

Wanderers Elend

Migration als Gestaltungsauftrag

Evangelische
Kommentare
1/1994

Klaus J. Bade

Der folgende Beitrag ist ein Vorabdruck aus dem Buch »Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen«, das demnächst im Essener Klartextverlag erscheinen wird. Sein Autor Klaus Bade ist Professor für Neueste Geschichte und Direktor des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück. Er gehört der EKD-Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten an.

Das parteiübergreifende Dementi, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, hat mehr als ein Jahrzehnt lang eine der brisantesten politischen Aufgaben tabuisiert und blockiert.

Wissenschaftler und Praktiker der Ausländerarbeit, die Ausländerbeauftragten, Kirchen und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und die verschiedensten vor Ort arbeitenden Initiativen haben immer wieder vergeblich gewarnt vor den gefährlichen Folgen politischer Abstinenz, vor in politischen Statements geradewegs vorge-

lebten Abwehrhaltungen und vor der politisch negativen Besetzung oder doch nur defensiven Behandlung der Themenfelder von Wanderung und Eingliederung jenseits der Aussiedlerintegration.

Viele Probleme, über die deutsche Politiker in dieser Hinsicht heute klagen, sind deshalb auch hausgemachte, absehbare und immer wieder warnend vorausgesagte Folgen eigener Fehleinschätzungen und Versäumnisse in den Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten.

Heute werden entsprechende Konzepte zum Teil schon weniger von aktiver Steuerungsabsicht als vom reaktiven Streben nach Schadensbegrenzung bestimmt. Das muß sich ändern.

Hinter den seit langem überfälligen Gestaltungsaufgaben aber stehen freilich nicht nur nationale, sondern ebenso auch europäische und globale Probleme. Die globale und die europäische Dimension können hier nicht Thema sein. Zwei Hinweise aber sind unverzichtbar.

Erstens: Es ist heute Mode geworden, in der Migrationspolitik die nationale Kompetenz zu dementieren und auf

Handlungsdefizite auf der europäischen Ebene zu verweisen. Eine nur europäische Aufgabenstellung aber wäre ebenso unzureichend wie eine nur nationale Perspektive: Was seit rund einem Jahrzehnt in Deutschland versäumt worden ist, kann nicht an Europa delegiert werden.

Europa darf nicht nur von oben, es muß auch von unten, von der nationalen Ebene aus, gestaltet werden. Je mehr an auf nationaler Ebene unbewältigten oder vernachlässigten Aufgaben zur Lösung an die europäische Zukunft delegiert wird, desto schwerer wird der Weg dorthin. Zweitens: Migrationspolitik ohne ganz neue Entwicklungsstrategien bleibt ebenso unzureichend wie eine humanitär gutgemeinte Aufnahme von Flüchtlingen ohne die inzwischen so viel gerühmte und zur schlanken politischen Formel erstarrte ›Bekämpfung der Fluchtursachen‹. Es geht dabei, weit über die konventionelle ›Entwicklungshilfe‹ hinaus, um Hilfe zur Selbsthilfe auf ein sich selbst weitertragendes Entwicklungsniveau. Weil hier letztlich globale Verteilungsprobleme anstehen, gibt es für eine solche entwicklungsorientierte Bekämpfung der Fluchtursachen kein Ausweichen vor der Frage nach einem »internationalen Lastenausgleich« zwischen Nord und Süd, aber auch zwischen Ost und West in einer immer weniger durch politisch-ideologische Differenzen und immer mehr durch ökonomische Entwicklungsunterschiede getrennten Welt, in der es auch ein ›Menschenrecht auf Entwicklung‹ geben muß.

Ein einzelnes Land wie Deutschland, das mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgeproblemen des Vereinigungsprozesses noch lange schwer belastet bleiben wird, wäre durch solche globalen Aufgabenstellungen bei weitem überfordert. Deutschland kann die Probleme der Welt nicht in seinen Grenzen lösen. Bei der Entwicklung entsprechender Konzepte indes fällt Deutschland als bevorzugtem Wanderungsziel in Europa jedenfalls eine besondere Verantwortung zu. Zugleich aber geht es um die Bewältigung der Probleme im vereinigten Deutschland selbst.

