

Klaus J. Bade  
Versäumte Integrationschancen  
und nachholende Integrationspolitik

in: ders./Hans-Georg Hiesserich (Hg.),  
Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der  
Integrationspraxis. Mit einem Beitrag von Bundesinnenminister  
Wolfgang Schäuble (Beiträge der Akademie für Migration und  
Integration, Heft 11), V&R unipress, Göttingen, Sept. 2007



# Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik

*Von Klaus J. Bade*

Es ist in der deutschen Integrationsdiskussion Mode geworden, über die angeblich flächendeckend ›gescheiterte Integration‹ zu lamentieren, besonders im generalisierenden Anschluss an ein auf die ›islamische Zuwanderung‹ zielendes Diktum des Politikwissenschaftlers und Islamforschers Bassam Tibi.<sup>1</sup> Bei der Rede von der allgemein hin ›gescheiterten Integration‹ werden oft irrtümlich kategoriale Messlatten für Assimilationsprozesse angelegt. Assimilation ist ein eigendynamischer Prozess, der sich in fließenden Übergängen an Integration anschließen kann, aber nicht muss, und der vor allem nicht eingefordert oder gar amtlich verordnet werden kann. Die Assimilation, die Generationen dauern kann, setzt also einen mehr oder minder langen Prozess der Integration voraus. Aber nicht jede Integration mündet, zumal in der ersten Generation, in Assimilation.<sup>2</sup> Das allgemeine Lamento über die angeblich gescheiterte Integration in Deutschland ist ein sachlich falsches und gesellschaftspolitisch fahrlässiges Beschwören von Konfliktpotenzialen, das im Kern so alt ist wie die Geschichte von Einwanderung und Integration selbst.<sup>3</sup>

---

Eine Kurzfassung dieses Beitrages erschien vorab unter dem Titel: Integration – versäumte Chancen und nachholende Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 22–23/2007, S. 32–38. Für kritische Hinweise danke ich Michael Bommers, Susanne Meyer und Jochen Oltmer.

- 1 Bassam Tibi, *Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration*, München 2002. Tibi erklärte schließlich 2006 auch seine eigene Integration in Deutschland für gescheitert und begründete damit seine Absicht, in die USA auszuwandern und dort ein Buch zu veröffentlichen über sein Leiden als Fremder in Deutschland (›A Life of Suffering as an Alien in Germany‹); vgl. Martin Spiewak, *Schwer integrierbar*, in: *Die Zeit*, 20.9.2006.
- 2 Allg. hierzu: Hartmut Esser, *Welche Alternativen zur ›Assimilation‹ gibt es eigentlich?*, in: Klaus J. Bade/Michael Bommers (Hg.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beiträge, H. 23)*, Osnabrück 2004, S. 41–59; Frank Kalter/Nadia Granato, *Sozialer Wandel und strukturelle Assimilation in der Bundesrepublik*, in: ebd., S. 61–81; zur publizistischen Diskussion: Jens Thomas, *Nicht reinkommen, nur gucken. Wie Integration und Assimilation in den Debatten verwechselt werden*, in: *Telepolis*, 9.6.2006.
- 3 Leo Lucassen, *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1805*, Urbana, IL 2005; vgl. ders., *Is Transnationalism Compatible with Assimilation? Examples from Western Europe since 1850*, in: *IMIS-Beiträge*, 2006, H. 29, S. 15–36.

Es gibt in Deutschland, wie in anderen europäischen Einwanderungsländern, zweifelsohne intergenerative Integrationsprobleme, die in solcher Dimension aus klassischen Einwanderungsprozessen des 19. und 20. Jahrhunderts nicht bekannt sind und die von beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft ein Stück weit kontraproduktiv stabilisiert werden: auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft durch ethnische Segregation bis hin zur unverkennbaren Benachteiligung von Einwandererkindern in der schulischen Ausbildung und bei der Chancenzuteilung auf den beruflich-sozialen Lebenswegen; auf Seiten der Zuwandererbevolkerung durch in prekären Einwanderermilieus entmutigte, verlangsamte bzw. stecken gebliebene Integrationsprozesse, die durch den anhaltenden Ehegattennachzug aus den Herkunftsregionen mitunter noch weiter verzögert werden.

Dennoch gibt es in Deutschland im Blick auf Migration und Integration keinen Anlass zu nationaldepressiven Selbstbeschreibungen. Im Rückblick auf die Geschichte der Integration von Zuwanderern in Deutschland ergibt sich vielmehr bei nüchterner vergleichender Bestandsaufnahme: Trotz lange fehlender Integrationskonzepte, trotz mancherlei Verzögerungen im Integrationsprozess bei der Zuwandererbevolkerung und trotz ebenso unübersehbarer sozialer Brennpunkte ist der deutsche Weg in die Einwanderungsgesellschaft insgesamt nach wie vor ein pragmatischer Erfolgsfall, der einem Vergleich mit anderen europäischen Einwanderungsländern durchaus standhält. Das gilt heute nicht mehr nur für die inzwischen ›alten‹ europäischen Einwanderungsländer wie Frankreich, Großbritannien oder die Niederlande mit ihren viel diskutierten Integrationsproblemen, sondern auch für den Vergleich mit ›neuen‹ europäischen Einwanderungsländern wie Spanien.<sup>4</sup>

---

4 Heinz Werner, Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 178, Nürnberg 1994, S. 85–187; Ruud Koopmans, Zachte heelmeeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert, in: Migrantestudies, 18. 2002, H. 2, S. 33–44; Pieter C. Emmer/Hans Wansink, Wegsturen of binnenlaten? 10 vragen en antwoorden over migratie, Amsterdam/Antwerpen 2005; Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: APuZ, B 26, 2003, S. 3–11; Eine Kugel für respektloses Verhalten. Gewalt unter schwarzen Jugendlichen in Londoner Stadtteilen, in: Neue Zürcher Zeitung, 18.4.2007; Karin Finckzeller, Die Kehrseite der Medaille. Bislang hieß Spanien Migranten willkommen – nun erwachen Ressentiments, in: Das Parlament, 15.1.2007; Leo Wieland, Madrids Vorstadtschlacht. Spanier prügeln sich mit Jugendbanden lateinamerikanischer Einwanderer und der Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 26.1.2007; allg. hierzu die Gruppen- und Länderartikel in: Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hg.), Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn/München 2007; englische Ausg. Cambridge/New York [2008].

## 1. Schreckbilder und pragmatische Akzeptanz der Einwanderungsgesellschaft

In Deutschland wird der Blick auf diese größtenteils friedliche Entwicklung der Einwanderungsgesellschaft oft verstellt durch die Beschwörung einer allgemeinen ›Integrationskrise‹ mit einseitiger Konzentration auf abschreckende Sensationen wie ›Ehrenmorde‹, ›Zwangsheiraten‹, ›Genitalverstümmelungen‹ und ›Parallelgesellschaften‹ in ›ethnischen Kolonien‹ als Zentren von Kriminalität und häuslicher Gewalt. Die Inszenierung solcher Horrorkulissen wird geläufigerweise begleitet von der nicht minder einseitigen, zwar längst hinlänglich widerlegten, aber immer wieder aufs Neue aufgetischten Legende von der volkswirtschaftlich angeblich durchweg negativen Kosten-Nutzen-Bilanz der Zuwanderung seit Mitte der 1950er Jahre. Zuwanderung erscheint dabei als volkswirtschaftliches Verlustgeschäft, abgesehen von den Migranten selbst und von ihren Arbeitgebern als Privatisierern von Gewinnen aus der Ausländerbeschäftigung bei Sozialisierung der damit verbundenen Verluste.<sup>5</sup>

---

5 In diesem Sinne zuletzt, mit selektiver Wahrnehmung des Forschungsstandes und holzschnittartigen Vereinfachungen Stefan Luft, Abschied von MultiKulti. Wege aus der Integrationskrise, Gräfelting 2006; zur Kritik: Eberhard Seidel, Multikulti war nur ein Schlagwort, in: die tageszeitung (taz), 5.5.2007; vgl. stellvertretend für viele andere, die von Luft nicht zur Kenntnis genommene und seine zentrale These vom Rückzug der Einwandererbevölkerung in ›ethnische Kolonien‹ abweisenden Studien von Kurt Salentin, Ziehen sich Migranten in ›ethnische Kolonien‹ zurück?, in: Klaus J. Bade/Michael Bommes/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2004, S. 97–116; grundlegend jetzt: Karen Schönwälder/Janina Söhn/Nadine Schmid, Siedlungsstrukturen von MigrantInnen in Deutschland (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Discussion Paper Nr. SP IV 2007-601, s.a. [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)), Berlin 2007; vgl. Karen Schönwälder, Bunter als die Politik behauptet. Die Abschottungstendenzen von Migranten werden in der öffentlichen Debatte überschätzt, in: Frankfurter Rundschau (FR), 29.8.2006; dies., Siedlungskonzentrationen und Integration: eine Zwischenbilanz, in: dies. (Hg.), Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden (AKI/WZB, Discussion Paper Nr. SP IV 2007-602, s.a. [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)), Berlin 2007; S. 101–114; Dietrich Oberwittler, The Effects of Ethnic and Social Segregation on Children and Adolescents: Recent Research and Results from a German Multilevel Study (AKI/WZB, Discussion Paper Nr. SP IV 2007-603, s.a. [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)), Berlin 2007; vgl. Karen Schönwälder/Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger (Hg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden 2006; zur Kosten-Nutzen-Rechnung der Zuwanderung für Deutschland s. zuletzt: Kosten-Nutzen-Bilanz der Zuwanderung. Öffentliche Haushalte profitieren vom Beitrag der in Deutschland lebenden Ausländer, in: Institut für Zukunft der Arbeit, IZA Compact, Dez. 2006, S. 4–7; für Europa zuletzt: Rainer Münz/Thomas Straubhaar/Florin Vadean/Nadia Vadean, The Cost and Benefits of European Immigration (Hamburgisches Weltwirtschafts-Institut: HWWI Policy Report), Hamburg, Okt. 2006.

Integrationsforschung konzentriert sich in Wirklichkeit oft mehr auf Konflikte und Desintegration – als könnte die Analyse von Verkehrsunfällen zur Entdeckung der Verkehrsregeln führen.<sup>6</sup> Es ist zweifelsohne leichter, sensationelle Ausnahmesituationen zu beschreiben und damit das Lesepublikum in den eigenen sozialen und kulturellen Ängsten zu bestätigen, als die durchaus unauffälligen Normallagen der Integration und deren komplexe Eigendynamik zu beschreiben und zu analysieren. Aber beim »Normalfall Migration«<sup>7</sup> ist die stille individuelle bzw. familiäre Integration im Einwanderungsland nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Es gibt zweifelsohne extrem auffällige Ausnahmen, z.B. bei der – als mögliches Ergebnis gescheiterter Integration bzw. unzureichender Integrationsförderung in bestimmten Problembereichen immer wieder warnend vorausgesagten – stark anwachsenden Gewaltkriminalität unter Jugendlichen aus der Zuwandererbevolkerung in einzelnen sozialen Brennpunkten (s.u.), wie es sie auch in anderen europäischen Einwanderungsländern gibt. Aber bei aller forschungsspezifischen Konzentration auf solche Ausnahmefälle gescheiterter Integration und deren zum Teil bedrohliche Folgen sollte bei Gesamteinschätzungen die Regel der mehr oder minder gelungenen Integration nicht aus dem Blickfeld geraten.

Gelingende Integration zeichnet sich in der Regel gerade dadurch aus, dass sie unauffällig bleibt. Ein alltäglicher Beleg dafür war die – von Sachkennern schon vor vielen Jahren immer wieder vergeblich angemahnte – erstmalige statistische Erschließung des »Migrationshintergrundes« der in Deutschland lebenden Bevölkerung. Dabei wurden neben neu Zugewanderten und schon lange im Land lebenden »Bestandsausländern« von den Eingebürgerten im Zwei-Generationen-Schritt (d.h. ohne Berücksichtigung der Großelterngeneration) nur im Ausland Geborene oder von einem Elternteil ausländischer Herkunft Abstammende einbezogen. Dennoch ergab sich, dass 2005 bereits 15,3 Millionen Menschen, d.h. fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland (ca. 19 Prozent) einen »Migrationshintergrund« hatten – und niemand hatte es bemerkt.<sup>8</sup> Dabei liegen in Großstädten des Ruhrgebiets die entsprechenden Daten für die nachwachsende Generation im schulpflichtigen Alter sogar schon mehr als doppelt so hoch, Tendenz steigend. Es wäre dabei überdies sachgerechter und transparenter gewesen, nach dem Umfang der dauerhaft im Land lebenden »Einwandererbevolkerung« der ersten, zweiten oder dritten Generation zu fra-

---

6 Allg. hierzu zuletzt: Klaus Schroeder, Der konstruierte Rechtsextremismus. Wie durch unseriöse Studien und willkürliche Interpretationen die Deutschen zu einem Volk von Ausländerfeinden und Antidemokraten werden, in: Die Welt, 12.1.2007.

7 Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert (Bundeszentrale für politische Bildung, Zeitbilder, Bd. 15), Bonn 2004.

8 Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, hg.v. Statistischem Bundesamt, Wiesbaden 2006, S. 73–79, [http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2006/mikrozensus\\_2005i.pdf](http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2006/mikrozensus_2005i.pdf)

gen, was den statistischen Diskurs nicht so unklar in der Schwebel gehalten hätte wie die Rede vom ›Migrationshintergrund‹. Das hätte aber die Akzeptanz der Tatsache erforderlich gemacht, dass es Einwanderung nicht nur im perspektivisch auf den Wechsel der Staatsangehörigkeit verkürzten staatsangehörigkeitsrechtlichen Sinne gibt, sondern auch als einen langen sozialen Prozess, der durch den Wechsel der Staatsangehörigkeit zwar entscheidend befördert, dadurch allein aber weder eröffnet noch abgeschlossen wird.<sup>9</sup>

Nach den Erfahrungen des ›heißen Herbstes‹ mit den brennenden Autos in französischen Banlieue-Distrikten im Oktober und November 2005 sehen manche publizistischen Propheten des Untergangs die urbanen Welten auch in Deutschland nur mehr im Prozess ethnischer Desintegration und sozialer Deformation. Im Zentrum der monströsen kulturkatastrophistischen Alpträume migrations- und integrationshysterischer Publizisten steht ein kulturpessimistisches, in rechtsradikalen Kreisen emsig multipliziertes ethno-nationales Mene-tel: Die Deutschen mit ihrer ›tausendjährigen Kultur‹ würden in den kommenden Jahrzehnten in vielen Städten, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, zuerst zu Fremden im eigenen Land und dann als eine ethnische und kulturelle Minderheit neben anderen im alles erstickenden Kulturbrei einer ›Multiminoritätengesellschaft‹ versinken. Dabei wird in der Regel von einem geschichtsfremden statischen Kulturverständnis mit ethno-national bzw. national-kulturell irreversiblen Stereotypen ausgegangen: Einheimische bleiben immer Einheimische, Fremde immer Fremde, Deutsche und Ausländer immer ein Gegensatzpaar. Integration gilt vornehmlich als soziale und kulturelle Belastung bzw. Belästigung einer als ›tausendjährig‹ homogen und statisch interpretierten ›deutschen‹ Kulturwelt.

Zentrale Berufungsinstanz für die ideelle Vorbereitung und Legitimation solcher Perspektiven waren Äußerungen des bekannten, als Bevölkerungswissenschaftler nüchtern quantifizierenden, mitunter aber zugleich als Gelegenheitshistoriker, Alltagsphilosoph und selbst ernannter Kultursoziologe bramarbasierenden Demographen Herwig Birg.<sup>10</sup> Dem Bevölkerungswissenschaftler

---

9 Vgl. hierzu Klaus J. Bade, *Aussiedler – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, S. 16–27.

10 Vgl. hierzu einmal, als Beispiel aus der Publizistik, Birgs demographisch-kultursoziologische Entwicklungskalkulation: »Die Nebenwirkung der demografischen Entwicklung auf wirtschaftlichem Gebiet ist so gravierend, dass ihre Hauptwirkung auf die kulturelle und gesellschaftliche Entwicklung leider meistens aus dem Blick gerät. Die Geschwindigkeit, mit der sich die kulturellen und gesellschaftlichen Veränderungen vollziehen, ist aber viel größer als die Geschwindigkeit der demografischen Schrumpfung und Alterung, der quantitativ-demografische Niedergang wird vom Prozess des qualitativ-kulturellen Substanzverlustes überholt. Dieser Überholungsprozess ist umso wahrscheinlicher, je mehr Menschen aus fremden Kulturen ins Land geholt werden, um die quantitativ-demografische Schrumpfung zu kompensieren« (Herwig Birg, *Auf der schiefen*

gebührt Anerkennung als einem der ersten, lange überhörten, weitsichtigen Frühwarner im Blick auf die Folgen der längst laufenden und doch lange verdrängten demographischen Veränderungen. Er hat aber auch das traurige Verdienst, als wissenschaftlicher Berater zunächst der bayerischen Landesregierung, dann auch auf der Bundesebene und insgesamt in seiner publizistischen Wirkung entscheidend dazu beigetragen zu haben, dass ein pragmatisches Zuwanderungsgesetz mit flexiblen Steuerungsinstrumentarien verhindert und stattdessen jener sich selbst lähmenden migrationspolitischen Selbstbegrenzung der Weg geebnet worden ist, deren Mängel heute unverkennbar sind.<sup>11</sup>

Besonders aus demographischen Kontexten stammende kulturpessimistische und zivilisationskritische Perspektiven erinnern an die verhängnisvolle Rolle der frühzeitig völkisch infizierten ›Bevölkerungslehre‹ der Weimarer Zeit, die unter Beschwörungen der düsteren Zukunft eines »Volkes ohne Jugend«<sup>12</sup> in bruchloser Kontinuität in den Nationalsozialismus strebte und deshalb in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg lange ein Kümmerdasein in Deutschland fristen musste: Kritische Wissenschaftler aus dem oft Fächergrenzen überschreitenden Bereich der Demographie verstummten nach 1933, wurden zum Schweigen gebracht, verfolgt oder, wie Alexander Kulischer, im Konzentrationslager ermordet.<sup>13</sup> Andere entzogen sich, wie z.B. der 1938 emigrierte und 1991 in den USA verstorbene Rudolf Heberle, diesem Schicksal durch Emigration. Die Durchdringung der Bevölkerungslehre durch die nationalsozialistische Ideologie war dabei nicht, wie es eine milde fachliche Legendenbildung lange zu vermitteln suchte, Ergebnis einer Mischung von Indienstnah-

---

Bahn, in: Rheinischer Merkur, 31.7.2003, S. 4; vgl. Christian Rickens, *Die neuen Spießer. Von der fatalen Sehnsucht nach einer überholten Gesellschaft*, Berlin 2006, S. 43f.).

- 11 Vgl. bes. Herwig Birg, *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, Berlin 2001; argumentativ anschließend, aber vierschrötig skandalisierend: Stefan Luft, *Ausländerpolitik in Deutschland. Mechanismen, Manipulation, Missbrauch, Gräfelfing* 2003; im Ton gemäßiger, in den Botschaften gleichgerichtet: ders., *Abschied von MultiKulti*; zur Kritik dieser Ansätze zuletzt: Dieter Oberndörfer, *Demographie und Demagogie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12. 2005, S. 1481–1491; vgl. Ernst Kistler, *Die Methusalem-Lüge. Wie mit demographischen Mythen Politik gemacht wird*, München 2006; Rickens, *Die neuen Spießer*, S. 31–55, 161–184.
- 12 Friedrich Burgdörfer, *Volk ohne Jugend*, Heidelberg 1937; vgl. ders., *Der Geburtenrückgang und seine Bekämpfung. Eine Lebensfrage des deutschen Volkes*, Berlin 1929.
- 13 Alexander Kulischer/Eugen Kulischer, *Kriegs- und Wanderzüge. Weltgeschichte als Völkerbewegung*, Berlin 1932, zum Schicksal Alexander Kulischers: Eugene M. Kulischer, *Europe on the Move. War and Population Changes, 1917–47*, New York 1948, S. VI; Klaus J. Bade, *Historische Migrationsforschung*, in: Jochen Oltmer (Hg.), *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien. Zehn Jahre IMIS (IMIS-Schriften, Bd. 11)*, Osnabrück 2002, S. 55–74, hier S. 64–66; Karl Schlögel, *Verschiebebahnhof Europa. Joseph B. Schechtmans und Eugene M. Kulischers Pionierarbeiten*, in: *Zeithistorische Forschungen*, 2. 2005, H. 3, S. 468–472.



me, Missbrauch und Vergewaltigung einer unschuldigen Disziplin durch den totalitären Staat. Sie war vielmehr auch Ergebnis wissenschaftlicher Prostitution aus innerer Überzeugung in Gestalt der willfährigen Indienststellung einer Disziplin und ihrer führenden Repräsentanten gegenüber den ethno-nationalistischen, sozio-biologistischen und rassistischen Theoremen der nationalsozialistischen ›Blut-und-Boden‹- bzw. ›Volk-ohne-Raum‹-Ideologie.<sup>14</sup> Orientierungshilfe gegen die Neuauflage von kulturpessimistischen ethno-nationalen Bedrohungsvisionen bietet Fritz Sterns altes, aber nach wie vor lesenswertes, dem Untergang der Weimarer Republik geltendes Werk ›Kulturpessimismus als politische Gefahr‹.<sup>15</sup>

Euphemistische Verharmlosungen und harmonistisches Schönreden freilich wären ebenso abwegig und gesellschaftspolitisch fahrlässig wie die erwähnten Bedrohungsszenarien: Es gibt z.B. in aus bestimmten Regionen der Türkei, aber auch aus anderen Ausgangsräumen stammenden Zuwanderermilieus zweifelsohne Fälle atavistischer Schwerstkriminalität in Gestalt der in den Herkunftskulturen mitunter auch ›Traditionsmorde‹ genannten ›Ehrenmorde‹. Das nordrhein-westfälische Integrationsministerium geht allein für 1996 bis 2005 von 55, das Bundeskriminalamt (BKA) von mindestens 48 (ohne ›Blutrache-Delikte‹), Terre des Femmes von mindestens 49 ausgeführten oder versuchten einschlägigen Gewaltverbrechen mit nach BKA-Angaben 36 weiblichen Opfern aus. Die meisten Fälle ereigneten sich in Familien türkischer Herkunft. Täter waren meist Väter, Brüder oder Mütter der Opfer.<sup>16</sup> Ebenso gibt es offenkundig neben einvernehmlich arrangierten Eheschließungen, in weitaus geringerem Umfang, aber in fließenden Grenzen dazu, das Phänomen der ›Zwangsheiraten‹. Und es gibt auch immer wieder registrierte Fälle von Genitalverstümmelungen. Es ist wichtig und nötig, solche unerträglichen, mit den Grundwerten und der davon getragenen Rechtsordnung dieses Landes absolut unvereinbaren Formen von Gewaltkriminalität und abweichendem Verhalten zu beschreiben und damit zu ihrer Aufklärung, Verfolgung und gesellschaftlichen Ächtung

---

14 Hierzu zuletzt die Ergebnisse des von Rainer Mackensen geleiteten DFG-Schwerpunktes »Das Konstrukt ›Bevölkerung‹ vor, im und nach dem ›Dritten Reich‹«: Rainer Mackensen (Hg.), *Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik vor 1933*, Opladen 2002; ders. (Hg.), *Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik im ›Dritten Reich‹*, Wiesbaden 2004; ders./Jürgen Reulecke (Hg.), *Das Konstrukt ›Bevölkerung‹ vor und nach dem ›Dritten Reich‹*, Wiesbaden 2005; ders. (Hg.) *Bevölkerungsforschung und Politik in Deutschland im 20. Jahrhundert*, Wiesbaden 2006.

15 Neuausgabe der deutschen Erstauflage von 1963: Fritz Stern, *Kulturpessimismus als politische Gefahr. Eine Analyse nationaler Ideologie in Deutschland*, Stuttgart 2005.

16 Anette Rollmann, *Gewalt im Alltag*, in: *Das Parlament*, 15.1.2006, S. 8; *Die Angst bestimmt den Alltag der Frauen*. Interview mit Seyran Ateş zum zweiten Jahrestag der Ermordung von Hatun Sürücü in Berlin, in: *Spiegel online*, 7.2.2007.

beizutragen.<sup>17</sup> Aber wir haben dazu bislang noch hauptsächlich journalistische bzw. schriftstellerische, d.h. vorwiegend anekdotische Evidenz<sup>18</sup> und, trotz der damit in der Regel verbundenen Appelle, noch immer viel zu wenig wissenschaftlich fundierte Informationen, mithin erheblichen Forschungsbedarf.<sup>19</sup>

Es ist in jedem Falle abwegig, ›Ehrenmorde‹ oder ›Zwangsheiraten‹ einseitig ›dem Islam‹ zuzuweisen; denn es gibt beide Delikte auch in anderen Herkunftskulturen, ganz abgesehen davon, dass der Islam ohnehin keine Einheit ist, sondern eine Vielfalt von Lehrtraditionen umschließt. Außerdem gibt es beide Delikte auch in anderen Herkunftskulturen. Was würde sich überdies ergeben, wenn man einmal ›Ehrenmorde‹ in der Zuwandererbevolkerung sozial- und altersgruppenspezifisch mit Eifersuchtsmorden in der Mehrheitsgesellschaft vergleichen würde? Wie stünde es bei einem Vergleich der geläufigerweise

---

17 Hierzu zuletzt: Ralph Göbel-Zimmermann/Manuela Born, Zwangsverheiratung – Integratives Gesamtkonzept zum Schutz Betroffener, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 27. 2007. H. 2, S. 54–60 mit dem Fazit: »Eine gute Integrationspolitik ist daher das beste Mittel zur Verhütung von Zwangsehen und zum Schutz der Opfer« (S. 60).

18 Vgl. z.B. Necla Kelek, Die fremde Braut. Ein Bericht aus dem Inneren des türkischen Lebens in Deutschland, Köln 2005; dies., Die verlorenen Söhne. Plädoyer für die Befreiung des türkisch-muslimischen Mannes, Köln 2006. Eine – ebenfalls nicht repräsentative – Befragung des Bundesfamilienministeriums zur Lebenssituation von Frauen aus Osteuropa und der Türkei in Deutschland kam für türkische Frauen zu diesem Ergebnis: Von 143 befragten Frauen, die mit einem türkischen Partner verheiratet sind oder waren, hatten drei Viertel den Partner vor der Heirat kennen gelernt, ein Viertel (25 Prozent) nicht. Bei etwa der Hälfte der Frauen war der Partner von Verwandten ausgewählt worden (es handelte sich also um arrangierte bzw. vermittelte Ehen). Von dieser Hälfte der arrangierten Ehen wiederum waren 75 Prozent der Frauen mit der Wahl des Ehepartners einverstanden, 23 Prozent hätten den Partner lieber selbst ausgewählt (2–3 Prozent machten dazu keine Angaben). Von den ca. 50 Prozent der Frauen, deren Partner von Verwandten ausgesucht worden waren, waren etwa 25 Prozent vor der Eheschließung nicht nach ihrer Meinung zu dem zukünftigen Partner gefragt worden und 17 Prozent (also 8,5 Prozent von der Gesamtheit der befragten Frauen) »hatten zum Zeitpunkt der Eheschließung das Gefühl, zu dieser Ehe gezwungen zu werden« (Nürnberger Nachrichten, 17.4.2006); vgl. Ferda Ataman, Türkische Frauen: Die Opferrolle hat ausgedient, in: Spiegel online, 11.3.2007; Gülay Kızılcak/Martina Sauer, Der Weg der Frauen: Türkeistämmige Migrantinnen in Europa legen ihre Opferrolle ab (Ergebnisse einer in türkischer Sprache veröffentlichten Studie der Stiftung Zentrum für Türkeistudien an der Universität Duisburg-Essen 2006), in: FR, 14.2.2007.

19 Hierzu zuletzt: Michael Bommes, Einleitung, in: ders./Werner Schiffauer (Hg.), Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 9–29, hier S. 19ff.; Yasemin Karakaşoğlu, Lebensrealitäten von Mädchen mit Migrationshintergrund – jenseits von Zwangsverheiratung und Ehrenmorden, in: ZAR, 26. 2006, H. 1, S. 22–26 mit zentralen Ergebnissen aus: dies./Ursula Boos-Nünning, Viele Welten leben. Zur Lebenssituation von jungen Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund, Münster 2005; Martin Spiewak, Meinungsstark, aber ahnungslos, in: Die Zeit, 19.4.2007.

ebenfalls einseitig dem ›islamisch-türkischen‹ Milieu zugewiesenen häuslichen Gewalt z.B. mit der Gewalttätigkeit in deutschen Aussiedlerfamilien, aber durchaus auch in deutschen Familien ohne Migrationshintergrund, aber mit verwandter Sozialsituation?<sup>20</sup> Nicht minder bemerkenswerte ›Parallelen‹ ergäbe ein Vergleich der viel gezeigten und angeblich allenthalben in urbanen Zuwanderungsdistrikten wuchernden integrationsfeindlichen ›islamischen Parallelgesellschaften‹ mit manifestem Missverhältnis zum öffentlichen Schulwesen in Deutschland<sup>21</sup> mit den nicht minder abgeschlossen wirkenden Herkunftsgemeinschaften verschiedener christlich-fundamentalistisch geprägter Aussiedlergruppen in Deutschland: Sie wollen ihre Kinder zum Teil ebenfalls nicht in den Sport- oder Biologieunterricht, auf die Klassenfahrt, aus Glaubensgründen mitunter nicht einmal in öffentliche Schulen gehen lassen, gelten aber als integriert, weil sie deutsche Staatsangehörige sind.

Hinzu kommt, dass oft auch in den Medien<sup>22</sup> Islam und Islamismus gleichgesetzt und fundamentalistische Interpretationen der Heiligen Bücher generalisierend ›dem Islam‹ angelastet und als allgemeines Hindernis für die Integration ›der Muslime‹ in einem liberal-demokratischen Verfassungsstaat verstanden werden. Niemand käme umgekehrt auf den Gedanken, etwa einschlägige, mit dem Grundgesetz nicht minder unvereinbare Botschaften des Alten Testaments z.B. im Blick auf die Geschlechterverhältnisse bzw. die Zweitrangigkeit der Frau, die ›dem Manne untertan‹ sei, oder über die Legitimität einer Selbstjustiz ›Auge um Auge, Zahn um Zahn‹ als Einbürgerungshindernisse für praktizierende Christen in Deutschland zu verstehen. Das gilt selbst dann, wenn es sich dabei um christlich-fundamentalistische Sekten handelt, die die Bibel wortgetreu zu leben suchen und deren Glaubensvorstellungen ebenso wenig jene Filter von Aufklärung und Säkularisation durchlaufen haben, die der Religion hierzulande schließlich im Sinne des Grundgesetzes einen gesicherten, freien, aber eben auch institutionell eingetragenen Platz im Werte- und Ordnungsgefüge des liberal-demokratischen Rechtsstaates zuwiesen.<sup>23</sup>

Es wäre eine Fehlinterpretation des Grundgesetzes, wenn nicht berücksichtigt würde, dass das kulturelle Toleranzgebot durch die Grundwerte der Rechtsordnung des Einwanderungslandes begrenzt wird, will sagen: Keine Ein-

---

20 Adam Soboczyński, Fremde Heimat Deutschland, in: Die Zeit, 12.10.2006 (Dossier).

21 Über die mangelnde Stichhaltigkeit der verallgemeinernden Kritik am Verhalten muslimischer Schülereltern unter kritischer Bewertung auch entsprechender Aussagen von Necla Kelek: Martin Spiewak, Ins Schwimmen geraten. Politiker klagen, dass viele muslimische Schülerinnen den Turn-, Schwimm- und Sexualkundeunterricht boykottieren. Stimmt das überhaupt?, in: Die Zeit, 7.12.2006.

