, wie sie in Frankreich bestehen, entstünden vor allem aufgrund religiöser Zugehörigkeitsgefühle. Diese entwickeln – insbesondere in Bezug auf muslimische Einwanderer – weitaus größere Bindungskräfte als es staatliche

Integrationsanreize vermögen (Sansal). Angesichts der franko-algerischen Geschichte spiele die Identitätsfrage – „Wer ist Migrant, wer Einheimischer?“ – eine zentrale Rolle im Integrationsprozess. Welche Verantwortung trägt aber die Aufnahmegesellschaft selbst? In Deutschland werde *diversity* allzu oft – gerade in Unternehmen – als „Störung eines Systems“ angesehen: In Bezug auf die Vielfalt in Bildungsgrad, Geschlecht oder Herkunft lebe man in Deutschland weiterhin in einer „Kastengesellschaft“ (Sattelberger).

Erfolgreiche Integration könne schließlich nur dann gelingen, wenn sich beide Seiten zueinander hin bewegen. Der Ruf nach kultureller Integration sei angesichts einer sich ständig ändernden Gesellschaft und Kultur nur begrenzt möglich (Klingholz). Umgekehrt müsse sich ein stärkeres Bewusstsein dafür entwickeln, dass Einwanderer mit ihrer interkulturellen Kompetenz gerade der Exportnation Deutschland erhebliche Vorteile einbringen können.



II. Arbeitsgruppen: Die strategischen Herausforderungen der Migration und Integration in Deutschland, Frankreich und Europa

Arbeitsgruppe 1: Welche Politik für eine bessere Integration von Migranten in die Gesellschaft?

Input: *Çiçek Bacik*, Vorstandsmitglied, Türkischer Bund Berlin Brandenburg
Gilles Kepel, Professor, Sciences Po, Paris



Welche Hebel sollten zur Verbesserung der Integration der Migranten in der Gesellschaft vorrangig aktiviert werden und welche Leistungen und Schwächen verzeichnen Deutschland und Frankreich in diesem Gebiet?

In Deutschland wurden zwar mit dem Memorandum des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Heinz Kühn bereits früh (1979) wichtige Anstöße gegeben, die damals formulierten Ziele wurden bis heute allerdings nur unzureichend umgesetzt (*Bacik*). Die Defizite der deutschen Integrationspolitik treten unter anderem bei der jüngsten Verschärfung der Regelung zum Ehegatten-Nachzug sowie bei erheblichen Kürzungen von Geldern und Angeboten für Integrations- und Sprachkurse hervor (*Bacik*). Viel Verantwortung für die mangelnde Akzeptanz von Migranten trügen die Medien, deren Berichterstattung über Integrationsthemen überwiegend negativ ausfalle (Ehrenmorde, Kopftuch-Debatte, Islamkritik).



Am dringendsten müsste die Einbürgerung bzw. die doppelte Staatsbürgerschaft erleichtert, ein kommunales Wahlrecht (das bereits in Dänemark und Schweden erfolgreich Anwendung findet) eingeführt, sowie der Sprachunterricht ausgebaut werden (*Bacik*).

In Frankreich dagegen stünden die Sprachproblematik und die Einbürgerungsregelungen nicht zur Debatte: Ein Großteil der Migranten stamme aus dem nördlichen und sub-saharischen Afrika und spreche bereits Französisch. Der „neuralgische Punkt der französischen Integrationsdebatte“ sei das kommunalpolitische Engagement junger Moslems, die „den Unterwerfungs-Islam ihrer Väter ablehnen“ und versuchen, islamische Anliegen in der Kommunalpolitik zu verankern (*Kepel*). Wie viele Menschen mit Migrationshintergrund bei den Wahlen 2012 direkt in die Nationalversammlung gewählt werden, würde zeigen, inwieweit Frankreich einer „Integrations-Lüge“ unterliege. Gemessen an der hohen Arbeitslosigkeit junger Migranten in Frankreich, scheine das deutsche Integrationsmodell weitaus besser zu funktionieren.



Arbeitsgruppe 2: Welche Ansätze haben Unternehmen zur Förderung der Integration, der kulturellen Vielfalt und der Chancengleichheit entwickelt?

