

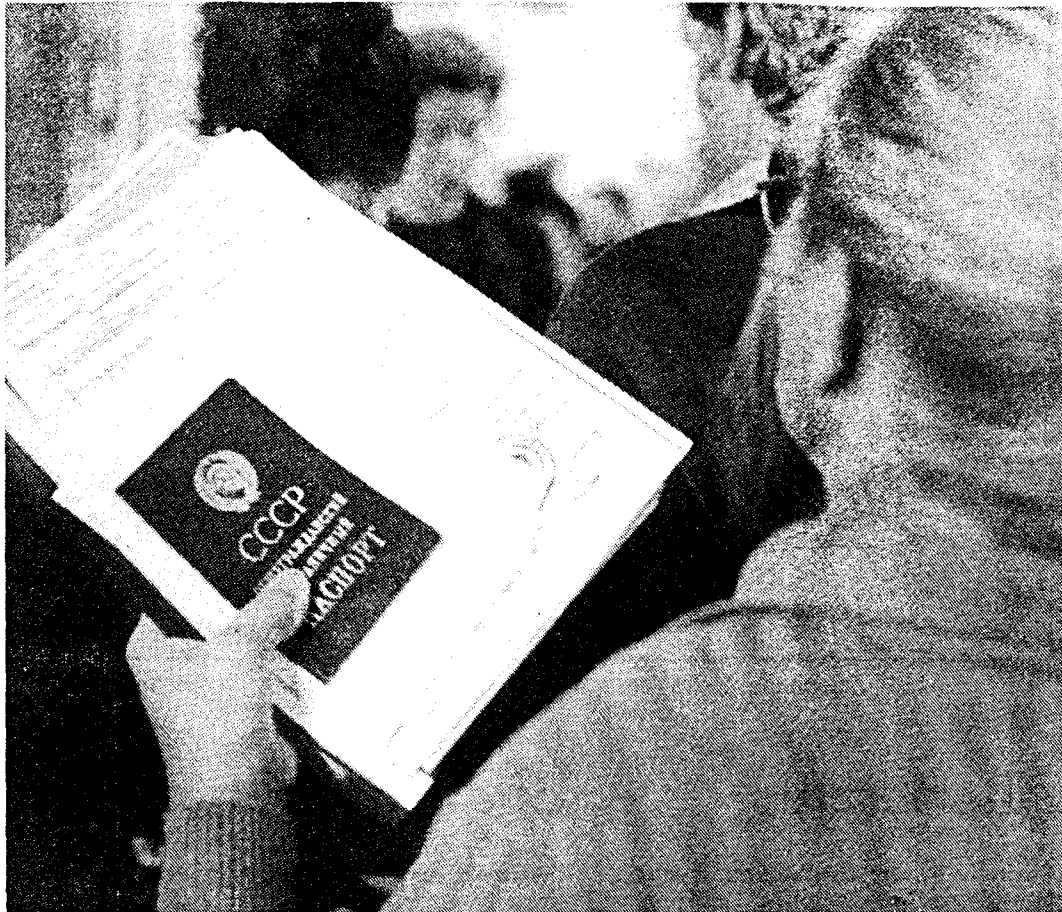
Deutsche, Bindestrich- Deutsche und »Deutschländer«

Von Klaus J. Bade



Alte Formeln stimmen nicht mehr: Im Problemfeld der Einwanderersituation werden noch Begriffe wie Einheimische und Ausländer fragwürdig. Das Problem der Einbürgerung stellt sich in völlig neuen Dimensionen

Kinder von Ausländern (oben links), die ihrerseits längst schon Einheimische sind, sozusagen »Deutschländer«



Deutsche mit
ausländischem –
mit, wie in diesem
Fall (oben rechts),
einem Paß der
UdSSR

Deutsche mit
einem deutschen
Paß: Übersiedler,
einst als
»republikflüchtig«
denunziert und
verfolgt, aus der
Deutschen
Demokratischen
Republik (rechts)

