

## Anfänge staatlicher Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen

Vortrag von Anton Rütten  
im Rahmen des Fachkongresses  
„Geschichte der Zuwanderung in NRW“  
der Landeszentrale für politische Bildung  
am 11. Dezember 2021 in Essen

Sehr geehrte Frau Akyün,  
sehr geehrter Herr Dr. Hitze,  
sehr geehrte Frau Teixeira,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

Ich bedanke mich für die Einladung zu diesem wichtigen Kongress. Es ist mir eine große Freude, heute hier einen Beitrag zu dem vielfältigen und hoch interessanten Programm leisten zu dürfen.

Es ist mir eine besondere Ehre, dass ich gemeinsam an einem Vormittag mit Kutlu Yurtseven sprechen darf. Die Keupstraße war zu meiner Schulzeit neun Jahre lang mein täglicher Schulweg. Im Umgang mit der Keupstraße und ihrer Anwohnerschaft hat der Staat versagt. Doch da, wo wir schmerzlich dieses staatliche Versagen feststellen mussten, hat sich die Zivilgesellschaft als solidarisch und auf friedliche, demokratische Weise als wehrhaft erwiesen. Kutlu Yurtseven steht in besonderer Weise für diese zivilgesellschaftlichen Akteure. Ihm gelten mein Respekt und meine Dankbarkeit.

### Einleitung

Die Landeszentrale für politische Bildung hat mich damit beauftragt, Ihnen einen Überblick über die Anfänge staatlicher Integrationspolitik in NRW zu geben. Das tue ich sehr gerne.

Ich gebe Ihnen diesen Überblick nicht aus der neutralen Perspektive des Historikers, sondern aus dem Blickwinkel des Zeitzeugen. Bis zum Eintritt in den Ruhestand im Jahre 2018 habe ich in unterschiedlichen Funktionen in den Organisationseinheiten der Landesregierung gearbeitet, die für die Integrationspolitik des Landes zuständig waren. Zuletzt ab 2010 als Abteilungsleiter. Und wie bei jeder teilnehmenden Beobachtung ist trotz allen Bemühens um Neutralität bzw. um Objektivität die subjektive Färbung bei der Bestimmung dessen, was berichtenswert erscheint, bei der Herstellung von Zusammenhängen zwischen den Entwicklungen, ja auch beim Weglassen von - aus der Sicht anderer Beteiligter vielleicht wesentlicher - Details nicht ganz zu vermeiden.

Ich hoffe dennoch, dass es mir gelingen wird, ein möglichst unverfälschtes Bild der Anfänge der Integrationspolitik in unserem Bundesland zu zeichnen.

Dabei werde ich zunächst auf die Frage eingehen, auf welchen Zeitpunkt oder Zeitraum man die Anfänge von Integrationspolitik in NRW datieren sollte.

Danach beschäftige ich mich mit der ersten Zeit des Aufbaus und Ausbaus der für die Integrationspolitik relevanten Institutionen, um im nächsten Schritt die Bedeutung von Konsens und Kontinuität in der Integrationspolitik zu thematisieren.

Schließen werde ich mit einem Blick zurück nach vorn.

Eine Vorbemerkung sei mir erlaubt: Der aktuelle Diskurs über Vielfalt, Gleichberechtigung, über Rassismus und Diskriminierung ist stark durch ein Ringen um die angemessene Terminologie geprägt. In meinem Vortrag werde ich teilweise auf Bezeichnungen von Menschengruppen zurückgreifen, die zum Zeitpunkt, über den ich berichte, fachlich üblich waren, die heute aber zum Teil überholt sind. Wenn ich sie verwende, dann als Zitat. Bezogen auf heute bzw. auf die Bewertung aus heutiger Sicht bevorzuge ich hingegen die Begriffe „Eingewanderte“ und „Einwanderung“, „Gleichberechtigung“ und „Teilhabe“.

Und noch etwas muss ich vorausschicken: Es ist ausgesprochen schwierig, in der Rückschau den Zeitpunkt oder die Maßnahme zu bestimmen, zu dem bzw. mit der erstmals Integrationspolitik betrieben worden ist.

Lange vor der Anwerbung von Arbeitskräften vornehmlich aus Staaten des Mittelmeerraums hatte es, dieser Kongress hat das gestern und vorgestern ausführlich thematisiert, bereits Einwanderung nach Nordrhein-Westfalen gegeben.

Vertreibung, Flucht und Aussiedlung der Nachkriegsjahre hatten auch bereits politische Maßnahmen zur Folge, die auf die gesellschaftliche Eingliederung - so nannte man das seinerzeit - der Menschen abzielten. Das Bundesgesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) aus dem Jahre 1953, fixierte bereits rechtliche Normen auch für die soziale, die wirtschaftliche und die kulturelle Teilhabe von Eingewanderten.

