

**Klaus J. Bade**  
**Das Zuwanderungsgesetz vom 1.1.2005:**  
**Chancen und Grenzen der Steuerung.**

Vortrag aus Anlaß der Verleihung der Möser-Medaille der Stadt Osnabrück  
im Friedenssaal des Rathauses am Handgiftentag, 3.1.2005.

*(Es gilt das gesprochene Wort)*

Lassen Sie mich beginnen mit unserem auch Stadt und Region Osnabrück einschließenden wissenschaftlichen Engagement. Dabei war für uns und für mich selber natürlich auch die Begegnung mit dem Namensgeber der hier in Rede stehenden Medaille, *Justus Möser*, unausweichlich. An ihm kommt in Osnabrück sowieso keiner vorbei, weil er nachgerade zu jedem Thema seiner Zeit, aber auch zu über seine Zeit hinausweisenden Themen allerlei mehr oder minder Bemerkenswertes geschrieben hat. So auch, man höre und staune, über *Chancen und Grenzen der Migrationssteuerung*.

Seine Äußerungen zur überseeischen *Auswanderung* sind dabei nicht sonderlich belangvoll. Das kann nicht wunder nehmen; denn dieses Thema war zu seiner Zeit in der Tat noch nicht so von Belang. Und er konnte nicht ahnen, daß das Osnabrücker Land Mitte des 19. Jahrhunderts einmal die Region mit der höchsten Auswanderungsintensität in Deutschland werden sollte.

Möser hatte vielmehr zwei andere grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen im Auge – *Wanderarbeit* und *Wanderhandel*, nämlich einerseits die ‚*Hollandgänger*‘ und andererseits die ‚*Tödden*‘ aus dem nördlichen Münsterland.

Die *Hollandgängerei* aus dem Osnabrücker Land, dem Emsland, Cloppenburg und Vechta hatte, gemessen an der Bevölkerungszahl des Ausgangsraumes zum Teil gewaltige Dimensionen: Der Anteil des Hollandgangs an der Gesamtbeschäftigung in den Ausgangsräumen erreichte bis zu 26 Prozent.

Vom frühen 17. Jahrhundert bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus zogen in jedem Frühjahr auf bestimmten Pfaden Zehntausende aus der ländlichen Unterschicht als Grasmäher, Heuwender und Torfstecher nach Holland und Westfriesland.

Diese dort abschätzig ‚*Moffen*‘ genannten und auf den ‚*Moffen-*, oder ‚*Poepenmärkten*‘ angeworbenen nordwestdeutschen ‚*Gastarbeiter*‘ der Frühen Neuzeit hatten harte Arbeitsschicksale: Sie standen in der Graswirtschaft und in den Hoch- und Niedermooren im Ganztagsakkord – von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang. Die Grasmäher schufteten nach dem vom sog. ‚*Schlagmann*‘ vorgegebenen rhythmischen Takt mit nur wenigen kurzen Pausen – im Juni bis zu 16 Stunden täglich.

Geschlafen wurde in Heuschobern und zugigen Torfhütten in meist durchnässter Kleidung. Das führte oft zu Rheuma, Lungenerkrankheiten und von Moskitos übertragenen Fiebererkrankungen, unter ihnen auch das berüchtigte, in den Herkunftsgebieten der Hollandgänger als ‚Emsland-Malaria‘ gefürchtete Sumpffieber. Nicht selten kam es zu Todesfällen, wenn trotz des auszehrenden Fiebers im Akkord weiter gearbeitet wurde.

Hintergrund dieses mehr als zwei Jahrhunderte überdauernden Wanderungssystems war eine nachhaltige Störung der demo-ökonomischen Balance im Ausgangsraum: Ergebnis des starken Anwachsens ländlicher Unterschichten war ein dramatisch zunehmendes Mißverhältnis im Wachstum von Bevölkerung und Erwerbsangebot – zu viele Menschen, zu wenig Arbeit.