Fotos: Hermine
Oberück, Veit
Mette und
Stefan Guth



Menschen in Bewegung bestimmen das Bild der Zeit: Ausreiseströme, Fluchtwellen, Großdemonstrationen, der mauerbrechende deutsch-deutsche Massenverkehr. Seit jener „Nacht der Nächte“, in der die Mauer in Berlin zum Steinbruch für Souvenirjäger wurde, dreht sich alles um die Einordnung der deutsch-deutschen Ereignisse in die verschiedenen Weltbilder. Dahinter stand für viele westlich der Mauer die überraschende Erinnerung an die Präambel des Grundgesetzes und die Frage, wie ihr Auftrag heute zu interpretieren sei, für andere wieder einmal jenes Tiefgründeln über deutsche Identität, das, wie der amerikanische Deutschland-Historiker Gordon C. Craig unlängst meinte, selbst schon ein Stück deutscher Identität geworden ist. Diesmal aber geht es nicht um raunende Selbstdeutung aus der Geschichte, sondern um das Abtasten von Handlungsspielräumen für die Gestaltung einer Zukunft, die nicht Sache der Deutschen allein sein kann; denn die Frage, was die Deutschen westlich und östlich des zu Bruch gegangenen Monstrums von 1961 miteinander anfangen wollen, können, dürfen, tangiert nicht nur deutsch-deutsche, sondern auch europäische und internationale Belange.

□

Wochenlang blieb das Zeiterlebnis bestimmt durch den Taumel der Begegnung mit den anderen Deutschen aus dem eingemauerten Staat. Die Freudentränen sind getrocknet. Alltag geworden ist auch die kleine Wiedervereinigung übers Wochenende. Es wird Zeit, zur Tagesordnung des großen Wanderungsgeschehens zurückzukehren. Darauf stand noch am Tag vor der „langen Nacht“ des 9. November die Diskussion um Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR, deren Abstimmung mit den Füßen Blamage und Verfall des Regimes der alten Männer hinter der Mauer beschleunigte. Auf Platz zwei der Tagesordnung abgerutscht waren damit die Aussiedler aus der Sowjetunion, aus Rumänien und Polen – zusammen mit den Übersiedlern weit mehr als eine halbe Million im bewegten 1989er Jahr.

Durch Über- und Aussiedlerdiskussion ganz von der Tagesordnung verdrängt worden ist das Weltflüchtlingsproblem: Es wird in der nach außen abgeschotteten Festung Bundesrepublik Deutschland ohnehin nicht als globales Ordnungsproblem, sondern nur in den vergleichsweise niedrigen Zahlen derjenigen wahrgenommen, denen es überhaupt gelingt, über die in Botschaften, Flughäfen und „Drittländern“ errichteten Barrieren hinweg vorzudringen bis an die Bollwerke der bundesdeutschen Gralsburg. Nach demagogischen Wahlkampfszenierungen ebenfalls aus dem Blickfeld geraten und erst als rechtspolitische Behandlungsmasse durch die Diskussion um das neue Ausländerrecht wieder in Erinnerung gebracht worden ist die bei weitem stärkste Minderheit: Es ist die aus der früheren „Gastarbeiterbevölkerung“ hervorgegangene „ausländische“ Einwandererbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Deutschen im Westen sind aus gegebenem Anlaß wie selten zuvor mit sich selbst beschäftigt und mit ihrer eigenen jüngsten Geschichte. Als stille Teilhaber an solcher Geschichte zählen, trotz Versäumnis durch Abwesenheit, im Sinne von Grundgesetz und Bundesvertriebenengesetz auch Deutsche aus der DDR und Bindestrich-Deutsche aus der Sowjetunion, aus Polen und Rumänien. Mangels deutscher Staatsangehörigkeit und Abstammung außen vor bleiben dabei unter den Zugewanderten ausgerechnet die am längsten anwesenden und deshalb einheimischsten aller „Fremden“ – die „ausländische Mitbürger“ genannten Bindestrich-Deutschen ohne Bürgerrechte. Sie haben einen Großteil ihres Lebens hier verbracht, sind als zweite Generation hier geboren beziehungsweise aufgewachsen, zum Teil schon erwachsen oder sogar selbst schon Eltern einer dritten Generation von „Deutschländern“.