Und in Nordrhein-Westfalen war vor allem die Landesstelle Unna-Massen für praktische Eingliederungshilfen bedeutsam. Seit 1951 war sie ein zentraler Ort nicht nur der Unterbringung, sondern auch der Erstororientierung der Menschen, die aus der ehemaligen Sowjetunion und anderen Staaten Osteuropas zu uns kamen, in ihrem neuen Lebensumfeld.

Nach heutigem Verständnis würde man vielleicht das BVFG als integrationspolitische Rechtsgrundlage und die Landesstelle Unna-Massen als Teil einer integrationspolitischen Infrastruktur ansehen.

Aber seinerzeit wurde weder von Integration, noch von Integrationspolitik gesprochen.

Mit meinen heutigen Ausführungen setze ich deshalb einige Jahrzehnte später an, nämlich in den 90er Jahren des letzten Jahrtausends; denn damals begann im Land Nordrhein-Westfalen sukzessive der Auf- und Ausbau einer Integrationspolitik, die sich vom Selbstverständnis wie von der Außenbeziehung her auch ausdrücklich auch als solche, eben als Integrationspolitik verstand.

Das heißt nicht, dass seinerzeit alles bei Null ansetzen musste.

Nein, es gab die seit den ersten Nachkriegsjahren kontinuierlich weiterentwickelte Politik für Aussiedler bzw. Spätaussiedler,

es gab bereits seit 1980 die ersten Regionalen Arbeitsstellen für Kinder und Jugendliche aus Ausländerfamilien (RAA); Frau Bainski wird darauf später noch ausführlich eingehen,

und es gab bundesweit ein Netz von Sozialberatungsstellen für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, das gemeinsam vom Bundesarbeitsministerium und den Sozial- und Arbeitsministerien der Länder finanziert wurde. ‚Türkdanis‘ bei der Arbeiterwohlfahrt, die Sozialberatung für italienische Familien oder die in Köln weltberühmte ‚Casa Espana‘ bei der Caritas sowie zahlreiche kulturpolitische Angebote von und für Menschen griechischer Herkunft unter dem Dach der Diakonie sind Erinnerungssegmente aus dieser Zeit. Man bezeichnete seinerzeit die genannten Wohlfahrtsverbände im Kontext ihrer Arbeit mit Menschen mit Einwanderungsgeschichte als Betreuungsverbände. Es ging demgemäß auch mehr um Betreuung und Versorgung als um Teilhabe.

Alle die genannten Programme und Maßnahmen firmierten immer noch unter Zielgruppenaspekten entweder als Aussiedlerpolitik (bis Ende 1992; danach Spätaussiedler) oder als Ausländerpolitik. Nicht als Integrationspolitik. Nicht als ein zusammenhängendes Politikfeld, das die Eingewanderten und die aufnehmende Gesellschaft gleichermaßen betreffen sollte.

Das änderte sich in den 90er Jahren.

Hohe Flüchtlingszahlen.

die massive Steigerung der Wanderung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern als Folge des Zusammenbruchs des sogenannten „Ostblocks“ (1991),

die öffentliche Stimmungsmache im Stile von „Das Boot ist voll“ nicht nur in der Bild-Zeitung, sondern auch in Magazinen wie dem Spiegel,

die Abschaffung des bis dahin uneingeschränkt geltenden Grundrechts auf Asyl durch die Mehrheit des Bundestags (1993)

und schließlich eine ganze Reihe rassistischer, nach damaliger Terminologie „fremdenfeindlicher“, Anschläge (Hoyerswerda 9/91; Hünxe 10/91; Rostock-Lichtenhagen 8/92; Mölln 8/92;) prägten die gesellschaftliche Wirklichkeit.

Die Bedeutung des Solinger Brandanschlags für die institutionelle Neuaufstellung der Integrationspolitik

Vor dieser Kulisse wurde ein Ereignis historisch relevant, das für unser heutiges Thema von kaum zu überschätzender Bedeutung ist und zu dem wir heute von Frau Dündar bereits einen sehr bewegenden Text gehört haben: Der Brandanschlag auf das Haus der Familie Genc in Solingen, der drei Tage nach der Einschränkung des Asylrechts durch den Bundestag am 29. Mai 1993 von drei rechtsextremen jungen Männern verübt wurde. Der Brandanschlag, der Gürsün Ince, Hatice Genc, Gülüstan Öztürk, Hülya Genc und Saime Genc das Leben kostete und der weitere Familienmitglieder schwer verletzte.