Möser wußte das und sah im Hollandgang einen – wenn auch riskanten – Ausweg aus dem Dilemma. Er nahm, wie Winfried Woesler eruiert hat, die anhaltenden Proteste gegen diese Form der saisonalen Arbeitswanderungen deshalb beschwichtigend hin und beschrieb, wie wir heute sagen würden, transnationale Mobilität als Regelfall:

„Es gehen jährlich über zwanzig tausend Franzosen nach Spanien, um den Spaniern in der Erndte zu helfen. Eben so viele Brabänder gehen in der gleichen Absicht nach Frankreich. Eine nicht geringere Menge Westphälinger geht den Holländern und Brabändern zu Hülfe; und mittlerweile kommen die Schwaben, Thüringer und Baiern nach Westphalen, um unsre Mauren zu verfertigen; die Italiäner weissen unsere Kirchen und versorgen uns mit Mausefallen; die Tyroler reinigen unsere Teiche; die Schweizer gehen nach Paris, um den Franzosen die Thür zu hüten oder die Schuh zu putzen; und so wandert eine Nation zur andern, um bei ihr des Sommers ein Stück Brod zu verdienen, was sie des Winters zu Hause verzehre...“ (Woesler, Möser, 19)

Möser sorgte deshalb für eine liberale Haltung der Behörden gegenüber dem mißliebigen Phänomen des Hollandgangs und konnte gegenüber penetranten Klagen auch durchaus zynisch werden. Das galt etwa für sein gegen die Klage über die hohen Krankheits- und Todesfälle beim Hollandgang der Heuerleute in Stellung gebrachtes Argument, daß doch die hohe Opferbilanz des Hollandgangs schließlich die demographische Balance nicht sonderlich tangiere, zumal doch schließlich „die Heuerlinge sich schneller vermehrten als die Grundbesitzer“. (Woesler, Möser, 21)

Weniger aufgeschlossen als gegenüber den Arbeitswanderungen der Hollandgänger war Möser gegenüber dem gleichermaßen aus sozialer Not geborenen Wanderhandel der sog. ‚Tödden‘ aus dem nördlichen Münsterland.

Deren rangniedrigste Gruppe, die hausierenden ‚Packenträger‘ machten mit ihren Galanteriewaren der heimischen Leinenproduktion Konkurrenz. Sie saugten damit Kapital vom Markt und schufen ein mißliebiges ‚Modebewußtsein‘ auf dem Lande, das mit den heimischen Produkten nicht zu befriedigen war. Das war Möser ein Dorn im Auge:

„Die Packenträger sind der Verderb des ganzen Landes“, fluchte Möser einigermmaßen überzogen, „der Packenträger ist der Modekrämer der Landwirtinnen und verführt sie zu Dingen, woran sie ohne ihn niemals gedacht haben würden.“ (Oberpenning, Möser, 273)

Dem in diesem Sinne verfluchten Phänomen des Wanderhandels widmete Möser nicht nur seine drei Traktate ‚Klage wider die Packträger‘, ‚Schutzrede der Packenträger‘ und ‚Urteil über die Packenträger‘. Er sorgte auf dem Verordnungswege auch für den Versuch massiver Beschränkungen der unliebsamen wandernden Handelskonkurrenz von jenseits der Grenzen des Hochstifts. Und wenn die Tödden nicht so hochmobil, so straff organisiert und mit ihren geheimen Zeichen und Sprachen nicht so erfolgreich gegen Spitzel geschützt gewesen wären – dann hätten sie die restriktiven Verordnungen glatt aus dem Markt gedrängt.

Aber die Tödden haben Möser überlebt. Einige stiegen zu bedeutenden Groß- und Fernhändlern auf. Davon zeugen heute noch klingende Namen wie C & A Brenninckmeier, aber auch Hettlage, Boecker, Lampe oder Voss, wie Hannelore Oberpenning in ihrer von mir am IMIS betreuten Dissertation gezeigt hat.

Summa summarum: Auch Möser mußte lernen, daß Zuwanderungsverordnungen die migratorische Wirklichkeit mitunter nur bedingt zu verändern mögen.

\* \* \*

Damit aus der Frühen Neuzeit zurück in die Gegenwart – zur Frage nach Chancen und Grenzen der Zuwanderung am Beispiel des Zuwanderungsgesetzes, das seit vorgestern, also seit dem 1.1. 2005 rechtskräftig ist.

Das gerade drei Tage alte und zu Recht als historisch bedeutsam bewertete Baby Zuwanderungsgesetz ist bekanntlich Ergebnis eines etwas gestörten politischen Zeugungsprozesses und wurde überdies schon in pränatalem Zustand immer wieder attackiert. Es fehlen ihm deshalb einige wichtige Organe, wie z.B. das Punktesystem – aber das Zuwanderungsgesetz ist auch in dieser Form eine begrüßenswerte, wenn auch etwas späte und im Ergebnis noch verbesserungsfähige Geburt.