Input: *Abdel Aïssou*, stv. Generaldirektor
Randstad, Frankreich, Saint-Denis
Claire Schaffnit-Chatterjee, Senior Analyst,
Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main



Privatunternehmen seien in Fragen der Integration und der kulturellen Vielfalt viel weiter als der Staat (*Aïssou*). So hat beispielsweise die Firma Randstad eine Vorreiterrolle inne: Sie hat nicht nur die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet, sondern wurde als einziges Unternehmen in Frankreich kontinuierlich mit den zwei Siegeln „Vielfalt“ und „Gleichberechtigung von Mann und Frau“ ausgezeichnet. Der Stärkung der kulturellen Vielfalt in dem Unternehmen ging eine explizite Frauenförderung voraus: Bei Randstad wurden Initiativen auf dem Gebiet der Gleichberechtigung (Verbot von sexistischen Witzen, Einführung einer Frauenquote, etc.) im nächsten Schritt auch auf andere diskriminierte Gruppen (Menschen mit Behinderungen, Homosexuelle, Migranten, etc.) übertragen.

Aber sind solche Beispiele nicht eine Ausnahme? Die Frage der *diversity* sei viel mehr als eine ethische oder soziale Verantwortung des Unternehmens: Es gehe dabei auch um das Außenbild der Firma, und vor allem um ihr Innovationspotential, also schlichtweg um eigene Geschäftsinteressen. Während dies zum Beispiel in Kanada längst erkannt worden sei, fehle es in Europa deutlich an diesem Bewusstsein, wie es die Lage in Deutschland verdeutliche (*Schaffnit-Chatterjee*): Trotz der demographisch

bedingten und geplanten Zunahme des Migrantenanteils in der Gesamtbevölkerung, weist das Land europaweit die niedrigste Zahl von Migranten in Firmenvorständen auf.

Um solche Missstände zu überwinden, müssten einerseits Stereotype bei den leitenden Angestellten abgebaut, und andererseits die Qualifikationen der Migranten verbessert werden (*Aïssou*). Auch die zu geringe Wertschätzung von betrieblichen Berufsausbildungen im Vergleich zur Hochschulausbildung würde die Integration von Migranten in französische Unternehmen behindern. Eine gesetzliche Quotierung für Migranten und Frauen sowie die Einführung von anonymisierten Lebensläufen sind als Instrumente noch umstritten. *Diversity* erfordert jedoch eine erweiterte Personalpolitik, für die es zwar keine „one-size-fits-all“-Lösungen, wohl aber erfolgreiche Best-Practice-Beispiele gebe (*Schaffnit-Chatterjee*): Eine starke Einbindung der leitenden Angestellten habe sich beispielsweise als entscheidender Erfolgsfaktor erwiesen. Statt neue Instrumente einzuführen, könnte schließlich stärker auf die Einhaltung vorhandener Maßnahmen – wie zum Beispiel das Gleichbehandlungsgesetz für die kulturelle Vielfalt in Unternehmen in Deutschland – hingearbeitet werden.



Arbeitsgruppe 3: Wie kann die EU ihre Attraktivität für Talente im internationalen Wettbewerb verbessern?

Input: *Augustin Landier*, Professor, Ecole d'économie de Toulouse
Thomas Liebig, Migrationsexperte, OECD



Wenn man das Mobilitätsdefizit von hochqualifizierten Arbeitskräften bereits innerhalb der Union bedenke, so müsse man feststellen, dass die EU aktuell kaum am internationalen Wettbewerb um Talente teilnehme (*Landier*). Innerhalb der EU steigt nur die Anzahl der Studienaufenthalte im europäischen Ausland an. Dabei würde ohne Zuwanderung 2020 die Auswanderung von Arbeitskräften aus Europa die Zuzüge um 30% übersteigen: Der Anteil der Arbeitszuwanderung an den gesamten Migrationsströmen in OECD-Länder, der aktuell nur ein Drittel ausmacht, müsse künftig steigen (*Liebig*).