Zum 25. Jahrestag des Solinger Terroranschlags haben Sie, Frau Akyün, im Jahr 2018 in der Westdeutschen Zeitung an dessen Wirkung auf Johannes Rau erinnert.<sup>1</sup>

Am 25. April 2014 wurde Christina Rau, die Ehefrau von Ex-Bundespräsident Johannes Rau, von einem Redakteur des Solinger Tageblatts auf ein Foto angesprochen, das den seinerzeitigen Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen am 29. Mai 1993 vor dem abgebrannten Haus der Familie Genc in der Unteren Werderstraße zeigt. Wenige Stunden nach dem rassistischen Verbrechen.

Bitte erlauben Sie mir ein längeres Zitat aus diesem Interview:

Der Zeitungsredakteur fragt Christina Rau:

„Frau Rau, was können Sie auf dem Foto vom 29. Mai 1993 im Gesicht Ihres Mannes ablesen?“

Christina Rau: „Das Foto ist authentisch. Ich sehe meinem Mann an, wie furchtbar aufgewühlt er war. Eine Mischung aus Trauer, Entsetzen, Wut und Fassungslosigkeit. Es hat ihn schrecklich mitgenommen.“

„Können Sie sich erinnern, wann und wie Ihr Mann Sie über den Brandanschlag in Kenntnis gesetzt hat?“

Rau: „Ich weiß das noch wie heute, und ich werde es nie vergessen. Meinen Mann erreichte die fürchterliche Nachricht frühmorgens zu Hause in Wuppertal. Als das Telefon klingelte, saßen wir beide im Büro, das wir uns teilten und wo wir uns am Schreibtisch gegenüber saßen. Ohne auf seinen Fahrer und die Sicherheitsbeamten, die ihn sonst ständig begleiteten, zu warten, fuhr er sofort nach Solingen.“

„Welchen Stellenwert hat Johannes Rau dem Ereignis im Nachhinein beigemessen?“

Rau: „Mein Mann ist als junger Mann in die Politik gegangen, um die Welt zu verbessern und zu verändern. Als wichtigstes Ziel der Politik sah er die Sicherung des Friedens, und zwar nicht nur des äußeren, sondern auch des inneren. Der Holocaust, der Nazi-Terror gegenüber Minderheiten und Andersdenkenden, hat ihn lebenslang beschäftigt. Er liebte die Menschen und sah vor allem das Gute in ihnen. Unmittelbar nach dem Brandanschlag stellte er sich resigniert und entmutigt die Frage, ob er überhaupt noch in der Politik bleiben sollte.

Wir diskutierten sehr lange darüber. Bei aller Führungsstärke war er sehr sensibel. Er sah seine persönlichen Bemühungen gescheitert, jedem Zuwanderer, der hier Heimat sucht, Chancengerechtigkeit und gastfreundliche Aufnahme zu garantieren, in Toleranz und Mitmenschlichkeit. Rassismus und Antisemitismus verabscheute er zutiefst.“<sup>2</sup>

Sehr geehrte Damen und Herren,

---

<sup>1</sup> [https://www.wz.de/politik/landespolitik/brandanschlag-in-solingen-die-toten-haetten-meine-geschwister-sein-koennen\\_aid-25496257](https://www.wz.de/politik/landespolitik/brandanschlag-in-solingen-die-toten-haetten-meine-geschwister-sein-koennen_aid-25496257); zuletzt aufgerufen am 4.12.2021

<sup>2</sup> Interview-Ausschnitt zitiert nach: <https://www.solinger-tageblatt.de/solingen/anschlag-loest-trauer-entsetzen-3939549.html>, zuletzt aufgerufen: 6.11.2021

Sie mögen fragen, woran man die Bedeutung dieses schrecklichen Ereignisses für die Institutionalisierung der Integrationspolitik festmachen kann.

Zur Beantwortung möchte ich Ihren Blick auf zwei Organigramme des damaligen Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales lenken. (Folie 1)

Sie sehen auf beiden Ausschnitten den Aufbau der Abteilung Soziales im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das seinerzeit unter der Leitung von Franz Müntefering stand. Die Abteilung ‚Soziales‘ war damals eine von fünf Abteilungen dieses traditionsreichen Ressorts.

Der linke Ausschnitt zeigt die Struktur der Abteilung zu Beginn des Jahres 1993. Der rechte Ausschnitt zeigt sie etwa ein Jahr später.

Und weil Sie sehen, dass sie auf diesem Ausschnitt aus dem Original nichts sehen können, habe ich Ihnen die wesentlichen Inhalte in eine übersichtlichere Form gebracht. (Folie 2)

Zum Zeitpunkt des Brandanschlags gab es innerhalb der Abteilung für Soziales verschiedene Organisationseinheiten, die sich in zwei unterschiedlichen Politikfeldern um die Belange von Eingewanderten kümmerten - um in der heutigen Terminologie zu bleiben.