Die Frage von Chancen und Grenzen der Steuerbarkeit von Migration und Integration will ich hier nur an *zwei Beispielen* diskutieren und dann daraus einige Spielregeln ableiten.

*Beispiel 1* beleuchtet ein Handicap, das das Baby Zuwanderungsgesetz von seinen zerstrittenen Eltern geerbt hat und das ohne Not durch bessere Konzepte hätte ersetzt werden können: Es ist das, was die deutsche Verwaltungslyrik ‚Anwerbestoppausnahmereverordnung‘ nennt und was deutschen Unternehmen ohne große Personalabteilungen als bürokratisches Gespenst Alpträume macht.

*Beispiel 2* ist ein nicht minder verwaltungspoetisch klingender Begriff, an dem ich allerdings selber schuld bin – die ‚*nachholende Integration*‘.

### Beispiel 1: (Die ‚Anwerbestoppausnahmereverordnung‘)

Diese vermeintlich segensreiche, in Wirklichkeit höchstkomplizierte und für Fehlsteuerungen anfällige ‚Anwerbestoppausnahmereverordnung‘, kurz ASAV genannt, wurde ersonnen, um den ‚Anwerbestopp‘ von 1973 nicht zu einem Würgeisen (Garotte) um den Hals der unternehmerischen Wirtschaft werden zu lassen; denn die war und ist nach wie vor auf einen gewissen Zufluß an ausländischer Arbeitskraft angewiesen.

Die ASAV gibt nach wie vor in jedem Jahr 200.000 – 300.000 ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen aus Drittstaaten außerhalb der EU die Gelegenheit, befristet nach Deutschland zu kommen. Sie bietet aber auch Ausnahmeregelungen für Migranten, die auf Dauer bleiben können, weil ihre dauerhafte Zuwanderung im öffentlichen Interesse ist. Das gilt z.B. für *Spitzensportler*, nach denen dieses fußballwütige Land zumindest ebenso dürstet wie nach höchstqualifizierten Spitzenkräften für Wirtschaft und Wissenschaft.

Im Hintergrund steht nicht etwa ein flexibles, sondern ein hochbürokratisches, undurchsichtiges und zum Teil von abenteuerlichen Entscheidungsabläufen abhängiges Regelungssystem. Es dominieren dabei gerade nicht die Qualifizierten oder sogar Höchstqualifizierten, die wir so dringend brauchen, nachdem wir so lange unzureichend Qualifizierte ins Land gelassen haben.

Angeblich brauchen wir z.B. jedes Jahr aufs Neue mehr als tausend sog. ausländische ‚Spitzenköche‘, wie immer es auch um deren Qualifikation bestellt sein mag.

*Möser* hätte sofort zur Feder gegriffen, zuerst drei Traktate geschrieben und abgewogen: ‚Klage wider die ausländischen Spitzenköche‘ – ‚Schutzrede der Spitzenköche‘ – ‚Urteil über die Spitzenköche‘. Und dann hätte er sogleich eine Verordnung ersonnen, die vielleicht stärker an den tatsächlichen Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft orientiert gewesen wäre als die ‚Anwerbestoppausnahmereverordnung‘.

Von den über die ASAV einreisenden *Spargelstechern* und *Wein-Erntearbeitern* will ich hier gar nicht reden. *Möser* hätte sie wohl erst gar nicht zugelassen angesichts einer so großen Zahl von unqualifizierten und deshalb arbeitslosen inländischen Spargelstecher- und Weinlesekandidaten, ob nun mit oder ohne Migrationshintergrund. Aber Spargel und Weinernte wären für *Möser* im Osnabrücker Raum ohnehin keine erstrangigen Probleme gewesen.

Was aber ist bei einer amtlichen Zahl von mehr als 4 Millionen und einer realitätsbezogenen Zahl von mehr als 6 Millionen Arbeitslosen, darunter eine in die Millionen gehende Zahl von unqualifizierten inländischen Dauerarbeitslosen mit und ohne Migrationshintergrund mit den bis zu 6.000 sog. ‚Schaustellergehilfen‘, die jährlich über die ASAV aus dem Ausland hereingeholt werden müssen? Kann denn bei uns keiner mehr ein Karussell anschieben, wenn er sonst nichts gelernt hat?