Wie kann der europäische Arbeitsmarkt an Attraktivität für internationale Fachkräfte gewinnen? Für ausländische Hochqualifizierte wirke die starke ethnische Homogenität in den obersten Unternehmensetagen in Europa sehr befremdlich (*Landier*). Ein Blick auf die sehr unterschiedlichen, von den OECD-Ländern verfolgten Ansätze zur Steuerung der Arbeitsmigration, zeige, dass klare Auswahlssysteme Vorteile bringen (*Liebig*): Denn um sie einzuführen, müssen sich Empfängerländer über die Natur ihres Zuwanderungsbedarfs klar werden und Transparenz nach innen und außen schaffen. Aufgrund starker struktureller Unterschiede der jeweiligen Arbeitsmärkte und Migrationstraditionen,

scheint ein gemeinsames Handeln auf bilateraler oder europäischer Ebene allerdings nur schwer möglich. Einen Konsens über die Notwendigkeit einer „Willkommenskultur“, wie sie in Deutschland debattiert wird, gäbe es beispielsweise in Frankreich kaum.

Die Suche nach geeigneten Steuerungsinstrumenten der Arbeitsmigration birge allerdings Schwächen und Herausforderungen: Die Anwerbung ausländischer Fachkräfte dürfe nicht dazu führen, dass vor Ort vorhandene Potentiale vernachlässigt werden. Nur wenn der Integrationsprozess der bereits Zugewanderten positive Ergebnisse aufweise, könne eine offenere Zuwanderungspolitik von der öffentlichen Meinung akzeptiert werden (*Liebig*). Wie steht es darüber hinaus um die Interessen der „Herkunftslander“ selber, und inwieweit lassen sich Migrationsströme tatsächlich steuern? Können komplexe Vorgänge wie die Arbeitsmigration oder die Entwicklungstrends der Arbeitsmärkte vorausgesehen werden? Oder bedient die Politik hier nur ein Bedürfnis der öffentlichen Meinung, die der Zuwanderung zunehmend skeptisch gegenüber steht - und das längst nicht nur im rechtskonservativen Lager? Selbst wenn wirtschaftliche Fakten dafür sprächen, sei eine Haltung „pro“-Zuwanderung heute, so anwesende Politiker, „politischer Selbstmord“.



III. Debatte: Lokale Erfahrungen und Antworten auf die Herausforderungen der Integration

Impulsvortrag: *Maria Böhmer*, Staatsministerin, Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration im Bundeskanzleramt

Debatte: *Marc-Antoine Jamet*, Bürgermeister von Val-de-Reuil und Mitglied des Hohen Rats der Integration

Gilles Kepel, Professor, Sciences Po

Welche Probleme und Herausforderungen bestimmen die Integrationspolitik auf regionaler und lokaler Ebene? Welche Parallelen bestehen auf diesem Gebiet zwischen Deutschland und Frankreich und können Erfahrungen der regionalen Politik auf die nationale Ebene und darüber hinaus übertragen werden? Die Bundesregierung könne von vielen Kommunen noch etwas dazu lernen, die sich seit langem mit der konkreten Frage nach einem besseren Zusammenleben auseinandersetzen (*Böhmer*). Gleichzeitig könne die Verankerung des Integrationsanliegens auf höchster politischer Ebene, wie es seit 2005 in Deutschland der Fall ist, wichtige Impulse setzen: Ein Beispiel hierfür sei der Nationale Integrationsplan, der einen intensiveren Dialog mit Migranten vorsieht, an dem alle Gesellschaftsgruppen aus den Bereichen Sport, Religion und Wirtschaft beteiligt sein sollen (*Böhmer*).

In Frankreich bestehe ein enger Zusammenhang zwischen Integrations- und Stadtpolitik (*Jamet*). Obwohl dies von der Regierung erkannt worden ist, seien nationale Ansätze alleine nicht immer ausreichend. Wenn der Staat beispielsweise 4,5 Milliarden Euro für eine „Betonsanierung“ – die Instand-

setzung baufälliger Wohnblocks – in den überwiegend von Migranten bewohnten Trabantenstädten ausgibt, ohne dass sich an der schlechten Ausgangssituation der Migranten auf dem Arbeitsmarkt etwas ändere, würden Ziele verfehlt werden (*Kepel*). In anderer Hinsicht könne man sich von der französischen Integrationspolitik inspirieren lassen: Eine wie dort durchgeführte Debatte über die nationale Identität wäre auch in Deutschland wünschenswert, um die Integrationsleistungen und -defizite besser beurteilen zu können (*Böhmer*).