Die Gruppe ‚Vertriebene, Aussiedler, ausländische Flüchtlinge‘ verfügte über fünf Referate. In der Gruppe ‚Soziale Maßnahmen, Rehabilitation, soziale Entschädigung‘ war neben u.a. den Referaten für Altenhilfe und für Behindertenpolitik auch das Referat ‚Ausländerintegration, soziale Maßnahmen‘ verortet.

Nach dem Solinger Brandanschlag war Ministerpräsident Rau fest entschlossen, anstelle einer betreuenden, ja paternalistischen Sozialpolitik für ‚Ausländerinnen und Ausländer‘ eine an Integration und Teilhabe orientierte Politik für Zugewanderte, so die damalige Bezeichnung, zu betreiben. Im Bereich der Jugendarbeit wurden Mittel für die Bekämpfung von rechtsextremistischen Tendenzen in Teilen der Jugendkultur freigegeben; im Bereich der sozialen Maßnahmen für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien wurde das mit jährlich 1 Mio DM ausgestattete Programm ‚Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit‘ aufgelegt.

Vor allem aber beauftragte der damalige Regierungschef seinen Minister Müntefering damit, eine organisatorische Veränderung vorzunehmen, die der Unumkehrbarkeit der Einwanderung Rechnung tragen sollte.

Und so wurde die innere Struktur der Sozialabteilung unter dem damaligen Abteilungsleiter und späteren Direktor des Landtags Peter Jeromin umgebaut.

Ein halbes Jahr nach der Katastrophe von Solingen gab es nun die neue Gruppe Integration und Zuwanderung, in der die oben genannten Referate - mit einer Ausnahme - zusammengeführt und um ein Grundsatzreferat ergänzt wurden, das die konzeptionelle Klammer für die beiden bis dahin divergierenden Handlungsansätze entwickeln sollte.

Das Referat, das bis dahin für die Aufnahme und Unterbringung von ‚ausländischen Flüchtlingen‘, also Asylsuchenden, zuständig gewesen war, wechselte in das Innenministerium. (Dort blieb es im Übrigen bis zum Beginn der Amtszeit der jetzigen Regierung im Jahre 2017.)

Ich vermute, dass es für Menschen, die die öffentliche Verwaltung nicht von innen kennen, schwierig ist, die Reichweite einer solchen organisatorischen Maßnahme nachzuvollziehen. Sie bedeutete nicht nur das Umdenken und Umlenken im Hinblick auf ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, also die endgültige, wenn auch viel zu späte Verabschiedung vom Gastarbeiterkonzept. Sie bedeutete auch eine neue - nicht allen Betroffenen gefallende - Weichenstellung für die bis dahin praktizierte Vertriebenen- und Aussiedlerpolitik - gleichsam von der Kriegsfolgenpolitik hin zu der Gestaltung einer auf Zukunftsfähigkeit ausgerichteten, die Vielfalt von Wanderungsbewegungen pragmatisch anerkennenden Gesellschaftspolitik.

Wohl gemerkt: Ich spreche von einer Weichenstellung, besser: von einer Zielsetzung. Es wurde damals ein Weg eingeschlagen, aber noch lange nicht das Ziel erreicht.

Die Besonderheit der dargestellten organisatorischen Maßnahme wird auch dadurch unterstrichen, dass sie nicht, wie die meisten organisatorischen Veränderungen in Ministerien, zu Beginn einer Legislaturperiode vorgenommen wurde, sondern ein gutes Jahr vor deren Ende. Veranlasst nicht durch Wahlen, sondern eben durch den rassistischen Schock von Solingen.

Die inhaltliche Neuausrichtung, das Grundverständnis und die politischen Ziele der damaligen Regierung wurden dann Ende 1994 erstmals zusammenhängend öffentlich dargelegt. Am 2. Dezember 1994 veranstaltete das Wissenschaftszentrum NRW in Düsseldorf den Kongress „Integration - Migration“. Dort hielt Minister Müntefering eine Grundsatzrede zu den Perspektiven nordrhein-westfälischer Integrationspolitik. Hier taucht er also auf: der Begriff ‚Integrationspolitik‘.

Die Rede Münteferings wurde damals in einer kleinen Broschüre veröffentlicht. (Folie 3)

Müntefering ging in seiner Rede von der These aus, dass die erfolgreiche Gestaltung von Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt die Anerkennung der Einwanderungsrealität voraussetze. „Wenn in einem Land, das faktisch Einwanderungsland ist, die verantwortliche Bundesregierung dieses Faktum leugnet, dann spricht das nicht dafür, daß eine klare Sicht auf die Realitäten vorherrscht, sondern es zeigt, daß hier Nebelwerfer am Werk sind.“<sup>3</sup> Bundeskanzler war seinerzeit Helmut Kohl; Bundesinnenminister der als Hardliner profilierte Manfred Kanther.