Will sagen: Die ASAV ist ein unserer Dynamik am Arbeitsmarkt heute längst nicht mehr entsprechendes und für Steuerungszwecke weitgehend ungeeignetes Instrument. Es sollte möglichst bald durch ein besseres und flexibleres System ersetzt werden. Ideen und Konzepte dafür gibt es genug.

Ein solches Konzept wurde im Oktober vergangenen Jahres vorgeschlagen vom Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, dessen Stellv. Vorsitzender ich bis zu seinem Ende am 31.12.2004 war. Es war das flexible System der sog. ‚Engpaßdiagnose‘ am Arbeitsmarkt. Es wurde von der Wirtschaft und zugleich vom DGB begrüßt. Das will schon etwas heißen.

Verschiedene innenpolitische Sprecher der Parteien hingegen reagierten nach der bekannten Regel: „Erst schießen, dann fragen“ – präziser gesagt: „Vor Lektüre vernichten“. Unser Vorschlag wurde, zum Teil wider besseres Wissen, als offenes Zuwanderungskonzept vorgeführt. Damit wurde eine populistische Kampagne losgetreten, mithilfe derer wir sicherheitshalber erst einmal öffentlich hingerichtet wurden. Nun, mit diesem Risiko muß man als Politik- bzw. Regierungsberater leben und gegebenenfalls auch mal sterben. – Aber vielleicht gibt es eine Wiederauferstehung in anderem Gewand.

### **Beispiel 2: Die ‚nachholende Integration‘**

Das Beispiel der ‚nachholenden Integration‘ lehrt, was mit gesellschaftspolitisch wichtigen Innovationen geschehen kann, wenn sie bei der Verwandlung in Gesetze und Rechtsverordnungen in die Mühlen der Bürokratie geraten ohne zureichende Rückkopplung an Wissenschaft und Praxis. Der zugegebenermaßen etwas verkorkte Begriff der ‚nachholenden Integration‘ war mir in einem Anfall semantischer Erschöpfung in die Feder bzw. in die Tastatur gerutscht und entfaltete fortan ein sonderbares Eigenleben – und das kam so:

Das Zuwanderungsgesetz ist ja bekanntlich auch ein Integrationsgesetz, worauf auch die niedersächsische Landesregierung entschieden Wert gelegt hatte. Schon der Entwurf des wichtigen und nötigen Gesetzes aber wußte nicht so recht, was *Integration* eigentlich sei. Es gab demzufolge auch keine exakte Definition, an der sich Rechtsverordnungen und zielführende Maßnahmen hätten orientieren können, z. B. im Bereich der Integrationskurse; ganz zu schweigen von größeren Erhebungen über den Umfang des Bedarfs an „nachholender Integration“.

Der von mir in die Diskussion gebrachte Begriff fand seinen Weg in die Regierungserklärung des Bundeskanzlers. Fortan wurde er als Worthülse weitergetragen, so, als sei sein Inhalt selbstverständlich – nach dem bewährten Modell: Steht etwas in Texten der höchsten Kommandoebene bzw. der ‚Basta‘-Ebene, dann wird das eben umgesetzt. Und das ging – während der Amtsschimmel dreimal wieherte – wie folgt:

Statt zunächst einmal rückzufragen, was denn ‚nachholende Integration‘ eigentlich sei, einigte man sich darauf, daß damit sicher *Sprachkurse* gemeint seien. Schon das war eine indirekte Kürzung des Bedarfs an integrationsfördernden Hilfestellungen; denn heute weiß jeder, daß Sprachkurse zwar entscheidend wichtig sind, für Integrationsförderung allein aber nicht genügen. – Egal, man einigte sich auf Sprachkurse. Da wieherte der Amtsschimmel zum ersten Mal.

Der Bedarf an solchen Angeboten aber wurde nicht erhoben, sondern über den Daumen gepeilt – man mußte ja schließlich irgendwie zu anschlussfähigen Zahlen für den Haushalt 2005 kommen. Da wieherte der Amtsschimmel zum zweiten Mal.