Es gilt, mit lieb gewordenen Orientierungshilfen aufzuräumen. Alte Formeln stimmen nicht mehr. Im Problemfeld der Einwanderungssituation haben auch die herkömmlichen Begriffspaare „Einheimische – Fremde“ und „Deutsche – Ausländer“ jenseits rechtlicher Bestimmungskriterien an Orientierungskraft verloren: Neben einheimischen Deutschen stehen heute in der hier aufgewachsenen oder geborenen zweiten Generation nicht minder einheimische Ausländer beziehungsweise ausländische Inländer, längst nicht mehr Fremde mit deutscher Aufenthaltsgenehmigung, sondern als Deutsche mit fremdem Paß.

Einheimischen Deutschen und einheimischen Ausländern wiederum begegnen in der Einwanderungssituation die „Aussiedler“ genannten fremden Deutschen aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion. Sie haben, wie Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR, als Neubürger zwar keine Probleme mit der Staatsangehörigkeit. Sie haben aber oft um so gravierendere soziale und mentale Anpassungsprobleme, die es für einheimische Ausländer so nicht oder doch nicht mehr gibt und denen viele der Neubürger nicht gewachsen sind; will sagen: Einwanderer gibt es auch mit deutschem Paß.

□

Die Tiefenstaffelung der lange verdrängten Einwanderungssituation erzeugt, wie so oft in echten Einwanderungsprozessen, relativ unübersichtlich wirkende Problemlagen und Spannungslagen zwischen den verschiedensten Gruppen von „Einheimischen“ und „Fremden“. Dabei sind die einheimischen Ausländer in der Be-

gegnung mit asylsuchenden Flüchtlingen und mit den fremden Deutschen aus dem Osten heute schon häufiger auf der Seite der Bundesdeutschen zu finden. Deswegen auch können die Lebensperspektiven dieser einheimischen Ausländer mit Ausländerrecht und Ausländerpolitik allein nicht mehr bestimmt werden.

Aber auch für die Zukunft von Migration und Integration in der Bundesrepublik Deutschland, im EG-Europa und über seine Grenzen hinaus sind Ausländerrecht und Ausländerpolitik als solche nicht mehr genug. Die alte Frage, ob die Zukunft des Wanderungsgeschehens durch Ausländerrecht und soziale Integration auf Zeit zu bewältigen sei oder durch Einwanderungsgesetzgebung und Einbürgerung auf Dauer, ist falsch gestellt; denn die Alternative greift zu kurz. Der tiefgestaffelten Wirklichkeit kann nur durch gleichermaßen weitreichende Gestaltungsperspektiven entsprochen werden:

1. *Ausländerpolitik* allein bietet in der Tat keinen Weg aus der Sackgasse. Sie ist angemessen gegenüber *Gastarbeitern* im besten Sinne des Wortes, das heißt gegenüber ausländischen Arbeitnehmern, die in der Tat „Gäste“ auf dem Arbeitsmarkt bleiben, sich auf Zeit sozial integrieren und später wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren möchten. Das war bei der ersten Generation noch häufiger der Fall, nimmt aber selbst hier deutlich ab, wie die Rentenstatistik zeigt.