Müntefering fuhr fort, man müsse offen über Probleme und über Chancen der Einwanderung reden, und er stellte eine ganze Reihe von Zielen vor, der sich die nordrhein-westfälische Landesregierung verschrieben hatte.

#### Der allmähliche Auf- bzw. Ausbau von Institutionen

Ein knappes halbes Jahr nach dem Düsseldorfer Kongress im Wissenschaftszentrum - im Mai 1995 - wählte Nordrhein-Westfalen den Landtag. Die SPD verlor ihre absolute Mehrheit. Sie bildete nun eine Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen. Johannes Rau blieb Ministerpräsident, Franz Müntefering Arbeits- und Sozialminister.

---

<sup>3</sup>zitiert nach: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Integration und Migration - Perspektiven nordrhein-westfälischer Integrationspolitik, Broschürendruck, Düsseldorf, Mai 1995, S. 2

Durch die neue Regierungskonstellation erhielt die Integrationspolitik zusätzlichen Rückenwind.

Das ist allerdings der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 13. September 1995 noch nicht unbedingt zu entnehmen. Sie enthielt erst weit hinter den Ausführungen zur Arbeitsmarktpolitik, zur Wirtschaftspolitik, zur Umweltpolitik und zur Innenpolitik Ausführungen zur Migrations- und Integrationspolitik. Und es fällt aus heutiger Sicht auf: der Fokus der damaligen Ankündigungen der neuen Regierungskoalition war vor allem auf Bundesrecht gerichtet (Staatsangehörigkeitsrecht; Kommunales Wahlrecht; Härtefallregelung für Geflüchtete), weniger auf praktische integrationspolitische Maßnahmen auf Landesebene.<sup>4</sup>

Gleichwohl ergaben sich in den Monaten nach der Regierungsneubildung wesentliche Neuerungen, die sich vor allem auf Institutionen und Strukturen der Integrationspolitik bezogen.

Dahinter stand ein Kompromiss zwischen Rot und Grün ganz zu Beginn der Legislatur. Die Grünen wollten in der Staatskanzlei eine integrations- und migrationspolitische Stabsstelle unter einer/einem Beauftragten einrichten. Die SPD war von der Sinnhaftigkeit einer solchen Sonderinstitution nicht überzeugt. Das hatte sie auch bereits im Jahre 1994 mit der Ablehnung eines zwei Wochen nach dem Solinger Attentat eingebrachten Antrags der damaligen FDP-Fraktion zur Einsetzung eines Ausländerbeauftragten für NRW deutlich gemacht.<sup>5</sup> Diese Ablehnung erfolgte auch deshalb, weil man die Durchschlagskraft von Beauftragten bezweifelte, da man diese doch auf der Bundesebene zumeist auf eine mahnende Rolle mit nur geringen Gestaltungsmöglichkeiten reduziert sah.

Ein Kompromiss wurde dann dadurch gefunden, dass man sich zunächst über die Funktionen, die eine Beauftragtenstelle wahrnehmen könne, verständigte um dann für jede dieser Funktionen bzw. Aufgabenstellungen eine institutionelle Lösung zu suchen. Man kam gemeinsam auf die folgenden Funktionen:

Interessenvertretung der Zugewanderten,  
 faktenbasierte, sachliche Information der Öffentlichkeit,  
 Stärkung der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe, also die systematische ressortübergreifende Koordinierung der migrations- und integrationsrelevanten Ansätze in den verschiedenen Ministerien.

Für diese drei Funktionen sollten nun alternativ zu einer/einem Beauftragten strukturelle Lösungen gefunden und realisiert werden.

So wurde zur regelmäßigen Wahrnehmung der Interessenvertretung von Zugewanderten mit Unterstützung der Landesregierung im Oktober 1986 in Oberhausen die aus damals 89 kommunalen Migrantenvertretungen bestehende Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (LAGA NRW) gegründet. Heute firmiert dieser zwischenzeitlich auf rd. 100 kommunale Vertretungen angewachsene Dachverband unter der Bezeichnung Landesintegrationsrat. Und der Landesintegrationsrat

---

<sup>4</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP12-5.pdf?von=1&bis=> ;zuletzt aufgerufen am 5.12.21

<sup>5</sup> siehe dazu: Einsetzung eines Ausländerbeauftragten für NRW, Antrag der Fraktion der FDP, LT-Drucksache 11/5632 vom 15.06.1993 und Mitwirkungsmöglichkeiten der ausländischen Bürgerinnen und Bürger stärken, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, LT-Drucksache 11/6687 vom 02.02.1994

agiert mittlerweile auf der rechtlich normierten Grundlage des § 13 „Vertretung auf Landesebene“ des Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW.