Voraussetzung dazu ist eine De-Eskalation der durch politische Polemik und Demagogie emotionalisierten und neurotisierten deutschen Migrations- und Asyldiskussion. Dabei geht es

auch darum, die humanitäre Pflicht zur Flüchtlingsaufnahme und das ökonomische Interesse an kalkulierbarer Einwanderung nicht zu vermischen oder gar gegeneinander auszuspielen. Bei der Einschätzung der im Sommer 1993 in Kraft gesetzten Änderungen des Asylrechts sollte nicht vergessen werden, daß das individuelle Asylangebot für politisch Verfolgte – wie die Verfassung der Bundesrepublik insgesamt – die historische Antwort der Deutschen im Westen auf die Erfahrung des Nationalsozialismus war. Deswegen hatte die Debatte um die Änderung des deutschen Asylrechts nicht nur ein humanitäres, sondern auch ein historisch-politisches Gewicht. Nötig ist aber auch eine Entlastung dieses individuellen Asylrechts durch kollektive, in der Regel befristete Kontingentregelungen für Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten in internationaler Abstimmung.

Bücher zum Thema:

Klaus J. Bade: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. Verlag C. H. Beck, 3. Auflage, München 1993, 542 Seiten, DM 68.–.

Klaus J. Bade (Hg.): Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung. Verlag C. H. Beck, München 1993, 231 Seiten, DM 14,80.

Nötig sind im vereinigten Deutschland verstärkte Bemühungen um die Eingliederung zugewandener oder schon im Lande geborener Minderheiten, insbesondere im Bildungs- und Ausbildungssystem, und aktiver Minderheitenschutz 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 (Artikel 73, Nummer 3) gewährt dem Bund ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Einwanderung. Dem Bundesverwaltungsamt könnten (im Sinne von Paragraph 2, Absatz 4 des Errichtungsgesetzes vom 28. 12. 1959) jederzeit entsprechende Zuständigkeiten übertragen

werden. Es fehlt nur ein Bundesgesetz, das diese Zuständigkeiten in Anspruch nimmt und ausgestaltet.

An der Einrichtung neuer Institutionen, die der Bedeutung der Aufgabe entsprechen, führt kein Weg vorbei. Das reicht von Einwandererberatungsstellen für die Nöte des Alltags bis herauf zu einem besonderen Ministerium, das nicht nur Funktionen bündeln und Probleme verwalten, sondern auch konzeptionelle Aufgaben aktiv gestalten und überdies übergreifende Koordinationsaufgaben übernehmen sollte. Das gilt zwischen Bundes- und Länderebene ebenso wie zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, auf der wiederum in internationaler Abstimmung der supranationale Rahmen einer europäischen Migrationspolitik zu entwerfen ist, der sich nicht in defensiver Sicherheitspolitik erschöpfen darf. Mit dem Ehrenamt einer Ausländerbeauftragten mit kleinem Stab und magerem Etat ist das nicht zu machen. 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 die 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. Ektismus und tumbes Verordnungsdenken freilich sind nicht angesagt. Einwanderungsgesetzgebung, Migrations-, Integrationspolitik und das entsprechende Institutionengefüge bieten für sich allein weder Konzepte noch Patentlösungen, sondern immer nur Instrumentarien und Verkehrsregeln

beziehungsweise Vehikel für Wege zu übergeordneten Zielen. 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; de facto tut sich »unten« ohnehin schon sehr lange sehr viel mehr als de iure »oben« angesichts der dort noch immer obwaltenden Berührungssängste.

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 dererst von Wissenschaftshistorikern wiederentdeckt werden.

Zuwanderung ist im übrigen, als Hilfe von außen, durchaus kein Allheilmittel für Probleme im Inneren: Der simple, direkte Rückschluß von sinkenden Geburtenziffern und steigender Lebenserwartung (»Vergreisung«) auf die Notwendigkeit eines entsprechenden Ausgleichs durch Zuwanderung wäre platter Demoökonomismus, zumal die Wirtschaftsentwicklung zwar auch, aber nicht nur von der Bevölkerungsentwicklung beeinflußt wird.

Fördernde beziehungsweise ausgleichende Kraft kann Zuwanderung nur entfalten, wenn einheimische Mehrheit und zugewanderte Minderheiten bereit sind, zu akzeptieren, daß Integration ein Kultur- und Sozialprozeß auf Gegenseitigkeit ist, auch wenn dabei von der zugewanderten Bevölkerung ein bei weitem höheres Maß an Anpassung zu leisten ist.