2. Ausländerpolitik ist das falsche Instrument gegenüber Ausländern, die nicht nur seit langem in der Bundesrepublik arbeiten und leben, sondern auch deutsche Staatsbürger werden wollen, als solche aufgenommen werden können und bereit sind, sich langfristig dem Assimilationsdruck im Einwanderungsprozeß zu stellen. Das gilt im Kontext der früheren Gastarbeiterbevölkerung besonders für die hier geborenen oder doch aufgewachsenen Bindestrich-Deutschen der zweiten bzw. schon dritten Generation. Es gilt aber auch ganz allgemein für die *Ausländerbevölkerung in der Einwanderungssituation*. Hier geht es um drastische *Erleichterungen der Einbürgerung*, auch um den Preis der doppelten Staatsangehörigkeit. Man kann das – im Gegensatz zur nach außen hin regelnden bzw. steuernden Einwanderungsgesetzgebung – auch *Einwanderergesetzgebung* nennen.

3. Es geht aber nicht um eine Entscheidung zwischen, sondern um eine *Verschränkung von beiden Gestaltungsperspektiven*: Versuche, die Ausländerbevölkerung nach Jahrzehnten ex post und abrupt vor Alternativen zu nötigen („Rein oder raus!“), wären unerträglich. Deshalb muß zwischen *Gastarbeiterexistenz* und *Einwandererexistenz* Handlungsspielraum offengehalten werden für *Daueraufenthalte ohne definitive Einbürgerung*. Gerade hier werden sich, auch vor dem Hintergrund der europäischen Integra-

tion, bis auf weiteres noch die meisten Lebensperspektiven treffen. Auch klassische überseeische Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten oder Kanada kennen diesen Status als „permanent resident“ (USA) oder „landed immigrant“ (Kanada). Ein Blick auf einige unserer europäischen Nachbarstaaten, die ebenfalls keine Einwanderungsländer im klassischen Sinne sind: Das kommunale Wahlrecht für Ausländer (unter ihnen auch viele Deutsche) wurde eingeführt: in Schweden 1976, in Dänemark 1980, in Norwegen 1983, in Holland 1985. Und auch in der EG wird wohl gelten, was hierzulande unlängst noch „Anschlag auf die Verfassung“ genannt wurde.

4. Nötig für alle Problembereiche und Folgeprobleme des Wanderungsgeschehens ist eine möglichst umfassende, auf klare Rechtsgrundlagen gestützte *Migrationspolitik* mit großer Reichweite – von befristeten Arbeitswanderungen und Daueraufenthalten ohne Einbürgerung über definitive Einwanderungen bis hin zum großen und fließenden Grenzbereich der multikausalen Fluchtwanderungen, denen ein in seiner Interpretation auf lupenreine politische Verfolgung verengtes Asylrecht nicht gewachsen ist. Damit wäre diese Republik rechtspolitisch vorbereitet für Herausforderungen der Zukunft im transnationalen Wanderungsgeschehen auch über die Grenzen des EG-Binnenmarktes hinweg. Das schließt weitsichtige *Einwanderungsgesetzgebung* ebenso ein wie eine vorausdenkende und vorausplannende, das heißt, nicht nur passiv verwaltende, sondern aktiv gestaltende *Einwanderungspolitik*.

Die geläufige Verwechslung von Einwanderungsgesetzgebung beziehungsweise Einwanderungspolitik mit einer Einladung zu unbegrenzter Einwanderung hat zu unnötigen politisch-semantischen Berührungängsten geführt und zu einer Tabuisierung des Einwanderungsbegriffs im amtlichen Sprachgebrauch. Sie beruht auf einem Irrglauben: Einwanderungsgesetzgebung war und ist, in Geschichte und Gegenwart, durchaus nicht nur Hilfe für Einwanderungswillige. Sie ist immer auch Steuerungsinstrument und damit Selbsthilfe des Aufnahmelandes – bis hin zu der nur scheinbar paradoxen Funktion, Einwanderung zeitweise ganz zu unterbinden. Sie gibt klare Bedingungen vor, nötigenfalls auch Quoten und Kontingente, die allerdings, mit einem Höchstmaß an Transparenz und Öffentlichkeit im Parlament verabschiedet, so human und flexibel wie irgend möglich zu gestalten und nicht als „Menschenetat“ abzuhaken sind. Sie erlaubt Einwanderungswilligen eine menschliche Lebensplanung. Und sie gibt denen, die den Einwanderungsbedingungen nicht entsprechen können oder wollen, von Anbeginn an Klarheit über die Aussichtslosigkeit ihres Vorhabens. Sie schützt sie damit vor der verhängnisvollen

Fehleinschätzung ihrer Situation, deren Ergebnis in der Lebenskatastrophe eines gescheiterten Einwanderungsprozesses liegt.