Zur Intensivierung, Verbesserung und faktenbasierten Versachlichung der Debatten über Migration und Integration wurde zu Beginn des Jahres 1997 durch Ministerpräsident Johannes Rau das Landeszentrum für Zuwanderung unter der Leitung von Dr. Lale Akgün in Solingen gegründet.

Die Koordinierung des ressortübergreifenden Regierungshandelns im Kontext von Migration und Integration sollte die seit dem Frühjahr 1994 bestehende Interministerielle Arbeitsgruppe Zuwanderung leisten. Diese AG diente ursprünglich zur Abstimmung von gesellschaftspolitischen Konsequenzen aus dem Brandanschlag von Solingen. In ihr waren zunächst einige wenige Ressorts vertreten, neben dem federführenden Integrationsbereich die Bereiche Kinder, Jugend und Familie, Schule und Innen. Doch schon bald wurden alle Ressorts der Landesregierung zur regelmäßigen Mitarbeit in diesem kurz ‚IMAG Zuwanderung‘ genannten Gremium verpflichtet.

Eine weitere Aufwertung erfuhr die IMAG dadurch, dass deren Vorsitz auf die Abteilungsleiterenebene angehoben wurde - was ihrer Durchsetzungsfähigkeit und der Gestaltung von Integrationspolitik als einer Querschnittaufgabe neue Schubkraft verlieh.

Mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (LAGA), dem Landeszentrum für Zuwanderung (LZZ) und der IMAG Zuwanderung waren somit innerhalb von eineinhalb Jahren nach der Regierungsneubildung drei Institutionen geschaffen worden, die nach außen wie nach innen der Integrationspolitik ein Gesicht, besser: eine Struktur verliehen.

Ein weiterer kleiner aber wichtiger Schritt sei noch erwähnt. Zu den Vereinbarungen der damaligen rot-grünen Koalition zählte auch eine personelle Stärkung der Gruppe Zuwanderung und Integration, die unter dem seit Herbst 1995 verantwortlichen Minister Dr. Axel Horstmann um fünf zusätzliche Personalstellen anwuchs. Beachtlich war damals: Drei dieser Stellen wurden von Frauen mit eigener Migrationsbiografie, eine weitere von einer schwarzen Deutschen besetzt. Diese Form der interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor knapp einem Vierteljahrhundert wurde kaum in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen, aber sehr wohl in der Fachöffentlichkeit und vor allem innerhalb der Ministerien.

Bereits im Oktober 1995 war der von der IMAG Zuwanderung erstellte erste Zuwanderungsbericht der Landesregierung erschienen. (Folie 4) Der Untertitel lautete: „Situation, Perspektiven und Anforderungen an eine zukunftsorientierte Integrationspolitik“. In der Einleitung wurde der Bezug zu einem Entschließungsantrag der SPD aus dem Jahr 1994<sup>6</sup> hergestellt, in dem die Regierung mit der Erstellung eines Integrationskonzepts beauftragt worden war, „das neben den bereits seit längerem hier lebenden ausländischen Arbeitnehmern auch die Zuwanderergruppen der Aussiedler, der anerkannten Asylbewerber, der de-facto-Flüchtlinge und der Kontingentflüchtlinge berücksichtigt.“<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> a.a.O.

<sup>7</sup> „Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen - Situation, Perspektiven und Anforderungen an eine zukunftsorientierte Integrationspolitik, Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Zuwanderung“ der Landesregierung, Broschürendruck, Düsseldorf, Oktober 1985, S. 1

Dieser Bericht verdeutlicht noch einmal zwei wesentliche Merkmale der damals neu sich formierenden Integrationspolitik:

erstens wird die Überwindung der bis dahin üblichen strengen Unterteilung der verschiedenen Einwanderergruppen eingeleitet

und zweitens wird Integrationspolitik als Gemeinschaftsprodukt vieler Einzelpolitiken verstanden - Integration als Querschnittaufgabe also. Im Bericht gibt es nicht weniger als 17 Beiträge unterschiedlicher Politikfelder.

Soweit zu den administrativen Maßnahmen im Regierungsapparat in den ersten Jahren nach dem Solinger Brandanschlag.

Unverzichtbar ist in unserem Zusammenhang aber auch ein Blick auf die Konsequenzen, die man im Parlament vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Probleme damals zog.