22 ARD- und ZDF-Programm stärkt Islam-Angst, in: FR, 3.2.2007.

23 Zur vergleichenden Einschätzung muslimischer und christlicher Fundamentalisten anhand einer Untersuchung der Ruhr-Universität Bochum: Religion, Migration und Integration in Nordrhein-Westfalen, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.6.2006.

wanderergruppe kann auf religiösen Gebräuchen bzw. religiös begründeten oder auch nur so legitimierte Verhaltensnormen beharren, die mit der Rechtskultur des Einwanderungslandes und den dahinter stehenden Grundwerten unvereinbar sind. Völlig ohne Belang bleibt dabei, ob es sich um christliche, muslimische oder andere Fundamentalisten handelt, von den die liberaldemokratische Rechtsordnung ohnehin verachtenden bzw. gegen sie agitierenden Islamisten oder den sie sogar aktiv bekämpfenden Dschihadisten<sup>24</sup> einmal ganz abgesehen. Kollektive Verdächtigungen aber halten eine Schaukel der Desintegration in Gang, weil sie auf der einen Seite die Akzeptanzbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft und auf der anderen Seite die Integrationsbereitschaft der denunzierten Zuwanderergruppen schwächen. Das gilt nicht nur gegenüber der muslimischen Zuwandererbevölkerung und auch nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Einwanderungsländern wie z.B. in den Niederlanden oder in Österreich – obgleich es in Österreich sogar schon seit 1979 die Anerkennung der ›Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich‹ als Körperschaft des öffentlichen Rechts gibt, was aber wenig am beziehungslosen und mitunter auch misstrauischen gesellschaftlichen Nebeneinander geändert hat.<sup>25</sup>

Die Rede von ›ethnischen Kolonien‹ als angeblichen Kriminalitätsnestern wiederum verweist zwar auf die bekanntlich in der Tat höher liegenden, aber in der Forschung auch immer wieder hinreichend differenziert begründeten Kriminalitäts- und vor allem Tatverdachtsraten in den prekären und perspektivlosen Sozialmilieus der Täter aus der insgesamt auch demographisch jüngeren Zuwandererbevölkerung.<sup>26</sup> Dabei finden die sozialen Hintergründe oft viel zu wenig Beachtung. Das Ergebnis ist eine Ethnisierung der Kriminalität.<sup>27</sup> Über-

---

24 Allg. hierzu die Beiträge in: Islamismus (<http://www.bmi.bund.de>).

25 Vgl. hierzu die Länderartikel von Leo Lucassen (Niederlande) und Sylvia Hahn (Österreich), in: Enzyklopädie Migration in Europa (s. Anm. 4). Das ist auch der Hintergrund der – vorwiegend sicherheitspolitisch motivierten – Klage von amerikanischen politischen Kritikern über die aus ihrer Sicht unzureichenden Integrationsbemühungen europäischer Einwanderungsländer gegenüber der muslimischen Zuwandererbevölkerung; vgl. hierzu zuletzt: Francis Fukuyama, Wie Muslime Bürger werden, in: Die Welt online, 4.3.2007 (›Europas Versagen bei der Integration seiner Muslime ist eine tickende Zeitbombe und hat zum Terrorismus beigetragen‹).

26 Vgl. dazu die Ergebnisse der Shell-Studie über die vergleichsweise pessimistischen Zukunftsperspektiven muslimischer Jugendlicher (Deutsche Shell, Jugend 2000, 14. Shell Jugendstudie, Frankfurt a.M. 2002, S. 159); zur Zuwandererkriminalität allg.: Hans-Dieter Schwind, Kriminologie, 16. Ausg. Heidelberg 2006, S. 467–632.

27 Hierzu zahlreiche Arbeiten von Christian Pfeiffer bzw. am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (<http://www.kfn.de>); zur destruktiven Funktion der Kriminalitätszuweisungen im Integrationsprozess zuletzt: Jürgen Mansel, Kriminelle Ausländer? Fremdenfeindlichkeit, Anzeigeverhalten und Kontrollpolitik in den Bundesländern, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Deutsche Zustände, Folge 5, Frankfurt a.M. 2007, S. 169–191.

dies sind die Zuwandererviertel in deutschen Städten, von darin eingeschlossenen Herkunfts- und Religionsgemeinschaften einmal abgesehen, insgesamt zumeist ethnisch heterogen geprägt.

Die Schwerestriminalität in Migrantenmilieus wiederum ist in Wirklichkeit konzentriert in von der Justiz zu lange mit interkulturellen Samthandschuhen behandelten mafiotisch-großfamiliären Ethno-Clans, die in verschiedenen deutschen Städten operieren und vorwiegend Drogen-, Frauenhandel, Rotlichtmilieu und Schutzgelderpressung kontrollieren. Sie sind auch Zentren der seit Jahren zunehmenden jugendlichen Gewaltkriminalität mit zum Teil atemberaubenden Täterbiographien. Am absurdesten wird diese Entwicklung dort, wo erwerbslose, im Integrationsprozess gescheiterte Zuwanderer, die in ihren Enklaven keinen Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft haben, in ihren über Sozialtransfers finanzierten sozialen Inseln integrationsfeindliche herkömmliche Gebräuche kultivieren.

Hierher gehört nicht nur der seit jeher dauerarbeitslose Familienpatriarch, der nötigenfalls gewalttätig nach innen und außen die Allmacht über ›seine‹ Großfamilie verteidigt, die in Wirklichkeit nicht von ihm, sondern durch die Sozialtransfers des Wohlfahrtsstaats ernährt wird. Hierher gehören auch in gewalttätiger Erziehung auf die Bahn gewalttätigen Wiederholungshandelns gebrachte, in ihren Schulkarrieren und damit im Vorfeld des Arbeitsmarktes katastrophal gescheiterte Jugendliche, die die deutsche Aufnahmegesellschaft in einer Art umgedrehten Rassismus als verweichlicht und sittlich verkommen verachten und damit ihre aus Frustration geborene, ebenso wütende wie neurotische Aggressivität legitimieren, die in meist spontanen gewalttätigen Angriffen mit oft schwerwiegenden Folgen für die Opfer Ausdruck findet.

Hierher gehören aber auch die zerbrochenen Lebensperspektiven mancher ihrer schulisch oft durchaus besser qualifizierten und zugunsten ihrer ›Ehre‹ alltäglich gegen scheinbare Gefährdungen durch die angeblich verwerfliche ›deutsche‹ oder ›westliche‹ Kultur ›geschützten‹ bzw. ›verteidigten‹ Schwestern, die zuweilen minderjährig mit einem weiteren Familienmitglied aus dem Herkunftsgebiet verheiratet werden. Durch den so ermöglichten Ehegattennachzug, den es aber durchaus auch im umgekehrten Geschlechterverhältnis gibt, wird das integrationsfeindliche Normengefüge der Großfamilie kontinuierlich neu gefestigt, das in seinen atavistischen Zügen mitunter deutlich hinter die Lebensformen in den sich durchaus modernisierenden Ausgangsräumen zurückgefallen ist; denn dabei haben sich die Neuzuwanderer aus Familiengründen in die desintegrierte Herkunftsgemeinschaft zu integrieren und sich den hier isoliert fortlebenden Formen des Sozialverhaltens zu unterwerfen.

In solchen integrationsfeindlichen Enklaven, in denen der Wohlfahrtsstaat seine eigenen Verächter alimentiert, könnte, bei aller Zurückhaltung gegenüber dem höchst missverständlichen Begriff (s.u.), in der Tat von kleinen ›Parallelgesellschaften‹ gesprochen werden. Es sollte aber nicht übersehen werden, dass ihr

Zustandekommen zum Teil auch mit einer jahrzehntlang bewusst nicht-integrativen, im sozialen und mentalen Ergebnis desorientierenden und desintegrativen Flüchtlingspolitik zusammenhängt, in der es nicht um eine zeitlich wie auch immer begrenzte, geschweige denn lebensperspektivische Integrationsgestaltung, sondern um eine restriktive und ausgrenzende Schicksalsverwaltung ging, vor deren Folgen schon seit den 1980er Jahren immer wieder vergeblich gewarnt worden ist.<sup>28</sup> Das gilt besonders für einzelne, lebensgeschichtlich zwischen die Fronten geratene Flüchtlingsfamilien, die in ihren Herkunftsräumen schon heimatlos waren. Markante Beispiele sind heute aus dem Libanon stammende Palästinenser und dort aus der Türkei zugewanderte, arabisch sprechende Kurden, von denen sich kleinere Gruppen nach ständiger Ausgrenzung scheinbar in einer Art Paria-Existenz eingerichtet haben und deren Kinder als ›Libanesen‹ die Liste der jugendlichen Gewalttäter in Berlin anführen, um die sich seit drei Jahren die Ermittler einer Spezialabteilung der Berliner Staatsanwaltschaft kümmern.<sup>29</sup> All das ist keine Werbung um Verständnis, geschweige denn um kollektiv mildernde Umstände für jugendliche Gewaltkriminelle, die zunächst einmal selber für ihre Verbrechen verantwortlich und im strafrechtlichen Sinne des Wortes haftbar zu machen sind. Es ist aber eine Erinnerung daran, dass gesellschaftliche Fehlentwicklungen auch im Integrationsprozess in aller Regel ihre Ursache nicht allein in sich selber tragen.

Das Berliner Landeskriminalamt kann Straßen in Neukölln, Kreuzberg oder Schöneberg benennen, in denen sich »Gangsta-Rapper« in Straßenclans organisieren und die »für die Polizei kaum noch kontrollierbar sind«. Sozialforscher sprechen von einer entstehenden »modernen Unterschicht« sui generis. Sie unterscheidet sich von herkömmlichen Unterschichten nicht nur durch eine »besorgniserregende Gewaltakzeptanz«, sondern auch durch ein identitätsstif-

---

28 Vgl. hierzu zuletzt: Heiko Kauffmann, Der Vorrang fürs Kindeswohl gilt auch bei Flüchtlingen. 15 Jahre nach Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention misst Deutschland immer noch mit zweierlei Maß, in: FR, 5.4.2007.

29 Allg. hierzu: Ralph Ghadban, Die Libanon-Flüchtlinge in Berlin. Zur Integration ethnischer Minderheiten, Berlin 2000, S. 189–273; vgl. Regina Mönch, Die letzten Brücken. Warum viele jugendliche Libanesen in Berlin Gewalttäter sind, in: FAZ, 14.3.2007; Gerd Nowakowski, Damit keiner verloren geht. Jugendgewalt in Berlin, in: Der Tagesspiegel online, 23.2.2007; Alke Wierth, Intensivtäter intensiv betrachtet, in: taz online, 1.3.2007; Alex Desselberger, Polizei fürchtet sich vor Angriffen, in: Focus online, 14.3.2007; Vera Gaserow, Der einzige Ausweg. Prügelnde Männer sind Tabuthema in Zuwandererkreisen, in: FR, 23.3.2007; Ursula Rüssmann, Viele Hilferufe und keine Revolution. Die Zuwanderermilieus sind überfordert mit dem Kampf gegen die innerfamiliäre Gewalt in ihren Reihen, in: FR, 23.3.2007; ›Umerziehung der Familien‹. Berlins Innensenator Ehrhart Körting (SPD) sieht die Wurzeln der Gewaltkriminalität junger männlicher Migrantinnen in deren patriarchalischer Prägung, Interview in: Focus, 26.3.2007; Edith Kresta, Wo die wilden Kerle wohnen. Die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss in Berlin steigt – die Jugendgewalt auch. Betroffen sind vor allem Jugendliche mit Migrationshintergrund, in: taz, 28.3.2007.

tendes »Underdog-Bewusstsein«, eine »Unterschichtkultur, die sich selbstbewusst als solche artikuliert und die eigenen Merkmale ästhetisch überhöht.«<sup>30</sup> Die in aller Regel friedlichen Siedlungskolonien im Einwanderungsprozess hingegen hatten und haben, in Geschichte und Gegenwart, ganz andere Hintergründe und Funktionen, die viel differenzierter gesehen werden müssen. Davon wird noch zu reden sein.

Auch das geläufige Lamento über den nötigen »Abschied von MultiKulti«<sup>31</sup> als Voraussetzung für konstruktive Realitätsakzeptanz ist dann absurd, wenn dabei gesellschaftspolitische Konzeptionen und gesellschaftliche Realität verwechselt werden: Die Bundesrepublik Deutschland ist de facto längst ein Land mit kultureller Vielfalt geworden – ob man diese Entwicklung nun seinerzeit bejubelt oder verteufelt hat.<sup>32</sup> Das wird heute auch von dem ersten deutschen Integrationsminister Armin Laschet (CDU) in Nordrhein-Westfalen unmissverständlich betont.<sup>33</sup>

Was für die gesellschaftspolitische Gestaltung zählt, ist die gesellschaftliche Realität, die man in einem liberalen Rechtsstaat nicht rückwirkend verändern kann. Vergleiche mit den Niederlanden ankern oft in Missverständnissen: Auch in den Niederlanden hat die Ernüchterung in Sachen Multikulturalismus Furore gemacht.<sup>34</sup> Das aber hatte vor allem damit zu tun, dass man dort – im Gegensatz zu Deutschland – in der Tat lange aktiv ein Multikulturalismuskonzept verfolgt hat als regierungsamtliche Praxis: Die deutschen Bundesregierungen, gleich welcher Couleur, haben diesen multikulturellen Traum aber nie geträumt. Sie haben vielmehr in Sachen Zuwanderung und Integration lange entweder Alpträume gehabt oder überhaupt nicht geträumt und nur tief geschlafen.

Und bei dem heute zum parteipolitischen Vereinssport gewordenen argumentativen Verprügeln der Fraktion »Bündnis 90/Die Grünen« sollte nicht übersehen werden, dass es just »Die Grünen« waren, die seinerzeit, ganz ähnlich wie damals in Klimafragen, zuallererst die ganze gesellschaftspolitische Dimension des Integrationsthemas erkannten, allen sozialromantischen und anderen,

---

30 Philipp Oehmke, Poesie aus der Siedlung. Die Unterschichtkultur hat ihre TV-Programme, ihre Zeitungen, ihre Reisen. Vor allem hat sie Gangsta-Rapper, die sich in Berliner Straßenclans organisieren. Der neueste Star soll Massiv werden, ein ehemals krimineller Palästinenser, in: Der Spiegel, 16/2007 (16.4.2007), S. 180–186.

31 S. Anm. 5.

32 Michael Bommes, Demographische Entwicklung, Migration und kulturelle Vielfalt, in: Matthias Dreyer (Hg.), *Älter. Bunter. Weniger. Die demographische Herausforderung an die Kultur*, Bielefeld 2006, S. 59–87.

33 S. Anm. 69.

34 Han Entzinger, Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande, in: Michael Bommes/Jost Halfmann (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten* (IMIS-Schriften, Bd. 6), Osnabrück 1998, S. 105–122.

inzwischen selber längst eingestandenen perspektivischen Linsentrübungen zum Trotz.<sup>35</sup> Versuche aus den Unionsparteien, der ›MultiKulti-Säuselei‹<sup>36</sup> die Schuld an jahrzehntelangen migrations- und integrationspolitischen Versäumnissen zuzuweisen, sind ein allzu durchsichtiges Ablenkungsmanöver von eigenem Versagen; denn in den Unionsparteien dominierte, von wenigen Ausnahmen<sup>37</sup> abgesehen, anstelle ganzheitlicher Migrations- und Integrationskonzepte lange jene demonstrative Verweigerungs- bzw. Dementiposition unter dem bekannten Motto ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!‹, die wesentlich zu dem bekannten, heute allenthalben beklagten »Teufelskreis aus Zurückweisung und Abschottung« beigetragen hat.<sup>38</sup> Die SPD blieb, ebenfalls von Ausnahmen abgesehen, lange skeptisch zurückhaltend in Sorge um die Ängste ihrer Mitglieder und Wähler vor Arbeitsplatzkonkurrenz. Die für eine flexible Gestaltung der Zuwanderungspolitik offenere FDP wiederum geriet in den Verdacht, damit vorwiegend die Interessen von Arbeitgebern bzw. leitenden Angestellten in Unternehmerfunktion zu bedienen. Ausnahmen bildeten durchgängig die amtlich mit Fragen von Zuwanderung und Integration auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene befassten Ausländerbeauftragten und späteren Integrationsbeauftragten unterschiedlicher Parteizugehörigkeit.<sup>39</sup>

Sicher aber ist dies: Zuwanderung und Integration münden nur im sozialromantischen Märchen auf einer fröhlichen Rutschbahn in ein buntes Paradies. In der gesellschaftlichen Wirklichkeit waren und sind sie oft auch bestimmt durch Spannung, Reibung und Konflikt. Das galt in der Geschichte zwar in der Regel nur auf mehr oder minder lange Zeit. Aber das tröstet – damals wie heute – diejenigen wenig, die in den entsprechenden Zeiten leben. Unzureichend bewusst ist dabei noch immer vielen, dass in diesem Zusammenhang Integration grundsätzlich keine Einbahnstraße ist. Der Weg in die Einwanderungsgesellschaft verändert vielmehr beide Seiten, die Mehrheitsgesellschaft wie die Zuwandererbevölkerung, von der allerdings ein bei weitem höheres Maß an

---

35 Burkhard Müller, Dem Wecker dankt keiner. Die historische Rolle der Grünen und ihr Verschwinden, in: FAZ, 9.3.2007.

36 »Verlorene Jahre durch MultiKulti-Säuselei«. Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Volker Kauder (CDU) über den nationalen Einbürgerungspakt und eine Reformoffensive nach den Wahlen, in: Die Welt, 23.3.2006.

37 Zu nennen sind hier insbesondere Heiner Geißler, Peter Müller, Rita Süßmuth und Christian Schwarz-Schilling.

38 Integration mit Ausnahmen, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 29.3.2007.

39 Auf der Bundesebene: Heinz Kühn (SPD) 1978–1980, Liselotte Funcke (FDP) 1981–1991, Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), 1991–1998, Marieluise Beck (Bündnis 90/Die Grünen), 1998–2005, Maria Böhmer (CDU) seit 2005; für die Frühphase bis zum Anwerbestopp von 1973 im internationalen Vergleich: Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001.



Anpassung an unmissverständlich zu formulierende – für beide Seiten gültige – Leitorientierungen und daraus abzuleitende Formen des Sozialverhaltens zu erwarten ist.

Das Schreckbild einer dauerhaften Nicht-Integration mit permanent weiter ausblühenden urbanen Segregationsprozessen wird in der deutschen öffentlichen Diskussion seit einigen Jahren unter dem Panikbegriff einer vor allem als islamisch vorgestellten ›Parallelgesellschaft‹ verhandelt. In der Alltagskommunikation der schockierten Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund dient die Paniksemantik vorzugsweise dazu, die eigenen Vorteile zu bestätigen. In Deutschland gibt es – für Einwanderungs- und Integrationsprozesse über große kulturelle Distanzen hinweg aus der Geschichte hinlänglich bekannte und für solche Prozesse mitunter auf Zeit nachgerade konstitutive – *Parallelkulturen*. Es gibt aber kaum ›Parallelgesellschaften‹ im eigentlichen Sinne des Begriffs; denn dafür müssten mehrere Punkte zusammentreten: 1. eine ethnische bzw. monokulturelle Identität, 2. eine freiwillige und bewusste soziale Abschließung auch in Siedlung und Lebensalltag, 3. eine weitgehende wirtschaftliche Abgrenzung und 4. eine gruppenspezifische Doppelung von Institutionen des Staates. Im »Geschrei der Kulturkrieger, die stets nach dem Einmarsch in die Parallelgesellschaften rufen«, geht für gewöhnlich unter, dass nicht Einzelercheinungen, sondern erst dieses Zusammentreten und Zusammenwirken mehrerer Aspekte das Vollbild einer ›Parallelgesellschaft‹ ausmachen.<sup>40</sup>

Soziale Brennpunkte entstehen nicht automatisch da, wo sich Einwanderer konzentrieren, sondern dort, wo ethnische mit sozialen Problemen zusammentreffen und sich gegenseitig verschärfen. Die friedliche Koloniebildung im Einwanderungsprozess<sup>41</sup> als solche hingegen hat mit ›Parallelgesellschaften‹ sehr wenig zu tun: ›Klein-Istanbul‹<sup>42</sup> ist – von atavistischen Sonderentwicklungen

---

40 Allg. hierzu: Dirk Halm/Martina Sauer, Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung, in: APuZ, 1–2/2006, S. 18–24; vgl. dazu einmal die Stellungnahme des Berliner Armutsforschers Martin Kronauer zu dem »Gerede von der Parallelgesellschaft« anlässlich einer vergleichenden deutsch-französischen Konferenz von Sozialwissenschaftlern über Jugend in Migrantenmilieus in Deutschland und Frankreich: Alle empirischen Untersuchungen widersprächen dem »Verdacht, dass die Migranten in großem Stil die Integration verweigerten«, in: Alex Rühle, Draußen, unten, unter sich. Soziologen ziehen einen beunruhigenden Vergleich zwischen deutschen und französischen Migrantenkindern, in: SZ, 30.3.2007; zur historisch-empirischen Tragfähigkeit des Konzepts: Matthias Micus/Walter Franz, Integration durch Separation: zur Paradoxie der ›Parallelgesellschaften‹, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 52. 2007, H. 1, S. 87–92.

41 Friedrich Heckmann, Die Bundesrepublik – ein Einwanderungsland?, Stuttgart 1981, S. 191–203; vgl. Klaus J. Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin 1983, S. 89ff.

42 Die Rede von ›Klein-Istanbul‹ in Deutschland ist ohnehin irreführend – so als hätte man in der überseeischen Neuen Welt des 19. Jahrhunderts im Blick auf die deutschen Einwanderer von ›Little Berlin‹ gesprochen. Man müsste in Deutschland, wenn schon, von ›Klein-Anatolien‹ sprechen; denn ostanatolisch-ländliche Arbeitswanderer hätten in

gen wie ›Zwangsheiraten‹ und ›Ehremorden‹ abgesehen – im Kern nicht mehr und nicht weniger als es ›Little Germany‹ in den Vereinigten Staaten des 19. Jahrhunderts war. Wer das bestreitet, ist mit der deutsch-amerikanischen Einwanderungsgeschichte nicht zureichend vertraut:

Allenthalben in den historischen Quellen gab es in der Hochzeit der deutschen Masseneinwanderung des 19. Jahrhunderts die amerikanischen Klagen über ›diese verdammten Deutschen‹ – die sich angeblich nicht integrieren könnten und wollten; die im ›deutschen Mittelwesten‹ mit ihren dichten eigenen, alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchdringenden kulturellen und sozialen Strukturen, insbesondere mit ihren deutschen Vereinen und ihren zahlreichen deutschen Presseorganen vielleicht sogar die amerikanische Kultur überformen wollten; die über Generationen hinweg in ihre ›deutschen‹ Viertel und ländlichen Distrikte einwanderten; die, zumal auf dem Lande, zum Teil sogar in der dritten Generation noch immer ihre deutschen Heimatdialekte sprachen und im Englischen radebrechten. Und die für amerikanische Puritaner grässlichen, nämlich dem höchst unamerikanischen Papst im fernen Rom hörigen deutschen Katholiken unter ihnen galten gar als eine Art konfessionelle Kultur- bzw. Landesverräter, für die ›White Anglo-Saxon Protestants‹ ebenso unerträglich wie die katholischen Iren. Sie waren, so gesehen, für die ›WASPs‹ damals ähnlich besorgniserregend wie heute europäische Muslime für manche europäische Christen und insbesondere die fundamentalistisch orientierten unter ihnen.<sup>43</sup> Und was geschah mit den eingewanderten Deutschen in den USA? In der zweiten Generation wurden aus Deutschen in Amerika Deutsch-Amerikaner und in der dritten Generation Amerikaner deutscher Herkunft, von denen sich viele, zumal in den späteren Generationen, gar nicht mehr erinnern konnten oder wollten, woher ihre Vorfahren ursprünglich gekommen waren.

---

Istanbul oder Ankara die gleichen Integrationsprobleme gehabt und deshalb bei dauerhafter Niederlassung möglicherweise ähnliche – als kulturelle Selbsthilfegemeinschaften unter urbanem Assimilationsdruck zu verstehende – Siedlungskolonien gebildet wie in Berlin und anderen deutschen Großstädten. Aber selbst ›Klein-Anatolien‹ eignet sich nur noch schlecht als ethno-kulturelle Herkunftsmetapher, denn Anatolien umschließt heute auch urbane Zentren exzessiver Modernität und wirtschaftlicher Prosperität wie z.B. das zentralanatolische Kayseri (das in der Antike berühmte Caesarea).

- 43 Agnes Bretting, *Soziale Probleme deutscher Einwanderer in New York City 1800–1860*, Wiesbaden 1981; Kathleen Neils Conzen, *Immigrant Milwaukeee 1836–1860. Accommodation and Community in a Frontier City*, Cambridge, MA 1976; Hartmut Keil, *German Workers in Chicago. A Documentary History of Working-class Culture from 1850 to World War I*, Urbana 1988; für weitere Hinweise s. die seit 2005 fortgeschriebene Internet-Bibliographie zur Historischen Migrationsforschung: Jochen Oltmer/Michael Schubert, *Migration und Integration in Europa seit der Frühen Neuzeit. Eine Bibliographie zur Historischen Migrationsforschung*, Osnabrück (<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/BibliographieMigration.pdf>).

Solche Betrachtungen aus der Historischen Migrationsforschung sind nicht als Verklärung der Koloniebildung im Einwanderungsprozess zu verstehen, die meist zwei Gesichter hatte und hat: Die Integration auf dem Umweg über die Einwandererkolonie beginnt mit der Eingliederung in diese Herkunftsgemeinschaft als räumlich geschlossene Siedlungsstruktur oder sozial geschlossenen Kommunikationskreis. Sie schreitet dann – mehr oder minder zügig, mitunter aber auch sehr langsam – fort bis zur Eingliederung in die umschließende Aufnahmegesellschaft durch schrittweise Ausgliederung aus den Strukturen der Kolonie (z.B. durch die Übernahme eines weiter entfernten Arbeitsplatzes, der einen Umzug erforderlich macht). Die Kolonie ist dabei eine Schutzgemeinschaft auf Zeit und wirkt oft zugleich als temporäre Druckkammer gegen den mitunter aggressiven oder auch nur so empfundenen Assimilationsdruck der umschließenden Mehrheitsgesellschaft, mithin als Integrationssschleuse. Sie wird aber von der Mehrheitsbevölkerung oft nur als integrationsfeindliche Abkapselung von nicht integrationswilligen oder gar nicht integrationsfähigen Einwanderern verstanden.

Der Eingliederungsweg über die Kolonie war und ist im Integrationsprozess hinderlich nur für diejenigen, die zu lange oder gar auf Dauer im Sog der Kolonie bleiben; denn sie kann bei segregativer Erstarrung in der Tat auch integrationsfeindliche Verhaltensnormen ausbilden, nach denen die Eingliederung in die umschließende Aufnahmegesellschaft als ›Verrat‹ an der Herkunftsgemeinschaft erscheint. Der Umweg der Integration über die Kolonie ist in seinen Wirkungen mithin ambivalent: Er kann für Einwanderer im günstigen Falle subjektiv auf Zeit eine Schutzzone gegen Assimilationsdruck bieten; er bleibt dennoch objektiv immer ein Umweg mit einer mehr oder minder langen Verzögerung im Integrationsprozess, insbesondere beim Spracherwerb als entscheidender Grundlage für die soziale Integration.<sup>44</sup>

Die Beobachtung und Einschätzung von Integrations- und Assimilationsprozessen aber ist nur über größere Zeithorizonte möglich; denn Integration ist ein lange dauernder Kultur- und Sozialprozess mit fließenden Übergängen zur Assimilation. Er ist für den Einwanderer eine lebenslange Aufgabe und übersteigt nicht selten sogar die lebensgeschichtliche Dimension – daher die inzwischen auch in Deutschland gängige Rede von den Einwanderern der zweiten

---

44 Utz Maas (Hg.), *Sprache und Migration* (IMIS-Beiträge, H. 26), Osnabrück 2005; ders./Ulrich Mehlem/Christoph Schroeder, *Mehrsprachigkeit und Mehrsprachigkeit bei Einwanderern in Deutschland*, in: Bade/Bommes/Münz (Hg.), *Migrationsreport 2004*, S. 117–149; Michael Bommes, *Integration durch Sprache als politisches Konzept*, in: Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, Baden-Baden 2006, S. 59–87; Hartmut Esser, *Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten*, Frankfurt a.M./New York 2006.

und dritten Generation, die, wie erwähnt, neuerdings eher verdunkelt wird durch die Rede von der ›Bevölkerung mit Migrationshintergrund‹.

Man sollte lernen, das zeitgenössische Erleben eines laufenden Integrationsprozesses auch im Verständnis von Kultur als Prozess, d.h. unter der Folie von Integration und Assimilation als intergenerativen Kultur- und Sozialprozessen zu sehen. Es geht mithin nicht um das Schreckbild einer dauerhaften Nicht-Integration in ›Parallelgesellschaften‹. Es geht um die richtige Mitte zwischen der nötigen Forderung nach Integrationsbereitschaft und der eigenen Bereitschaft zum Erlernen des Umgangs mit gesellschaftlicher Heterogenität und kultureller Vielfalt; denn es gibt aus der in der modernen Gesellschaft zur Struktur gewordenen »Kultur der Differenz« (Richard Sennett) ohnehin keine Fluchtwege zurück in eine oft in grotesker Unkenntnis über gesellschaftsgeschichtliche Problemlagen und Entwicklungslinien für ›harmonischer‹ erachtete, weil als vermeintlich ›kulturell homogen‹ vorgestellte Vergangenheit.

Nötig ist stattdessen eine pragmatische Akzeptanz der Herausforderungen, die mit der oft spannungsreichen Herausbildung der Einwanderungsgesellschaft verbunden sind. Diese Akzeptanzbereitschaft sollte einhergehen mit dem Einräumen auch von Versäumnissen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft. Wechselseitige und einseitig pauschalisierende Schuldzuweisungen helfen dabei nicht weiter. Nur die bewusste Annahme der zur Gesellschaftsgeschichte gewordenen Bilanz von Leistungen, aber auch Fehlleistungen bzw. Versäumnissen schafft eine belastbare Grundlage für die nötige Verständigung über die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft. Im Folgenden geht es nicht um eine solche gesellschaftsgeschichtliche Gesamtbilanz, sondern nur exemplarisch, im Blick auf einige zentrale Aspekte und ohne Anspruch auf Vollständigkeit um die Beantwortung der Frage nach versäumten Integrationschancen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft und nach daraus ableitbaren Folgerungen für eine in den Grenzen des noch Möglichen nachholende Integrationspolitik in Deutschland. Dabei wird die Frage nach versäumten Integrationschancen bewusst in den weiteren Zusammenhang der Frage nach versäumten Gestaltungschancen im Gesamtkontext von Migration und Integration gestellt.<sup>45</sup>

## 2. Versäumte Integrations- und Gestaltungschancen

Migrations- und Integrationspolitik sind Zentralbereiche der Gesellschaftspolitik in einem Einwanderungsland. Das wird heute auch im Einwanderungsland

---

45 Gesamtdarstellungen: Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001; Bade/Oltmer, *Normalfall Migration*; für Europa: Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000; 2. Ausg. (TB) München 2002 (ital. Ausg. Rom 2001; frz. Ausg. Paris 2002; span. Ausg. Barcelona 2003; engl. Ausg. Oxford 2003).