Über den Amstsdamen wurden für sechs Jahre ca. 300.000 Plätze für Sprachkurse zur ‚nachholenden Integration‘ angepeilt, macht jährlich ca. 50.000 Plätze. Sollte es größeren Bedarf geben, dann könnten bei der Erstintegration ungenützte Plätze hinzu kommen, was bei den rückläufigen Zuwandererzahlen durchaus möglich ist. So weit, so gut, aber der Schimmel hatte noch eine dritte Gelegenheit zum Wiehern:

Bekanntlich weiß jeder Pädagoge, daß Lernen aus freiem Entschluß nachhaltigere Folgen hat als Lernen unter Zwang. Aber was wurde unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ aus dem Konzept der ‚nachholenden Integration‘? Zumindest teilweise ein strafbewehrtes Nachsitzkonzept:

Denn es wurde besonders Wert gelegt auf den *verpflichtenden* Charakter der Maßnahme: Wer der Ausländerbehörde unzureichend integriert erscheint ausweislich seiner schlechten Sprachkenntnisse im Behördendialog, der oder die kann zur Teilnahme an Maßnahmen der ‚nachholenden Integration‘, also an Sprachkursen, verpflichtet werden. Folgt er oder sie der Verpflichtung nicht, dann drohen Sanktionen – von der Kürzung der Sozialleistungen bis zu Problemen bei der Verfestigung des Aufenthaltsstatus.

Aber: Verpflichten kann man nun mal keine EU-Bürger, auch nicht assoziierte Türken, gleich welcher Generation – und obendrein nur Empfänger staatlicher oder kommunaler Transferleistungen; denn wer zahlt, schafft an. Da wieherte der Amsschimmel zum dritten Mal; denn die ‚nachholende Integration‘ gerät unter Umständen, d.h. wenn nicht korrigierend nachgesteuert wird, zu einer integrativen Wunderwaffe zur Besserung von im Deutschen radebrechenden Sozialhilfeempfängern aus Drittstaaten oder gar aus der Dritten Welt. So war das eigentlich nicht gedacht.

### **3. Zu den angekündigten *Spielregeln* – vier insgesamt – für den Umgang mit Chancen und Grenzen der Steuerbarkeit von Migration und Integration:**

**Spielregel 1:** Man muß immer zweierlei auseinander halten: Konzept und Prozeß, also Gestaltung und Entwicklung. In den Konzeptbereich gehören die Maßnahmen, die auf *Steuerung und Begrenzung* zielen. In den Entwicklungsbereich gehört auch die *Eigendynamik* von Migrations- und Integrationsabläufen, die nur bedingt steuerbar ist.

Darum ist die neue Diskussion über ‚*Multikulti*‘ oft absurd, weil Politik und gesellschaftliche Realität verwechselt werden: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Land mit kultureller Vielfalt geworden, ob man das so wollte oder nicht. Was für die politische Gestaltung zählt ist, die gesellschaftliche Realität, die man in einem liberalen Rechtsstaat nicht rückwirkend verändern kann.

Wenn heute posaunt wird ‚der *Multikulturalismus*‘ sei gescheitert, dann können damit ja nicht die realen gesellschaftlichen Verhältnisse gemeint sein, sondern nur jene sozialromantischen Konzepte, die in Deutschland – im Gegensatz zu den Niederlanden – doch nie Regierungspolitik waren.

Was aber die gesellschaftliche Entwicklung selber angeht, so war für alle schon vor langer Zeit erkennbar, daß der Weg zur *kulturellen Vielfalt* alles andere sein würde als eine fröhliche Rutschbahn in ein buntes Paradies.

Daß das den *Niederländern* erst relativ spät aufgefallen ist, hat damit zu tun, daß man in den Niederlanden – im Gegensatz Deutschland – in der Tat lange aktiv ein *Multikulturalismus-Konzept* verfolgt hat als regierungsamtliche Praxis. Es war das sog. Säulen-Modell, in das man noch eine Säule ‚Ethnizität‘ hineingestellt hatte – was dann das Auseinanderdriften in Minderheiten nur noch mehr beförderte. Deswegen war das Erwachen aus diesem Traum um so härter.

Aber die deutschen Bundesregierungen, gleich welcher Couleur, haben diesen Traum nie geträumt. Sie haben vielmehr in Sachen Migration und Integration lange entweder Alpträume gehabt oder überhaupt nicht geträumt und nur tief geschlafen. Deswegen sollte man beim Aufwachen das eigene Sichtfeld nicht unnötig mit dem der Niederländer verwechseln.

**Spielregel 2:** Unzureichend bewußt ist den meisten, daß Integration ein Prozeß ist, der grundsätzlich beide Seiten verändert, die Aufnahmegesellschaft wie die Zuwandererbevölkerung – von der allerdings ein bei weitem höheres Maß an Anpassung zu erwarten und zu fordern ist.