Von größter Bedeutung erscheint mir dabei die erstmalige Einsetzung eines „Ausschusses für Migrationsangelegenheiten“ im nordrhein-westfälischen Landtag. Dieser Fachausschuss nahm zu Beginn der von 1995 bis 2000 währenden 12. Wahlperiode seine Arbeit unter dem Vorsitz des Grünen-Abgeordneten Dr. Hisham Hammad auf. Vor allem innerhalb der CDU begegnete man diesem Fachgremium zunächst eher reserviert. Dass nun die Angelegenheiten von „Ausländern“ und „Volksdeutschen Spätausgesiedelten“ in einem Gremium behandelt werden sollten, sah man als problematisch an. Man wollte die traditionelle Zuneigung der Vertriebenen und Ausgesiedelten nicht dadurch verderben, dass man sie in einen Topf mit Nichtdeutschen warf. Aber innerhalb kurzer Zeit entwickelte der Migrationsausschuss eine pragmatische Arbeitsweise, die die Behandlung der Fragen der Integrationspolitik, also Fragen vorrangig des Ankommens und des Dazugehörens, immer mehr versachlichte und die Brücken baute, wo vorher ideologische Gräben bestimmend waren.

Ein Effekt dieser Institution: in allen Fraktionen arbeiteten nun Abgeordnete, die sich ausdrücklich als „Integrationspolitiker“ verstanden; denn weil die aufenthaltsrechtlichen Fragen von Migrationspolitik damals noch in der Zuständigkeit des Innenausschusses lagen verhandelte man im nominellen Migrationsausschuss damals ausschließlich Integrationsthemen.

Heute ist das im Übrigen genau umgekehrt: Der Fachausschuss des Landtags heißt nun „Integrationsausschuss“, aber ausweislich der Homepage des Landtags behandelt er „Themen zur Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, befasst sich mit Themen des Ausländer- und Asylrechts und Fragen zur Flüchtlingspolitik“. <sup>8</sup>

Aber zurück ins letzte Jahrtausend: Die Tatsache, dass es nun fraktionsübergreifend so etwas wie eine integrationspolitische Expert\*innengruppe gab, ermöglichte es, dass man vor einer öffentlichen Auseinandersetzung über Migrations- und Integrationsfragen vorab Gegensätze und Gemeinsamkeiten ausloten, Konflikte erkennen und Kompromisse anstreben konnte.

Am Ende der 12. Wahlperiode waren mithin sowohl regierungsseitig als auch im Landtag integrationspolitische Institutionen entstanden und etabliert.

---

<sup>8</sup> <https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/ausschusse-und-gremien-1/fachausschusse/a19-integrationsausschuss.html> ; zuletzt aufgerufen am 6.12.2021

## Konsens und Kontinuität

Gleichwohl wurde vor der Landtagswahl 2000 das gesellschaftliche Konfliktpotenzial integrationspolitischer Fragestellungen noch einmal sichtbar. Am markantesten wird das an der Auseinandersetzung um einen Slogan deutlich, den im Wahlkampf der damalige CDU-Spitzenkandidat Dr. Jürgen Rüttgers verwandte: das rassistische Sprachbild „Kinder statt Inder“ führte zu Beifall von der rechten Seite und zu Unverständnis wie zu Protesten bis tief in die Mitte der Gesellschaft.

Nach der Wahl im Mai 2000 blieb der seit 1998 regierende Sozialdemokrat Wolfgang Clement Ministerpräsident; die CDU blieb in der Opposition.

Der höchst problematische Spruch aus dem Wahlkampf bzw. seine Wirkung auf die Öffentlichkeit beschäftigte die CDU auch über den Wahltermin hinaus. Das führte dazu, dass die CDU ihre bisherigen Positionen und ihr Erscheinungsbild in Migrationsfragen überdachte, auch um nicht den Anschluss an großstädtische Milieus zu verlieren. Ein Ausdruck dieses selbstkritischen Nachsteuerns war dann im November 2000, ein halbes Jahr nach der Wahl, ein Antrag der CDU-Fraktion namens „Einheit in Vielfalt - Programm für eine erfolgreiche Politik der Integration“. Der Antrag ging auf die Initiative der beiden Integrationspolitiker Willy Zylajew und Thomas Kufen zurück, der eine später einige Jahre lang MdB, der andere bis heute Oberbürgermeister der heutigen Gastgeberstadt Essen.

Der Antrag „Einheit in Vielfalt“ nahm eine Situationsbeschreibung vor und forderte Maßnahmen in insgesamt zehn Teilfeldern der Integrationspolitik. Diese Maßnahmen waren bezogen auf Einwanderer und auf die aufnehmende Gesellschaft und sie erstreckten sich von der Familienpolitik über die Bildungspolitik, von der Sozialpolitik bis hin zur Innenpolitik.