Deutschland zunehmend anerkannt. Lange war das Gegenteil der Fall; denn in Deutschland gab es bis zum Vorabend der Jahrhundertwende ein gesellschaftliches Paradox: eine Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Folgenreiche Versäumnisse existierten dabei auf beiden Seiten. Es gab sie bei der sogenannten ›Aufnahmegesellschaft‹, die in Wirklichkeit in stetem Wandel war und in der längst auch Millionen von Zuwanderern zu Einheimischen geworden waren. Und es gab sie auf Seiten der vielgestaltigen Zuwandererbevolkerung, die vor dem Eintreffen der Aussiedler/Spätaussiedler in größerer Zahl vor allem aus jenen Arbeitswanderern bestand, die man im Volksmund lange ›Gastarbeiter‹ nannte.

Gast ist freilich nur, wer nicht auf Dauer bleibt. Aber das ursprünglich geplante Rotationsprinzip scheiterte am Widerstand der Arbeitgeber, die die Rotation durch stets neue Einarbeitungskosten hätten bezahlen müssen, und trotz der anfangs noch hohen freiwilligen Fluktuation blieben schließlich mehr als drei Millionen Arbeitswanderer beiderlei Geschlechts dauerhaft im Land. Sie verlagerten schrittweise ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik und holten ihre Familien nach. Das wurde noch beschleunigt durch den Anwerbestopp von 1973, weil er die Fluktuation zwischen Herkunftsländern und Zuwanderungsland abrupt beendete. Unter den meist nur in der männlichen Form adressierten ›Gastarbeitern‹ gab es auch viele Pioniermigrantinnen, die ebenfalls allein zugewandert waren und durch Eheschließung mit deutschen Partnern oder durch Ehegattennachzug Familien in Deutschland gründeten. Zu konstatieren war insgesamt ein Wandel von der Arbeitswanderung über Daueraufenthalte mit offenem Zeithorizont zu einer echten Einwanderungssituation, mithin ein Wandel von einer Zuwanderer- zu einer Einwandererbevolkerung.

Dieses Hinübergleiten in einen echten Einwanderungsprozess wurde von vielen der seit Mitte der 1950er Jahre zugewanderten ausländischen Arbeitskräfte lange nicht zureichend erkannt. Es fehlte deshalb oft an Verhaltensformen, die bei nach beruflich-sozialem Aufstieg im Einwanderungsland, also in ihrer bewusst gewählten neuen Heimat strebenden Einwanderern erwartbar sind. Das galt nicht nur für das Bemühen um den Erwerb der Staatsangehörigkeit des Einwanderungslandes, den freilich längere Zeit auch einzelne Herkunftsländer (z.B. die Türkei) erschwerten. Es galt zum Teil auch für das Bemühen um zureichenden Spracherwerb sowie um Bildung, Ausbildung und berufliche Qualifikation der zweiten und dritten Generation über das Niveau der un- bzw. angelernten Beschäftigungsverhältnisse hinaus, für die die ›Gastarbeiter‹ seit Mitte der 1950er Jahre zumeist angeworben worden waren.<sup>46</sup> Nach-

---

46 »Normalerweise hofften Einwanderer auf wirtschaftlichen Aufstieg in der neuen Heimat«, erklärte der PISA-Koordinator Andreas Schleicher bei der Präsentation der entsprechenden OECD-Studie. »Deutschland gehöre zu den wenigen Ausnahmen, wo die Erwartungen der Zugewanderten an den Schulabschluss niedriger ausfielen als die der Deutschen«. Die Motivation der Schüler gerate dabei in eine destruktive Spannung zwi-

teilig wirkten oft auch importierte traditionale und in ihrer Fortentwicklung im Vergleich zur Herkunftsgesellschaft mitunter deutlich zurückgebliebene oder gar erstarrte, in einer postmodernen Industriegesellschaft im Wandel zur tertiären Wissensgesellschaft hinderliche Leitbilder und Wertesysteme.

Auf solche Verhaltensweisen zielende, in der Mehrheitsgesellschaft durchaus geläufige pauschale Schuldzuweisungen sind freilich fehl am Platz; denn es gab nicht nur viele Ausnahmen von dieser nur scheinbaren Regel, sondern auch große Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen, z.B. bei dem am Schulerfolg der zweiten und dritten Generation gemessenen Integrationserfolg.<sup>47</sup> Außerdem war hier weniger die nationale (Kinder türkischer und italienischer Zuwanderer z.B. unterscheiden sich im Schulerfolg oft nur geringfügig) als die soziale Herkunft entscheidend – die in keinem anderen europäischen Land so unmittelbar auf die schulische Leistungsbilanz durchschlägt.<sup>48</sup>

Das Leben als Einwanderer ohne Staatsangehörigkeit des Einwanderungslandes, nach zureichend verfestigtem Aufenthaltsstatus nicht selten auch mit Hilfe von staatlichen oder kommunalen Sozialtransfers, wurde durch wohlfahrtsstaatliche Reglements erleichtert: Ausländer auch aus Drittstaaten jenseits der EU konnten, wie in den meisten modernen Wohlfahrtsstaaten<sup>49</sup>, bei hinreichend langem Inlandsaufenthalt alle sozialen und wirtschaftlichen Rechte erwerben, die in klassischen Einwanderungsländern nur Staatsangehörigen und gezielt ausgewählten Einwanderergruppen zustehen. Damit wurde der migratorische Selbstauleseprozess außer Kraft gesetzt, nach dessen ungeschriebenen harten Gesetzen weiterwandern oder zurückkehren muss, wer sich im Einwanderungsland wirtschaftlich nicht selbst versorgen kann.<sup>50</sup>

---

schen objektiver Benachteiligung an den Schulen und Resignation der Elterngeneration (Florentine Anders, Integration voll gescheitert, in: Die Welt online, 26.11.2006).

47 Vgl. hierzu Dietrich Thränhardt, Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine comparative Analyse, in: ders./Uwe Hunger (Hg.), Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel, Münster/Freiburg i.Br. 2000, S. 15–51.

48 Hierzu zuletzt: Catrin Kahlweit, Die Chancen der Migrantenkinder: Guilius kleiner Sieg, in: SZ, 10./11.2.2007, S. 2.

49 Michael Bommes, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen/Wiesbaden 1999; ders./Andrew Geddes (Hg.), Welfare and Immigration: Challenging the Borders of the Welfare State, London 2000.

50 Umgekehrt haben die in Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II angelegten starren Lohnuntergrenzen ohne Folgen für die Stellenbesetzung zu einer Belastung der Sozial-etats durch Arbeitslose ohne Migrationshintergrund geführt: »Die Immigranten, die nicht anspruchsberechtigt waren, nahmen die Jobs, und die Einheimischen ließen sich mehr oder weniger bereitwillig in den Sessel drücken, den der Sozialstaat für sie bereithielt« (Hans-Werner Sinn, Deutschland Einwanderungsland?, Ifo-Standpunkt, Nr. 76, München, 31.7.2006); vgl. den Vorschlag von Barbara John, jungen, arbeitsfähigen Neuzuwanderern keine staatliche Unterstützung mehr zu gewähren, weil »ein perfekt ausgebauter, üppig verteilter Sozialstaat wie der deutsche per se ein Integrationshinderer« sei und »dank der großzügigen Hilfen jeder Ansporn fehle, sich ums eigene Aus-

Hinzu kam die Wirkung wachsender Abwehrhaltungen des widerwilligen Einwanderungslandes: Zuwanderung wurde immer seltener als Hilfe von außen und immer häufiger als soziale Belastung im Innern verstanden. Das war für die Zuwanderer, jenseits ihrer alltäglichen persönlichen Akzeptanz, in den politischen und publizistischen Diskursen unverkennbar. Das galt z.B. für den jenseits kurzfristiger – nach ausländischen Erfahrungen erwartbarer und warnend vorausgesagter – Scheinerfolge (Mitnahmeeffekte) fehlgeschlagenen Versuch der frühen 1980er Jahre, Ausländer durch ›Rückkehrprämien‹ aus dem Land zu locken. Diese bundesweite Kampagne wurde von vielen Adressaten als Aufkündigung des Gastrechts am Arbeitsmarkt bzw. als geschönter Hinauswurf empfunden. Kaum anders stand es um die knapp ein Jahrzehnt später inszenierte bundesweite Sympathiewerbung für die aus dem östlichen Ausland zuwandernden, ›Aussiedler‹ genannten fremden Deutschen, die im Vergleich zu den zum Teil seit Jahrzehnten in Deutschland lebenden einheimischen Ausländern und ihren Familien lange durch großzügige Integrationshilfen unvergleichbar privilegiert wurden; denn im Zentrum der bundesweiten PR-Kampagne standen Großanzeigen in der überregionalen Presse unter der von vielen einheimischen Ausländern als erniedrigende Degradierung gegenüber neu zugewanderten fremden Deutschen empfundenen Spalterformel ›Aussiedler sind keine Ausländer!‹ Ähnliche Wirkungen zeitigte zuletzt die mitunter von Geringschätzung, Misstrauen und Argwohn bestimmte politische Polemik um die Ausrichtung von ›Einbürgerungstests‹. Sie war von der Fehleinschätzung getragen, die Deutschen könnten sich ihre – in Wirklichkeit zumeist seit Jahrzehnten im Lande lebenden, in immer größerem Anteil auch schon hier geborenen oder doch hier aufgewachsenen – Einwanderer durch ›Eignungstests‹ noch aussuchen.

Solche und andere Brückierungen haben bei vielen dauerhaft im Lande lebenden Ausländern und ihren Familien mentale Verletzungen hinterlassen, die die davon nicht betroffene Mehrheitsgesellschaft kaum nachvollziehen konnte. Deshalb hat die Zuwandererbevolkerung eine zum Teil deutlich andere, intergenerativ unterschiedlich gebrochene Erinnerung an die Einwanderungs- und Integrationsgeschichte in Deutschland als die Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund. Spricht man Politik- oder Verwaltungseliten mit Entscheidungsverantwortung in diesen gesellschaftspolitisch belangvollen Bereichen auf ausgrenzende Fehlentscheidungen der ›Ausländerpolitik‹ an, dann ist oft zu erfahren, dass hier die andere Partei, die andere Regierung, der Amtsvorgänger, jedenfalls man nicht selber in der Handlungs- bzw. Entscheidungsverantwortung gestanden habe. Es gilt aber zu lernen, dass es das Ethos einer ins-

---

kommen zu kümmern. Der Druck, der in klassischen Einwanderungsländern auf den Neuankömmlingen lastete, jeden Cent selbst zu verdienen, fehle hier« (Heinrich Wefing, Es lohnt sich. Werbung für die Integration. Ein Besuch bei Barbara John, in: FAZ, 27.2.2006, S. 37).

titutionellen Verantwortlichkeit gibt; denn Regierungen und Verwaltungen wechselten, aber die von ihren Entscheidungen Betroffenen waren immer die gleichen – die ›Ausländer‹ nämlich, bei denen vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen nicht selten Skepsis und Misstrauen in die Aufrichtigkeit der Rede von der ›Förderung der Integration‹ wuchsen.

Gelingende Integration aber setzt nicht nur Integrationsbereitschaft bei der Zuwandererbevolkerung, sondern auch Akzeptanz bei der Mehrheitsgesellschaft voraus. Aus beidem muss ein Mindestmaß an gegenseitigem Grundvertrauen resultieren, das Einwanderern, die beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit in aller Regel ihre staatsbürgerlichen Bindungen zum Herkunftsland aufkündigen müssen und damit auch dessen Schutz im Ausland verlieren, dauerhafte Sicherheit im Einwanderungsland signalisiert. Dieser Umstand trägt sicher bei zur Erklärung der krassen jährlichen Unterschiede zwischen den bundesweit seit Jahren rückläufigen Einbürgerungszahlen und den Rekordziffern (Zuwachs um 15 Prozent von 2004 auf 2005) in Berlin, wo intensive Vertrauenswerbung um Einbürgerung insbesondere unter jüngeren Ausländern betrieben wird.<sup>51</sup>

In einigen Zuwanderergruppen zu beobachtende Tendenzen zu angstvoller Selbstabgrenzung und zum Rückzug in Herkunfts- und Religionsgemeinschaften<sup>52</sup> sind auch Echoeffekte auf Desorientierung und tatsächlichen oder auch nur so empfundenen Mangel an Akzeptanz im Integrationsprozess: Religionen können in solchen Orientierungskrisen Halt bieten und werden umgekehrt nicht selten durch sie gefestigt, gerade dann, wenn säkulare Orientierungshilfen keinen Halt zu bieten scheinen. Die verstärkte Hinwendung zum Islam unter muslimischen Einwanderern ist also nicht von vornherein ein alarmierendes Krisensignal, sondern oft eine Antwort von Muslimen auf eigene Krisenerfahrungen im Integrationsprozess – an denen auch das demonstrative und sicherheitspolitisch beförderte Misstrauen<sup>53</sup> einer wachsenden Mehrheit gegenüber dem als Bedrohung verstandenen Islam nicht unschuldig ist. Sie sollte mithin nicht als religiös-weltanschaulich begründete Abwendung vom

---

51 Einbürgerungen 2005 weiter rückläufig (Pressemitteilung Statistisches Bundesamt, 20.7.2006), in: Mitteilungen des Bundesamtes für Bevölkerungsforschung (BiB-Mitteilungen), 3/2006, S. 34; Neuer Rekord bei Einbürgerungen, in: Berliner Zeitung (BZ), 23.1.2007; Berliner Einbürgerungszahlen auf Rekordhoch, in: [www.migrationsrecht.net](http://www.migrationsrecht.net), 3.2.2007.

52 Über die wachsende Religionsorientierung unter Muslimen in Nordrhein-Westfalen berichtet die jährliche Umfrage des Essener Zentrums für Türkeistudien, zuletzt: Martina Sauer/Andreas Goldberg, Türkeistämmige Migranten in NRW. Ergebnisse der 7. Mehrthemenbefragung. Eine Analyse i.A. des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW, Essen, März 2006; über die starke Zunahme der Konversionen zum Islam: Katholische Nachrichtenagentur, 13.1.2007.

53 Werner Schiffauer, *Verwaltete Sicherheit – Präventionspolitik und Integration*, in: Bommes/Schiffauer (Hg.), *Migrationsreport 2006*, S. 113–163.



Einwanderungsland oder gar als Zeichen für die Herausbildung von ›Parallelgesellschaften‹ missverstanden werden.<sup>54</sup>

Mehr noch: Wenn man, wie z.B. bundesweit in den 1980er Jahren, programmatisch nur auf ›soziale Integration auf Zeit‹ und auf mentale ›Erhaltung der Rückkehrbereitschaft‹ durch aktive Förderung der Heimatorientierung oder, wie jahrzehntlang in Bayern, auf ›Nationalklassen‹ gesetzt und ausdrücklich immer wieder erneut versichert hat, dass es keinesfalls um die dunkel raunend perhorreszierte ›Assimilation‹ gehe, dann sollte man später nicht überrascht und empört registrieren, dass sich Herkunftsorientierungen und Herkunftsgemeinschaften stabilisiert haben und diese dann als Indizien mangelnder ›Integrationsbereitschaft‹ oder gar ›Integrationsfähigkeit‹ denunzieren; anders gewendet: Ein Einwanderungsland wider Willen sollte sich über gelegentlich widerwillige Einwanderer nicht wundern.<sup>55</sup>

Abwegig wäre es, bei der Akzeptanz der Einwanderungssituation und bei den daraus für die jeweilige Seite zu ziehenden Folgerungen von annähernd gleichen Erkenntnischancen und Handlungsspielräumen auszugehen; denn die Definitionsmacht in Sachen Einwanderungsland lag ausschließlich bei der Mehrheitsgesellschaft und ihren politischen Repräsentanten. Hier aber fehlte es lange an der Bereitschaft zur Akzeptanz der gesellschaftlichen Realitäten.

Die Strukturveränderung der ›Aufnahmegesellschaft‹ durch Zuwanderung und Integration zur ›Einwanderungsgesellschaft‹ wurde immer wieder vergeblich als gesellschaftspolitische Herausforderung ersten Ranges angemahnt – in wissenschaftlichen Untersuchungen, aber auch in Berichten von Experten der Praxis, Ausländerbeauftragten und von in Arbeitsteams kooperierenden Vertretern dieser Gruppen, wozu am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS, ab 1991), dem ersten interdisziplinären Forschungs- und Beratungsinstitut dieser Breite in Deutschland<sup>56</sup> und dem vorausgegangenen gleichnamigen interdisziplinären Arbeitskreis eigens ein Konzept für den

---

54 Allg. hierzu: Katrin Brettfeld/Peter Wetzels, Junge Muslime in Deutschland. Eine kriminologische Analyse zur Alltagsrelevanz von Religion, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), Islamismus (<http://www.bmi.bund.de>).

55 Die Muslime haben Angst vor den Deutschen. Der Ethnologe Werner Schiffauer über die mangelnde Integrationsbereitschaft und ihre Gründe, in: BZ, 7.2.2007, S. 25; Hilal Sezgin, Unsichtbare Grenzen. Wie sich türkischstämmige und islamische Einwanderer in Deutschland fühlen, in: FR, 15.3.2006; vgl. dies., Typisch Türkin? Porträt einer neuen Generation, Freiburg i.Br. 2006; Sonja Pohlmann, »Wir brauchen mehr Berichte über Vorbilder«. Berliner Jugendliche mit Migrationshintergrund beklagen sich über negative Berichte und falsche Klischees, in: Der Tagesspiegel, 14.3.2007; über die Rolle des Grundvertrauens von jugendlichen Muslimen in ihre Einwanderungsländer im transatlantischen Vergleich der Konferenzbericht: Miriam FitzGerald, Engaging with Muslim Youth in Europe and North America, Wilton Park Conference WP 826, 30.10./1.11.2006 (Jan. 2007).

56 Oltmer (Hg.), Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.

›doppelten Dialog‹ entwickelt worden war – interdisziplinär zwischen Experten der Wissenschaft und zwischen ihnen und Experten der Praxis aus den verschiedensten Bereichen.<sup>57</sup>

Den wissenschaftlichen Einschätzungen der späten 1970er und frühen 1980er Jahre zugrunde lagen in der internationalen Migrationsforschung gültige, in Deutschland seinerzeit noch weitgehend unbekannt Standards für die Einschätzung von Migrations- und Integrationsprozessen: Wichtigster Indikator war die erwähnte Verlagerung des Lebensmittelpunktes ins Zuwanderungsland, ablesbar an dem Anwachsen von Daueraufhalten und Bleibeabsichten; am Familiennachzug und an der mit der Zunahme an nichterwerbstätigen Familienmitgliedern wachsenden Annäherung der Erwerbsquoten an diejenige der Mehrheitsgesellschaft des Einwanderungslandes; an Heiratskreisen mit Zunahme der Partnerwahl in der Mehrheitsgesellschaft; an der Abnahme der Heimataufenthalte, die immer mehr den Charakter von Urlaubsreisen annahmen; an Veränderungen im Sparverhalten, bei dem die Förderung des Lebensstandards im Einwanderungsland an die Stelle des Sparens für den Aufbau einer neuen Existenz im Herkunftsland trat, verbunden mit Veränderungen im Investitionsverhalten, insbesondere beim Immobilienerwerb nicht mehr in der alten Heimat, sondern im Einwanderungsland. In die gleiche Richtung wiesen viele andere Verhaltensformen. Dazu zählte auch die Zunahme intergenerativer Konflikte in Zuwandererfamilien, wenn die Elterngeneration mit dem Gedanken an Rückkehr im Alter spielte, während die im Einwanderungsland aufgewachsene oder schon geborene und durch die Bezüge zur neuen Heimat geprägte zweite Generation sich solchen Perspektiven verweigerte.<sup>58</sup>

Die frühen Forschungsergebnisse wurden nicht zur Kenntnis genommen. Sie wurden verdrängt oder auch aus vermeintlich besserer politischer Weitsicht herablassend abgewiesen, die Beschäftigung mit ihren Ergebnissen zum Teil bis in die Begrifflichkeiten hinein amtlich untersagt: So war es z.B. im Bundesministerium des Innern, wie der Verfasser selbst erleben konnte, noch in den späten 1980er Jahren untersagt, das Stichwort ›Einwanderung‹ auch nur zu erwähnen, geschweige denn darüber zu verhandeln. Einzelne ebenfalls frühzeitig auch in Aufklärungs- und Beratungsabsicht mit den Themen Migration und Integration

---

57 Klaus J. Bade, Migrationsforschung und Gesellschaftspolitik im ›doppelten Dialog‹, in: Profile der Wissenschaft. 25 Jahre Universität Osnabrück, Osnabrück 1999, S. 107–121.

58 Hierzu Anm. 41; vgl. Klaus J. Bade (Hg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984, darin bes. die Beiträge: Friedrich Heckmann, Anwesend, aber nicht zugehörig. Aspekte der sozialen Diskriminierung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, S. 644–656; Knuth Dohse, Massenarbeitslosigkeit und Ausländerpolitik, S. 657–672; Michael Wollenschläger, Arbeits-, Sozial- und Ausländerrecht in Konfrontation mit der Gastarbeiterfrage, S. 673–690; Dieter Mertens, Für ein Einwanderungsgesetz, S. 691–730.

befasste Wissenschaftler haben sich angesichts dieses eklatanten Mangels an politischer Akzeptanzbereitschaft und Lernfähigkeit für längere Zeit vorwiegend anderen Themen zugewandt und sind, wie der Soziologe Hartmut Esser, erst in den letzten Jahren wieder nachdrücklicher in dieses Forschungsfeld zurückgekehrt.

Vorwiegend politische Empörung erweckte vor diesem Hintergrund die frühe kritische Bestandsaufnahme des – dem Bundesarbeitsministerium zugeordneten – ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, des vormaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Heinz Kühn aus dem Jahr 1979. Sie ging vor allem auf Kühns scharfsinnigen, mit engagierten Migrationsforschern kooperierenden, bereits 1983 verstorbenen jungen Chefdenker Dr. Karlfriedrich Eckstein zurück. Das ›Kühn-Memorandum‹ konstatierte unmissverständlich, dass aus der ›Gastarbeiterbevölkerung‹ eine Einwandererbevolkerung geworden war. Es forderte Einbürgerungserleichterungen und aktive Integrationsförderung: Was man heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, das müsse man unter Umständen später für Resozialisierung und Polizei bezahlen.

Was Kühn und Eckstein hier vorausdachten, war die heute weithin akzeptierte Einsicht, dass die sozialen Folgekosten unzureichender Integration bei weitem höher sind als die Kosten rechtzeitig gewährter Integrationshilfen. Dass ihr düsteres Menetekel nicht Wirklichkeit wurde, war zweifelsohne weniger der – jenseits der pragmatisch eingeübten behördlichen Akzeptanz der Zuwandererbevolkerung auf kommunaler Ebene – weitgehend konzeptlosen deutschen Integrationspolitik zu verdanken und mehr der alltäglichen Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevolkerung, was in publizistischen und vor allem politischen Diskursen aber kaum Anerkennung fand. Viele Einwanderer und – über die Vererbung der sozialen Startpositionen – auch ihre Kinder haben bei dieser stillen Anpassung ohne zureichende Orientierungshilfen, geschweige denn zielorientierte Förderung im Integrationsprozess auf ihren Lebenswegen einen hohen Preis bezahlt; denn viele haben nach jener weithin zu beobachtenden ›Unterschichtung‹ der einheimischen Erwerbsbevölkerung<sup>59</sup>, die deren beruflich-sozialen Aufstieg ermöglichte, selber den Fahrstuhl ›nach oben‹ verpasst. Das bildet sich in der Statistik darin ab, dass von der deutschen Erwerbsbevölkerung nur mehr weniger als ein Drittel (29 Prozent), von der ausländischen aber noch mehr als die Hälfte (53 Prozent) zur Arbeiterschaft zählen, dass der an den Schulabschlüssen ablesbare Bildungsrückstand ungewöhnlich auffällig ist und die Arbeitslosenquote der ausländischen Erwerbsbevölkerung fast doppelt so hoch liegt wie die der deutschen. Das gehört zum sozialgeschichtlichen Hin-

---

59 Ein Sachverhalt, auf den der 2004 verstorbene Migrationssoziologe Hoffmann-Nowotny schon 1973 mit Bezug auf die Schweiz hingewiesen hatte: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Soziologie des Fremdarbeiterproblems, Stuttgart 1973.

tergrund der von Wissenschaftlern und Praktikern der Ausländer- bzw. Integrationsarbeit lange vergeblich angemahnten, viel zu spät erkannten bzw. viel zu lange achselzuckend hingegenommenen und nach dem ›PISA-Schock‹ dann brüskierend skandalisierten ›Bildungsmisere‹ der zweiten und dritten Ausländergeneration.

Der Anwerbestopp von 1973 wirkte, wie ebenfalls frühzeitig erkannt und angemahnt wurde, als Bumerang, weil er den Wandel von der Arbeitswanderung zur Einwanderung nur verstärkte. Im Grunde wären für diejenigen, die sich zum Bleiben entschieden, schon damals gezielte Integrationsförderungen und -forderungen sowie, bei deren Erfüllung, Einbürgerungserleichterungen nötig gewesen; denn es hatte schon zu lange ein gesellschaftliches Nebeneinander ohne zureichende Perspektiven für die gemeinsame Zukunft gegeben. Solche zeitgenössischen Forderungen entsprachen im Kern bereits dem, was heute unter der Maßgabe ›Fördern und Fordern‹ bei Neuzuwanderern für selbstverständlich gehalten wird. Aber der unantastbare, ebenso wirklichkeitsfremde wie gesellschaftlich folgenschwere Dementi-Konsens ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹ blockierte, von wenigen Ausnahmen in den politischen Parteien abgesehen, die Aufnahme solcher Anregungen. Dieser Dementi-Konsens hat der Mehrheitsgesellschaft und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund die Akzeptanz der Einwanderungssituation unnötig erschwert. Das gleiche galt für die Akzeptanz der sich immer deutlicher herausbildenden Einwanderungsgesellschaft, die die Mehrheitsgesellschaft und die Bevölkerung mit Migrationshintergrund einschließt.

Statt konzeptgeleiteter aktiver Integrationspolitik gab es nach dem Anwerbestopp von 1973 noch jahrzehntelang vorwiegend ›Ausländerpolitik‹, die kaum mehr war als Arbeitsmarktpolitik. Sie wurde in den 1980er Jahren begleitet von jenen illusionären Komponenten einer ›sozialen Integration auf Zeit‹ bei ›Förderung der Rückkehrbereitschaft‹ durch bewusste Aufrechterhaltung der ›Heimatorientierung‹, deren mentale Folgen heute allseits beklagt werden. Ich erinnere mich in dieser Hinsicht noch gut an meine vergebliche Kritik an der ›demonstrativen Erkenntnisverweigerung‹ in den politischen Diskussionen der frühen 1980er Jahre und an meine Warnung vor deren sozialen Folgen, die heute vielerorts zu besichtigen sind. Auch das von mir 1994 initiierte, von 60 deutschen Professorinnen und Professoren unterzeichnete, in großer Auflage verbreitete ›Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung‹, das zu einer Neuorientierung der Migrations- und Integrationspolitik aufrief, blieb in der 13. Legislaturperiode des Bundestages (1994–1998) politisch ebenso ohne Echo wie zwei weitere zeitgleich von mir vorgelegte Bücher, die vor den gefährlichen

gesellschaftlichen Folgen einer weiteren Erkenntnisverweigerung und Handlungsverspätung warnten.<sup>60</sup>

Es blieb stattdessen bei dem, was der Historiker Wolfgang J. Mommsen für das Kaiserreich als ein sich stets weiter verselbstständigendes ›System umgangener Entscheidungen‹ beschrieben hat.<sup>61</sup> Das hatte fatale Folgen, zumal die immer wieder politisch beschworene Nicht-Existenz der Einwanderungssituation, Horrorgemälde von einer angeblich drohenden ›Überflutung‹ durch unerwünschte Zuwanderungen und von vielen Politikern in aggressiver Semantik vorgelebte Abwehrhaltungen die politischen Handlungsspielräume im Blick auf das Wählerverhalten der eigenen Klientel stets weiter verengten. Man könnte dies auch in die pointierten Worte eines Journalisten fassen, der in einer rückblickenden Gesamtbewertung<sup>62</sup> Anfang 2007 zu dem Ergebnis kam: »Wir stehen vor den Trümmern der alten Integrationspolitik, die im Rückblick als eine Kette von Fehleinschätzungen, Illusionen und Augenwischerei erscheint« – mit einem Unterschied: Für die im Feld arbeitenden und in der kritischen Politikbegleitung engagierten Wissenschaftler und Experten der Praxis sind diese seit einem Vierteljahrhundert immer wieder vergeblich angeprangerten Fehleinschätzungen nicht erst rückblickend erkennbar.

Demonstrative Erkenntnisverweigerung gab es sogar retrospektiv: Ein ehemals höchstrangiger Beamter des Bundesinnenministeriums, den ich bis dahin zwar dem Namen nach, aber nicht persönlich kannte, stellte sich mir 1996 – bei einem Empfang anlässlich der Übergabe eines von mir mitverfassten deutsch-amerikanischen Beratungspapiers an die Bundesregierung in Bonn – mit dem Bemerkens vor: Er sei derjenige, der Anfang und Mitte der 1980er Jahre »alles verhindert« habe, was ich seinerzeit gefordert hätte unter den Stichworten ›Einwanderungsland‹, ›Einwanderungs- und Eingliederungspolitik‹, wie wir das damals nannten. Ich fragte ihn, wer denn nun, rückblickend betrachtet, damals Recht gehabt habe: er mit seiner amtlichen Perspektive, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland weder sei noch werden dürfe und dass die von uns geforderte aktive Zuwanderungs- und Integrationspolitik deshalb ein falscher Weg sei, der diese Fehlentwicklung nur befördern würde; oder wir mit unserer Perspektive, dass die Bundesrepublik de facto längst auf diesem Weg zum Einwanderungsland sei und dass es deshalb wichtig sei, diesen Weg durch konzeptorientierte Zuwanderungssteuerung und Integrationsförderung zu begleiten, damit es nicht zu migrationspolitischen Fehlsteuerungen komme und

---

60 Klaus J. Bade (Hg.), *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*, München 1994; ders., *Ausländer – Aussiedler – Asyl.*; ders., *Homo Migrans: Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen*, Essen 1994.

61 Wolfgang J. Mommsen, *Das deutsche Kaiserreich als System umgangener Entscheidungen*, in: Helmut Berding u.a. (Hg.), *Vom Staat des Ancien Régime zum modernen Parteienstaat*. Festschrift für Th. Schieder, München 1978, S. 239–265.