Nötig ist ferner eine umfassende und zugleich differenzierte, gestufte und in den Übergangszonen flexible Integrationskonzeption. Sie sollte ein institutionelles Netzwerk bieten für weitgefächerte und tiefgestaffelte Orientierungs- und Hilfsangebote – für die „Gastarbeiterexistenz“, für die „Einwandererexistenz“ und für die dazwischenliegenden Lebensbereiche und Übergangsstufen.

Voraussetzung für all dies ist ein umfassendes, gesellschaftspolitisch fundiertes und legislativ gesichertes Gesamtkonzept einer Migrations- und Integrationspolitik. Sie muß das vielgestaltige Problemfeld der Einwanderungssituation ganzheitlich erfassen. Und sie muß durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen dazu beitragen, daß einzelne Segmente nicht gegeneinander driften oder gar gegeneinander ausgespielt werden mit möglicherweise schwerwiegenden Folgen für den sozialen Frieden im Land.

□

Dem sollte auch in den Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen Rechnung getragen werden: Strukturprobleme liegen heute auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene in Zuständigkeitslücken und Kompetenzüberschneidungen, in Ressortabgrenzung und Ressortkonkurrenz im Blick auf die vielen Besonderheiten, aber auch Gemeinsamkeiten in den Problemen zugewanderter Gruppen – ausländische Erwerbsbevölkerung und Familiennachzug, Aussiedler und Übersiedler, Asylsuchende, anerkannte Asylberechtigte, Bona-fide-Flüchtlinge, abgelehnte, aber aus humanitären, rechtlichen und politischen Gründen dennoch tolerierte De-facto-Flüchtlinge und andere.

In die Gestaltungsbereiche überspringende und dort geradewegs kontraproduktiv wirkende Probleme resultieren zum Teil aus konkurrierenden Konzepten und Strategien verschiedener Provenienz. Erinnert sei hier nur an die jahrelange ausländerrechtliche und ausländerpolitische Frontstellung bei wechselseitiger Infragestellung der Sachkompetenz zwischen der dem Bundesarbeitsministerium zugeordneten „Ausländerbeauftragten“ Liselotte Funcke (FDP) und dem früheren Innenminister Dr. Friedrich Zimmermann (CSU), in dessen Ressort wiederum der „Aussiedlerbeauftragte“ Dr. Horst Waffenschmidt (CSU) um Sympathie für die ihm Anvertrauten ausgerechnet mit der rechtlich sicher zutreffenden, aber politisch gefährlichen Spaltformel warb: „Aussiedler sind keine Ausländer!“

Es kommt zweifelsohne darauf an, in Ein-

und Zuwanderungsfragen und bei den konkreten Problemen der ein- beziehungsweise zugewanderten Minderheiten die vielen Besonderheiten zu würdigen, die oft nur noch ressortintern zu überblicken sind. Es geht aber ebenso darum, die vielen durch Kompetenzbarrieren und Ressortegoismen verstellten Gemeinsamkeiten der Einwanderungssituation im Blick zu halten. Dabei geht es um ein umfassendes Beobachtungs- und Aufgabenfeld: Es umschließt die Einschätzung der vielgestaltigen Begleitumstände und Folgeprobleme der Migration und damit auch der tiefgestaffelten und immer spannungsreichen Einwanderungssituation, deren Problemlagen ständig in Bewegung sind. Es umfaßt aber auch die Begegnung der Majorität mit den zugewanderten Minderheiten, den Umgang der Minderheiten miteinander und allgemeinhin die Aufklärung über die Verkehrsregeln der Einwanderungssituation.