Das Echo der Diskussion um sog. ‚*Parallelgesellschaften*‘ in der Vorweihnachtszeit zeigte in aller Deutlichkeit noch einmal die ganze politische Ahnungslosigkeit in der Wahrnehmung der Wirklichkeit:

Keine Frage: Der internationale *fundamentalistische Terrorismus* ist eine dramatische Gefahr. Aber das ist nicht nur ein sicherheitspolitisches Problem, sondern auch ein Problem der Ursachenbekämpfung. Und die Ursachen liegen zweifellos nicht Deutschland selbst – abgesehen einmal von den von der Justiz zu lange zu sanft behandelten schwerstkriminellen mafiotischen ‚*Ethno-Clans*‘. Sie haben *tatsächlich* längst echte Strukturen von abgeschotteten ‚*Parallelgesellschaften*‘ ausgebildet, bis hin zu eigenen sog. ‚Friedensrichtern‘ und Strafvollziehern anstelle von Recht und Gesetz.

Die *friedliche Koloniebildung* im Einwanderungsprozeß aber hat mit solchen ‚Parallelgesellschaften‘ sehr wenig zu tun: ‚Klein-Istanbul‘ ist nicht mehr und nicht weniger, als es ‚Little Germany‘ in den Vereinigten Staaten des 19. Jahrhunderts war.

Und überall in den historischen Quellen gibt es die amerikanischen Klagen über diese Deutschen,

- die sich offenkundig nicht integrieren könnten und wollten,
- die im sog. ‚deutschen Mittelwesten‘ vielleicht sogar die amerikanische Kultur überformen wollten,
- die ständig in ihre ‚deutschen‘ Viertel einwanderten und
- die zum Teil in der dritten Generation noch immer im Englischen radebrechten...-

Und die gräßlichen Katholiken unter ihnen galten gar als eine Art konfessioneller ‚Landesverräter‘, für die ‚White Anglo-Saxon Protestants‘ eben so schlimm wie die Iren. Und was geschah?

Aus den eingewanderten *Deutschen in Amerika*, ob nun protestantisch oder ‚Landesverräter‘, wurden in der zweiten Generation *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.

Das illustriert ein kleines Reiseerlebnis aus der Gegend jenes ehemaligen ‚Deutschen Mittelwestens‘, des ‚German Midwest‘:

Ich war dort einmal von Bloomington/Indiana aus unterwegs auf der Suche nach dem Ort ‚New Harmony‘. Das ist eine ursprünglich einmal von frommen südwestdeutschen Siedlern unter dem Dorfnamen ‚Harmonie / Harmony‘ gegründete und später von dem englischen Sozialreformer Robert Owen übernommene und in ‚New Harmony‘ umgetaufte Siedlung, die heute noch besteht.

Als mir das Benzin auszugehen drohte, nahm ich eine Abfahrt in eine kleine Stadt. Da fielen mir Reklameschilder mit deutschen Firmennamen auf, wie etwa ‚Richard Muller’s Fast Food – Take away‘ oder ‚Rent a Car with the Kalbfleisch Brothers‘. Ich fragte den Mann an der Tankstelle: ‚I’m astonished about all that German names in your village‘, worauf der Amerikaner kopfschüttelnd entgegnete: ‚Wow, I never noticed that!‘ Ich fragte ihn: ‚And what is your name, Sir?‘ Er antwortete entrüstet: ‚My name ist Schmid. This is a very old American name!‘ Und auf seine Weise hatte der Tankwart schon Recht damit. – Die Lehre:

**Spielregel 3:** Man braucht viel Geduld für die Beobachtung und Einschätzung von Integrationsprozessen; denn Integration ist ein lange dauernder Kultur- und Sozialprozeß. 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 und sogar der dritten Generation.

Es geht also nicht um das Schreckbild von ‚Parallelgesellschaften‘, sondern um das Erlernen des Umgangs mit kultureller Differenz, mit *kultureller Vielfalt*: Die Amerikaner sprechen von ‚Diversity‘ unter einem gemeinsamen Dach. Das gilt heute auch für viele deutsche Firmen, von denen Politik in diesem Land eine Menge lernen könnte. – Aber das besagte gemeinsame Dach sollte man schon beschreiben können. Sonst wissen die Einwanderer und am Ende auch die Einheimischen nicht mehr, woran sie sind.