62 Jörg Lau, *Abschied von den Lebenslügen*, in: *Das Parlament*, 15.1.2007, S. 1.

uns nicht integrationspolitisch am Ende eine ganze Generation verloren ginge. Da antwortete mein Gesprächspartner selbstbewusst: Rückblickend betrachtet hätten wir da schon Recht gehabt – »aber das konnten Sie damals doch gar nicht wissen!«

Das Gegenteil ist richtig: Was seinerzeit von Wissenschaftlern<sup>63</sup> und Experten der Praxis immer wieder öffentlich vorgetragen wurde, hätte man sehr wohl zur Kenntnis nehmen können – wenn man politisch zureichend aufnahmebereit gewesen wäre. Viele der wichtigsten politischen Entscheidungsträger und publizistischen Meinungsführer aber waren es nicht und lassen sich heute nur ungern durch – nunmehr als angebliche »Rechthaberdiskussionen« ironisierte – retrospektive Kritik an eigene Fehleinschätzungen oder diejenigen führender Parteifreunde erinnern. Gewarnt wurde seinerzeit folgenlos auch immer wieder vor den möglicherweise gefährlichen gesellschaftlichen Folgen von mangelnder Realitätsakzeptanz und Flucht in Verweigerungshaltungen bei zeitgleichen wechselseitigen parteipolitischen Schuldzuweisungen für den Mangel an konsensfähigen Handlungsoptionen. Das könnte, so lauteten schon in den 1980er Jahren und insbesondere zur Zeit des »Asylstreits« der frühen 1990er Jahre immer wieder vergeblich vorgetragene Warnungen, bei den gesellschaftspolitisch zentralen Fragen von Migration und Integration, die jahrzehntelang herablassend als vermeintlich unbedeutende Nebenkriegsschauplätze vernachlässigt oder vorwiegend zu Wahlkampfzwecken immer wieder kurzfristig populistisch hochgezogen worden waren, zu gefährlicher Politikverdrossenheit führen und am Ende sogar ins Zentrum einer parlamentarisch-demokratischen Legitimationskrise geraten.

Eben dies war Anfang der 1990er Jahre zu beobachten: Die vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte weltweit Aufsehen und Abscheu erregenden gewalttätigen Exzesse auf deutschen Straßen (die es in Wirklichkeit auch in anderen europäischen Einwanderungsländern gab) waren zwar auch, aber nicht etwa nur durch den in der Tat enormen zeitgleichen Wanderungsdruck ausgelöst; sie waren zum Teil auch Antworten auf die allgemeine Konzeptionslosigkeit der Politik bei wechselseitigen parteipolitischen Handlungsblockaden und Schuldzuweisungen in Fragen von Migration und Integration.<sup>64</sup> Dass der immer stärker umlaufende Begriff »Politikverdrossenheit« zum »Wort des Jahres« 1992 gewählt werden konnte, hatte auch mit diesem Hintergrund zu tun; und auch bei der heute durch Umfragen belegten, nicht nur in Deutschland

---

63 Beispiele vom Verfasser im Anhang zu diesem Beitrag.

64 Hierzu: Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, S. 175–206; ders. (Hg.), *Manifest der 60*, S. 248; vgl. Helmut Willems, *Fremdenfeindliche Gewalt: Einstellungen, Täter, Konflikteskalation*, Opladen 1993, S. 248.

alarmierend wachsenden ›Demokratieverdrossenheit‹ spielen diese Themen eine wichtige Rolle.<sup>65</sup>

### 3. Innovationsschritte in Migrations- und Integrationspolitik

Vieles hat sich seither geändert. Prominente politische Stimmen sprechen heute nicht mehr nur von Integrationsdefiziten bei der Zuwandererbevolkerung, sondern auch von Defiziten der Integrationspolitik in Deutschland, von historischen Versäumnissen in Problemakzeptanz und Gestaltungsbereitschaft:

Bundespräsident Horst Köhler (CDU) rügt pointiert, Deutschland habe das Thema »Integration verschlafen«.<sup>66</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) räumt Fehlentwicklungen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft ein: »Wenn wir ehrlich sind, haben wir das Thema Integration in unserem Land zu lange auf die lange Bank geschoben.« Das habe dazu geführt, »dass sich auf der einen Seite die Menschen mit Migrationshintergrund zum Teil abgeschottet haben und auf der anderen Seite die gesamte Gesellschaft die Möglichkeiten und die Fähigkeiten derer, die auf Dauer bei uns leben, nicht ausreichend nützen können.«<sup>67</sup> Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) erinnert an Karl Poppers Diktum, es sei ein »Vorzug freiheitlicher Ordnungen, dass sie Irrtümer erkennen und korrigieren« könnten, und räumt für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft »Versäumnisse über Jahrzehnte« ein: »weil wir mehr oder weniger alle – die Wirtschaft ebenso wie die Politik, die Verwaltung und die Gesellschaft – geglaubt haben, das Integrationsproblem löse sich nach und nach von alleine.«<sup>68</sup> »Auf beiden Seiten haben wir ein Problem«, bestätigt der nordrhein-westfälische Integrationsminister Armin Laschet (CDU). Die Politik, auch seiner eigenen Partei, habe »zu spät erkannt, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind« und in Sachen Integrationspolitik »jahrzehntelang

---

65 Zuletzt hierzu u.v.a.: Günter Lackmann, Bedingt regierungsfähig. Die Wirtschaft wächst, die Arbeitslosenzahl sinkt, trotzdem verlieren die Volksparteien das Vertrauen der Bürger, in: Welt am Sonntag, 5.11. 2006, S. 3; Frank Drieschner. Wenn das Volk zweifelt, in: Die Zeit, 18.1.2007, S. 2; Werner A. Perger, Die Stunde der Rattenfänger, ebd., S. 3; Matthias Krupa, Demokratie in Zahlen. Wie systemverdrossen sind die Deutschen?, ebd.

66 Hans-Georg Hiesserich u.a., Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Anm. 1, in diesem Band.

67 Merkel will Umdenken bei Integration, in: Märkische Oberzeitung online, 6.5.2007.

68 Wolfgang Schäuble, Erst Integration, dann Einbürgerung, in: www.netzeitung.de, 20.4.2006; ders., Integration in die Gesellschaft – Funktioniert ein multikulturelles Deutschland? Rede auf dem Symposium der Initiative Freiheit und Verantwortung der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, Berlin, 27.6.2006; ders., Einheit in der Vielfalt. Integration in Deutschland. Rede anlässlich der Tagung ›Integration – Zauberformel – Problem – Notwendigkeit‹ der Evangelischen Akademie Tutzing, 1.7.2006 (publiziert 18.8.2006, Internetredaktion BMI).

geschlafen.« Integration aber werde »das Top-Thema der nächsten Jahrzehnte« bleiben. »Wenn sie scheitert, ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet.«<sup>69</sup> Auch die Hamburger Sozialsenatorin Birgit Schnieber-Jastram (CDU) räumt ein, dass das »Thema Einwanderung in der Union lange Zeit falsch eingeschätzt« worden sei. »Niemand bestreitet, dass wir da gepennt haben.« Es sei ein Fehler gewesen, dass Unionspolitiker bis ins Jahr 2000 betont hätten, Deutschland sei kein Einwanderungsland.<sup>70</sup> »Ich glaube, dass wir das Thema Integration über Jahre hinweg zunächst ausgeblendet und dann unterschätzt haben«, konzediert auch der innenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, Dieter Wiefelspütz.<sup>71</sup>

Diejenigen aber, die, wie ich selber, schon rund ein Vierteljahrhundert vor den heute gebräuchlichen selbstkritischen Schlafmetaphern immer wieder mit Weckrufen auf den folgenschweren politischen Schlafzustand in Sachen Migration und Integration hinzuweisen suchten, wurden seinerzeit, ganz folgerichtig, als Ruhestörer geschmäht.

Heute werden Stichworte, die wir seit den späten 1970er und frühen 1980er Jahren in die Debatte geworfen haben, neu entdeckt – vom Verfasser etwa nun zwanglos in prominenten Mündern gängige Redensarten wie z.B. »Integration ist keine Einbahnstraße«, »Integration als Gesellschaftspolitik« bzw. »gesamtgesellschaftliche Aufgabe«, als »gesellschaftlicher Prozess auf Gegenseitigkeit« bzw. als »intergenerativer Kultur- und Sozialprozess«, Migration und Integration als »zwei Seiten einer Medaille«, die Empfehlung »ganzheitlicher Konzepte« für Migration und Integrationspolitik oder die Rede von einem für die Einwanderungsgesellschaft nötigen »neuen Gesellschaftsvertrag«. Heiner Geißler erinnert sich in diesem Sinne an seine frühe Rede von der »neuen sozialen Frage«.<sup>72</sup> Barbara John<sup>73</sup> teilt die Erfahrung, dass uns heute auf öffentlichen Veranstaltungen mitunter die eigenen, schon ein Vierteljahrhundert alten Ideen oder Redewendungen begegnen, zuweilen sogar mit erhobenem Zeigefinger mahnend vorgehalten werden. Auch Rita Süßmuth<sup>74</sup> und Dieter Obern-

---

69 Timm Krägenow, CDU-Minister will bunte Leitkultur (zit. A. Laschet), in: Financial Times Deutschland, 11.4.2006; Armin Laschet, in: Rheinische Post (online), 14.4.2006; Maike Röttger, Integration – nur mit Bildung und Sprache, in: Hamburger Abendblatt online, 20.5.2006 (Interview A. Laschet).

70 Jens Meyer-Wellmann, 250 Experten beraten über Integrationskonzept, in: Hamburger Abendblatt online, 26.8.2006.

71 Europenews online, 16.1.2007.

72 Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg i.Br. 1976.

73 Vgl. Stefi Jersch-Wenzel/Barbara John (Hg.), Von Zuwanderern zu Einheimischen. Hugenotten, Juden, Böhmen, Polen in Berlin, Berlin 1990.

74 Vgl. zuletzt: Rita Süßmuth, Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft, München 2006.



dörfer<sup>75</sup>, die seit den frühen 1990er Jahren als publizistische Mitstreiter in Sachen Migrations- und Integrationspolitik hervorgetreten sind, kennen solche Erfahrungen.

Literaturkenntnis schützt vor Neuentdeckungen. Aber auch ungeschützte Neuentdeckungen können verspätet produktive politische Folgerungen zeitigen, was nur erfreulich ist. Wenn die sozialen Folgen der historischen Verspätungen in Erkenntnis- und Gestaltungsbereitschaft gesellschaftlich nicht so belastend wären, könnte man dies gelassen hinnehmen in Erinnerung an Victor Hugo, der einmal gesagt hat, nichts sei mächtiger als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.

Die Veränderung der politischen Diktionen signalisierte, dass sich die politischen Einschätzungen von Migration und Integration<sup>76</sup> im Anschluss an den auf den verschiedensten Ebenen zu beobachtenden pragmatischen Integrationsprozess der 1980er Jahre zu wandeln begannen.<sup>77</sup> Der im engeren Sinne legislative Wandel kam in vier *Innovationsschritten*:

Ein *erster Innovationsschritt* war 1990 – nach immer wieder folgenlosen Ankündigungen während der 1980er Jahre – die Reform des Ausländerrechts unter Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, die die Einbürgerung erleichterte und für lange im Land lebende Ausländer sowie für die zweite Einwanderergeneration als Anspruchseinbürgerung ermöglichte. Die in vieler Hinsicht richtungweisende Reform wurde in ihrer Bedeutung wegen der zeitgleichen politischen und öffentlichen Konzentration auf Fragen der deutschen Vereinigung nicht zureichend erkannt. Von Bundesinnenminister Schäuble anvisierte weitere Innovationsschritte wurden durch den parteipolitischen Konkurrenzkampf blockiert.<sup>78</sup>

Der *zweite Innovationsschritt* kam erst ein Jahrzehnt später, im Jahr 2000, mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts unter Bundesinnenminister Otto Schily. Sie ersetzte das alte, zwar vielfach novellierte, aber noch immer stark

---

75 Vgl. zuletzt: Dieter Oberndörfer, Deutschland in der Abseitsfalle. Politische Kultur in Zeiten der Globalisierung, Freiburg i.Br. 2005.

76 Zur Entwicklung der migrations- und integrationspolitischen Diskurse in Deutschland s. die jeweils abschließende Dokumentation zum Thema Migration und Integration in Deutschland in den seit 2000 in zweijährigem Abstand erscheinenden ›Migrationsreporten‹ des Rates für Migration: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2000; dies. (Hg.), Migrationsreport 2002: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2002; Klaus J. Bade/Michael Bommes/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2004; Michael Bommes/Werner Schiffauer (Hg.), Migrationsreport 2006: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2006.

77 Hierzu und zum Folgenden Klaus J. Bade/Michael Bommes, Migration und politische Kultur im ›Nichteinwanderungsland‹: Appellative Verweigerung und pragmatische Integration, in: Bade/Münz (Hg.), Migrationsreport 2000, S. 163–204.

78 Ebd., S. 179f.

ethno-national geprägte *Jus sanguinis* (Vererbung der Staatsangehörigkeit) im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 durch ein bedingtes *Jus soli* (Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land). Es gestattet im Land geborenen Kindern von Ausländern mit rechtlich gesichertem Daueraufenthalt auf Zeit die doppelte Staatsangehörigkeit – bis zum 23. Lebensjahr, vor dessen Vollendung sie sich für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen. Dieser Schritt war zunächst als sehr viel weiter gehend geplant, nämlich in Richtung auf eine ausnahmsweise und bedingte, d.h. an geeignete Voraussetzungen gebundenen Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit. Das wurde, auch als begrenzter goldener Handschlag im Sinne einer einmaligen Sonderregelung für schon lange im Land lebende Ausländer, nach polemischen und denunziativen politischen Auseinandersetzungen um einen angeblich schrankenlos befürworteten ›Doppelpass‹ verworfen. Andernfalls hätten wir heute ein gravierendes Problem weniger, das noch erschwert wird durch den Mangel an einer Politik der aktiven Einbürgerungsförderung bei gleichzeitigem misstrauischen Hochhalten von Einbürgerungshürden gegenüber der schon lange als einheimische Ausländer im Land lebenden Einwandererbevolkerung.<sup>79</sup>

Der *dritte Innovationsschritt* kam im Jahr 2005 durch das ebenfalls von Bundesinnenminister Otto Schily initiierte Zuwanderungsgesetz. Es verband Migrations- und Integrationsrecht in einem großen Gesetzentwurf und erklärte Integration zur staatlichen Aufgabe. Es schuf das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) hervorgegangene, auf der Bundesebene zentral für Migration und Integration zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – dessen neue Zweckbestimmung im Sinne eines Gutachtens des Verfassers für die Unabhängige Kommission ›Zuwanderung‹<sup>80</sup> wohl sachlich zutreffender als ›Bundesamt für Migration und Integration‹ umschrieben worden wäre. Das Zuwanderungsgesetz reduzierte die unübersichtliche Statusvielfalt und vereinfachte die Migrationsverwaltung nach außen hin durch das ›One-step-government‹ (ein zuständiger institutioneller Ansprechpartner für aufenthalts- und arbeitsrechtliche Fragen), auch wenn der interne Rechtsbetrieb dadurch nicht unkomplizierter wurde.<sup>81</sup>

Einen doppelten *vierten Innovationsschritt* auf Bundesebene, der ganz auf Fragen der Integrationspolitik konzentriert ist, bildeten 2006 der Integrationsgipfel von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Kooperation mit der Beauftragten

---

79 Zuletzt hierzu: Ulrike Davy, *Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept*, in: *European Journal of Migration and Law*, 7, 2005, S. 123–144.

80 Klaus J. Bade, *Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland*. Gutachten für die Unabhängige Kommission ›Zuwanderung‹, Berlin 2001 (<http://www.zuwanderung.de>).

81 Holger Hoffmann, ›One-step-government‹ – Was bedeuten die neuen Aufenthaltstitel?, in: Davy/Weber (Hg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen*, S. 42–58.

der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Maria Böhmer, sowie, damit verschränkt, die Deutsche Islam Konferenz (DIK) von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble.<sup>82</sup> Beide Initiativen haben zweifelsohne auch mit der viel geschmähten ›Symbolpolitik‹ zu tun. Aber politische Symbole können auch folgenreiche Brückenschläge in gestörten Kommunikationszusammenhängen eröffnen. Dies zeichnete sich schon zu Beginn deutlich ab und könnte zu nachhaltigen Ergebnissen führen, wenn die Ergebnisse dieses Prozesses annähernd den anfangs geweckten hohen und in der Medienreproduktion nicht selten überzogenen Erwartungen entsprechen. Auch manche der in diesem Kontext angesprochenen gewichtigen Neuerungen waren freilich in je und je anderer Form schon lange vorher immer wieder vergeblich gefordert worden. Das galt, um nur ein einziges Beispiel zu nennen, etwa für die schon vor mehr als einem Vierteljahrhundert erhobene, 1984 auch von der Kultusministerkonferenz übernommene, aber erst heute als dringlich erachtete Forderung nach der Einführung von Islamunterricht als regulärem Fach an deutschen Schulen.<sup>83</sup>

Auf der in Integrationsfragen primär zuständigen Länderebene gab es zeitgleich verschiedene richtungweisende Innovationen. Das weitestgehende, ideenreichste und sicher auch für den auf Bundesebene erstrebten ›Nationalen Integrationsplan‹ empfehlungsreichste Querschnittskonzept umfasste dabei der unter Leitung des bundesweit ersten Integrationsministers Armin Laschet entwickelte ›Aktionsplan Integration‹ des nordrhein-westfälischen Kabinetts.<sup>84</sup> Es konnte in dieser Hinsicht auch auf einige Innovationen der vorausgegangenen rot-grünen Landesregierung aufbauen. Dazu zählte unter anderem auch das später in das neue Querschnittsministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) unter Armin Laschet überführte Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, das ursprünglich auf eine Anregung des Verfassers zurückging. Im Zusammenhang des ›Aktionsplans Integration‹ NRW ist auch Armin Laschets pragmatischer Gedanke an »kleine ›Integrationsgipfel‹ auf lokaler Ebene« nützlich, »an denen Wirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften

---

82 Zur DIK s. die Debattendokumentation: Wolfgang Schäuble, Regierungserklärung zur Deutschen Islam Konferenz und anschließende Debatte, in: Das Parlament, 2./9.10.2006, S. 15–18; vgl. ders., Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Bereich Migration und Integration, in: ZAR, 27. 2007, H. 2, S. 79f.

83 Martin Spiewak, Mein Gott, Dein Gott, in: Die Zeit, 16.3.2006.

84 Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen. Aktionsplan Integration, hg.v. Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 27.6.2006; grundlegend hierzu zuletzt: Armin Laschet, Neue Impulse für das deutsche Integrationsmodell, in: ZAR, 27. 2007, H. 1, S. 1–6.

und soziale Verbände gemeinsam mit dem Bürgermeister an einem Tisch sitzen.«<sup>85</sup>

Auf der für Integration strategischen Schlüssebene der Kommunen schließlich gibt es, zum Teil verschränkt mit den verschiedensten zivilgesellschaftlichen, besonders auch von Stiftungen geförderten Initiativen, eine Vielzahl von oft schon durch langjährige Praxis bewährten Konzepten. Sie sind oft immer wieder neu an die sich wandelnden Herausforderungen der urbanen Einwanderungsgesellschaft angepasst worden. Wie bedeutend heute die Pionierfunktion von Stiftungen im Zusammenhang der strategischen Integrationsförderung ist, hat zuletzt aufs Neue die Integrationskonferenz im Bundeskanzleramt am 28.3.2007 (»Impulse für die Integration von Zuwanderern – was Stiftungen und ihre Partner in Deutschland voranbringen«) gezeigt, auf der die Hertie-Stiftung, die Vodafone Stiftung, die Stiftung Polytechnische Gesellschaft, die Robert Bosch Stiftung und andere prominent vertreten waren.

Es geht also insgesamt deutlich voran. Wir sollten uns indes vor historisch-politischen Legendenbildungen hüten, etwa in Gestalt der aktuellen politischen Einschätzung, dass das, was in Sachen Integrationsförderung als Gesellschaftspolitik heute, 25 Jahre nach den frühen vergeblichen Appellen, endlich in Gang gebracht wird, vorher gesellschaftlich und politisch gar nicht möglich gewesen sei, von der besonderen Situation der frühen 1990er Jahre einmal abgesehen. Es erschien nur lange gesellschaftlich nicht möglich, weil es politisch nicht gewollt bzw. mit der ebenso trotzig wie hilflosen Beschwörungsformel »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland« verdrängt wurde. Und was man verdrängt, das kann man nicht gestalten.<sup>86</sup>

Der Staat selber ist in Sachen konzeptgeleiteter aktiver Integrationsförderung mithin erst im Vorfeld des Zuwanderungsgesetzes, mit den vorbereitenden Überlegungen der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« seit 2000/01, aus einem langen, durch die verschiedensten Appelle nicht zu störenden Tiefschlaf erwacht. Zuvor war die themen- und gruppenorientierte Integrationsarbeit weitgehend an die Wohlfahrtsverbände delegiert. Seit der schlafende Riese Staat erwacht ist, gilt es, darauf zu achten, dass er sich nicht zu sehr in Allzu-

---

85 »Heute gewinnt man mit dem Ausländerthema keine Wahlen mehr«. Interview mit Armin Laschet, in: Der Standard online, 26.2.2007.

86 Hierzu vom Verfasser u.v.a.: Klaus J. Bade, Ein verlorenes Jahrzehnt: Die Konzeptlosigkeit der Politik nährt die Unsicherheit in Deutschland, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 19.7.1991; ders., Die neue Einwanderungssituation in Deutschland und die Bringschuld der Politik, in: Vierteljahrschrift der Stiftung Christlich-Soziale Politik, 6. 1991, H. 4, S. 18f.; ders., Von der Ratlosigkeit der Politik und der Sprachlosigkeit zwischen Politik und Wissenschaft, in: ebd., S. 20f.; ders., Die große Ratlosigkeit: Einwanderungsprobleme ohne Einwanderungspolitik, in: FR, 21.11.1994, S. 12; ders., Gestalten statt verdrängen: Migration und Integration von Ausländern, in: Soziale Ordnung. Zeitschrift der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) Deutschlands, 48. 1995, H. 2, S. 12f.

ständigkeitsvisionen ergeht, gewissermaßen – frei nach Thomas Mann, der vom ›General Dr. von Staat‹ gesprochen hat – als ›Generalintegrator Dr. von Staat‹.

Die Handlungsspielräume für Zuwanderungssteuerung sind ohnehin begrenzt. Das hat seinen Grund nicht in den jährlich nach Hunderttausenden zählenden, durch Ausnahmebestimmungen vom Anwerbestopp ermöglichten reinen Zeitwanderungen (Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer etc.). Ihre fluktuierenden Massendaten gestalten die deutsche Migrationsstatistik seit Jahrzehnten unnötig unübersichtlich – und haben bei einseitigen Hinweisen auf die jährlich nach Hunderttausenden zählenden Zuwanderungen ohne Erwähnung der jährlich in gleicher Höhe zurückflutenden Zeit- bzw. Saisonwanderungen immer wieder unnötige Ängste vor unkontrollierten Masseneinwanderungen ausgelöst. Das galt z.B. auch für frühe Statements von Bundesinnenminister Otto Schily, der in den Jahren nach der Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition seine Aufsehen erregende These »Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten« (Nov. 1998), wiederholt mit solchen Hinweisen nur auf die hohen Zuwandererzahlen begründete, ohne die hohen Abwandererzahlen zu erwähnen.<sup>87</sup>

Im Vorfeld der seinerzeit von ihm vorbereiteten, erwartbar provokanten Reform des noch immer stark ethno-national geprägten Staatsangehörigkeitsrechts ging es Schily dabei um den Versuch einer Art vorausseilenden Beruhigungsstrategie an einer benachbarten innenpolitischen Front. Das war eine doppelte Fehlkalkulation: Einerseits verselbständigte sich die von Schily ständig wiederholte Beschwörungsformel von der »Grenze der Belastbarkeit« rasch und verstärkte nur weiter die Abwehrhaltungen gegenüber Migration und Integration.<sup>88</sup> Andererseits stimulierte sie damit sogar umso mehr die Empörung gegen die vorbereitete Reform des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes

---

87 Zitat Otto Schily aus einem Interview mit dem Tagesspiegel, 15.11.1998. Die Beteiligung des Verfassers an einem diese einseitige Argumentation kritisierenden offenen Brief an den Bundesinnenminister führte, wie aus unterrichteten Kreisen zu erfahren war, zu dem Ergebnis, dass der zunächst ganz oben platzierte Name des Verfassers sogleich von der Liste der für die Unabhängige Kommission ›Zuwanderung‹ einzuberufenden Experten gestrichen wurde, was Otto Schily selber später ausdrücklich bedauerte.

88 Vgl. dazu einmal das Statement von Otto Schilys Amtsnachfolger (und Amtsvorgänger) Wolfgang Schäuble: »In den Statistiken steht zwar und die Bevölkerungswissenschaftler und Statistiker sagen, dass wir jährlich 600.000 Zuwanderungen und 500.000 Abwanderungen hätten. Das ist auch wahr. Aber seit ich mich damit wieder intensiver beschäftige, also seit ich wieder Innenminister bin, ärgere ich mich, dass man viel zu lange nicht klar gesagt hat, dass von diesen 600.000 Zuwanderungen und 500.000 Abwanderungen über 300.000 Menschen sogenannte Saisonarbeiter sind. Niemand in Deutschland kommt auf die Idee, die Leute aus Polen oder der Ukraine, die jetzt für vier bis sechs Wochen zum Spargelstechen da waren, unter Zuwanderung und Abwanderung zu fassen. Aber die Statistiker erfassen sie, und dadurch entsteht eine völlig falsche Wahrnehmung« (Wolfgang Schäuble, Einheit in der Vielfalt, s. Anm. 68).

(RuStaG) aus dem Jahr 1913 und die Agitation gegen den ›Doppelpass‹, die schließlich im erfolgreichen CDU-Wahlkampf in Hessen vor der Landtagswahl vom 7. Februar 1999 zu jener berühmt-berüchtigten Unterschriftenaktion führte, die von vielen Bürgerinnen und Bürgern als eine Art Referendum gegen Ausländer missverstanden wurde und zu der immer wieder gestellten Frage führte, wo man hier bitte »gegen Ausländer unterschreiben« könne.<sup>89</sup>

Die Begrenztheit der migrationspolitischen Steuerungsspielräume hat nicht mit der jährlichen massenweisen Fluktuation von zeitlich befristeten Arbeitswanderungen, sondern mit der starken Zuwanderung mit Bleibeabsicht unter dem Schutz der Gesetze zu tun. Das fängt beim Familiennachzug an und reicht über Spätaussiedler und Asylsuchende weiter bis zu Juden aus der GUS. Da war qualitätsorientiert lange wenig zu steuern, von den 1996/97 für die Spätaussiedlerzuwanderung eingeführten, nicht wiederholbaren und deshalb oft abschreckend wirkenden Sprachprüfungen für Antragsteller einmal abgesehen. Das Zuwanderungsgesetz eröffnete hier gewisse weitere Steuerungsmöglichkeiten, z.B. bei den Spätaussiedlern durch die – allerdings weniger selektiv als restriktiv wirkenden – Sprachprüfungen auch für mitreisende Familienangehörige nichtdeutscher Herkunft. Der Handlungsspielraum für Steuerung ist insgesamt bedeutend größer geworden, weil die Zuwanderungen von Asylsuchenden, Spätaussiedlern und Juden seit Jahren stark rückläufig sind bzw. durch die Folgewirkungen der verschiedensten Interventionen indirekt reduziert worden sind. Ich warne freilich ausdrücklich davor, zum Zwecke der Erweiterung der Steuerungsspielräume humanitäre Pflichten und ökonomische Interessen gegeneinander aufzurechnen.

#### 4. Selbstlähmung durch kleinteilige Ersatzlösungen

Die migrationsrechtlichen und -politischen Innovationsschritte wurden im Sinne einer in der Geschichte der deutschen Migrationspolitik schon nachgerade klassischen Tradition durch das Einziehen von unflexiblen kleinteiligen Sperrriegeln erschwert, die am Ende als Selbstlähmung wirkten. Das soll hier vor aktuellem Hintergrund anhand des mit dem Zuwanderungsgesetz erfolgten dritten Innovationsschrittes ausgeleuchtet werden:

Das parteipolitische Ringen um einen tragfähigen Kompromiss beim Zuwanderungsgesetz führte in einem extrem konfliktreichen Abstimmungsverfahren zu schweren programmatischen Einbußen. Am folgenreichsten war dabei – jenseits des hier nicht zu verhandelnden Asylbereichs – die generelle Stärkung der Zuwanderungsbegrenzung auf Kosten einer gezielten und damit ohnehin

---

89 Christoph Butterwegge/Alexander Häusler, Themen der Rechten – Themen der Mitte. Rechtsextreme Einflüsse auf Debatten um Migration, Integration und multikulturelles Zusammenleben (<http://www.laga-nrw.de/design/laganrw/archiv/butter4.pdf>), S. 40.

immer auch begrenzenden Zuwanderungssteuerung. Das galt, um nur zwei Beispiele zu nennen, für die Streichung des (in Tschechien sogar im Sinne des ersten Entwurfs des deutschen Zuwanderungsgesetzes übernommenen) flexiblen *Punktesystems* zur Auswahl von Einwanderern mit Hilfe variabler Kriterien nach Maßgabe des erfolgreichen kanadischen (und mittlerweile auch schon englischen und schweizerischen) Vorbilds. Und es galt für die Abschaffung des im Vorgriff auf das Gesetz schon 2003 von Bundesinnenminister Schily einberufenen unabhängigen *Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)*, der seinen ersten und einzigen Jahresbericht im Oktober 2004<sup>90</sup> vorstellte, als der Haushaltsausschuss des Bundestages die für seine weitere Existenz nötigen Mittel bereits gestrichen hatte.

Das *Punktesystem* war ein hochflexibles Steuerungsinstrument: Zuwanderer mit Bleibeabsicht sollten sich nach Maßgabe von klaren Kriterien bewerben können, die vom Einwanderungsland nach dessen eigenen Interessen festgesetzt und immer wieder neu den eigenen Bedürfnissen angepasst werden konnten. Das sollte helfen, den ermittelten tatsächlichen Zuwanderungsbedarf ohne unnötige Konkurrenz zu befriedigen und die Integration über das Einfordern von entsprechenden Voraussetzungen zu erleichtern. Das vorwiegend dem kanadischen Vorbild folgende, aber auch andernorts höchst bewährte Punktesystem<sup>91</sup> wurde hierzulande abermals als bloßes Instrument zur Flutung der Nation mit Einwandererströmen missverstanden und mit Totschlagargumenten bekämpft, bis es sturmreif am Boden lag. Es wurde in der letzten Verhandlungsrunde zum Zuwanderungsgesetz im Bundeskanzleramt im Sommer 2004 ersatzlos geopfert, um mithilfe einer möglichst breiten Mehrheit den nach wie vor blockierten Weg zum Gesetz freizumachen.

Der unabhängige *Zuwanderungsrat* wiederum, der Migrations- und Integrationspolitik kontinuierlich begleitend beraten sollte, war, seiner gesellschaftspolitischen Bedeutung halber, in seiner Stellung und Ausstattung anfangs dem Rat der ›Wirtschaftsweisen‹ gleichgestellt und damit gerade auch dem Bundesinnenministerium gegenüber beratungsbeauftragt. Aber er wurde in seinen Zuständigkeiten schon in der Arbeit am Gesetzentwurf schrittweise herabgestuft zu einem im Wesentlichen auf die Beratung des Punktesystems eingeschränkten Gremium und damit schließlich so nahe an das Punktesystem ge-

---

90 Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration der Bundesregierung, Berlin 2004 (<http://www.zuwanderungsrat.de>). Der Verfasser war Stellvertretender Vorsitzender des von Bundestagspräsidentin a.D. Rita Süßmuth geleiteten Zuwanderungsrates.