Nötig ist dafür auf Bundesebene ein ressortübergreifendes *Amt für Migration und Integration*. Es sollte für alle zugewanderten Minderheiten zuständig sein und könnte zum Beispiel beim Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Es muß Kompetenzen der bislang zuständigen Stellen nicht als solche an sich ziehen, sollte mithin kein allzuständiger bürokratischer Wasserkopf werden, aber doch Gewicht genug haben, Gesamtkonzeptionen mit Bindewirkung zu entwerfen, praxisorientiert fortzuschreiben, auf ihre Umsetzung zu achten, Zuständigkeitslücken aufzuspüren, zu überbrücken und lähmender Ressortkonkurrenz im behördlichen Kompetenzgerangel zu wehren. Etatismus ist nicht angesagt, aber doch ein Mindestmaß an übergreifender Struktur, das der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Problemfeldes entspricht.

Geschichtskennntnis schützt vor Neuentdeckungen: Es gab, in der ersten Republik, schon einmal einen – glücklosen – Vorläufer einer solchen Institution. Es war das vergessene „Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsamt)“, das in Weimar von 1919 bis 1924 existierte. Trotz seines umfassenden Titels freilich beschäftigte es sich, zeitbedingt, vorwiegend mit Auswanderungsfragen. Als Behörde war es, zwischen Außen- und Innenressort vergrätscht, eine strukturelle Fehlgeburt mit großem Apparat, geringer Kompetenz und Effizienz – nachgerade prädestiniert für eine Opferrolle in der Haushaltsmisere seiner Zeit: Es wurde 1924 vom Sparkommissar zusammengestrichen zu einer dem begehrlichen Innenministerium unterstellten „Reichsstelle für das Auswanderungswesen“, die als solche bis 1944 bestand. Ihre Nachfolgeinstitutionen, die „Bundesstelle für das Auswanderungswesen“ von 1950 und das „Bundesamt für Auswanderung“ von 1952, wurden zu behördlichen Stationen

auf dem Weg zum heutigen Bundesverwaltungsamt (1959).

Auf Landesebene hinzukommen sollten in allen Bundesländern nicht nur „Ausländerbeauftragte“, deren Aufgaben mit der Einbürgerung der ihnen anvertrauten „Ausländer“ erlöschen, sondern „Beauftragte für zugewanderte Minderheiten“ mit Staatssekretärsrang, entsprechender Ausstattung und zureichender Kompetenz. Darunter sollte es bis auf die kommunale Ebene herab ein durchgestaffeltes System von entsprechenden Anlaufstellen geben zur beratenden Begleitung im Einwanderungsprozeß und nicht etwa nur für die Verwaltung der Not in den ohnehin überlasteten Sozialämtern.

All das bedarf sorgsamer Abstimmung und einer flexiblen Praxis, damit nicht eine Art Sonderbürokratie entsteht, die durch kontraproduktives Verwaltungshandeln segregativ statt integrativ wirkt. Hier könnte in der Praxis viel von echten Einwanderungsländern gelernt werden.

□

Es fehlt ferner an einem zwar außeruniversitären, aber eng mit den entsprechenden Fachwissenschaften kooperierenden Bundesforschungsinstitut, dessen Arbeit Erkennbares erkennbar macht und so dazu beiträgt, in der Migrations- und Integrationspolitik die Ära der Überraschungen und reaktiven Improvisationen zu überwinden zugunsten aktiver Planung auf im Rahmen des Möglichen gesicherten Grundlagen.