Die Amerikaner haben in Sachen ‚diversity‘ überdies zwei Momente für sich, die brüskierende Diskussionen über eingewanderte Minderheiten begrenzen und von denen wir lernen könnten:

Man hat in den Vereinigten Staaten wie in Kanada einen *positiven Migrationsbegriff*: Einwanderer sind Helfer von außen, die jährlich in großer Zahl zugelassen und auch gezielt angeworben werden, um die Wirtschaft in Gang zu halten. Man sucht sich dabei im Rahmen des Möglichen verständlicherweise auch die Besten und Paßfähigsten aus – nicht selten übrigens in Deutschland selbst. Und dafür hat man Gesetze – auch wenn der Handlungsspielraum wegen des freien Familiennachzugs kleiner geworden ist. Und man hat in den USA das ‚ethnic vote‘, also das Wahlrecht einer großen Zahl von Zuwanderern im Land. Das begrenzt aggressive politische Redensarten über Einwandererminderheiten.

In Deutschland haben wir dagegen einen *negativen Migrationsbegriff* – Zuwanderung als Bedrohung von außen. Und die meisten im Lande lebenden Einwanderer und ihre Nachfahren sind nach wie vor *Ausländer* und deshalb nicht wahlberechtigt. Man stelle sich

vor, von den knapp 1,9 Millionen Deutsch-Türken hätte eine Million das Wahlrecht in Deutschland. Dann würde hier sicher *anders* über den Islam diskutiert. Dabei hat die verzögerte Einbürgerung übrigens auch damit zu tun, daß wir über Jahrzehnte hinweg keine nationale Einbürgerungskultur mit klarem Forderungskatalog entwickelt haben. Auch das sollte sich nachhaltig ändern.

**Spielregel 4:** Die Handlungsspielräume sind begrenzt. Das hat seinen Grund u.a. in der ohnehin laufenden starken, derzeit bei knapp 200.000 Personen pro Jahr liegenden Zuwanderung mit Bleibeabsicht unter dem Schutz der Gesetze. Da war qualitätsorientiert bislang wenig zu steuern.

Das fängt beim Familiennachzug an und geht über Spätaussiedler und Asylsuchende weiter bis zu Juden aus der GUS. Wenn man aber – als demographische Regelerwartung – von einem nötigen positiven Zuwanderungssaldo von 200.000 bis 250.000 Menschen pro Jahr ausgeht, dann ist ein Steuerungsbereich zur Gestaltung beruflich-sozial profilierter Zuwanderung logischerweise fast gar nicht mehr vorhanden.

Das neue Zuwanderungsgesetz eröffnet hier – z.B. bei den Spätaussiedlern im Blick auf die Sprachprüfungen auch für mitreisende Familienangehörige nichtdeutscher Herkunft – gewisse Steuerungsmöglichkeiten. Der Handlungsspielraum für Steuerung könnte insgesamt größer werden, wenn sich der stark rückläufige Trend bei der Zuwanderung von Asylsuchenden und Spätaussiedlern fortsetzen und auch die neuerdings unter Druck geratene Zuwanderung von Juden aus der GUS schrumpfen sollte. Aber das ist noch nicht abzusehen.

\* \* \*

Man sieht jedenfalls: Die Chancen zur Steuerung von Zuwanderung sind noch begrenzt. Um so wichtiger ist es, bei Migrations- und Integrationspolitik auf der Grundlage des neuen Zuwanderungsgesetzes die folgenden Punkte zu beachten:

- a) Man sollte bei künftigen Zuwanderungen jedweder Art im wohlverstandenen Eigeninteresse im Rahmen des Möglichen mehr auf die beruflich-soziale Paßfähigkeit und damit vor allem auf die Qualifikation von Zuwanderern achten. Die muß nicht immer erst mühevoll und teuer hierzulande nachgebessert und kann auch im Ausland schon vorbereitet werden.
- b) Man kann auch mit großzügig bemessener und vor allem bedarfsorientierter ‚nachholender Integration‘ einige, aber keineswegs alle Versäumnisse der Vergangenheit korrigieren.
- c) Man sollte deshalb solche Versäumnisse bei der Erstintegration tunlichst vermeiden und deshalb die vom Zuwanderungsgesetz eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten im Zweifelsfalle lieber zu generös als zu zurückhaltend nutzen.
- d) Bei der vielzitierten ‚Konkurrenz um die besten Köpfe‘ sollten wir beachten, daß das im Saldo für Deutschland derzeit mehr ein Verlustgeschäft ist: In starkem und offenkundig zunehmendem Maße wandern viele unserer ‚besten Köpfe‘ dauerhaft ins Ausland ab. In der Zuwanderung überwiegt die Zahl von unzureichend Qualifizierten. Und viele der weltweit Besten machen inzwischen einen Bogen um dieses Land. Deshalb droht

Deutschland in der Konkurrenz um die ‚besten Köpfe‘ selber ein ‚Brain drain‘-Fall zu werden. Auch das sollte sich schleunigst ändern.