91 Zum Punktesystem im internationalen Leistungsvergleich zuletzt: Demetrios G. Papademetriou/Jeanne Batalova/Will Somerville, Inserting the ›Competitive Gene‹ into Immigration Systems: Point Selection Schemes Across the Advanced Industrial World (Migration Policy Institute/Bertelsmann Stiftung), Juni 2007.

rückt, dass er mit ihm stehen oder fallen musste. Der Zuwanderungsrat fiel denn auch nach einer denunziativen politisch-publizistischen Kampagne in der Öffentlichkeit, die mitgespeist wurde durch gezielte Indiskretionen von Politik- und Behördenvertretern, denen unabhängiger Rat ein Dorn im Auge war. Über Weihnachten 2004 wurde der Zuwanderungsrat mit individuellen Schreiben an seine Mitglieder (22.12.2004) und ohne Presseerklärung still abgeschaltet – im Januar 2005 war das für die Medien schon eine nicht mehr kommentarwürdige Nachricht vom vergangenen Jahr. Der in Fachkreisen hoch geschätzte Bericht des Sachverständigenrates blieb bis heute von der einschlägigen Internetseite des Bundesinnenministeriums<sup>92</sup> verbannt. Dort wird stattdessen nach wie vor der schon historische Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ (UKZu) aus dem Jahr 2001 präsentiert, während der Bericht des Sachverständigenrates – unter ausdrücklich vorangestelltem Vermerk, dass das Gremium aufgelöst sei – nur auf einer Internetseite des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge<sup>93</sup> zu finden ist, wo er zweifelsohne nicht primär gesucht wird, so dass es nach wie vor nicht selten zu irritierten Journalistenanfragen und auch zu Verwechslungen mit dem UKZu-Bericht kommt, zumal beide Gremien mit Rita Süßmuth dieselbe Vorsitzende hatten.

Der Zuwanderungsrat hatte in seinem Bericht 2004 empfohlen, anstelle des gekippten Punktesystems als eine Art steuerungspolitischen Rettungsring ein System der ›Engpassdiagnose‹ am Arbeitsmarkt zu erwägen.<sup>94</sup> Es hätte die Möglichkeit geboten, bei nachweislichem und trotz längerer Bemühungen am inländischen Arbeitsmarkt nicht zu befriedigenden Arbeitskräftemangel gezielt und flexibel einzelne branchenspezifische oder auch berufsgruppenspezifische Zuwandererkontingente zuzulassen bis hin zu einer Obergrenze von insgesamt 25.000 im Jahr. Eine Maximalzahl in dieser Größenordnung war bei allen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten durchaus gängig. Der Vorschlag des Zuwanderungsrates wurde, wie zuvor das von der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ entworfene Punktesystem, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern einhellig begrüßt – nicht hingegen von den innenpolitischen Streikern der damals noch informellen großen Koalition. Die Engpassdiagnose des Zuwanderungsrates wurde vielmehr erneut populistisch als angeblicher migrationspolitischer Dambruch verteufelt. Das wurde erleichtert, weil unglücklicherweise zeitgleich mit der Vorstellung des Berichts des Zuwanderungsrates im Oktober 2004 der Opel-Konzern die Freistellung von mehreren Tausend qualifizierten Mitarbeitern ankündigte. Das unglückliche Zusammentref-

---

92 <http://www.zuwanderung.de>

93 <http://www.zuwanderungsrat.de>

94 Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration der Bundesregierung, S. 215–230.



fen und das falsche Zusammenschieben der beiden Informationen in Medien und politischen Statements – der Zuwanderungsrat hatte nicht eine »jährliche Zuwanderung von 25.000 Fachkräften«, sondern eine Obergrenze für Zulassungskontingente empfohlen – besiegelte das Schicksal auch dieser Initiative.

Die Streichung des Punktesystems und die Abschaffung des unabhängigen Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration haben Deutschland hinter europäische Einwanderungsländer zurückgeworfen. Das gilt z.B. für Großbritannien, die Niederlande oder Schweden, wo es konzeptorientierte aktive Zuwanderungspolitik und eine unabhängige wissenschaftliche Integrationsberatung gibt. Sie wurde inzwischen auch Teil der Integrationsagenda der EU vom 1. September 2005<sup>95</sup> und ist durch die in Deutschland verbreitete abhängige Ressortforschung mit fallweise ausgelagerten Expertisen und Forschungsaufträgen nicht zu ersetzen.<sup>96</sup> Die Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland steht infolgedessen heute ohne kontinuierlich begleitende, hochrangige und unabhängige wissenschaftliche Beratung und ohne ein zentrales und flexibles Steuerungsinstrumentarium da. Und das in einer Zeit, in der die Ab- und Auswanderung qualifizierter Kräfte wächst, die Zuwanderung solcher Kräfte schrumpft und die Wirtschaft bei günstiger, vom Aufschwung forcierter Auftragslage über fatale und ständig zunehmende Behinderungen durch Fachkräftemangel klagt.<sup>97</sup>

Die Abnahme erwünschter Zuwanderungen wurde migrationspolitisch noch forciert durch eine weitere Fehlentscheidung. Ihr besonderes Gewicht

---

95 Süssmuth, Migration und Integration. Testfall für unsere Gesellschaft, S. 171f.

96 Vgl. hierzu zuletzt die an die dänische Evaluationsagentur Rambøll-Management vergebene, ergebnisreiche Evaluation der Integrationskurse: Christoph Emminghaus/Tobias Stern (Projektleitung), Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Rambøll-Management, Berlin, Dezember 2006, die zum Teil allerdings auch schon vorab von Sprachkursträgern angemahnte Ergebnisse einschloss (vgl. Pro Integration online, 26.2.2007); vgl. ferner die vom BMI selbst auf der Grundlage eines »Praxiserfahrungsaustausches« vorgelegte Evaluation des Zuwanderungsgesetzes, bei der pointierte Kritiken eher im Anlagenband Platz fanden und deren rechtswissenschaftliche Prüfung unter anderem zu dem Urteil führte, dass gelegentlich, »über das eigentliche Evaluationsziel hinausgehend, der Bericht auch genutzt wurde, um Positionen zu vertreten, zu deren Erörterung der Praxiserfahrungsaustausch keinen oder nur geringen Anlass gegeben hat. Die These des BMI, die Beibehaltung des Anwerbestopps habe sich als richtig herausgestellt, wird im Evaluierungsbericht nicht belegt, da die Auswirkungen der Beibehaltung des Anwerbestopps – im Besondern im Vergleich zur ursprünglich anvisierten Gesetzesfassung – auf den Arbeitsmarkt nicht Gegenstand der Evaluation war und im Übrigen auch hierzu keine Feststellungen getroffen worden sind.« Dergleichen sei »geeignet, die gesamte Arbeit in ein falsches Licht zu rücken« (Dennis Cernota, Der Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz, in: ZAR, 26. 2006, H. 12, S. 388–392, hier S. 392).

97 S. Anm. 124.

resultierte aus dem Zusammenwirken von drei kleinteiligen Stellschrauben, die aus Angst vor Zuwanderung anstelle der demontierten großen flexiblen Gesamtlösung (Punktesystem) im Zuwanderungsgesetz eingebaut und sogleich restriktiv überdreht wurden. Sie standen in der Tradition protektionistischer Arbeitsmarktpolitik, sollten also dem Schutz des Arbeitsmarktes in Deutschland vor unnötiger ausländischer Konkurrenz dienen. Sie wirkten aber auch, wie seinerzeit von verschiedenen Sachkennern warnend vorausgesagt, allesamt gemeinsam zum Konkurrenznachteil im ›Kampf um die besten Köpfe‹, in dem Deutschland heute bereits weit abgeschlagen ist. Das wurde umso deutlicher vor dem Hintergrund des konjunkturellen Aufschwungs mit wachsendem Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und zunehmenden Klagen von Arbeitgebern über entsprechenden Arbeitskräftemangel am deutschen Markt:

*Schraube 1:* Zuwanderungswillige ausländische Unternehmer bzw. Existenzgründer wurden abgeschreckt durch die Auflage, mindestens 1 Million Euro zu investieren und 10 Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>98</sup>

*Schraube 2:* Die gleiche Wirkung zeitigte die Bindung der Zulassung von ausländischen Hochqualifizierten an ein vom Arbeitgeber zu bietendes jährliches Brutto-Einstiegsgehalt von mindestens 84.000 Euro.

*Schraube 3:* Das – vor allem im Sinne der Leitlinien der Entwicklungsförderungspolitik zuvor definitiv nicht vorgesehene – Verbleiben von durch deutsche Bildungsinvestitionen höchstqualifizierten Ausländern, in der Regel Absolventen deutscher Universitäten oder Fachhochschulen, wurde im Zuwanderungsgesetz zwar ermöglicht, aber zugleich erschwert: durch die zeitliche Begrenzung ihrer Arbeitsuche (als Voraussetzung für die Verlängerung der Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung) auf ein Jahr bei Nachrangigkeit am Arbeitsmarkt gegenüber deutschen und EU-ausländischen Mitbewerbern, vorgeschriebenem Mindesteinkommen, aber beruflicher Einschränkung auf die mit dem Diplom bzw. Examen nachgewiesene Qualifikation; und das, obgleich Hochschulabschlüsse vielfach gar keine enge Relation zu Stellen und Berufskategorien aufweisen, was ausweislich ihrer Arbeitsmarktchancen keine Schwäche, sondern gerade die Stärke von Hochschulabsolventen in der Wissensgesellschaft ausmacht.<sup>99</sup>

Die gemeinsame Wirkung der drei überdrehten Stellschrauben war eine erwartbare, von Wissenschaft und Wirtschaft vorausgesagte Selbstlähmung, die

---

98 In der Praxis wurden diese Voraussetzungen zwar schon seit 2005 dem Vernehmen nach in enger Abstimmung mit den lokalen Wirtschaftsakteuren relativ flexibel gehandhabt, weil es sich bei § 21 Abs. 1 Satz 2 Aufenthaltsgesetz n.F. um eine Ermessensvorschrift handelt, so dass nach aktueller Praxis vielfach auch weniger Mittel und Arbeitsplätze zur Erteilung eines Titels genügten (Information Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, BAMF, an Verf., 13.4.2007).

99 Roufaou Oumarou, Die Hürden sind zu hoch: Viele ausländische Akademiker möchten in Deutschland bleiben, scheitern aber an Gesetzen und Behörden, in: FR, 19.9.2006.

schließlich auch von der Politik erkannt wurde: Für die, die man gewinnen wolle und deren Zuwanderung im deutschen Interesse liege, »müssen wir die Bedingungen dringend verbessern«, konstatierte im August 2006 NRW-Integrationsminister Armin Laschet (CDU) und forderte eine Lockerung des Zuwanderungsgesetzes: »Die Eliten der Welt, die man nach Deutschland holen wollte, kommen ja nicht, das zeigen uns die Zahlen.«<sup>100</sup> Zeitgleich bekannte der innenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, Dieter Wiefelspütz, der zusammen mit dem innenpolitischen Sprecher der Unionsfraktion, Hans-Peter Uhl, eine interne Arbeitsgruppe zur entsprechenden Überarbeitung des Zuwanderungsgesetzes leitete: Die Haltung gegenüber Zuwanderern sei zu stark von »Abwehr, Ängstlichkeit und Misstrauen« geprägt. »Das hat den Interessen unseres Landes geschadet«. Andere Länder wie die USA und Großbritannien würden sich die Hände reiben angesichts der Tatsache, dass »wir derart hasenfüßig sind und den Wettlauf um die besten Köpfe verlieren.« Man sei sich in der Koalition »im Grundsatz einig, dass wir Hochqualifizierten attraktivere Regelungen anbieten müssen«. Die derzeitigen Bestimmungen im Zuwanderungsgesetz seien »zu restriktiv und zu bürokratisch.«<sup>101</sup> Auch das Bundesinnenministerium schlug in seinem Bericht zum Zuwanderungsgesetz, allerdings nur für junge Ausländer, eine deutliche Senkung der Einkommensgrenzen vor.<sup>102</sup>

Die nunmehr von den verschiedensten Seiten in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft immer nachdrücklicher geforderte Senkung der abweisend hohen Zuwanderungshindernisse für selbstständige Existenzgründer wurde wider Erwarten aus falsch verstandenen protektionistischen Gründen ebenso verweigert wie die Senkung der jährlichen Mindestgehälter für Hochqualifizierte um rund ein Drittel. Alle Sachkenner waren sich darin einig, dass dieser Betrag viel zu hoch lag, gerade für die für Deutschland besonders interessanten jüngeren hochqualifizierten Zuwanderer. Er war möglicherweise an den Gehältern von jüngeren Topmanagern bemessen, die aber zweifelsohne eine Sonderkategorie darstellen. Die Senkung wäre ein Signal gewesen, dass sich Deutschland als

---

100 »Die Eliten der Welt kommen ja nicht«. CDU-Minister will Zuwanderungsgesetz lockern, in: [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de), 18.8.2006.

101 Martin Lutz, Regierung will Hochqualifizierte ins Land holen, in: *Die Welt*, 3.3.2006. In der Tat – während in Deutschland kleinteilig über Gehaltshöhen debattiert wurde, legte die australische Einwanderungsministerin, Amanda Vanstone, die neuesten Zahlen für Australien vor, wo die Einwanderung über ein Punktesystem gesteuert wird: Über 140.000 Einwanderer seien im Jahr 2005 nach Australien gekommen. »Das Migrationsprogramm konzentriert sich auf Fähigkeiten, die die Industrie und die Gesellschaft brauchen«, erklärte Vanstone (Martin Kröger, *Die globale Elite meidet Deutschland*. Das Zuwanderungsgesetz schreckt auch die gewünschten hochqualifizierten Migranten ab, in: *Neues Deutschland*, 10.8.2006).

102 Planungen für Zuwanderungsgesetz: Déjà-vu in Sachen Greencard, in: [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de), 18.8.2006.

einladendes Land offensiv auf dem weltweiten Migrationsmarkt für Spitzenkräfte beteiligen will.

Die Aufsehen erregende Ablehnung dieser Vorschläge übermittelte die gegenteilige Botschaft: »Das Arbeitsministerium betrachtet die gegenwärtigen Regelungen als völlig ausreichend«, erklärte Dieter Wiefelspütz im Oktober 2006 zur allgemeinen Überraschung, damit sei »eine Neuregelung vom Tisch.« Die niedrigen Zuwandererzahlen gingen »nicht auf Beschränkungen des Ausländerrechts zurück«. Ähnlich hatte zuvor Hans-Peter Uhl argumentiert: »Hauptgrund für die geringe Zuwanderung« sei »die mangelnde Attraktivität Deutschlands, etwa bei den Forschungsmöglichkeiten für Wissenschaftler oder den Angeboten der Unternehmen.«<sup>103</sup> Die nachgerade zynisch klingende regierungsamtliche Begründung, dass es sich bei dem Ausbleiben von Spitzenkräften (2005 nur 917, von denen ca. 800 als Absolventen einer Ausbildung schon im Inland lebten) nicht um eine Folge des Ausländerrechts, sondern lediglich um ein Strukturproblem des Standorts handele, war betriebswirtschaftlich, migratorisch und ausländerrechtlich abwegig:

Zunächst einmal war nicht einsichtig, weshalb sich – als vorwiegend jüngere Hochqualifizierte vorgestellte, im Blick auf ihr vorgeschriebenes jährliches Bruttomindestgehalt in Höhe von 84.000 Euro weltweit zweifelsohne hochbegehrte – Interessenten ausgerechnet in der Bundesrepublik mit ihren bekanntermaßen sperrigen Niederlassungsmodalitäten ansiedeln sollten. Umgekehrt könnten gerade die mittleren und kleineren Betriebe, unter ihnen insbesondere die Start-up-Unternehmen, die seinerzeit am meisten von der Greencard-Zuwanderung von Höchstqualifizierten<sup>104</sup> profitiert hatten, solche Anfangsgehälter oft kaum bezahlen.

Mehr noch: Es gibt zweifelsohne objektive und »gefühlte« Standortprobleme. Sie schlagen sich auch in der Abwanderung von deutschen Spitzenkräften und im Wanderungsverlust unter deutschen Staatsangehörigen insgesamt nieder: Die für das Jahr 2005 amtlich erfassten ca. 145.000 Abwanderungen – die Dunkelziffer der Abwanderungen mit beibehaltener Postadresse in Deutschland dürfte erheblich höher liegen – sind seit Mitte der 1920er Jahre nicht mehr erreicht worden. Wichtiger aber ist der Wanderungssaldo: Der Wanderungs-

---

103 Regierung lehnt erweiterte Greencard ab, in: de.internet.com online, 23.10.2006; Roland Preuß, Ausländische Spitzenkräfte bleiben rar. Die große Koalition gibt ihr Vorhaben auf, die Zuwanderung Hochqualifizierter zu erleichtern, in: SZ, 4.10.2006; Christian Schwägerl, Kein Zugang für Hochqualifizierte, in: FAZ, 25.10.2006.

104 Zu der vielfach zu undifferenziert bewerteten Greencard-Initiative s. Holger Kolb, »Green Card« – eine qualitative und quantitative Analyse der Ergebnisse der Maßnahme. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, 2003 (<http://www.zuwanderungsrat.de>); ders., Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen »Green Card«, Münster 2004.

verlust 2005 betrug ca. 17.000. Abzüglich der als Deutsche mitgezählten zugewanderten Spätaussiedler lag er bei fast 50.000, von denen dann eine kleinere, statistisch schwerer zu fassende Gruppe von weiterwandernden (Südamerika, Kanada) bzw. zurückwandernden (bes. Polen) Aussiedlern/Spätaussiedlern wieder abzuziehen wäre. Die Stichworte ›Abwanderung‹ bzw. ›Auswanderung‹ sind in den Köpfen angekommen als konkrete alltägliche Alternativen<sup>105</sup>, Migrationsnetzwerke haben zu arbeiten begonnen, die aus Migrationsprozessen bekannte Eigendynamik beginnt sich zu entfalten. Es ist nicht zu erwarten, dass die zunehmend positiveren Meldungen über Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung diese mentalen Strukturen und die daraus resultierenden Abwanderungsneigungen abrupt ändern werden.<sup>106</sup>

Diese Erwartung wurde durch die zu Redaktionsschluss dieses Beitrages noch publizierten Daten des Statistischen Bundesamtes über den Wanderungssaldo bei deutschen Staatsangehörigen für das Jahr 2006 bestätigt: Die Fortzüge deutscher Staatsangehöriger waren gegenüber dem Jahr 2005 (145.000) im Jahr 2006 (155.000) um 7 Prozent gestiegen. Weil zugleich die Zuwanderung von Spätaussiedlern von noch 31.000 im Jahr 2005 auf nur mehr 7.000 im Jahr 2006 abgestürzt war und die Zuzüge der übrigen deutschen Staatsangehörigen 2006 gegenüber dem Vorjahr fast konstant (-1 Prozent) blieben, schnellte der Wanderungsverlust bei deutschen Staatsangehörigen statistisch um mehr als das Dreifache in die Höhe: von 17.000 im Jahr 2005 auf 52.000 im Jahr 2006. Dies war aber, wohlgemerkt, eine durch eine migratorische Sonderentwicklung bewirkte Verschiebung der Salden, nämlich durch die Veränderung des Wanderungsverhaltens bei den Spätaussiedlern (wesentlich vor dem Hintergrund der Sprachkurs-Auflagen des Zuwanderungsgesetzes) – wobei überdies nur die Zuwanderung von Antragstellern deutscher Herkunft exakt zu erfassen ist, nicht jedoch die Rück- und Weiterwanderungen von Aussiedlern/Spätaussiedlern (insbesondere nach Polen, in die GUS, aber z.B. auch nach Kanada).<sup>107</sup>

---

105 Vgl. z.B. die Forsa-Umfrage vom Juli 2005, nach der 39,5 Prozent der 14- bis 49-jährigen Bevölkerung ›hin und wieder‹ mit dem Gedanken an ›Auswanderung‹ spielen; 7,6 Prozent gaben an, ›ernsthaft‹ darüber nachzudenken, 1,5 Prozent wollten ›tatsächlich auswandern‹, in: [www.welt.de](http://www.welt.de), 5.7.2005.

106 Vgl. hierzu zuletzt am Beispiel der Schweiz den Fall des mit dem höchstdotierten deutschen Forschungspreis (Leibniz-Preis: 2,5 Millionen Euro) ausgezeichneten und trotzdem in die Schweiz auswandernden, international renommierten jungen Klimaforschers Gerald Haug: Christian Schwägerl, Ein exzellenter Forscher geht, in: FAZ, 12.3.2007; vgl. Jürgen Dunsch, Mit ihnen kommt das Hochdeutsch. Immer mehr Deutsche zieht es auf Schweizer Arbeitsplätze – die wenigsten wollen wieder weg, in: FAZ, 13.3.2007; über den unzureichend ›gefühlten Aufschwung‹: Renate Köcher, Der selektive Aufschwung, in: FAZ, 21.2.2007.

107 2006 zogen wieder viele Westdeutsche ins Ausland, viele Ostdeutsche nach Westen, Pressemitteilung Statistisches Bundesamt, 30.5.2007; vgl. Friederike von Tiesenhausen, Immer mehr Deutsche sagen der Heimat Ade (Interview mit Klaus J. Bade), in: Finan-

Ob dabei aus aktuellen Abwanderungen (die Statistik kennt nur ›Fortzüge ins Ausland‹) definitive Auswanderungen (wozu es keine originäre Statistik gibt) werden, kann erst im Rückblick aus der Zukunft beurteilt werden. ›Auswanderung‹ ist das Verlassen des Herkunftslandes ohne die feste Absicht, jemals wieder auf Dauer dorthin zurückzukehren. Von solchen definitiven Absichten getragene Auswanderungen bilden eine Minderheit innerhalb der wachsenden Gruppe von Fortzügen bzw. Abwanderungen mit offenem Zeithorizont. Demographische bzw. empirisch-sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen lediglich, dass die Abwanderung von jüngeren qualifizierten Kräften aus Deutschland seit den 1990er Jahren und insbesondere seit der Jahrhundertwende stark zugenommen hat. Auf Visa-Statistiken gestützte Analysen belegen dabei die stark gestiegene transnationale Mobilität sowie eine steigende Tendenz zu Daueraufhalten bei Abwanderungen mit offenem Zeithorizont und kommen ansonsten zu dem (insbesondere bei Zeitvisa nicht überraschenden) Ergebnis, dass ein Großteil der Abwandernden zurückkehrt.<sup>108</sup> Aussagen über Wanderungsmotivationen und Wanderungsverhalten lassen sich auf dieser Grundlage ebenso wenig erschließen wie auf der Basis von Mikrozensus-Daten.<sup>109</sup> Zureichend belastbare Trendaussagen über die Veränderung von Wanderungs- bzw. Bleibeabsichten sind nur möglich, wenn – statt aufgeregter politisch-publizistischer Warnungs- bzw. Dementi-Diskurse – endlich die dringend nötigen, auf geeignete Repräsentativumfragen gestützten Untersuchungen in Angriff genommen werden.<sup>110</sup>

Die tatsächlichen oder auch nur ›gefühlten‹ Standortprobleme in Deutschland schlagen sich aber umgekehrt auch bei der Zuwanderung von Spit-

---

cial Times Deutschland, 31.5.2007; Die anderen Länder freuen sich (Interview Klaus J. Bade), in: die tageszeitung, 8.6.2007.

108 Vgl. Claudia Diehl/David Dixon, Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 57. 2005, S. 714–734.

109 Hierzu Gert G. Wagner, Besser hier bleiben, in: FR, 15.9.2006.

110 Zu einer Finanzierung bestand auf regierungsamtlicher Seite (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) bislang wenig Bereitschaft, abgesehen von einem befristeten Aufklärungsauftrag des Bundesministeriums des Innern beim Bundesamt für Bevölkerungsforschung. Stattdessen dominieren Dementi-Offensiven, wie sie schon bei dem vormaligen Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) erkennbar waren, der 2005 im Anschluss an den ihm vorgelegten Aufsatz von Diehl/Dixon (s. Anm. 108) in einer Presseerklärung glaubte amtlich feststellen zu können, dass Szenarien eines Exodus von hochqualifizierten Deutschen nicht der Realität entsprächen und »der Pessimismus, mit dem wir Deutschen unser Land betrachten, nicht gerechtfertigt ist. Die Fakten sind deutlich positiver als die Stimmung in Deutschland glauben macht« (Newsletter Migration und Bevölkerung, Nr. 7, Sept. 2006). So betrachtet, deutet sich in Sachen ›Abwanderung‹ bzw. ›Auswanderung‹ ein ähnliches Dementi-Spiel an wie jenes, das seinerzeit lange eine sachgerechte Bestandsaufnahme zum Stichwort ›Einwanderung‹ verzögerte.

zenkräften nieder: Warum sollten sie ausgerechnet in ein Land streben, das ständig ihresgleichen verliert? Es ist geradezu peinigend absurd: Deutsche Spitzenkräfte wandern ab und ausländische machen offenkundig einen Bogen um dieses Land.<sup>111</sup> Die Zuwanderer, die unter dem Schutz unserer Gesetze kommen und die wir uns nicht aussuchen können, entsprechen in ihren beruflichen Profilen oft nicht unserem Bedarf – und dort, wo dies der Fall ist, erkennen wir häufig ihre Diplome nicht an oder geben ihnen nicht die nötigen kostenlosen Starthilfen, die es ihnen ermöglichen würden, ihr Humankapital im eigenen und im Interesse des Einwanderungslandes adäquat einzubringen.<sup>112</sup>

Die strategischen Fehlentscheidungen im Vorfeld des Zuwanderungsgesetzes standen in der Tradition jenes negativen Migrationsbegriffs in Deutschland, nach dem Zuwanderung nicht quantitativ und qualitativ steuerbare Hilfe, sondern diffuse Bedrohung von außen ist und im Innern vorwiegend Probleme verursacht. Und dies selbst noch in einer Zeit, in der die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland in die degressive Phase der demographischen Schrumpfung in absoluten Zahlen eingebogen ist<sup>113</sup> und nur mehr von »gefühlter Zuwanderung« (Wolfgang Schäuble) gesprochen werden kann<sup>114</sup> angesichts des Missverhältnisses zwischen insgesamt abnehmend positiven (2006: Rückgang um 71 Prozent auf nur mehr 23.000) und bei deutschen Staatsangehörigen bereits

---

111 »Von knapp 12.000 Medizinstudenten, die pro Jahr ihr Studium beginnen, arbeiten am Ende weniger als 7.000 in Kliniken oder Praxen; von ihnen wiederum verlässt laut Marburger Bund knapp die Hälfte Deutschland. Die Ausbildung dieser etwa 3.000 Ärzte kostet den Staat rund 600 Millionen Euro – und davon profitieren die Patienten in Großbritannien, Norwegen oder der Schweiz« (Julia Bonstein u.a., Migration, in: Der Spiegel, 30.10.2006); Joachim Güntner, Ärmer, älter, kleiner, dümmer: Auswanderung – verliert Deutschland seine akademische Elite?, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.11.2006; vgl. Klaus J. Bade, Wir bekommen nur die zweite Garnitur. Interview in: Das Parlament, 15.1.2007; ders., Ausgesperrtes Humankapital, in: Die Welt, 1.11.2006; für weitere Medienbeiträge des Verf. zu diesem Thema s. <http://www.kjbade.de>).

112 Das gilt z.B. für viele Mediziner mit oder ohne Praxiserfahrung als Ärzte unter Aussiedlern/Spätaussiedlern aus Osteuropa und jüdischen Zuwanderern aus der GUS, bei denen eine rechtzeitige (heute aus Altersgründen bzw. nach vielen Jahren beruflicher Dequalifikation vielfach schon nicht mehr mögliche) kostenlose Aufbau- bzw. Weiterqualifikation dazu hätte beitragen können, den z.B. in ländlichen Bezirken der neuen Bundesländer stark wachsenden Ärztemangel zu balancieren. Allg. hierzu: Christian Geinitz, Deutschland fällt die geordnete Zuwanderung schwer. Die Anwerbung von Fachleuten steckt in den Kinderschuhen. Die meisten Zuwanderer verrichten einfache Tätigkeiten, in: FAZ, 5.8.2006; Julia Bonstein u.a., Migration, in: Der Spiegel, 30.10.2006; Bitte aufwischen, Herr Doktor!, in: Der Standard online, 26.2.2007.

113 Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 19.7.2006, in: BiB-Mitteilungen, 03/2006, S. 11–14.

114 Hans Monath, »Mehr Chance als Bedrohung«. Bundesinnenminister Schäuble warnt beim Thema Zuwanderung vor übertriebenen Befürchtungen, in: Der Tagesspiegel, 31.5.2006; »Für eine neue Balance«. Bundesinnenminister Schäuble über die Ausländerpolitik der Großen Koalition, in: Die Zeit, 29.3.2007.

hochgradig negativen Wanderungsbilanzen (2006: 52.000) einerseits und in der öffentlichen Diskussion bloß noch imaginiertem bzw. populistisch perhorresziertem Zuwanderungsdruck andererseits.

Vergeblich riefen deutsche Wirtschaftsvertreter nach der Einführung des im Juni 2004 aus dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes gestrichenen, flexiblen Punktesystems.<sup>115</sup> 16 Prozent der deutschen Firmen meldeten bereits im Herbst 2006 einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, allein im Maschinenbau gebe es rund 7.000 offene Stellen für Ingenieure. »Es kann nicht sein, dass vor allem Menschen auswandern, die für uns wertvoll sind, die gut ausgebildet und motiviert sind«, beklagte DaimlerChrysler-Chef Dieter Zetsche den Braindrain in Deutschland. »Es sollten auch Menschen einwandern können, die uns helfen, unsere Probleme zu lösen.«<sup>116</sup> Und genau dagegen waren anstelle des flexiblen Punktesystems im Zuwanderungsgesetz angstvoll kleinteilige Sperrriegel eingeschoben worden. Das wiederum veranlasste Ende 2006 Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann (CDU), der in der Migrationspolitik zu Recht als ausgesprochener Hardliner gilt, zur Vorbereitung einer von Nordrhein-Westfalens Integrationsminister Armin Laschet (CDU) nachdrücklich befürworteten Bundesratsinitiative zur Senkung der hohen Zuwanderungshürden für Selbstständige und Hochqualifizierte – mit dem Appell zum Widerruf der eklatanten Fehlentscheidung: »Aus Angst, dass Ausländer unsere Sozialsysteme belasten könnten, haben wir die Hürden viel zu hoch gelegt. Das Ergebnis ist die völlige Abschottung.«<sup>117</sup>

Der Streit über Detailbeträge bei der Zulassung von Zuwanderern resultierte daraus, dass man einen flexiblen Umgang mit Zuwanderungssteuerung verhindert hatte und damit genötigt war, stattdessen sperrige Detaillösungen gesetzlich zu verankern, die sich, wie von den verschiedensten Seiten warnend vorausgesagt, schon nach kurzer Zeit als Fehleinschätzungen und das Aufnahmeland in der Migrationspolitik selber lähmende Fehlsteuerungen erwiesen

---

115 DIHK für Punktesystem, in: *www.tagesschau.de*, 4.8.2006; Thomas Sigmund, Wirtschaft will Punktesystem für Zuwanderer, in: *Handelsblatt*, 7.8.2006; Klaus Stratmann, Ausländische Experten händeringend gesucht. Deutschland braucht Einwanderer, wenn das Land wettbewerbsfähig bleiben will, in: *Handelsblatt*, 8.8.2006; Leo Klimm, Einwanderungsland a.D. Das Zuwanderungsgesetz ist ein Flop, in: *Financial Times Deutschland*, 29.8.2006.