Die Aufgaben eines solchen Instituts würden zum Beispiel konkrete Bestandsaufnahmen, deren kontinuierliche Fortschreibung, vergleichende Problemanalysen und prospektive Modellrechnungen einschließen, aber auch die fehlende Verbindung von historischen Erfahrungen und aktuellen Problemen. Das gilt etwa für die Frage, was aus früheren oder doch anderen für hiesige Einwanderungsprobleme „gelernt“ werden kann oder aus der Flüchtlingsintegration des Nachkriegsjahrzehnts für die Aussiedlerintegration heute - weniger, als manche hoffen, aber doch mehr, als andere fürchten.

Die wenigen Universitätsinstitute für Migrationsforschung und verwandte Probleme, die sich oft mühsam von einer Projektfinanzierung zur anderen schleppen, sind solchen Aufgaben nicht gewachsen. Es gibt auf Bundesebene zum Beispiel international anerkannte Forschungsinstitutionen wie das Bundesamt für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden oder das anders konzipierte Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Hinzutreten sollte, auch als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik, ein entsprechendes *Bundesinstitut für Migrations- und Integrationsforschung*, das dem neu zu schaffenden Amt für Migration und Integration angegliedert werden sollte.

Für die vielfältigen Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Verantwortungsrang von der übergreifenden Planung und Problemsteuerung bis zur begleitenden Beratung und Betreuung im Alltag der Einwanderungssituation fehlt es an entsprechend ausgebildetem Personal und, vorweg, an sachgerechten und problemorientierten Ausbildungskapazitäten: Auf Universitätsebene wird es dabei vor allem um interdisziplinäre Aufbaustudiengänge gehen. Auf Fachhochschulebene sollten, in Verbindung mit besonderen praxisorientierten Ausbildungsinstitutionen, geeignete Studiengänge eingerichtet werden.

Entscheidend ist dabei auf allen Ebenen die problemorientierte, und das bedeutet hier fächerübergreifende, Kooperation im Ausbildungsangebot: Mit wichtigen Teildisziplinen wie beispielsweise Ausländerpädagogik oder Zweisprachendidaktik ist das Problemfeld nicht abzudecken. Es genügt auch nicht, Jurist zu sein und sich in den Rest einzuarbeiten. Sozialpädagogen können durch „learning by doing“ gewonnenes Erfahrungswissen einbringen in die Entwicklung geeigneter Ausbildungszüge, das umfassend geschulte Fachpersonal selbst aber nicht ersetzen.

Wer die Praxis kennt, weiß von den Nöten der ständig improvisierenden Praktiker im alltäglichen Drama der Einwanderungssituation. Auch hier kann Abhilfe geboten werden - es geht um aktive, vorausschauende Planung und Gestaltung anstelle von Improvisation und Sozialreparatur.

Unnötig, bei alledem immer wieder darauf hinzuweisen, daß Einwanderungsprozesse „von oben“ nur ihren legislativen und administrativen Rahmen erhalten können, in der Praxis aber „von unten“, im alltäglichen Miteinander gestaltet werden müssen: „Unten“ tut sich de facto ohnehin schon lange viel mehr als de jure „oben“ angesichts jener dort noch obwaltenden Berührungängste.

Einwanderungsgesetzgebung, Migrations-, Integrationspolitik und das entsprechende Institutionengefüge indes bieten als solche weder Konzepte noch Patentlösungen. Sie sind als Instrumentarien nur Mittel zu übergeordneten Zwecken. Solche Zwecke und Ziele selbst sind zu formulieren in möglichst weit vorausdenkenden Gestaltungsentwürfen mit darin eingebetteten kurz- bis mittelfristigen Programmen für die erkennbaren Handlungsspielräume im Spannungsfeld der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bevölkerung und Umwelt.

Das wiederum hat viel mit dem Selbstverständnis dieser Republik und ihrem Bild von der eigenen Zukunft zu tun. Der Streit ums Ausländerrecht ist zwar ein zentraler, aber eben nur ein Aspekt davon. Für die künftige Gestaltung von Migration und Integration bleibt ein „Ausländergesetz“, selbst wenn es so wäre, wie es sein könnte, zuwenig.