

EINWANDERUNGSSITUATION OHNE EINWANDERUNGSLAND:
ERFAHRUNGEN - PROBLEME - PERSPEKTIVEN

Von Klaus J. Bade, Osnabrück

GLIEDERUNG:

1. DIE NEUE EINWANDERUNGSSITUATION: EINHEIMISCHE AUSLÄNDER UND FREMDE DEUTSCHE
2. ZANKAPFEL 'EINWANDERUNGSLAND': IRRITATIONEN UND DEFINITIONEN
3. ERKENNTNIS UND PANIK: DIE WIRKLICHKEIT UND DIE ANGST DAVOR
4. HANDLUNGSSPIELRÄUME UND GESTALTUNGSPERSPEKTIVEN

Vortrag auf der Jahressitzung des Landeskuratoriums Berlin
im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
Japanisch-Deutsches-Zentrum Berlin, 28. 2. 1990.

EINWANDERUNGSSITUATION OHNE EINWANDERUNGSLAND:

ERFAHRUNGEN - PROBLEME - PERSPEKTIVEN

Von Klaus J. Bade, Osnabrück

Valsti

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

Wochenlang wurde 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 Wiedervereinigung übers Wochenende auf den Einbahnstraßen in den Westen. Es wird Zeit, aus deutsch-deutschen Träumen und der kleinen Welt der mauerbrechenden Wochenendtrips zurückzukehren zur Tagesordnung des großen Wanderungsgeschehens.

1. DIE NEUE EINWANDERUNGSSITUATION - ODER:

EINHEIMISCHE AUSLÄNDER UND FREMDE DEUTSCHE

Auf der Tagesordnung des großen Wanderungsgeschehens 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. Durch Über- und Aussiedlerdiskussion ganz von der Tagesordnung verdrängt worden ist das Weltflüchtlingsproblem: Es wird in der nach außen abgeschotteten Festung Bundesrepublik ohnehin nicht als globales Ordnungsproblem wahrgenommen, sondern nur in den vergleichsweise niedrigen Zahlen derjenigen registriert, denen es überhaupt gelingt, über die in Botschaften, Flughäfen und "Drittländern" errichteten Barrieren hinweg bis an die Bollwerke der bundesdeutschen Gralsburg vorzudringen. Nach demagogischen Wahlkampfinszenierungen 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 - die aus der früheren 'Gastarbeiterbevölkerung'

hervorgegangene 'ausländische' Einwandererbevölkerung in der Bundesrepublik.

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 euphemistisch 'ausländische Mitbürger' genannten Bindestrich-Deutschen ohne Bürgerrechte. Sie haben ein Großteil ihres Lebens hier verbracht, sind als zweite Generation hier geboren bzw. 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 bzw. ausländische Inländer, die längst nicht

mehr Fremde mit deutscher Aufenthaltsgenehmigung sind, sondern Deutsche mit einem fremdem Paß.

Einheimischen Deutschen und einheimischen Ausländern 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.

Insgesamt wird man, von rechtsgeschichtlichen Kriterien einmal abgesehen, in der Einwanderungsgeschichte der Bundesrepublik seit Mitte der 1950er Jahre bevölkerungs-, sozial- und kulturgeschichtlich vor allem zwei Problemdimensionen unterscheiden können - eine 'alte' und eine 'neue Einwanderungssituation': Die Vorgeschichte der alten Einwanderungssituation begann Mitte der 1950er Jahre mit den Arbeitswanderungen der 'Gastarbeiter', die, vom Familiennachzug abgesehen, 1973 mit dem Anwerbestop endeten. Dauerhafte Inlandsaufenthalte und Familiennachzug mündeten seither schrittweise in eine echte Einwanderungssituation. Davon wird noch zu reden sein. Bei dem, was Mitte der 1950er Jahre als Arbeitswanderung begann, stand also die Einwanderungssituation am Schluß einer von Aufnahmegesellschaft wie Einwandererbevolkerung anfangs sicher nicht so erwarteten oder erstrebten Entwicklung.

Das Gegenteil ist der Regelfall bei dem in den späten 1980er Jahren zur Massenbewegung angeschwollenen Zustrom von Aus- und Übersiedlern. Sie kamen und kommen mit dem Entschluß zur definitiven Einwanderung und ohne feste Rückkehrperspektiven - was angesichts der unerwarteten politischen Entwicklungsdynamik in den Herkunftsländern gewisse Rückwanderungsbewegungen auf Dauer nicht ausschließt. Sie streben jedenfalls von Anbeginn an durchweg nach jener bundesdeutschen Staatsangehörigkeit, die ihnen nach Recht und Gesetz dieser Republik zusteht und die ihnen, ebenfalls im Gegensatz zu den einheimischen Ausländern, ohne viel Aufhebens auch um den Preis der doppelten Staatsangehörigkeit zugestanden wird.