116 Julia Bonstein u.a., Migration, in: *Der Spiegel*, 30.10.2006; vgl. Schotten dicht. Deutschen Firmen entgehen Aufträge, weil sie keine ausländischen Fachkräfte anwerben können, in: *Der Spiegel*, 29.1.2007.

117 Ausländer rein, in: *Der Spiegel*, 2.1.2007; Schünemann: Hürden für ausländische Fachkräfte zu hoch, in: *FAZ*, 5.1.2007; Frank von Tiesenhausen, NRW fordert gezielte Zuwanderung, in: *Financial Times Deutschland*, 22.1.2007; Schünemann: Arbeitsplätze durch Höchstqualifizierte sichern und Zuwanderung in die Sozialsysteme verhindern (Presseinformation Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 19.1.2007).



hatten. Abermals griffen durch rechtzeitige Entscheidung vermeidbare Folgen im erwähnten ›System der umgangenen Entscheidungen‹.

Die Fehlentscheidungen kann man auf zweierlei Weise korrigieren: entweder durch eine aufwendige, konsensabhängige und auch nur um den Preis des Eingeständnisses politischer Fehlsteuerungen mögliche Gesetzesreform, was der klarere, aber auch schmerzhaftere Kurswechsel wäre; oder durch – im Prinzip auf der Ebene der kleinteiligen Regulierungen mit stetem Nachbessern bleibende – in der Begründung konjunkturbezogene Korrekturen aus dem bekannten politischen Strategie-Inventar, in dem verpasste Grundsatzentscheidungen als taktisch kluge Eröffnung von Chancen zur ›Feinststeuerung‹ vorgestellt zu werden pflegen. Dieser zweite Weg ist in diesem Falle indes in der Sache deswegen abwegig, weil das Punktesystem im Rahmen seiner Möglichkeiten ohnehin ein flexibles System zur Feinststeuerung ist, das nicht etwa nur in Zeiten günstiger Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, sondern ebenso auch zur Reduktion von Zuwanderung in Krisenzeiten eingesetzt werden kann.

Gewählt wurde der politisch-taktisch leichtere, Eingeständnis und Korrektur der strategischen Fehlentscheidung umgehende Weg, zunächst bei der Zulassung von Selbstständigen bzw. Existenzgründern: Unter wachsendem öffentlichem, aber auch politischem Druck wurde bei dem am 28. März 2007 von der Bundesregierung beschlossenen Reformpaket zum Zuwanderungsrecht schließlich noch die Absenkung der Zuwanderungshürden für Unternehmer bzw. Existenzgründer von 1 Million Investitionskapital und 10 Arbeitsplätzen auf die Hälfte zugestanden.<sup>118</sup> Dass die zögerliche Korrektur – zumal bei dem Fortbestehen von zahlreichen, ausländische Selbstständige bzw. Existenzgründer abschreckenden betriebs- und arbeitsrechtlichen Überregulierungen – genügen würde, war unwahrscheinlich: Bekanntlich starten in der Wissensgesellschaft wichtige Selbstständige bzw. Freiberufler wie z.B. Wissenslogistiker und andere Beratungsdienstleister oder Rechtsanwälte und freie Journalisten nicht selten sogar mit einigen Zehntausend Euro für eine gebrauchte Büroausstattung. Der Deutsche Industrie- und Handelstag forderte denn auch, darüber hinaus »explizit klarzustellen, dass es sich bei den Zahlenwerten nicht um absolute Zugangshürden handelt, sondern eine flexible Anwendung des geltenden Rechts geboten ist.«<sup>119</sup>

Die geforderte Erleichterung der dringend benötigten Hochqualifizierten-zuwanderung blieb – bei mit dem Wirtschaftsaufschwung und der Abwanderung einheimischer Fach- und Spitzenkräfte ständig steigendem Bedarf – auch bei der mit der Reform des Aufenthaltsrechts gebotenen Korrekturchance wider

---

118 Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble, Reform des Zuwanderungsrechts fördert Integration in unserem Land (Pressemitteilung BMI, 28.3.2007).

119 Thomas Sigmund, Union will Grenzen vorsichtig öffnen. Bessere Arbeitsmarktlage heizt Debatte um ausländische Fachkräfte an, in: Handelsblatt 13.4.2007.

Erwarten abermals aus, während der Druck der Wirtschaft und ihrer Verbände, aber auch aus den Reihen der Politik ständig wuchs: »Diese utopische Einkommensgrenze muss halbiert werden«, erklärte der Präsident des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM), Willi Berchtold, Anfang April 2007. In der derzeitigen Fassung bleibe das Zuwanderungsgesetz ein »Zuwanderungsverhinderungsgesetz«. Ganz ähnlich äußerte sich der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Ludwig Georg Braun. Bundesinnenminister Schäuble, der sich schon früher für eine begrenzte Erleichterung der Zuwanderungsreglements eingesetzt hatte, sprach sich nun – unter Hinweis auf den wirtschaftlichen Aufschwung als veränderte Rahmenbedingung – klar für eine vorsichtige Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Fachkräfte aus: »Da sich die Lage am Arbeitsmarkt immer mehr entspannt, bin ich für eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, aber mit Augenmaß«, nämlich durch »flexible, zeitlich befristete Lösungen«. Das entsprach im Kern dem vom Zuwanderungsrat zum Ersatz des abgelehnten Punktesystems angeregten System der Engpassdiagnose am Arbeitsmarkt. Das Bundesarbeitsministerium hingegen sah nach wie vor »keinen Handlungsbedarf«, während auf Seiten von SPD und Gewerkschaften nun die Alternative zwischen der Qualifikation einheimischer Arbeitsloser und der Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Hochqualifizierter vordrang, die in den Worten des arbeitspolitischen Sprechers der SPD, Klaus Brandner, zum Ausdruck kam: »Von den 4,1 Millionen Arbeitslosen gibt es eine Vielzahl von Fachkräften, die nur darauf warten, dass man ihnen eine Chance gibt«. <sup>120</sup>

Die öffentliche Konfrontation der beiden Forderungen auf gleicher Ebene ist freilich ein populistischer Kampf um Scheinalternativen, der den überfälligen Entscheidungsprozess nur verlängert; denn die Qualifizierung bzw. Nachqualifizierung einheimischer Arbeitsloser ist fraglos absolut dringlich. Ihr Ergebnis kann aber nicht flächendeckend abgewartet werden. Das gilt besonders dann, wenn es darum geht, dass im Aufschwung entweder erreichbare Aufträge wegen (nachzuweisenden) Mangels an geeigneten Kräften von den international um die Aufträge konkurrierenden Unternehmen nicht übernommen werden können oder sogar die entsprechenden, am inländischen Arbeitsmarkt nicht zu ergänzenden Abteilungen ins Ausland verlegt werden müssen. Hier kam die Position der Oppositionsfraktion Bündnis 90/Die Grünen den Vorstellungen der Union deutlich näher, wenn sie einerseits auf einer zureichenden Qualifikation einheimischer Fachkräfte bestand, es aber zugleich, in den Worten ihrer stellvertretenden Vorsitzenden Thea Dückert, für »geradezu aberwitzig« erklärte,

---

120 ›Union will Zuwanderung ausländischer Fachkräfte erleichtern«, AP-Meldung, 12.4.2007; Roland Preuß/Nina Bovensiepen, Inder statt Kinder. Union will nun doch mehr Ausländer auf den Arbeitsmarkt lassen, in: SZ, 13.4.2007; Thomas Sigmund, Union will Grenzen vorsichtig öffnen. Bessere Arbeitsmarktlage heizt Debatte um ausländische Fachkräfte an, in: Handelsblatt 13.4.2007.

»dass wir den weltweit besten Forschern, Fachkräften und Ingenieuren verbieten zu uns zu kommen.« Die Abschottungspolitik der Bundesregierung stelle eine Gefahr für den wirtschaftlichen Aufschwung dar. In diesem Punkt war sich die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sogar mit dem ansonsten in Sachen Asylrecht und Asylpolitik bekämpften niedersächsischen Innenminister Uwe Schünemann einig, der abermals dringend davor warnte, »auf die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu verzichten«. <sup>121</sup> Am 11. Mai 2007 forderte der Bundesrat auf Antrag Nordrhein-Westfalens und im Sinne einer schon vorausgegangenen Initiative Niedersachsens mehrheitlich »im Interesse des Wirtschafts- und Arbeitsplätzestandorts Deutschland« eine weit über den Entwurf der Bundesregierung hinausgehende Senkung der Regelvoraussetzungen für die Zuwanderung von ausländischen Höchstqualifizierten (als Mindestgehalt das 1,5fache der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung, Aufenthalts-erlaubnis bei Gehalt in der Höhe des einfachen Satzes der Beitragsbemessungsgrenze, d.h. bei 3.562,50 Euro monatlich) und Selbstständigen (Regelinvestitionssumme 250.000 Euro). <sup>122</sup>

Es wäre an der Zeit für einen über solche kleinteiligen Regulierungskämpfe hinausreichenden migrationspolitischen Befreiungsschlag <sup>123</sup>, der den Steuerungsbereich für freie Zuwanderung mit Bleibeabsicht – jenseits der gesetzlich geschützten Zuwanderungsverfahren (Familien- bzw. Ehegattennachzug, Zuwanderung von Spätaussiedlern, Juden aus der GUS, Asylsuchenden) – entschieden erweitert. Er dürfte im Jahr 2005 de facto auf ca. 10.000 bis 20.000 geschrumpft sein. Das ist definitiv zu wenig und hat am Arbeitsmarkt bei der mit dem Aufschwung 2006/07 wieder steigenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften prompt zu jenen absehbaren Engpässen <sup>124</sup> geführt, für die es flexible Steuerungshilfen nun nicht mehr gibt. Ein Punktesystem oder ein seinen Funktionen nahekommendes anderes flexibles Steuerungssystem – am besten

---

121 Ebd.; »Union will Zuwanderung ausländischer Fachkräfte erleichtern«, AP-Meldung, 12.4.2007; Sigrid Averagesch u.a., Union lockt ausländische Fachkräfte, in: BZ, 12.4.2007; vgl. »Fachkräftemangel ist Quittung für Versagen«, Interview mit Klaus J. Bade, in: Neue Osnabrücker Zeitung (NOZ), 14.4.2007; »Wir brauchen mehr Zuwanderung«, Interview mit dem saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller (CDU), in: FR, 16.4. 2007.

122 Mitteilung MfGFFJ, NRW, Ref. 511 an Verf., 14.5.2007; vgl. den Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, , Bundestags-Drucksache, o.Nr., Jan. 2007, in dem sogar an eine Mindestinvestitionssumme für ausländische Selbstständige in Höhe nur des Mindeststammkapitals einer GmbH (zur Zeit 25.000 Euro) gedacht war.

123 Vgl. Klaus J. Bade, Zuwanderung besser lenken, in: NOZ, 25.8.2006; vgl. ders., Besser auswählen. Das Zuwanderungsgesetz muss reformiert werden, in: Die Welt, 7.9.2006.

124 Tanjev Schultz, Gutachten der OECD: Studie warnt vor Spitzenkräfte-Mangel, in: SZ, 13.9.2006; DIHK schlägt Alarm, in: Spiegel online, 23.10.2006; Nina Bovensiepen, Fachkräftemangel lähmt Firmen. Wirtschaft und Gewerkschaften für leichtere Zuwanderung, in: SZ, 8.6.2007.

eine Kombination von kriteriengestütztem Punktesystem (Süssmuth-Kommission) und arbeitsmarktorientierter Engpassdiagnose (Zuwanderungsrat) – muss deshalb als dringend überfällig betrachtet werden.<sup>125</sup>

Das scheint nun auch die Politik registriert zu haben: Die zu Redaktionsschluss für diesen Beitrag noch eintreffende Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zu den ›Konsequenzen der Auswanderung Hochqualifizierter aus Deutschland‹ vom 8. Mai 2007 zeigte nicht nur einen erheblichen – auch auf die Verweigerung der hier dringend nötigen Forschungsfinanzierung zurückzuführenden – Informationsmangel in Aus- und Abwanderungsfragen. Sie signalisierte auch eine stille Wiederannäherung an das Punktesystem, das 2004 nach einer ebenso polemischen wie sachfremden politischen Diskussion aus dem Zuwanderungsgesetz gestrichen worden war, und an seine nachgeborene kleine Schwester, jene arbeitsmarktpolitische Engpassdiagnose, deretwegen der Zuwanderungsrat 2004 mit einer populistisch-denunziativen Kampagne überzogen worden war. Mit der Erarbeitung einer geeigneten Strategie zur Reaktion auf die nun, wie ehemals, erneut gemeinsam von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften vorgetragene Forderung nach einer Erleichterung der Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften – die innerhalb des Kabinetts nach wie vor umstritten ist zwischen Wirtschaftsministerium (dafür), Innenministerium (bedingt dafür) und Arbeitsministerium (dagegen) – wurde für eine ganz diesem Thema gewidmete Kabinettsklausur Ende August 2007 Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) beauftragt, deren Ministerium allerdings erst unlängst noch Desinteresse an einer eingehenderen Untersuchung der Rahmenbedingungen für die Ab- und Zuwanderung qualifizierter Kräfte bekundet hatte, weil dazu, so die Auskunft, alles Wissenswerte schon bekannt sei.<sup>126</sup>

Tröstlich ist bei alledem, dass die Verfallszeit von defensiver Erkenntnisverweigerung von ehemals bis zu einem Vierteljahrhundert heute auf rund drei Jahre (2004–2007) geschrumpft zu sein scheint. Das gibt Anlass zu der Hoffnung, dass sich in Sachen Migration und Integration die temporäre Regeldistanz zwischen wissenschaftlich fundiertem Rat und dessen politischer Akzeptanz in

---

125 Hierzu zuletzt: Elmar Stephan, Forscher fordert kombiniertes Steuerungssystem für Zuwanderung, dpa-Gespräch mit Klaus J. Bade, 17.6.2007 (dpa eks yyni z2 ho).

126 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Rainer Brüderle u.a. und der Fraktion der FDP zu ›Konsequenzen der Auswanderung Hochqualifizierter aus Deutschland‹ (Drucksache 16/3210), Berlin 8.5.2007, S. 48, 66; vgl. Regierung will den Arbeitsmarkt weiter öffnen. Erstmals Punktesystem für Zuwanderung von Ausländern erwogen, in: FAZ, 4.6.2007; Christian Tenbrock, Vernünftig wär's ja: Schwarz-Rot erwägt mehr Zuwanderung. Wieder einmal, in: Die Zeit, 6.6.2007; Nina Bovensiepen, Ausländer rein, in: SZ, 9./10.6.2007; dies., Zuwanderung wird zum Thema. Kabinett will auf Klausur im August über Fachkräfte-Mangel beraten, ebd.; Auskunft BMBF an Verf.

Zukunft noch weiter verkürzen könnte. Im Blick auf die Folgen von schon in der weiteren Vergangenheit versäumten Integrations- und Gestaltungschancen aber führt heute kein Weg mehr vorbei an jener kostspieligen Nachbesserungsarbeit, für die sich der Begriff ›nachholende Integrationspolitik‹ eingebürgert hat.

## 5. Nachholende Integrationspolitik

Wir sollten das neue, mit dem Zuwanderungsgesetz begründete System einer konzeptorientierten Integrationspolitik auf insgesamt drei Säulen stellen, die ich ›präventive‹, ›begleitende‹ und ›nachholende Integrationspolitik‹ genannt habe<sup>127</sup>: Diese Säulen sind zum Teil auch deswegen nötig, weil es in Deutschland kein dem kanadischen Punktesystem auch nur annähernd vergleichbares kriteriengestütztes und flexibel gestaltbares System zur Zuwandererauswahl gab und gibt.

*Säule 1:* Es kommt darauf an, im Rahmen des Möglichen stärker auf die beruflich-soziale Passfähigkeit und damit vor allem auf die Qualifikation der Neuzuwanderer zu achten. Die muss nicht immer erst mühevoll und teuer hierzulande nachgebessert werden. Sie kann auch im Ausland schon vorbereitet werden. Diese ›präventive Integrationspolitik‹ wird in Ansätzen bereits praktiziert bei Spätaussiedlern und Juden aus der GUS, bei deren anderweitig geregelter Zuwanderung ein Punktesystem als solches ohnehin nicht greifen würde. Bei den Spätaussiedlern wirkt präventive Integrationspolitik in Gestalt von in die Herkunftsräume ausgelagerten Sprachkursangeboten und bei Juden aus der GUS zusätzlich in einer Art Punktesystem mit Kriterien (unter anderem Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikation, soziale Unabhängigkeit, Akzeptanz durch eine jüdische Gemeinde) im Rahmen einer individuellen Integrations-

---

127 Klaus J. Bade, Nachholende Integrationspolitik, in: ZAR, 25. 2005, H. 7, S. 218–222; ders., Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen, in: Kulturpolitische Mitteilungen. Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Nr. 112, I/2006, S. 29–35; ders., Migration, Integration und kulturelle Vielfalt: historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen, in: Kulturelle Vielfalt in der Stadtgesellschaft. 34. Cappenberg Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, 3.11.2005 (Cappenberg Gespräche, Bd. 34), Köln 2007, S. 13–42; ders., Integration gibt es nicht im Passiv, in: Die Welt, 2.12.2005. Zur politischen und behördlichen Akzeptanz dieser und anderer Anregungen des Verf. s. zuletzt: Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble, Was heißt Integration? Rede bei der 24. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft, Berlin, 25.11.2006; s. auch ders., Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik, in diesem Band; über ›nachholende Integration als nationale Aufgabe‹: Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS)/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nachholende Integration: Potenziale qualifizierter Zugewanderter fördern und nutzen, Mai 2007 (vgl. Thesen zum Konzept OBS/BAMF, 29.5.2007).

prognose. In beiden Fällen, die auch deutlich restriktive Wirkungen<sup>128</sup> zeigen, fehlt es noch an der zureichenden berufs-, arbeitsmarktperspektivischen und im weitesten Sinne lebenspraktischen Vorbereitung auf den Integrationsprozess. Das führt mitunter zu unnötigen Fehlallokationen bzw. Fehlinvestitionen von Humankapital.

*Säule 2:* Was vom Zuwanderungsgesetz für den Weg in und durch den Integrationsprozess selbst vorgesehen ist, habe ich ›begleitende Integrationspolitik‹ genannt; denn Integrationspolitik funktioniert nicht im Passiv. Sie kann immer nur fördernde und nötigenfalls auch fordernde Begleitung des wesentlich eigendynamischen Integrationsprozesses sein. Hätte es in Deutschland eine Einwandererauswahl nach Kriterien gegeben, dann wäre auch dies, vom Familiennachzug und anderen gesetzlich geschützten Präferenzgruppen abgesehen, weniger dringlich. Begleitende Integrationspolitik sollte pragmatisch sein, weite Perspektiven und einen langen Atem haben. Sie sollte selbstbewusst sein und eine möglichst klare Sprache sprechen. Sie sollte nach einschlägigen Erfahrungen Versäumnisse am Start, d.h. besonders bei Sprachförderung, vorschulischer Erziehung und schulischer Bildung der nachwachsenden Generation, zu vermeiden suchen. Sie sollte deshalb die vom Zuwanderungsgesetz eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne von ›Fördern und Fordern‹ im Zweifelsfalle lieber zu generös als zu zurückhaltend nutzen.

*Säule 3:* Wo es anhaltend klemmt, sollte, ebenfalls nach der Maßgabe ›Fördern und Fordern‹, nachgebessert werden durch das Konzept, das ich ›nachholende Integrationspolitik‹ genannt habe: Nachholende Integrationsförderung ist heute die wichtigste Säule der Integrationspolitik in Deutschland. Sie wurde im weiteren Rahmen des Zuwanderungsgesetzes – über ein geringes Kontingent (50.000–60.000 Kursplätze) hinaus – nur indirekt und mittelbar vorgesehen, soweit nämlich bei der ›Erstintegration‹ Mittel übrig bleiben. Die nachholende gegenüber der begleitenden Integrationspolitik auf diese Weise hintan zu stellen, war ein gesetzgeberischer Denkfehler; denn die Zahl der dauerhaft im Lande lebenden ›Bestandsausländer‹ und zum Teil auch eingebürgerten Menschen mit Migrationshintergrund, die z.B. niemals die heute für selbstverständlich erachteten Integrationskurse (Sprach- und Orientierungskurse) erhalten haben, übersteigt um ein Vielfaches die stets weiter schrumpfende Gruppe der Neuzuwanderer. Und wenn – grotesk übertrieben – pauschal vom ›Scheitern der Integration‹ (eher noch vom Scheitern der bisherigen Integrationspolitik) als Begründung für solche Maßnahmen gesprochen wird, dann können damit ohnehin nicht die Neuzuwanderer gemeint sein – weil sie ja gerade erst gekommen sind, mithin noch gar nicht ›gescheitert‹ sein können. Solche Kritik richtet sich vielmehr gerade an jene schon lange im Lande lebenden Ein-

---

128 Kritisch dazu: Roland Preuß, Im rechtlichen Niemandsland. In Deutschland gibt es kaum noch jüdische Einwanderer, in: SZ, 3.2.2007.

wanderer bzw. ›Bestandsausländer‹ und besonders an deren zweite und dritte Generation, denen das Konzept der nachholenden Integrationspolitik in erster Linie gilt.<sup>129</sup>

Zweifelsohne ist – eine immer wieder aufgeworfene Frage – nachholende Integrationsförderung ein Konzept, das auch einsetzbar ist für Menschen ohne Migrationshintergrund, dann sicher besser unter anderem Namen. Das gilt für Menschen, die z.B. in Folge unzureichender Qualifikation, prekärer Lebenslage und insbesondere dauerhafter Arbeitslosigkeit in den Sog desintegrativer bzw. segregativer Faktoren geraten sind und sich daraus ohne geeignete, die Komponenten von ›Fördern und Fordern‹ verbindende Konzepte nicht mehr selbst befreien können. Sie unterscheiden sich insoweit von Zuwanderern ausländischer Staatsangehörigkeit mit Daueraufenthalt (und den damit verbundenen sozialen und ökonomischen Rechten) nur noch durch die Staatsangehörigkeit. Von eingebürgerten Zuwanderern unterscheiden sie sich schon gar nicht mehr; abgesehen vielleicht von dem irrigen Glauben, gewissermaßen als gelernte Deutsche bei den Sozialtransfers Anspruch auf bevorzugte Behandlung gegenüber dauerhaft im Lande lebenden Zuwanderern zu haben.

Es muss hier aber konzeptorientierte Differenzierungen geben, die nicht als einseitige Bevorzugung von Menschen mit Migrationshintergrund missverstanden werden sollten; denn es geht hier um in einem sich lange verweigernden Einwanderungsland entstandene Probleme von Einwanderern, die von Menschen ohne Migrationshintergrund so nicht reklamiert werden können. Das ändert nichts an der Tatsache, dass sie im Ergebnis ähnlich benachteiligt bzw. sozial geschädigt und in ihren Entfaltungsmöglichkeiten über Bildung, Ausbildung und berufliche Qualifikation ähnlich benachteiligt sein können, bis hin zu den alarmierenden Meldungen über die Ergebnisse von Sprachstandsmessungen bei Kindern auch ohne Migrationshintergrund aus prekären, bildungsfernen Milieus. Falsch wäre es deshalb, mit fragwürdigen Prioritätensetzungen zu einer Art sozialen Opferkonkurrenz beizutragen, die in einer Verstärkung fremdenfeindlicher Abwehrhaltungen enden kann. Ebenso klar ist aber, dass das Zusammenwirken von Einwanderungsproblemen und sozialen Problemen eine Doppelbelastung darstellt, die Anlass sein sollte, hier sofort und nachhaltig zu

---

129 Vgl. dazu Bundesinnenminister Schäuble über Integration, die das »mit wichtigste Thema« sei: »Dabei geht es nicht in erster Linie um die Zuwanderung, die im Jahr 2005 stattgefunden hat oder die in den Jahren 2006 und 2007 stattfinden wird. Unser Problem ist die Integration derjenigen, die selbst oder deren Eltern und Großeltern vor Jahrzehnten zu uns gekommen sind. [...] Deswegen hängt die erfolgreiche Integration letzten Endes davon ab, wie es uns gelingt, die Kinder und Enkel von früheren Zuwanderern besser zu integrieren. Und da gibt es Versäumnisse, das kann beim besten Willen nicht bestritten werden.« (Wolfgang Schäuble, Europäische Migrationspolitik – Versuch einer Standortbestimmung, in: ZAR, 26. 2006, H. 7, S. 221–225, hier S. 224; vgl. ›Der Islam ist keine Bedrohung für uns‹. Interview mit Bundesinnenminister Schäuble, in: FAZ-Sonntagszeitung, 12.3.2006).

intervenieren, ohne dabei durchaus ähnlich hilfsbedürftige Menschen ohne Migrationshintergrund zu übersehen, für die die entsprechenden Programme aber zum Teil deutlich anders zugeschnitten werden müssen.

Nachholende Integrationspolitik ist eine heute unumgängliche integrationspolitische Reparaturmaßnahme aufgrund von Versäumnissen bzw. Verspätungen in der konzeptorientierten Migrations- und Integrationspolitik. Sie wäre – ebenso wie begleitende Integrationsförderung – in diesem Umfang nicht nötig, wenn es die schon vor Jahrzehnten immer wieder vergeblich geforderte Implantation eines z.B. tendenziell dem kanadischen Punktesystem entsprechenden Auswahlmechanismus bei der Zulassung von Zuwanderern gegeben hätte. Das gleiche gälte, wenn bei der über Rechtsansprüche geregelten, einer qualitativen Auswahl nicht offenen Zuwanderung von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern nicht, wie seit Anfang der 1990er Jahre geschehen, die bis dahin sehr erfolgreichen, weltweit und selbst in Israel<sup>130</sup> Aufsehen erregenden deutschen Eingliederungshilfen einschließlich der Sprachkurse drastisch heruntergefahren worden wären –, wovor seinerzeit gerade im Blick auf unter anderem am Sprachstand messbare, ständig schlechter werdende Integrationsvoraussetzungen der in Massen andrängenden ›deutschen Einwanderer‹ aus Osteuropa ebenfalls nachdrücklich, aber vergeblich gewarnt worden ist.<sup>131</sup>

Hinzu kommt eine strukturelle Paradoxie im deutschen Wohlfahrtsstaat: Sie macht einerseits die unabdingbare Reparaturpolitik der nachholenden Integrationsförderung dauerhaft dringlich. Und sie reproduziert andererseits ebenso dauerhaft einen Teil ihrer Ursachen stets aufs Neue, nämlich über

---

130 Vgl. hierzu die früheste, auf den Ergebnissen von Begegnungen von deutschen und israelischen Wissenschaftlern und auf staatlicher Seite mit Integrationsfragen befassten Verantwortungsträgern in Israel und Deutschland beruhende Beitragssammlung zum Vergleich von deutscher Integrationspolitik gegenüber Aussiedlern und israelischer Absorption Policy gegenüber russisch-jüdischen Zuwanderern: Klaus J. Bade/S. Ilan Troen (Hg.), *Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion in Deutschland und Israel*. Deutsch-israelisches Symposium am Hubert H. Humphrey Institute der Ben-Gurion-University of the Negev in Beer-Sheva (Israel), 13.–17.10.1991, Bonn 1993; engl. Übers.: *Returning Home: Immigration and Absorption into their Homelands of Germans and Jews from the Former Soviet Union*, Beer-Sheva 1994.

131 Vgl. hierzu u.v.a. Klaus J. Bade, *Aussiedler – Rückwanderer über Generationen hinweg*, in: ders. (Hg.), *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler*, Münster 1990, S. 128–149; ders., *Einheimische Ausländer und fremde Deutsche – Problemzonen der neuen Einwanderungssituation*, in: ebd., S. 150–158; ders., *Ausländer – Aussiedler – Asyl*; ders./Jochen Oltmer, *Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme: Einführung*, in: dies. (Hg.), *Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa* (IMIS-Schriften, Bd. 8), Osnabrück 1999, S. 9–51; ders., *Zuwanderung und Integration: Ein zwielichtiges ›Jein‹*, in: *Betrifft Mehrheiten/Minderheiten* (Zeitschrift der Ausländerbeauftragten des Landes Niedersachsen), 1/2003, S. 4f.



strukturelle Faktoren, die auch für in zentralen Bereichen der Gesellschaft nur mehr bedingt integrierte Menschen ohne Migrationshintergrund wirken. Das gilt besonders für das arbeitsmarktpolitisch zum Teil kontraproduktive System der Transferleistungen in Deutschland.

Es entlarvte sich selbst zuletzt mit dem unter dem Schlüsselbegriff ›Hartz IV‹ in die Geschichte der sozialstaatlichen Interventionen eingegangenen Reformkonzept. Es war ursprünglich durchaus anders gedacht, wurde aber bei der Konsenssuche im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses strategisch so verschnitten, dass es als Fortsetzung der transferpolitischen Lähmung wirkte, die es eigentlich hätte aufheben sollten: In Deutschland wird insbesondere bei nicht oder niedrig qualifizierten Arbeitslosen mit oder ohne Migrationshintergrund, die (jenseits der Arbeitslosen mit krankheitsbedingten Minderungen der Erwerbsfähigkeit) die stärkste Gruppe der Dauerarbeitslosen ausmachen, vorwiegend die Arbeitslosigkeit und nicht die Bemühung um Zugang zum Arbeitsmarkt oder die Aufnahme von integrativen Beschäftigungsanreizen prämiert. Das gilt z.B. für Transferleistungen, die die Akzeptanz von wohlfahrtsstaatlich gerahmten (z.B. Kombilöhne) Niedriglohnbeschäftigungen widersinnig erscheinen lassen müssen oder die Aufnahme von kleineren regulären Nebenjobs im ersten Arbeitsmarkt sogar durch entsprechende Abzüge bestrafen.

Solange dies so bleibt, solange wird Integration durch Arbeit wohlfahrtsstaatlich nicht stimuliert, sondern gelähmt, denn: Integration ist möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen der Gesellschaft.<sup>132</sup> Einkommenssichernde Arbeit aber ist, als Grundlage einer eigenständigen Lebensführung, ein Schlüsselbereich der Integration, der viele andere Zugänge öffnet. Weil also Integration über Arbeit einer der wichtigsten Partizipationszugänge, wenn nicht überhaupt die wichtigste Integrationsschiene ist, wirkt das diese Zugänge für erwerbsfähige und erwerbswillige Arbeitslose erschwerende System der Transferleistungen in Deutschland letztlich desintegrativ. Es provoziert in einem paradoxen, spiralförmig immer aufwendiger ausgreifenden Kreislauf stets neue, nur mehr bedingt, gar nicht mehr oder sogar gegenteilig wirkende, weil den Strukturfehler nur fortschreibende Interventionen. Das ist wissenschaftlich und publizistisch so oft vorgetragen worden, dass es hier nicht weiter vertieft werden muss.<sup>133</sup>

---

132 Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration der Bundesregierung; vgl. dazu das Gutachten von Michael Bommes, Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen (<http://www.zuwanderungsrat.de>).