Das Ende 1993 veröffentlichte, von sechzig Wissenschaftlern getragene »Manifest der 60« zum Thema »Deutschland und die Einwanderung« nennt neben kulturellen auch »ökonomische Voraussetzungen« für diese Integrationsbereitschaft auf beiden Sei-

ten: »Am günstigsten sind sie, wenn Einwanderer wirklich gebraucht werden, für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen und ihren Beitrag zur Sicherung des Generationenvertrages leisten können. Umgekehrt kann Migration auch destabilisierend wirken, wenn die Mehrzahl der Zugewanderten auf Sozialleistungen angewiesen bleibt und am Rande der Gesellschaft, in einer Gettosituation oder gar in der Illegalität lebt.«

Dabei ist – weil nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Kapital und Arbeit »wandern« – überdies auch zu fragen, welche Folgen die abrupte Konfrontation mit dem massenhaften Billiglohnangebot am Ostrand der Europäischen Union (EU) für das Erwerbsangebot im Binnenmarkt und damit auch in Deutschland haben wird.

Um so dringlicher ist es, das Thema Migration als umfassende politische Gestaltungsaufgabe zu entdecken und dabei auch durch transparente Einwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik mit entsprechenden Steuerungsinstrumentarien endlich den auf staatlicher Seite bislang immer noch mangelnden Beitrag zu leisten zu der mitunter schwierigen Sicherung von sozialem Frieden und kultureller Toleranz in der Einwanderungssituation.

Wo bleibt die Generaldebatte zum Thema Zukunft?

Aktive politische Gestaltung von Einwanderungs- und Eingliederungsfragen ist ein Beitrag zum Abbau von Fremdenangst und fremdenfeindlichen Projektionen. Politische Passivität oder gar demonstrative Verweigerung bewirken das Gegenteil, die Folgen treffen alle.

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 auf Generationen hinaus geht. Die Politik muß sich endlich dieser Herausforderung stellen.

Im übrigen gilt es, in der öffentlichen Diskussion nicht länger die naive Vorstellung zu kultivieren, mit Veränderungen von Verfassungsartikeln ließe sich der Wanderungsdruck auf die deutschen Grenzen abschaffen. Die fehlenden Konzepte für Migration

sind auch nicht durch den Einsatz von Wärmebildgeräten gegen illegale Grenzgänger zu ersetzen.

Bei der Problemerkfassung und -gestaltung geht es vielmehr darum, die beiden großen und grundverschiedenen Aufgabenbereiche im Problemfeld der Wanderungen, Einwanderungspolitik und Flüchtlingspolitik, in Großkonzeptionen zusammenzuführen. Sie sollten aber auch in solchem Rahmen, trotz mancherlei Überschneidungen im Wanderungsgeschehen, klar unterscheidbar bleiben und keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden können; denn in Flüchtlingsfragen geht es um humanitäre Pflichten, um Schutz für die Flüchtlinge und Bekämpfung der Fluchtursachen. In Einwanderungsfragen geht es primär um die Interessen des Einwanderungslandes selbst.

Die Deutschen werden sich damit abfinden müssen, daß sie voraussichtlich auf Jahrzehnte hinaus mit Wanderungen und ihren Folgeproblemen zu tun haben werden, daß es sich hier mithin um eine dauerhafte, sich stets auch neu stellende politische Gestaltungsaufgabe handelt, die man nicht mit rechtstechnischen Patentlösungen ein für allemal »lösen« kann.

Um so wichtiger ist es, in der öffentlichen Diskussion Horrorvisionen zurückzunehmen und beizutragen zur Herausbildung eines positiven oder doch gelasseneren Verhältnisses gegenüber den Problembereichen von Migration, Integration und Minderheiten.

Dafür aber muß regelrecht geworben werden; denn Migrationspolitik ohne öffentliche Legitimation kann gesellschaftspolitisch lebensgefährlich werden, zumal für die zugewanderten Minderheiten. Wer in diesem immer spannungsreichen Feld Ängste provoziert und Konflikte schürt, zerbricht den in Einwanderungsfragen ohnehin fragilen gesellschaftlichen Konsens.

Aus sicherheitspolitischen Gründen verordnete Schweigegebote aber helfen nicht weiter, weil, wie seit dem verlorenen Jahrzehnt der achtziger Jahre klar erkennbar, der Problemdruck auf der Zeitachse nicht schwindet, sondern wächst. Notwendig ist der offene und möglichst pragmatische Dialog über die gemeinsamen Probleme. »Deutschland kann es sich nicht leisten«, so hat der Politikwissenschaftler Claus Leggewie im »Manifest der 60« geschrieben, »daß über das Thema Einwanderung öffentlich geschwiegen und hinter verschlossenen Türen entschieden wird.« ■