- e) Der ‚Kampf um die besten Köpfe‘ aber ist nicht nur eine Frage der migratorischen Konkurrenz. Er muß auch im Inneren geführt werden. Und das gilt nicht nur für die Elitenförderung. Wir müssen tiefer ansetzen:

Wir haben ein problematisches, weil einseitig orientiertes sog. ‚meritokratisches‘ Bildungssystem, in dem es an sozialer Gerechtigkeit fehlt, will sagen: Bei dem Bemühen um die gerechte, d.h. gleiche Bewertung von gleichen Leistungen wird viel zu wenig der mitunter sehr ungleiche soziale Hintergrund berücksichtigt, vor dem diese Leistungen erbracht werden. Das kostet uns jährlich zahllose Opfer an den Schulen und schon im vorschulischen Bereich. In keinem anderen Land Europas schlägt die soziale Herkunft der Kinder so unmittelbar auf ihre schulischen Leistungen durch wie in Deutschland.

Am härtesten betroffen sind dabei, wie wir und andere nachgewiesen haben, die Kinder aus Zuwandererfamilien. Das widerspricht grundlegend den geradewegs umgekehrten Erfahrungen z.B. in Kanada und Neuseeland, wo die Zuwandererkinder zum Teil sogar besser abschneiden als die einheimischen. Wir können und dürfen uns diese menschlich, sozial und volkswirtschaftlich unsäglich törichte und verhängnisvollen Opfer an den Schulen nicht länger leisten.

Was aber das neue Zuwanderungsgesetz selbst anbelangt, so bleibt, trotz mancher Schwächen und Umsetzungsprobleme, festzuhalten:

Migrations- und Integrationspolitik sind in einem Einwanderungsland Zentralbereiche der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Kulturpolitik.

Vor diesem Hintergrund ist dieses Gesetz, als Teil der Reformpolitik, ein gewaltiger Schritt voran. Wie groß und folgenreich dieser Schritt war, wird man erst in einigen Jahren ermessen können.

#### **Ich komme zum Schluß:**

Ich danke dem Rat der Stadt Osnabrück für die mit der Möser-Medaille verbundene Anerkennung meiner und auch unserer Bemühungen auf den verschiedensten Ebenen.

Wir sind unseren Weg nicht allein gegangen.

Ich danke deshalb an dieser Stelle auch der *Universitätsleitung* und dem Wissenschaftsministerium für die bereitwillige Förderung unseres Instituts von Beginn an.

Zu danken habe ich aber auch zahlreichen *Stiftungen und Förderungseinrichtungen* für umfangreiche Förderungen und für Freistellungen zu Forschungszwecken – von der Deutschen Forschungsgemeinschaft über die Volkswagen Stiftung und die Fritz-Thyssen-Stiftung bis hin zur schweizerischen Stiftung Bevölkerung Migration und Umwelt, dem Wissenschaftskolleg zu Berlin und der Niederländischen Akademie der Wissenschaften.

Ohne diese Drittmittel hätten wir am IMIS in der Universität Osnabrück, nicht so durchstarten können zu der internationalen Geltung, die uns heute von allen Seiten bescheinigt wird.

Ich danke den *Kollegen und Mitarbeitern am IMIS*: Ohne ihre stete Leistungsbereitschaft hätten wir nicht geschafft, was wir gemeinsam erreicht haben.

Und ich danke meiner Lebensgefährtin Dr. Susanne Meyer, der Direktorin des Tuchmacher Museums Bramsche, ohne deren Unterstützung und Geduld ich das auch selber so nicht durchgestanden hätte.

Wir am IMIS werden mit den die Kultur von Stadt und Region tragenden Kräften weiter eng zusammenarbeiten. Wir werden dabei mit unserem Rat und, wo nötig, auch mit unserer Kritik nicht sparen.