133 Vgl. hierzu bes. Meinhard Miegel, Die Zukunft von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland, in: Bade (Hg.), Manifest der 60, S. 118–132; ders., Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, München 2002; Werner Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, 8. Aufl. München/Berlin 2004; zuletzt hierzu: Holger

Die nur theoretisch bzw. im Sinne der ›reinen Ökonomie‹ logische Schlussfolgerung freilich, nachholende Integrationsförderung und andere direkte oder indirekte staatliche Anreizsysteme im Konzept des ›Förderns und Forderns‹ auszusetzen, solange die strukturellen Blockaden nicht aufgehoben sind, wäre integrationspolitisch Selbstmord aus Angst vor dem Tode; denn die – zweifelsohne auch strukturbedingten – Integrationsdefizite im Blick auf den Arbeitsmarktzugang insbesondere für ungelernete oder niedrig qualifizierte Arbeitskräfte sind aktuelle Ergebnisse historischer Fehlentwicklungen. Sie können bis zur zweifelsohne nur sehr langfristig erreichbaren, weil konfliktreichen, aber konsensgebundenen Veränderung der wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen nicht sich selbst überlassen bleiben, zumal die damit verbundenen sozialen Kosten auf der Zeitachse ständig weiter wachsen. Wir brauchen deshalb beides zugleich: die zumindest schrittweise Aufhebung der strukturellen Blockaden und die Bekämpfung ihrer schon eingetretenen sozialen Folgen durch nachholende Integrationspolitik – deren Wirkungen freilich entschieden potenziert würden, wenn die arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiven Blockaden fielen.

Auch nachholende Integrationsförderung kann immer nur als begleitende Maßnahme konzipiert werden. Sie kann also die Eigendynamik eines verspäteten Integrationsprozesses nicht etwa ersetzen, sondern nur fördernd begleiten bzw. einen gestörten oder stecken gebliebenen Integrationsprozess wieder in Gang zu setzen suchen. Diese fördernde Begleitung durch nachholende Integrationspolitik ist, wie begleitende Integrationspolitik, eine Querschnittsaufgabe, orientiert an dem Ziel der Eröffnung von Chancen zu einer möglichst gleichberechtigten Partizipation an allen gesellschaftlichen Teilbereichen. Das gilt insbesondere für die sprachliche Integration, also die zureichende Kommunikationsfähigkeit in der Mehrheitssprache; für die ohne diese Voraussetzung kaum erreichbare soziale Integration; für die kulturelle Integration einschließlich des sich Einlebens in die Grundwerte der Rechtskultur; für die ökonomische Integration, insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt und, besonders bei jüngeren Menschen, für die Voraussetzungen dazu in Gestalt von familiärer Erziehung, schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung bzw. Qualifikation.

Über die Vermittlung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit hinaus kann also auch nachholende Integrationspolitik nur eine auf ein Höchstmaß an Chancengleichheit zielende Unterstützung des eigenen Engagements der Einwanderer im Sinne von ›Fördern und Fordern‹ bieten; denn: Einwanderung ist ein individuelles Lebensrisiko, das z.B. Arbeitswanderern im fließenden Übergang von Daueraufenthalt zur definitiven Einwanderung nicht abgenommen

---

Bonin, Möglichkeiten und Grenzen von Anreizsystemen zur Förderung der Integration von Zuwanderern, in diesem Band.

werden kann durch eine wohlfahrtsstaatlich falsch verstandene integrationspolitische Daseinsvorsorge-Regie.<sup>134</sup>

Auch mit großzügig bemessenen und bedarfsorientierten Angeboten nachholender Integrationspolitik können immer nur einige und keineswegs etwa alle Versäumnisse der Vergangenheit korrigiert bzw. in ihren negativen Folgen begrenzt werden; denn irgendwann ist es, gemessen an versäumten früheren Chancen, für manche Gestaltungsmöglichkeiten immer einmal zu spät. Eine Schadensbegrenzung ist ohnehin nur dann möglich, wenn nicht versucht wird, die gesellschaftlichen Folgen der Versäumnisse von gestern heute noch mit den – jetzt oft überholten – Lösungen von gestern zu beheben, im geschichtsfremden Glauben, dass man nun, klüger als zuvor, da weitermachen könne, wo man z.B. vor einem Vierteljahrhundert anzufangen versäumt hat. Entsprechende Handlungsoptionen müssen deshalb, von unabhängiger Warte aus, stets neu auf ihre Passfähigkeit und Effizienz hin überprüft werden.

In Sachen nachholender Integration ist keine Zeit mehr zu verlieren, denn die sozialen Alarmzeichen sind unübersehbar. Nur eines sei hier genannt: der – nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Einwanderungsländern – wachsende Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an der Gruppe der Intensivtäter im Gewaltbereich. Gewaltdelikte im Migrantenmilieu aber sind nicht primär eine Frage der nationalen oder ethnischen Herkunft, sondern haben vorwiegend mit gescheiterten Integrationsprozessen und dadurch verschärften sozialen Problemen, mit Desorientierung und Perspektivlosigkeit zu tun:

»Republikweit steigt die Rate brutaler Exzesse im Migrantenmilieu«, meldete ein auf intensive Recherchen gestützter Pressebericht Ende März 2007: »In Köln führt die Polizei 107 Intensivtäter unter 18 Jahren – von denen 70 Prozent aus Einwandererfamilien kommen. In München sind 81 junge Serienkriminelle registriert, 51 von ihnen weisen einen Migrationshintergrund auf. In Frankfurt stammte 2005 fast die Hälfte aller jungen Verdächtigen aus dem Ausland.« In Berlin ist nach Angaben von Innensenator Ehrhart Körting (SPD) die Kriminalitätsrate unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund – im Gegensatz zur rückläufigen Rate bei deutschen Jugendlichen – seit 2005 um 7 Prozent gestiegen: »Von 3.450 minderjährigen Tatverdächtigen waren 2.040 Aus-

---

134 Im Kern trifft sich diese Einschätzung mit Wolfgang Schäubles Abwägung der beiderseitigen Verantwortlichkeiten, aber auch der Eigenverantwortlichkeit bei Integrationsleistungen: »Dass unser Staat ergänzend hilft, ist richtig. Aber es muss schon bei dem Prinzip bleiben, dass nicht der Staat, sondern jeder selbst die Hauptverantwortung trägt. Sonst landen wir bei der bequemen Haltung: Geschieht dem Staat ganz recht, wenn ich nicht Deutsch lerne.« (»Auch ihr müsst euch öffnen!« Interview mit Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, in: Focus, 6.2.2006). Vgl. hierzu zuletzt: Birand Bingül, Deutschtürken, kämpft selbst für eure Integration!, in: Die Zeit, 25.1.2007, S. 57f.; Isolde Charim, Lob der Bindestrich-Identitäten, in: taz online, 6.2.2007.

länder oder nicht-deutscher Herkunft«. Bei den 600 ›Intensivtätern‹ (mehr als 9 schwere Straftaten) und den 1.200 ›Schwellentätern‹ (5–9 Schwerverbrechen) dominieren Jugendliche arabischer und türkisch-kurdischer Herkunft in einzelnen Bezirken zu mehr als 80 Prozent. Die jugendlichen Räuber, Schläger, Messerstecher, Vergewaltiger, Drogenhändler und Schutzgelderpresser haben zum Teil 60–100 registrierte Straftaten hinter sich, wobei die Gesamtzahl der jeweils tatsächlich begangenen (einschließlich der unentdeckt gebliebenen bzw. aus Angst vor der Rache der Täter oder ihrer Gruppen nicht gemeldeten) Verbrechen nach Einschätzung von Ermittlern bis zu zehnmal so hoch liegen kann. Es wächst auch die Zahl der Straftaten bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Alter bis zu 14 Jahren, die altersbedingt straffrei ausgehen.<sup>135</sup>

In Jugendgefängnissen in Niedersachsen, wo in ländlichen Distrikten die Aussiedler-/Spätaussiedlerzuwanderung besonders stark war, ist zuweilen nicht das Deutsche, sondern das Russische die Verkehrssprache hinter Gittern. Eine auf eine Repräsentativbefragung unter 17.000 Schülerinnen und Schülern der 9. Klasse und auf hinzugenommene Polizeidaten gestützte Untersuchung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen zeigte, dass in der Gruppe der jugendlichen Intensivtäter Aussiedler/Spätaussiedler doppelt so stark vertreten waren wie junge Deutsche ohne Migrationshintergrund, wobei an der Spitze der Gewaltpyramide hier jugendliche Täter türkischer und ex-jugoslawischer Herkunft standen. Bei rund 60 Prozent der jugendlichen Gewalttaten prallten unterschiedliche Ethnien aufeinander: »Werden junge Migranten attackiert, sind die Täter meist junge Migranten«; deutlich anders bei deutschen Betroffenen, also bei jugendlichen Vertretern der Mehrheitsgesellschaft: »Werden junge Deutsche Opfer von Gewalt, sind zwei Drittel der Täter Jugendliche verschiedener ethnischer Minderheiten; nur ein Drittel ist deutsch.«<sup>136</sup>

---

135 Alex Desselberger u.a., »Gib her, ich stech ihn«. Jugendliche aus Einwandererfamilien dominieren die Gewaltstatistik. Ihnen drohen selten harte Strafen, in: Focus, 5.3.2007; Justizsenatorin Gisela von der Aue (SPD): »Bewährung reicht oft nicht«, in: Focus online, 9.3.2007; Armin Lehmann, Junge Haie: Sie sind noch keine 18, sind türkisch oder arabisch, schlagen, rauben, erpressen, dealen, in: Der Tagesspiegel online, 18.3.2007; vgl. Anm. 29.

136 Dirk Baier/Christian Pfeiffer, Gewalttätigkeit bei deutschen und nicht-deutschen Jugendlichen. Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention (Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Forschungsbericht Nr. 100), Hannover 2007; vgl. Christian Pfeiffer, Der Macho als Vorbild, in: Die Zeit, 10.11.2005 (zur Kritik: Ursula Boos-Nünning, Junge Männer mit Migrationshintergrund und Gewalt, in: Dokumentation der Fachtagung ›Gemeinsam für Vertrauen – gemeinsam gegen Extremismus und Gewalt‹, 28.4.2007, hg.v. Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2007); vgl. Adam Soboczynski, Fremde Heimat Deutschland. Lange galten Rußlanddeutsche als unauffällige Einwanderer. Heute führen ihre Söhne die Gewaltstatistiken mit an, in: Die Zeit, 12.10.2006; Regina Köhler/Stefan Schulz, Strenge Strafen für junge Gewalttäter, in: Berliner Morgenpost, 27.1.2007; ›Nicht nur bei Partys benachtei-

Jugendliche ohne Migrationshintergrund antworten mit steigender ethno-nationalistischer bzw. völkischer Orientierung und mit einer als Selbsthilfe verstandenen Abgrenzung gegen ›Russen‹, ›Türken‹ und ›Migranten‹ bzw. gegen zugewanderte ›Fremde‹ überhaupt. Das gilt nicht nur für Neonazis, denen die letzten Verfassungsschutzberichte durchgängig starke Zuwachsraten bescheinigen.<sup>137</sup> Es gilt bei Jugendlichen auch für zahlreiche neue Rechtsorientierungen im Vorfeld parteipolitischer Bindungen. Die Jugendlichen von heute aber sind die Wähler von morgen. Die an Berichten über erlebte gruppenspezifische Benachteiligungen bzw. Diskriminierungserfahrungen ablesbare, meist noch latente Polarisierung wächst und die Erfolgchancen nachholender Integrationspolitik nehmen auf der Zeitachse ab – bei zugleich unverhältnismäßig steigenden sozialen Kosten. Gewarnt sei deshalb abermals vor fahrlässigem Zuwarten und vor menschenfreundlichem Schönreden in falsch verstandener politischer Korrektheit an der Grenze zur philanthropischen Heuchelei.

Zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, ohne die nachholende Integrationspolitik ebenso wenig wirken kann wie begleitende Integrationspolitik, gehören *Mentalitäten* und *Institutionen der Einwanderungsgesellschaft*:

*Mentalitäten der Einwanderungsgesellschaft*: Adressat interkultureller Arbeit im Rahmen nachholender Integrationspolitik sollte nicht allein die Bevölkerung mit Migrationshintergrund sein – gleichsam als ein Kollektiv von ›Patienten‹, deren ›Therapeuten‹ die dazu berufenen Vertreter der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund sind. Nachholende Integrationspolitik kann sich vielmehr – wie begleitende Integrationspolitik – nur dann entfalten, wenn auf Seiten der Mehrheitsgesellschaft die für die Integration nötige Akzeptanz von Zuwandererbevölkerung bzw. Bevölkerung mit Migrationshintergrund in zureichendem Maße vorhanden ist. Und auch hier gibt es nötige, aber verspätete Lernprozesse.

Zu den nötigen Rahmenbedingungen für den Erfolg von begleitender wie von nachholender Integrationspolitik gehört deshalb eine durch politische Aufklärungsarbeit, auch durch regelrechte PR-Kampagnen zu fördernde Akzeptanzbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft. Was Anfang der 1990er Jahre unter jenem prekären Motto ›Aussiedler sind keine Ausländer!‹ mit großem Mittelaufwand werberisch inszeniert wurde, muss auch zur Förderung der Akzeptanzbereitschaft gegenüber der übrigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund möglich sein. Hinzu treten muss die gezielte Werbung für die Maßnahmen nachholender Integrationspolitik, konkret: Neben die beeindruckende Werbung

---

ligt«. Den Bildungsforscher Georg Auernheimer wundert es nicht, wenn perspektivlose Migrantenkinder leichter austicken und zuschlagen, in: taz online, 27.1.2007; Miriam Lau, Betonkasernen und der Schrecken der Integration, in: Die Welt online, 29.1.2007; Interview mit dem Berliner Polizeichef Dieter Glietsch: »Junge gewalttätige Migranten machen uns am meisten Sorgen«, in: Spiegel online, 5.2.2007.

137 Rechte Gewalt nimmt zu. Neuer Höchststand befürchtet, in: FR, 8.2.2007.

des Nürnberger Bundesamtes für das Zuwanderungsgesetz, für die eigene Institution und deren effektive Arbeit sollte verstärkt auch die gezielte Werbung um die Adressaten von Maßnahmen nachholender Integrationspolitik treten; denn sie leben schon lange im Land und sind nicht, wie neu Zugewanderte, ohne weitere Umstände institutionell direkt ansprechbar.

Vor etatistischen Überschätzungen und Überforderungen der Gestaltungskraft von begleitender wie nachholender Integrationspolitik gegenüber der Eigendynamik der Integrations- und Assimilationsprozesse aber sei gewarnt. Das gilt besonders im Blick auf die Bedeutung der Mentalitäten für die Erfahrung ethnischer Segregation; denn Integrations- und Assimilationsprozesse haben in der modernen Gesellschaft eine mentale Begleiterscheinung, die von der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund oft nicht zureichend erkannt wird: Mit zunehmender Integration und insbesondere Assimilation wächst, vor allem in der zweiten und dritten Generation, die mentale Verletzbarkeit durch die Erfahrung oder die begründete Befürchtung gruppenbezogener, insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung, also von ethnisch, kulturell oder anders begründeter oder so begründet erscheinender Segregation.<sup>138</sup> Anders gewendet: Gerade die Verletzbarkeit durch so begründete faktische oder auch nur so empfundene gruppenbezogene Benachteiligungen ist ein Zeichen von mental weit fortgeschrittenen Integrations- und Assimilationsprozessen, deren Nichtakzeptanz durch die Mehrheitsgesellschaft auch zu offener Auflehnung führen kann – zuletzt zu besichtigen in Gestalt der Brände in französischen Vorortstraßen.

*Institutionen der Einwanderungsgesellschaft:* Die Wende zur konzeptorientierten Integrationspolitik als gesetzlichem Auftrag hat viele damit beschäftigte Institutionen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden zunächst überfordert. Manche von ihnen hatten sich schon vorher aus eigenem Antrieb in diese Richtung bewegt oder doch unter dem Eindruck des absehbaren – in seinem Integrationsteil weniger umstrittenen – Zuwanderungsgesetzes. Mängel in der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags sind erkennbar bei Institutionen, bei denen dieser Wandel erst verspätet, mit unzureichenden Ergebnissen, noch gar nicht oder erst auf dem Papier eingesetzt hat. Das reicht gegebenenfalls, lebensgeschichtlich aufgereiht, von Geburtskliniken über Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser bis hin zu Altersheimen und Friedhofsverwaltungen. Es gilt aber auch ganz allgemein für kommunale Institutionen als Ansprechpartner für Menschen mit Migrationshintergrund (Stichwort: interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste).

Und es gilt für viele Ausländerbehörden und deren Personal, das sich mit seinen unter anderen Aufgabenstellungen durchaus bewährten ›alten‹ Köpfen

---

138 Klaus J. Bade, Verletzt, gerade wegen fortgeschrittener Integration. Bildungs-Benachteiligung der Einwanderer schadet dem Standort, in: Die Welt, 8.5.2007.

bei erheblichem amtlichen Kompetenzzuwachs ganz neuen Herausforderungen stellen muss. Man braucht dort nicht nur Entlastung durch Personalaufstockung, sondern auch eine Neuorientierung, die über die Reform von Verwaltungsvorschriften hinausreichen muss. Sie sollte dazu führen, dass die vielfach jahrzehntelang vertraut gewordene restriktive Schicksalsverwaltung gegenüber zugewanderten Fremden ersetzt wird durch ein ›in dubio pro integratione‹. Gerade weil Integration eine alle Lebensbereiche der Gesellschaft durchdringende Querschnittsaufgabe ist, sollten alle diese Institutionen, als ›Learning organizations‹, in interkulturell-integrative Coaching-Programme einbezogen werden. Man könnte das, wegen der Überfälligkeit dieses Wandels, auch als eine Art institutionell nachholende Integrationspolitik beschreiben und betreiben.

## 6. Erfordernisse einer nachholenden Integrationspolitik

Gelungene Integration kann man, unabhängig vom Migrationshintergrund, definieren als möglichst gleichberechtigte Partizipation an dem Chancenangebot in zentralen Bereichen der Gesellschaft als Ergebnis unter anderem von entsprechender Teilhabe an Erziehung, Bildung, Ausbildung als Voraussetzung zur Teilhabe am wirtschaftlichen Leben im Allgemeinen und am Arbeitsmarkt im Besonderen. Das Gelingen von Integration ist von entscheidender Bedeutung für die dauerhafte Sicherung des sozialen Friedens in einer Einwanderungsgesellschaft. Demgegenüber beleuchten die vorliegenden Daten zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ein – möglicherweise Spannung erzeugendes – Auseinanderdriften von Mehrheitsgesellschaft und Bevölkerung mit Migrationshintergrund über die Vererbung der sozialen Startnachteile auf den Ebenen von Erziehung, Bildung, Ausbildung und Erwerbsbeteiligung:

Im Jahr 2000 besuchten von den 15-jährigen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund nur knapp 17 Prozent, von denen mit Migrationshintergrund aber fast doppelt so viele (32 Prozent) eine Hauptschule. Auch bei den Ausbildungsanteilen öffnet sich eine Schere im Sinne relativer Dequalifikation und Deklassierung: In den alten Bundesländern schrumpfte der Anteil der nicht-deutschen Auszubildenden an der Gesamtzahl der Auszubildenden seit Mitte der 1990er Jahre von 9,8 Prozent (1994) auf fast die Hälfte, 5,3 Prozent (2005). Der Anteil ausländischer Jugendlicher in den ausbildungsrelevanten Altersjahrgängen an den Ausbildungsplätzen im dualen System sank im gleichen Zeitraum von 34 Prozent (1994) auf 23,7 Prozent (2005), während die Ausbildungsbeteiligung von deutschen Jugendlichen zeitgleich zuletzt deutlich mehr als doppelt so hoch, nämlich bei 57,5 Prozent, lag. 41 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland im Alter zwischen 25 und 35 Jahren haben keinen Bildungsabschluss, was bei der Mehrheitsgesellschaft nur für 15 Prozent

gilt.<sup>139</sup> In das gleiche statistische Bild passt das Sinken der Erwerbsbeteiligung der Erwerbsfähigen mit Migrationshintergrund, deren Arbeitslosenquote annähernd doppelt so hoch ist wie diejenige der Deutschen.

Der Schaden trifft die Einwanderungsgesellschaft insgesamt. Der nationale Bildungsbericht hat die ungenutzten Bildungsreserven in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausgeleuchtet. Das Ergebnis ist ein Skandal der Wissensgesellschaft: »Allein in der Altersgruppe zwischen 25 und 35 Jahren könnte es 120.000 Hochschulabsolventinnen und -absolventen mehr geben, wenn Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer ebenso wie die gleichaltrige deutsche Bevölkerung ohne Migrationshintergrund gleiche Chancen in Schule und Hochschule hätten nutzen können. Wenn ein Fünftel von ihnen ein technisches Fach studiert hätte, gäbe es heute in dieser Altersgruppe 24.000 Ingenieurinnen und Ingenieure mehr.«<sup>140</sup> Das entspräche, grob überschlagen, den Meldungen deutscher Unternehmen über den einschlägigen Mangel an auf neuestem Stand qualifizierten Bewerbern, der im Aufschwung bereits zu eklatanten betrieblichen Störungen führt und aufgrund der gesetzlich festgelegten absurden Zuwanderungshürden (84.000 Euro Jahresmindestgehalt brutto bei Einstellung) kaum durch Zuwanderung zu decken ist.

Die Daten beleuchten ein Problem, das wichtiger ist als die Skandalisierung von ›Ehrenmorden‹, ›Zwangsheiraten‹ oder ›Parallelgesellschaften‹: Das eigentliche Integrationsproblem ist die Benachteiligung der Zuwandererbevölkerung in Bildung, Ausbildung und beruflicher Qualifikation bzw. Weiterqualifikation, die die Grundlage bildet für eine oft unverschuldete und deshalb empörende lebenslange Benachteiligung. Sie ist im Grunde ein Skandal im Skandal, der die Zukunft der Wissensgesellschaft in Deutschland nachhaltig belastet: Das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V. (IWG) kommt in der Reihe seiner Trendanalysen im April 2007 zu dem alarmierenden Ergebnis:

---

139 Nationaler Integrationsplan, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 3 (›Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen‹), hg.v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, März 2007, S. 9, 19, 30. Nach dem Migrationsbericht 2005 besuchten im Schuljahr 2002/03 insgesamt 40,6 Prozent der spanischen, aber nur 27,1 Prozent der türkischen und nur 22,6 Prozent der italienischen Jugendlichen ein Gymnasium oder eine Gesamtschule. Nach dem Mikrozensus von 2005 verfügten bei den türkischen Zugehörigen der Altersgruppe zwischen 25 und 35 Jahren nur 14,4 Prozent über eine Hochschulreife. Bei den übrigen Nachfahren der ehemaligen ›Gastarbeiterbevölkerung‹ waren es hingegen 27,3 Prozent und bei den Spätaussiedlern 30,5 Prozent. Bei den Zugehörigen der übrigen Herkunftsgruppen, also einschließlich derjenigen Zuwanderer, die zu Studienzwecken nach Deutschland gekommen waren, lag der entsprechende Wert mit 39,3 Prozent sogar höher als bei der deutschen Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund; Nationaler Integrationsplan. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 10 (›Wissenschaft – weltoffen‹), hg.v. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin, März 2007, S. 25.

140 Zit. nach: ebd., S. 24.



Im Gegensatz zum übrigen Westeuropa nehme in Deutschland seit geraumer Zeit die formale Qualifikation der Erwerbsbevölkerung nicht mehr zu: »Von den 25- bis 34-Jährigen haben hierzulande 85 Prozent mindestens Abitur oder eine berufliche Ausbildung (Sekundarstufe II) abgeschlossen. Das war nur ein Prozentpunkt mehr als bei den 45- bis 54-Jährigen. In allen anderen westeuropäischen Ländern erzielen dagegen jüngere Jahrgänge deutlich höhere Bildungsabschlüsse als ältere. Viele junge Europäer haben mittlerweile sogar ein höheres formales Qualifikationsniveau erreicht als junge Deutsche. Während die 45- bis 54-Jährigen Deutschen noch das zweithöchste Qualifikationsniveau in Westeuropa haben, belegen die 25- bis 34-Jährigen hinter Norwegen, Schweden, Finnern, Schweizern, Österreichern und Dänen nur den siebten Platz.«

Besorgniserregend für Deutschland sei vor allem »ein zunehmender Rückstand bei tertiären Bildungsabschlüssen, also Meistern, Technikern und Akademikern. Deutschland ist das einzige Land in Westeuropa, in dem jüngere Jahrgänge seltener einen tertiären Bildungsabschluss haben als ältere. Lediglich 23 Prozent der 25- bis 34-Jährigen haben einen Abschluss im Tertiärbereich. Bei den 45- bis 54-Jährigen trifft dies dagegen auf 26 Prozent zu. Andere Länder, wie Irland, Spanien oder Frankreich, konnten stattdessen die tertiären Bildungsanteile der Jüngeren im Vergleich zu den Älteren auf jeweils rund 40 Prozent verdoppeln. Nur in Österreich, Italien und Portugal haben die 25- bis 34-Jährigen noch seltener einen tertiären Bildungsabschluss als in Deutschland.«

Fazit der Trendanalyse: »Die Bildungsstagnation bzw. Dequalifikation der deutschen Erwerbsbevölkerung steht in krassem Widerspruch zu den steigenden Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft. Damit droht Deutschland einen traditionellen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb zu verlieren. Ohne eine bildungspolitische Kehrtwende sind angesichts von technischem Fortschritt und fortschreitender Globalisierung negative Folgen für Wohlstand und Arbeitsmarkt absehbar.«<sup>141</sup>

Vor diesem Hintergrund komme ich im Blick auf die hier im Zentrum stehenden Problembereiche zu insgesamt sechs Forderungen an eine erfolgreiche Umsetzung begleitender und nachholender Integrationspolitik:

*Forderung 1:* Nötig ist eine umfassende, durch unabhängige Experten beratene und begleitete, kontinuierlich fortgeschriebene Bedarfsanalyse. Ein dafür geeignetes unabhängiges Expertengremium gibt es in Deutschland (im Gegensatz z.B. zu Großbritannien oder Frankreich) nicht mehr seit der Abberufung des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration. Auf der Grundlage einer solchen Bedarfsanalyse zu konzipieren ist eine variable und praktikable

---

141 Martin Schulte, Bildungsniveau in Westeuropa: Stagnation nur in Deutschland, in: IWG aktuell, Nr. 6, April 2007, S. 1–3.

Palette von integrationsfördernden Angeboten, nötigenfalls aber auch Auflagen (z.B. bei erwerbsfähigen Arbeitslosen bzw. Empfängern von Sozialleistungen mit mangelnder Sozialkompetenz aufgrund von unzureichenden Sprachkenntnissen).

Für die Annahme solcher Angebote nötig ist eine gezielte, nötigenfalls aufwendige Überzeugungswerbung vor Ort in bildungsfernen Milieus, besonders unter Vermittlung von vertrauenswürdigen Kommunikatoren und Multiplikatoren mit Migrationshintergrund. Auch Lehrer mit Migrationshintergrund an den Schulen wären hier besonders hilfreich; denn: Unzureichend integrierte Menschen mit Migrationshintergrund, die möglicherweise in sozialen Brennpunkten ohne integrative Vorbildkarrieren leben, werden nach einschlägigen Erfahrungen weniger ›top-down‹, z.B. durch amtliche Verlautbarungen über Hilfsangebote zur nachholenden Integrationspolitik, erreicht und mehr ›bottom-up‹, d.h. durch gezielte Ansprache im Adressatenkreis. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist hier mit seinen Regionalkoordinatoren inzwischen auf einem guten Weg, bleibt aber dauerhaft gefordert im Sinne einer flexiblen Anpassung der Angebotsstrukturen an den sich wandelnden – und deshalb ständig zu beobachtenden – Bedarf.

Die Umsetzung der Angebote und Maßnahmen muss, durchaus im Sinne des Zuwanderungsgesetzes, durch regelmäßige Evaluation beobachtet und bewertet werden – nicht nur durch intern begleitende Ressortforschung mit dem auch in der Ergebnisfindung amtlich eingebetteten Outsourcing von einzelnen Expertisen, sondern durch konsequent externe, d.h. unabhängige, internationalen Standards entsprechende Evaluationen.

*Forderung 2:* Die neuen Maßnahmen der nachholenden Integrationspolitik sollten in möglichst sensibler Abstimmung mit und gegebenenfalls unter Einbeziehung von oft schon praktisch bewährten Konzepten umgesetzt werden – und zwar von Trägern, die in ihrer Sachkenntnis und Praxiserfahrung mitunter weit vor den oft noch stärker an verwaltungsrechtlichem Anschlusshandeln orientierten Ausländerbehörden liegen. Das reicht von Wohlfahrtsverbänden bzw. Mittlerorganisationen über kirchliche Träger und Stiftungen bis hin zu privaten Initiativen, die in diesem Feld oft schon aktiv waren, als auf Bundesebene der Gedanke an Integrationsförderung – nicht nur gegenüber Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern, sondern auch gegenüber ausländischen Zuwanderern – noch eine klägliche Nebenrolle spielte.

Hinzutreten muss die Förderung des schon vielfältigen und doch noch unzureichend verbreiteten interkulturellen Engagements in der Zivilgesellschaft (›Integrationslotsen‹, ›Bildungspaten‹ etc.) unter besonderer Berücksichtigung von Migranten mit erfolgreicher Integrationskarriere und von Migranten-selbstorganisationen als vertrauensbildenden Kommunikatoren gerade gegen-

über bildungsfernen Migrantenmilieus.<sup>142</sup> Die Vielfalt von interkulturellen Initiativen in Deutschland wurde schon deutlich in dem im Sinne des Public-Private-Partnership von der Bertelsmann Stiftung mitgetragenen Interkulturalitätswettbewerb des verstorbenen Bundespräsidenten Johannes Rau. Von den Kommunen als den strategischen ›Moderatoren der Integration‹<sup>143</sup> wiederum müssen Brücken geschlagen werden zwischen diesen vielfältigen Engagements der urbanen Zivilgesellschaft und den eigenen interkulturellen Konzepten, wie sie in dem ebenfalls von der Bertelsmann Stiftung geförderten kommunalen Wettbewerb des Bundesinnenministeriums ›Erfolgreiche Integration ist kein Zufall‹ hervorgetreten sind, in dem neben Stuttgart, Solingen und dem Kreis Hersfeld-Rotenburg die in ihrem Integrationskonzept vom Osnabrücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) beratene Gemeinde Belm im Osnabrücker Land einen ersten Preis erreichte.<sup>144</sup>

*Forderung 3:* Die an der Umsetzung beteiligten Ausländerbehörden, die zum Teil schon programmatisch in ›Migrations- und Integrationsbehörden‹ umbenannt wurden, müssen als Learning Organizations strategisch nachqualifiziert werden. Wie Integration funktioniert und wie man sie fördern bzw. Desintegration begrenzen kann, konnte man in kommunalen Ausländerämtern nicht ohne Weiteres lernen. Das belegte zuletzt aufs Neue der umstrittene Umgang mit geduldeten Flüchtlingen bei der erkennbar restriktiven Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes. Ganz abgesehen davon, dass in kommunalen Ausländerämtern bei Stellenbesetzungen früher nicht immer aufgabenbezogene Qualifikationsmerkmale angelegt werden konnten; anders gesagt: Wer sich im städtischen Sozialamt bewährt hat, ist deshalb nicht bereits von Hause aus ein sachkundiger Integrationspraktiker; denn Integrationsarbeit ist mehr als Sozialarbeit, Integrationsförderung ist nicht gleichbedeutend mit der Betreuung von Sozialfällen und Learning by doing ist kein Qualifikationsersatz in gesellschaftspolitisch entscheidend wichtigen Gestaltungsbereichen.