Der Antrag war in den Augen der anderen politischen Wettbewerber in Duktus und Inhalt so fundiert und sachlich, dass die gerade bestätigte Mehrheit von Rot und Grün die Ablehnung des Oppositionsantrags unpassend fand und ein gemeinsames Vorgehen vorschlug. Dem schloss sich dann auch die FDP an. So kam es ausgehend von dem Antrag der Union ein weiteres halbes Jahr später zu einem Entschließungsantrag aller im Landtag vertretenen Fraktionen, der seitdem als „Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen“ bekannt ist.<sup>9</sup> (Folie 5)

Einen Allparteiantrag - den hat man nicht häufig.

Ein Allparteiantrag, der sich nicht mit abstrakten Absichten zufrieden gibt, sondern Analyse mit konkreten Zielen verbindet, der hat schon Seltenheitswert.

Und ein Allparteiantrag, der am Ende in sachlicher Weise auch die Unterschiede zwischen den Antragstellern benennt - den könnte man als vorbildhaftes Beispiel parlamentarischer Kultur bezeichnen.

Oder wie würden Sie das bewerten? (Folie 6)

Liebe Zuhörer\*innen,

---

<sup>9</sup><https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-1345.pdf> ; zuletzt aufgerufen am 6.12.2021

Zu Beginn habe ich Ihnen die Schwierigkeit beschrieben, den Zeitpunkt des Anfangs von Integrationspolitik zu benennen. Ebenso schwierig ist es, den Zeitpunkt zu benennen, zu dem das Anfangsstadium der Integrationspolitik endet und die Integrationspolitik sagen wir „die mittlere Reife“ erreicht hat.

Ich würde diesen Zeitpunkt aus meiner subjektiven Sicht auf den Tag der Verabschiedung der Integrationsoffensive, also in den Juni 2001 legen.

#### Blick zurück nach vorn

Die Integrationsoffensive hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren als eine gute und belastbare Basis für das Erwachsenwerden von Integrationspolitik erwiesen. Meilensteine dieses coming of age waren - ohne Anspruch auf Vollständigkeit :

- der kontinuierliche Ausbau der RAA,
- die Entwicklung von der Sozialberatung zu den heutigen Integrationsagenturen,
- der Auf- und Ausbau der Förderung von Migrantenorganisationen und die Schaffung der Servicestellen gegen Diskriminierung,
- die Etablierung des ersten Integrationsministeriums unter Ministerpräsident Dr. Rüttgers im Sommer 2005,
- die bundesweite Stärkung der Integrationspolitik durch die Gründung der alle Länder einbindenden Integrationsministerkonferenz auf Betreiben des ersten Integrationsministers Armin Laschet im Jahre 2008
- der Ausbau der Gruppe ‚Integration‘ zur Abteilung unter Arbeits-, Sozial- und Integrationsminister Guntram Schneider im Jahre 2010,
- die Einbringung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes von der rot-grünen Minderheitsregierung im Jahre 2012 und dessen einstimmige Verabschiedung durch den Landtag,
- der flächendeckende Aufbau kommunaler Integrationszentren zwischen 2012 und 2015,
- die Zusammenführung der ehemals in zwei verschiedenen Ministerien ressortierenden Abteilungen ‚Integration‘ und ‚Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten‘ im von Dr. Joachim Stamp geleiteten MKFFI im Jahre 2017.

Und ganz aktuell:

Die Novelle zum Teilhabe- und Integrationsgesetz. Sie umfasst wesentliche fachliche Erweiterungen und Präzisierungen sowie eine neue finanzielle Verbindlichkeit für die - so heißt es ausdrücklich - integrationspolitische Infrastruktur.

Auf der folgenden Folie sehen Sie einen Auszug aus einem nicht einmal einen Monat alten Antrag. Es handelt sich um einen Änderungsantrag zu der von der Landesregierung eingebrachten Novelle zum „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen“. Und es handelt sich wieder um einen Antrag, der von den Regierungsfractionen und von zwei Oppositionsfractionen gemeinsam getragen wird. Es sind exakt die Fraktionen, die 20 Jahre zuvor gemeinsam die Integrationsoffensive auf den Weg gebracht haben. **Folie 7**

Einen Tag nach diesem Änderungsantrag, nämlich am 24.11.2021, wurde über das Gesetz abgestimmt.

Das Ergebnis können wir hier auf dem Auszug aus dem Beschlussprotokoll des Landtags ablesen:

## Folie 8

„Der Gesetzentwurf .... wurde unter der Berücksichtigung der Änderungsanträge .....mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD in zweiter Lesung verabschiedet.“

Mein persönlicher Kommentar dazu: Das, was sich aus den Anfängen staatlicher Integrationspolitik in NRW entwickelt hat, kann sich wirklich sehen lassen.

Umso bedenklicher, ja trauriger ist es, dass Rechtspopulismus und tödlicher Rassismus immer noch Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden.

Ich bedanke mich bei Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!