Jenseits nationaler Leitlinien erfordere der konkrete Integrationsprozess auf lokaler Ebene - je nach Einwanderungsgruppe - differenzierende Ansätze und viel Pragmatismus. Denn die Gesamtsituation

stelle sich heute angesichts später immigrierter und bisher nicht ausreichend integrierter Gruppen tendenziell schlechter dar als in früheren Jahren (*Jamet*). Neben arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen müsse das unter Migranten verbreitete Gefühl, Bürger zweiter Klasse zu sein, bekämpft werden. Vom französischen Laizitätsprinzip müsse man zur Not abweichen, um das religiöse und kulturelle Leben bestimmter Gemeinschaften gezielt zu fördern, wie zum Beispiel durch den öffentlich finanzierten Bau von Moscheen (*Jamet*).



IV. Debatte: Renationalisierung oder Europäisierung: Die EU und die Herausforderung der Migration

Einführung: Rita Süssmuth, Bundestagspräsidentin a.D., Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen

Debatte: Steffen Angenendt, Senior Fellow Forschungsgruppe „Globale Fragen“,

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Christian Lequesne, Direktor, Centre d'Etudes et de recherches internationales (CERI)

Alexandra Thein, Mitglied des Europäischen Parlamentes

Najat Vallaud-Belkacem, Generalsekretärin des Départements Rhône, Mitglied Parteivorstand der Parti Socialiste, nationale Sekretärin für Gesellschaftsfragen

Europa sei, was eine gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik angeht, „früher schon einmal weiter gewesen als heute“. Frontex allein – die europäische Grenzschutzbehörde – werde das Problem nicht lösen (Süssmuth). Wenn man die durch eine restriktive Zuwanderungspolitik entstehenden Kosten (Abschiebungen, Zentren für illegale Einwanderer, Kosten der Schwarzarbeit, etc.) mit den Vorteilen einer besseren Einbürgerungspolitik vergleiche, wäre letztere allein aus Kostengründen vorzuziehen (Vallaud-Belkacem). Dies zeige das Beispiel Spaniens, wo hunderttausende, auf illegale Weise eingewanderte Menschen eingebürgert wurden, die heute arbeiten und Steuern zahlen (Süssmuth). Außerdem schade eine allein auf den Grenzschutz abzielende Einwanderungspolitik dem Projekt der europäischen Integration. Dieses verstehe sich auch als eine Wertegemeinschaft, die anderen ein Vorbild sein kann. Asyl und Migration sind zweifellos ein gesamteuropäisches Anliegen, für das es bereits ausreichende europäische Werkzeuge gäbe, die man nur noch anwenden müsse (Lequesne; Thein).

Zahlreiche erlassene Richtlinien würden jedoch von den Mitgliedsstaaten nur schleppend umgesetzt, wie das Beispiel der „blue Card“ in Deutschland zeige. Der Vergleich zu dynamischen und offenen Migrationspolitiken von Schwellenländern wie der Türkei, Indien, Mexiko oder Brasilien zeige deutlich, dass Europa sich auf dem Weg der Renationalisierung befindet (Angenendt). Ob dies einen negativen Trend darstelle, sei jedoch unklar. Es bestünde ein Konflikt zwischen dem Ziel von mehr Vergemeinschaftung und höherer Verwaltungseffizienz einerseits und nationalen Unterschieden und mangelndem Vertrauen der europäischen Bürger in den Supranationalismus andererseits (Angenendt). Eine denkbare Lösung sei hier die realpolitische Stärkung des Europarats zur Verabschiedung der großen politischen Leitlinien, eine größere Freiheit in der nationalen Umsetzung, flexible Formen der Zusammenarbeit mit den Ursprungsländern (individuelle Mobilitätspartnerschaften) und eine engere Abstimmung zwischen den verschiedenen Politikbereichen.



Impressionen des 2. Genshagener Forums für deutsch-französischen Dialog