---

142 Michael Bommes/Holger Kolb (Hg.), Integrationslotsen für Stadt und Landkreis Osnabrück. Grundlagen, Evaluation und Perspektiven eines kommunalen Modellprojekts (IMIS-Beiträge, H. 28), Osnabrück 2006, S. 11–24; Caspar Dohmen, Lernen lohnt sich: Murat Vural und seine Mitstreiter unterstützen im Ruhrgebiet Migrantenkinder mit Schulproblemen, in: SZ, 8.1.2007; Tanjev Schultz, Hauptrolle für die deutsche Elite. Die miserable Ausbildung der Türken könnte verbessert werden, wenn sich erfolgreiche Ausländer als Paten engagieren würden, in: SZ, 11.2.2007.

143 Michael Bommes, Kommunen als Moderatoren sozialer Integration, in: ders./Kolb (Hg.), Integrationslotsen, S. 11–24; ders., Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume, in diesem Band.

144 Die in ihrem Integrationskonzept ebenfalls vom IMIS beratene Stadt Osnabrück kam im Wettbewerb in die Schlussauswahl (Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hg.), Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, 2005).

Seit langem überfällig ist hier die gezielte Ausbildung qualifizierten Personals in zureichendem Umfang für alle Bereiche der begleitenden und nachholenden Integrationsförderung. Dazu gibt es an deutschen Universitäten und Fachhochschulen im Gegensatz zu anderen europäischen Einwanderungsländern<sup>145</sup> erst wenige Studiengänge mit zureichender Breite<sup>146</sup>, von zumeist aus der ehemaligen ›Ausländerpädagogik‹ hervorgegangenen, im engeren Sinne pädagogischen Studiengängen mit dem Schwerpunkt ›Interkulturelle Pädagogik‹ einmal abgesehen.<sup>147</sup>

*Forderung 4:* Der vorschulischen und der schulischen Bildung<sup>148</sup> als Basis zureichender beruflicher Ausbildung und damit als Voraussetzung für die Teil-

---

145 Als Beispiele seien hier nur erwähnt der ein eigenes interdisziplinäres Department umfassende Studiengang ›International Migration and Ethnic Relations‹ (IMER) der schwedischen Universität Malmö und der entsprechende Studiengang des ›Centre for Research in Ethnic Relations‹ der University of Warwick.

146 Der in seiner inhaltlich interdisziplinären und organisatorisch inter fakultativen Breite erste einschlägige Master-Studiengang ›Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen‹ (IMIB) wird seit dem Wintersemester 2004/05 am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück angeboten. Am Studiengang beteiligt sind die Disziplinen Soziologie, Geschichtswissenschaft, Sprachwissenschaft, Erziehungswissenschaft, Geographie, Psychologie, Rechtswissenschaft und Religionswissenschaft. Der Studiengang wendet sich an Studierende dieser Fachrichtungen mit ausgeprägten Interessen an Problemstellungen in den Bereichen internationale Migration und interkulturelle Beziehungen. Der insgesamt zweijährige Master-Studiengang umschließt ein in anderthalb Jahren zu absolvierendes intensives Lehrprogramm sowie die Abfassung einer Masterarbeit, verbunden mit einem Praktikum in einem relevanten Berufsfeld in den letzten sechs Monaten. Weitere Studiengänge dieser Art entstehen. So hat die Universität Oldenburg im Wintersemester 2006/07 ausdrücklich für Personen mit Migrationshintergrund einen weiterbildenden Bachelor-Studiengang ›Interkulturelle Bildung und Beratung‹ und einen an alle interessierten Studierenden gerichteten internationalen englischsprachigen Master-Studiengang ›Migration and Intercultural Relations‹ geschaffen.

147 Das gilt z.B. für die an den Universitäten in Berlin (FU), Essen, Hamburg, Münster und Köln etablierten Diplomstudiengänge, die inzwischen vielfach im Rahmen der Umstellung auf entsprechende Bachelor- und Master-Studiengänge umgewandelt oder als Module in neue Masterprogramme mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung eingebunden wurden. Darüber hinaus enthalten diverse Studiengänge (z.B. Geographie) zunehmend Module, die Fragen der Migrations- und Integrationsforschung aufnehmen. Ein bundesweit fester Bestandteil ist die Beschäftigung mit diesen Fragen (häufig auch der Zweitsprachendidaktik) in den meisten Modulen neuer Bachelor-/Master-Lehramtsstudiengänge, die sich mit der Heterogenität der Schülerschaft und der Veränderung von Schule durch Migration befassen.

148 Grundlegend hierzu jetzt: Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration i.A. der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Frankfurt a.M., Juni 2006 (hier bes. Kap. H: Migration).

habe am Arbeitsmarkt muss entscheidendes Augenmerk nicht nur bei der begleitenden, sondern auch bei der nachholenden Integrationspolitik gelten. Ich bin ein Gegner des Schlechtredens der Schulen in Deutschland. Sie leisten viel unter – auch durch Begleitumstände von Zuwanderung und Integration – erschwerten Bedingungen, denen ihre Ausstattung oft nicht zureichend entspricht. Aber die Schulen sollten – nicht nur im Blick auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, sondern generell – weniger neutrale Schiedsrichter über Leistungen sein und mehr zum Generieren von Leistungen selbst beitragen. Dazu müssen sie freilich auch besser ausgestattet werden.

Seit den stimulierenden Schocks von PISA, IGLU und PISA-E ist einiges in Bewegung geraten.<sup>149</sup> Strukturellen Änderungen aber stehen nach wie vor Probleme des dreigliedrigen Schulsystems und überkommene Traditionen der Lehrerbildung im Weg. Insgesamt haben wir noch immer ein sozial blindes Bildungssystem: Bei dem Bemühen um die gleiche Bewertung von gleichen Leistungen wird zu wenig der ungleiche soziale Hintergrund berücksichtigt, vor dem diese Leistungen erbracht werden – oder eben nicht erbracht werden können.<sup>150</sup> Bei dem Streben nach sozial verantwortungsvoller Leistungsgerechtigkeit geht es nicht um eine Senkung des allgemeinen Leistungsniveaus auf Kosten aller Schüler. Es geht vielmehr um die gezielte Förderung der Leistungschancen sozial benachteiligter Schüler. Das kann nur bei didaktischer und schulpolitischer Ahnungs- bzw. Phantasielosigkeit und in Unkenntnis entsprechender Erfahrungen in anderen Ländern als zwei Seiten der gleichen Medaille oder gar als Einladung zur Quadratur des Kreises missverstanden werden. Hierher gehört auch die immer häufiger nachgewiesene Tatsache, dass Ausländerkinder auch bei gleicher Leistung oft tendenziell schlechtere Noten erhalten oder durch die gruppenspezifisch abgesenkten Erwartungshorizonte demotiviert werden.<sup>151</sup> All das kostet uns jährlich zahllose Opfer an den Schulen und schon

---

149 Allg. hierzu: Uwe Hunger/Dietrich Thränhardt, Migration und Bildungserfolg: Wo stehen wir?, in: Klaus J. Bade/Michael Bommes (Hg.), Migration – Integration – Bildung: Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beiträge, H. 23), Osnabrück 2004, S. 179–197.

150 Frank-Olaf Radtke, Die Illusion der meritokratischen Schule. Lokale Konstellationen der Produktion von Ungleichheit im Erziehungssystem, in: ebd., S. 143–178; vgl. Georg Auernheimer, Schief lagen im Bildungssystem: die Benachteiligung der Migrantenkinder, in: Clavis, 2006, H. 3, S. 4f.; Andreas Schleicher, Erfolgreiche Bildungssysteme erfordern anspruchsvolle Leistungsziele, in: ebd., S. 6f.; Mark Terkessidis, Inexistente Einwanderungspolitik, in: taz, 31.3.2007; Helena Flam (Hg.), Migranten in Deutschland. Statistiken, Fakten, Diskurse, Konstanz 2007.

151 Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Migrationshintergrund und Bildungsbenachteiligung. Memorandum zum politischen Handeln, Berlin 2006; Janet Ward Schofield u.a., Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg. Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie

im vorschulischen Bereich. Die mit dieser Verantwortung allein gelassenen Lehrkräfte müssen mitunter wider bessere Einsicht folgenschwere Lebensentscheidungen exekutieren, was nicht selten mit erheblichen persönlichen Belastungen einhergeht.

Am härtesten betroffen von den ungleichen Bildungschancen sind Kinder aus Zuwandererfamilien, bei denen bekanntlich auch das Armutsrisiko am höchsten ist. Es ist ein nach OECD-Vergleichsdaten – trotz aller Probleme des Datenabgleichs zwischen unterschiedlichen Bildungssystemen – offenes Geheimnis, dass z.B. im Einwanderungsland Schweden, wo es das Schulfach ›Schwedisch als Zweitsprache‹ gibt, im Inland geborene Kinder von Zuwanderern fast ebenso gut abschneiden wie Kinder ohne Migrationshintergrund: Je länger Zuwandererkinder eine schwedische Schule besuchen, desto geringer wird der Abstand zu den Leistungen von Kindern ohne Migrationshintergrund. Das Gegenteil gilt für Deutschland, wo die Leistungen von schon im Land geborenen Kindern mit Migrationshintergrund sogar noch schlechter ausfallen als diejenigen von noch im Ausland geborenen und mit den Eltern zugewanderten Kindern.<sup>152</sup> Mehr noch: Eine im Februar 2007 vorgelegte Vergleichsstudie des Kinderhilfswerks UNICEF zur Lage der Kinder in 21 Industrieländern erbrachte, dass Deutschland auch bei den Investitionen in die frühkindliche Betreuung – bei deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern und international gültigen Spitzenniveaus in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – im internationalen Vergleich insgesamt ein ›Schlusslicht‹ bilde.<sup>153</sup>

Erforderlich ist die Bereitschaft zur vorbehaltlosen Überprüfung von ehemals bewährten, aber in der Wissensgesellschaft und vor allem in der Einwanderungsgesellschaft offenkundig nicht mehr zureichend funktionstüchtigen Systemen der schulischen und vorschulischen Erziehungs- und Bildungsarbeit: mehr Lehrer, kleinere Klassen, Ganztagschulen, weniger Schüler auf die Sonderschulen und mehr Sonderschullehrer an die regulären Schulen, Einbeziehung interkulturellen Lernens in die Seminarbildung, Intensivkurse zur Fortbildung für schon im Schulalltag stehende Pädagogen, Reformierung des drei-

---

(AKI-Forschungsbilanz, Bd. 5), Berlin 2006; Cornelia Kristen, Ethnische Diskriminierung im deutschen Schulsystem? Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse (AKI-Discussion Paper), Berlin 2006 (alle Texte auch unter: <http://www.aki.wz-berlin.de>); Klaus Peter Strohmeier/Safet Alic, Segregation in den Städten (Friedrich-Ebert-Stiftung: Gesprächskreis Migration und Integration), Bonn 2006, S. 38ff.; Christian Füller, Krisengebiet Schule, in: taz, 15.2.2006; Florentine Anders, Integration voll gescheitert. Eine OECD-Studie belegt den zunehmenden Bildungsunterschied zwischen Einwanderern und Deutschen, in: Die Welt online, 26.11.2006.

152 Rickens, Die neuen Spießer, S. 176f.

153 Studie über Kinder – Streit über Familienpolitik. Unicef: Deutschland bei frühkindlicher Betreuung Schlusslicht, in: FAZ, 15.2.2007, S. 1f.; vgl. Jürgen Kaube, Das Migrationsdesaster, in: FAZ, 16.5.2006.

gliedrigen Schulsystems sowie vorschulische Sprachstandsmessungen, Sprachkurse und Bildungsprogramme, um nur einige Stichworte zu nennen.<sup>154</sup>

Nachhaltige Veränderungen sind aussichtslos ohne gezielte Interventionen mit – auch in Zeiten knappster Mittel – nötigenfalls aufwendigen Investitionen: Heute empfehlen selbst Unternehmensberatungen wie McKinsey – im Sinne von schon vor langer Zeit immer wieder vergeblich vorgetragenen und häufig herablassend belächelten Forderungen von Experten der Wissenschaft und der Praxis – »ein milliardenschweres Investitionsprogramm im Bereich der frühkindlichen Bildung. Die Zukunft der Wissensgesellschaft hänge davon ab, inwieweit Begabung gefördert werde. Besonderes Augenmerk gelte sozial benachteiligten Familien und Kindern ausländischer Eltern.«<sup>155</sup>

Die allfällige Klage über Haushaltsengpässe kann hier in der Tat keine Ausflucht mehr bieten; denn es gibt Bereiche, in denen trotz aller Haushaltsnot nicht gespart werden darf: Die Folgen solchen Sparens am falschen Platz belasten nicht nur die Zukunft der Wissensgesellschaft; sie schwächen – über unzureichende Voraussetzungen für Produktivitätswachstum von der Humankapitalseite aus – auch die internationale Konkurrenzfähigkeit des Standorts Deutschland; und sie gefährden schon mittelfristig auch den sozialen Frieden in der Einwanderungsgesellschaft selbst.

*Forderung 5:* Bei der nachholenden Integrationsförderung ist es mit der gezielten Förderung vorschulischer Erziehung und schulischer Bildung nicht mehr getan; denn ein Großteil der Nachwuchsbevölkerung mit Migrationshintergrund hat das Schulalter längst überschritten und ist mit solchen Maßnahmen deshalb nicht mehr erreichbar. Bei der Konkurrenz um Lehrstellen für die Bewerber mit Migrationshintergrund aber zeichnet sich eine annähernd gleiche Benachteiligung wie auf den Schulen ab – und zwar ausdrücklich nicht nur bei denen, die, in weit größerem Maß als deutsche Jugendliche, die Hauptschulen ohne Abschluss verlassen haben: Eine Schulabgängerbefragung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), das auf der Grundlage der Berufsbildungsstatistik sowie der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes regelmäßig die Ausbildungssituation ausländischer Jugendlicher im dualen System analysiert, erbrachte Anfang 2007 alarmierende Trendergebnisse: »Selbst bei gleichen schulischen Voraussetzungen haben ausländische Bewerber und Bewerberinnen deutlich schlechtere Chancen als deutsche.« Insgesamt

---

154 Marianne Krüger-Potratz, Aktuelle Brennpunkte der Zuwanderung: Erziehung, Bildung und Ausbildung, in: dies. (Hg.), Zuwanderungsgesetz und Integrationspolitik (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 10), Göttingen 2006, S. 89–104; vgl. Jörg Lau, Die neuen Klassenunterschiede, in: Die Zeit, 1.2.2007, S. 57f.; Gisela Kirsche, Abschied von der Hauptschule. Bildungsforscher verlangen radikale Reform, in: Die Welt, 9.3.2007.

155 Helmut Merschmann, Fachkräftemangel. Der Krieg um die talentierten Köpfe, in: Das Parlament, 15.1.2007.

noch weiter gesunken sei nicht nur die Ausbildungsbeteiligung ausländischer im Vergleich zu deutschen Jugendlichen, sondern auch die interne Ausbildungsbeteiligungsquote ausländischer Jugendlicher, also der Anteil der ausländischen Auszubildenden an allen ausländischen Jugendlichen im Alter zwischen 18 und 21 Jahren. »Diese Zahlen belegen«, so BIBB-Präsident Manfred Kremer, »dass die Chancen auf eine qualifizierte Berufsausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund deutlich verbessert werden müssen. Es gilt zum Beispiel, zielgruppendifferenziert ausreichend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, für junge Erwachsene ohne Berufsabschluss eine Nachqualifizierung zu ermöglichen und die Anerkennung und Nutzung von interkulturellen Kompetenzen zu stärken.«<sup>156</sup>

*Forderung 6:* Wir brauchen schließlich verstärkt fördernde Brückenschläge zwischen den Lebensbereichen von schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung einerseits sowie zwischen Schulen und Hochschulen andererseits. Bei solchen Brückenschlägen haben Förderprogramme von Stiftungen mittlerweile eine entscheidende Pionierfunktion übernommen. Das gilt, um nur einige Beispiele zu nennen, etwa für die Programme ›Frühstart‹ und ›START‹ der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, aber auch für Programme der Robert Bosch Stiftung, der Vodafone Stiftung Deutschland oder der Stiftung Mercator.<sup>157</sup> Es gilt ebenso für den an das Memorandum ›Wege aus der Ausbildungskrise‹ (1998) anschließenden Aufruf der Freudenberg Stiftung (›Weinheimer Initiative 2007‹) zur Bildung ›lokaler Verantwortungsgemeinschaften für Bildung und Ausbildung‹.<sup>158</sup> Zu nennen sind hier auch die expandierende Bewegung der urbanen Bürgerstiftungen mit ihren vielfältigen Aktivitäten<sup>159</sup> sowie eine Vielzahl von ehrenamtlichen privaten Engagements. Neben Brückenschlägen zu Universitäten und Fachhochschulen bedürfen aber auch die dort angekommenen Elitegruppen mit Migrationshintergrund mitunter noch einer sensiblen begleitenden Förderung, um Chancengleichheit zu sichern.<sup>160</sup>

---

156 Integration und berufliche Ausbildung (<http://www.bibb.de/de/wlk28963.htm>); vgl. Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern, in: <http://www.innovations-report.de>, 8.2.2007; vgl. Tonio Postel, Qualifiziert und diskriminiert. Die Suche nach einem Ausbildungsplatz ist für Migrantenkinder doppelt so schwer, in: *Die Zeit*, 19.4.2007.

157 Hierzu die Tagung ›Impulse für die Integration von Zuwanderern – was Stiftungen und ihre Partner in Deutschland voranbringen‹, Bundeskanzleramt, Berlin 28.3.2007.

158 Freudenberg Stiftung (Hg.), *Weinheimer Initiative 2007: Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung. Eine öffentliche Erklärung*, Weinheim, Mai 2007.

159 Bernadette Hellmann/Stefan Nährlich (Hg.), *Länderspiegel Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2006*, Berlin 2006.

160 Ein Beispiel dazu ist das Mentoringprogramm für Studierende mit Migrationshintergrund an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin (Leitung: Pakize Schuchert-Güller).



Eine mehr als 100.000 Menschen umfassende Zuwanderergruppe blieb hier bislang ohnehin völlig ausgeschlossen: die im Asylverfahren abgewiesenen, aus verschiedenen Gründen aber nicht abzuschiebenden und deshalb im prekären Nicht-Status der immer wieder verlängerten Duldung lebenden Flüchtlinge. Über sie wurde zuletzt, im Kontext des Streits um die Neuregelung des Bleiberechts bei der Reform des Aufenthaltsrechts, zwar viel unter humanitären, fast gar nicht aber unter bildungspolitischen Gesichtspunkten gesprochen. Ein im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL aus dem Europäischen Sozialfonds gefördertes Osnabrücker Forschungsprojekt kam dabei zu dieser Bestandsaufnahme:

»Der Ausschluss aus der BAföG-Förderung (§ 8 BAföG) erschwert vielen geduldeten Jugendlichen aufgrund der prekären finanziellen Situation ihrer Familien ein geregeltes Studium, selbst wenn sie in Deutschland aufgewachsen sind und zum Teil hervorragende Schulleistungen vorzuweisen haben. Eine alternative Förderung durch Stiftungsstipendien, von denen einzelne profitieren, kann hier keinen Ersatz bieten. Die für Geduldete und Asylsuchende geltenden räumlichen Beschränkungen reduzieren die Wahlmöglichkeit von Studiengängen, die den Fähigkeiten und Neigungen entsprechen. Daraus ergeben sich oft zusätzliche Schwierigkeiten. Studierende, die aus ihren Herkunftsländern geflohen sind, verlieren kostbare Jahre, wenn es ihnen überhaupt gelingt, an ihre akademischen Bildungswege anzuknüpfen. Neben den zuvor genannten Hindernissen ist der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse oft eine zusätzliche Hürde, weil sie als Geduldete keinen gleichwertigen Zugang zu den Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz haben.« Es gibt im Aufnahmeverfahren von Asylsuchenden nicht einmal Instrumente zur Erfassung der mitgebrachten Qualifikationen und deshalb keine Daten darüber, wie viele Asylsuchende über eine akademische Vorbildung verfügen, geschweige denn Beratungsangebote der Aufnahmeeinrichtungen, wie diese Studierenden ihre akademische Bildung fortsetzen können.<sup>161</sup>

Das Ergebnis wirkt nicht nur zu Lasten der betroffenen Flüchtlinge, die ihre Begabungen nicht weiter ausbilden und adäquat am Arbeitsmarkt einbringen können. Es wirkt, wie viele andere versäumte Chancen zur Förderung von Integration im gemeinsamen Interesse, auch zum Nachteil des Aufnahmelandes, nämlich in Gestalt einer Verschleuderung der knapper werdenden Ressource Humankapital. Die Reform des Bleiberechts greift hier zu kurz.

Fazit: Wenn bei wachsender, von den Betroffenen zunehmend als sozial diskriminierend empfundener und offen beklagter Benachteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nicht bald durch umfassende Konzepte zur

---

<sup>161</sup> Birgit Behrensen, Verbesserungsbedarf der Bildungssituation geduldeter Flüchtlinge. Bericht an Verf. als Mitglied der AG Wissenschaft des Integrationsgipfels, Osnabrück, 27.3.2007.

gezielten Weiterbildung, Nach- bzw. Weiterqualifizierung im Kontext nachholender Integrationspolitik der verspätete Durchbruch noch gelingt – dann ist nicht auszuschließen, dass jedenfalls einzelne soziale Brennpunkte auch in Deutschland einmal ›französisches Feuer‹ fangen. Insgesamt gilt auch hier die Mahnung des ›Manifests der 60: Deutschland und die Einwanderung‹ aus dem Jahr 1994: je verspäteter die schon seinerzeit lange überfälligen Reformen, desto einschneidender, kostspieliger und möglicherweise auch ergebnisärmer ihre Wirkungen.<sup>162</sup>

## ANHANG

Beispiele für einschlägige Mahnungen und Warnungen im Rahmen kritischer Politikbegleitung vom Verfasser, stellvertretend auch für andere frühzeitig hier engagierte Wissenschaftler (s. Anm. 63):

*Klaus J. Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?, Berlin 1983, S. 119:* »Die gefährliche Neigung wächst, das in Grenzen wirtschaftlich und gesellschaftlich Notwendige für politisch unmöglich zu erklären. Ein solcher Kreislauf der Argumente aber könnte für die politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie dieser Republik schwerwiegende Legitimationsprobleme aufwerfen. Nicht minder gefährlich aber ist eine widerwillige Integrationspolitik, deren stärkste Motivation die soziale Angst vor denjenigen ist, die ›integriert‹ werden sollen, und die zugleich im politischen Entscheidungsprozeß durch jene wachsende ›Fremdenfeindlichkeit‹ behindert wird, deren Ursprung wiederum ganz wesentlich in der gescheiterten ›Rotationspolitik‹ selbst und nicht etwa ursächlich in blindwütigem Ausländerhaß zu suchen ist. Solange dieser Teufelskreis nicht durchbrochen wird, wächst der Problemdruck unablässig weiter.«

*Ders., Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen, Essen 1994, S. 93–100:* »Das parteiübergreifende Dementi, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, hat mehr als ein Jahrzehnt lang eine der brisantesten politischen Aufgaben tabuisiert und blockiert. Heute werden entsprechende Konzepte zum Teil schon weniger von aktiver Steuerungsabsicht als vom reaktiven Streben nach Schadensbegrenzung bestimmt. Das muß sich ändern. [...]

Nötig sind im vereinigten Deutschland verstärkte Bemühungen um die Eingliederung zugewanderter oder schon im Lande geborener Minderheiten, insbesondere im Bildungs- und Ausbildungssystem, und aktiver Minderheiten-

---

162 Hierzu besonders die Beiträge von Meinhard Miegel, Die Zukunft von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland, in: Bade (Hg.), Manifest der 60, S. 118–132 sowie von Ursula Boos-Nünning, Familie, Jugend, Bildungsarbeit, in: ebd., S. 164–179.

schutz auf gesetzlicher Grundlage, bis hin zu um gesellschaftliche Balance im Eingliederungsprozeß bemühten Strategien einer ausgleichenden Bevorzugung von andernfalls benachteiligten Minderheiten. Nötig sind transparente Konzepte für Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür bestehen schon lange: Das Grundgesetz (Art. 73, Nr. 3) gewährt dem Bund ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Einwanderung. [...]

Deutschland ist, darin sind sich alle Sachkenner einig, ein Land, das einerseits ein Übermaß an Zuwanderung fürchtet und doch auf lange Sicht kontinuierlich ein Mindestmaß an Zuwanderung braucht. Andernfalls könnte es nach der Jahrhundertwende zu dem gespenstischen Szenario eines mitteleuropäischen Bunkers mit schrumpfender und vergreisender Besatzung kommen und damit zu unübersehbaren Folgen für Arbeitsmarktentwicklung, für die Stabilität der sozialen Leistungssysteme im ›Generationenvertrag‹ und für den Sozialstaat insgesamt.

Wer aber Einwanderungspolitik betreiben will, soll nicht zuerst nach Zahlen, sondern nach Zielen fragen. Sie sind in umfassenden Konzeptionen zu formulieren für alle Problembereiche und Folgeprobleme des Wanderungsgeschehens: von befristeten Arbeitswanderungen über Daueraufenthalte ohne Einbürgerung bis hin zur definitiven Einwanderung und Einbürgerung. Ohne solche richtungweisenden Konzeptionen bliebe alle Migrationspolitik ziellos oder dazu verdammt, bloß defensiv zu sein. Dazu müssen die politischen Handlungsspielräume neu durchdacht werden; denn Wanderung und Eingliederung tangieren alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens. [...]

Konzeptionen für Migrationspolitik sollten in Auseinandersetzung mit vorliegenden, oft ungenutzten wissenschaftlichen Ergebnissen erarbeitet werden. Nötig dazu ist ein doppelter Dialog: einerseits zwischen den verschiedensten, oft ohne Kenntnis voneinander auf verwandten Feldern arbeitenden Forschungsrichtungen; andererseits zwischen ihnen und den verschiedensten Feldern der Praxis, auch im Blick auf Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungsprozeß. Dazu muß sich auf beiden Seiten viel ändern, wenn es nicht dahin kommen soll, dass ungenutzte handlungsorientierte Forschungsergebnisse und damit verlorene Handlungschancen erst dereinst von Wissenschaftshistorikern wieder entdeckt werden. [...]

Nötig für die Bewältigung der Zukunft im vereinigten Deutschland sind mithin, gerade auch im Blick auf das Thema Migration, umfassende Großkonzepte mit langfristigen Gestaltungsperspektiven für die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft, von Gesellschaft und Kultur. Notwendig dazu ist eine Generaldebatte zum Thema Zukunft, in der es um Antworten nicht für Legislaturperioden, sondern auf Generationen hinaus geht. Die Politik muß sich endlich dieser Herausforderung stellen.«

*Ders., Tabu Migration: Belastungen und Herausforderungen in Deutschland, in: ders. (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994, S. 19–21:* »Fremdenfeindliche Abwehrhaltungen haben [...] auch zu tun mit einer heute schon historischen Bringschuld bundesdeutscher Politik. Sie kommt aus dem Versteckspiel mit der Wirklichkeit im für die Gestaltung der Einwanderungssituation verlorenen Jahrzehnt der 1980er Jahre. Es ist spät geworden in der Diskussion um Einwanderung und Eingliederung in Deutschland: Anfang der 1980er Jahre wurde bereits gefragt, ob es für die hier anstehenden Aufgaben noch ›fünf vor zwölf‹ oder schon ›fünf nach zwölf Uhr‹ sei. Geschehen ist seither wenig. Wie spät mag es heute sein? [...].

Mit der unregelmäßigen Einwanderung und der demagogischen Auseinandersetzung darüber wuchs die Angst vor den Fremden. Als die Angst von ›unten‹ auf die Konzeptionslosigkeit von ›oben‹ traf, schlugen ›unten‹ Irritationen, Frustrationen und soziale Ängste um: bei den einen in politische Apathie bzw. ›Politikverdrossenheit‹, bei anderen in gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit bzw. fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz. Das waren nicht etwa nur unvermeidbare Folgen von Einwanderung und Eingliederung, sondern auch vermeidbare Folgen ihrer mangelnden politischen Gestaltung.

Längst überfällig ist für alle Problembereiche und Folgeprobleme des Wanderungsgeschehens eine umfassende, auf klare Rechtsgrundlagen gestützte Politik für Migration, Integration und Minderheiten. [...] Voraussetzung dazu sind Gesamtkonzepte, hervorgegangen aus einer offenen Generaldebatte über die Zukunft von Bevölkerung, Wirtschaft, Politik und Kultur in Deutschland. Eine solche Debatte ist belastet durch politische Versäumnisse, unausgetragene Konflikte, verkrampfte Positionen und das mangelnde, bestenfalls in wechselseitiger Schuldzuschreibung akzeptierte Eingeständnis verlorener Handlungschancen im vergangenen Jahrzehnt und früher. Im gemeinsamen Interesse an der Gestaltung der Zukunft und an der Sicherung von sozialem Frieden und kultureller Toleranz im Innern muß es gelingen, konsensfähige Perspektiven zu finden. [...] Jede weitere politische Erkenntnisverweigerung oder Tabuisierung, jede defensive Verdrängung oder Vernachlässigung dieses innenpolitisch brisanten Themas, jede weitere Flucht aus der Handlungsverantwortung aus Angst vor dem Bürger als Wähler käme fahrlässiger Selbstgefährdung gleich.«

*Ders., Ausländer – Aussiedler – Asyl, München 1994, S. 219f.:* »Der Einwanderungssituation selbst aber muß legislativ entsprochen werden durch ein für beide Seiten, Aufnahmegesellschaft und zugewanderte Minderheiten, gleichermaßen transparentes Rechtsgebäude für die Gestaltung von Lebensperspektiven. Sie muß eingebettet sein in eine integrale wirtschafts-, sozial- und kulturpolitische Gesamtkonzeption für Migration, Integration und Minderheiten [...]. Allen naiven Vorstellungen vom sich vermeintlich ganz von selbst regulierenden, weil gewissermaßen naturwüchsig friedlichen gesellschaftlichen Ausgleich multikultureller, polyethnischer und ethno-sozialer Spannungen bzw. sogar ihrer

historischen Selbsterledigung im Prozeß der ›Modernisierung‹ zum Trotz sind gerade für die Spannungsfelder der Einwanderungssituation begleitende Beobachtung und aktive Gestaltung unabdingbar.«

*Ebd., S. 237f.*: »Viele, die in Deutschland politische Verantwortung tragen, haben die Spielregeln der Einwanderungssituation noch immer nicht gelernt. Sie werden sich etwas einfallen lassen müssen, das die Wege zur Partnerschaft in der Einwanderungsgesellschaft offen hält, sonst drohen Spannungen und Konflikte, die die politische Kultur in diesem Land von Grund auf verändern können – und für die dann rückblickend wieder niemand verantwortlich gewesen sein will [...]. Nachhinkende Reparaturpolitik kann nicht ersetzen, was in der Einwanderungssituation an vorausschauender Gesellschaftspolitik für Migration, Integration und Minderheiten fehlt.«