Es gibt also auch gravierende rechtliche Unterschiede zwischen alteingesessenen einheimischen Ausländern und neu zugewanderten fremden Deutschen, weil die in Anlehnung an den Sprachgebrauch der bundesrepublikanischen Gründerzeit 'Neubürger' genannten Aussiedler im Sinne von Grundgesetz und Bundesvertriebenengesetz als Deutsche nach Deutschland kommen. 'Einwanderung' scheint hier mithin gar nicht anzustehen bzw. nur in der ganz engen, auf den Akt der Einbürgerung allein beschränkten Bedeutung, die hier zu schrumpft zur schlichten Erledigung der entsprechenden Formalitäten; denn die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik ist für Aus- und insbesondere Übersiedler bekanntlich erheblich schneller zu erwerben als für Bundesbürger die Mitgliedschaft im nächsten Tennisverein, vom Golfklub ganz zu schweigen. Gerade in dieser Überschätzung des reinen Rechtsakts aber und in der damit in aller Regel verbundenen Unter-

schätzung der Dramatik der Einwanderungssituation für diese Einwanderer mit deutschem Paß aber liegt eine große Gefahr; denn der Mensch lebt nicht vom Recht allein - will sagen: Der Bundespersonalausweis schafft neue Identität zwar im rechtlichen Sinne; aber er ist kein Zauberstab zur Bewältigung der sozialen, der kulturellen und immer auch ganz persönlichen Identitätskrisen im Alltag jener Einwanderungssituation - in der die 'Neubürger' im Gegensatz zu anderen, schon viel früher gekommenen oder sogar hier aufgewachsenen Bindestrich-Deutschen zwar 'Deutsche unter Deutschen', zugleich aber auch Einwanderer unter Einwanderern sind.

In der alten Einwanderungssituation, die lange nicht zureichend erkannt wurde, blieben die immer einheimischer werdenden ausländischen Inländer lange allein und sich selbst überlassen. Die neue Einwanderungssituation ist wesentlich gekennzeichnet durch die Begegnung von einheimischen Ausländern und fremden Deutschen. Im Extremfalle begegnen sich dabei einerseits deutschsprachige, hierzulande aufgewachsene 'Bindestrich-Deutsche' ohne Staatsbürgerrechte mit fremdem Paß und andererseits zunächst mehr oder minder fremdsprachige, den hiesigen Lebensformen sehr fernstehende Aussiedler mit Bundespersonalausweis. Nachgerade grotesk wird die prekäre Situation, wenn in der Diskussion um Einwanderungsfragen einerseits die 'Integrationsbereitschaft' oder gar 'Integrationsfähigkeit' einheimischer Ausländer in Zweifel gezogen und fremdsprachigen Aussiedlern mit unzureichend nachweisbarer 'Deutschstämmigkeit', die Deutschland nur vom Hörensagen kennen, historische Einwanderungshilfen

geboten werden in Gestalt der rasekundigen NS-Erkenntnisse des Berlin Document Center. All das mag, trotz aller Appelle zur Aufnahmebereitschaft gegenüber den Aussiedlern, zu einer ebenso makabren wie mißverständlichen Diskussion um die deutsche 'Identität' führen - zu der Frage nämlich, was im Extremfalle ein sprachbegabtes, aufrecht gehendes Wesen eher zum 'Deutschen' mache: Vertrautheit mit den Lebensformen bis hin zu einwandfreier Sprachkenntnis nach möglicherweise lebenslangem Inlandsaufenthalt oder aber die sprachlose Stimme des Blutes.

Die Tiefenstaffelung der lange verdrängten Einwanderungssituation erzeugt, wie so oft in echten Einwanderungsprozessen, relativ unübersichtlich wirkende Problemzonen und Spannungslagen, soziale und ethnische Hackordnungen zwischen den verschiedensten Gruppen von 'Einheimischen' und 'Fremden'. Dabei sind die einheimischen Ausländer in der Begegnung 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, im EG-Europa und über seine Grenzen hinaus, sind Ausländerrecht und Ausländerpolitik als solche nicht mehr genug.

2. ZANKAPFEL "EINWANDERUNGSLAND":

IRRITATIONEN UND DEFINITIONEN

Im Giftschrank amtlich tabuisierter Zeitbegriffe steht eine Flasche mit der Aufschrift "Einwanderungsland". Darin hockt ein Geist. Wer ihn befreit, so geht die Rede politischer Weisheit seit vielen Legislaturperioden, der ist verloren und mit ihm Land und Leute, von denen der Geist dann Besitz ergreift. Deshalb warnt vor solchem Tun seit jeher ein amtliches Dementi: "Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland." Erstaunlich: Das Dementi ist klar, sein Gegenstand nicht; denn auf die Frage, was ein "Einwanderungsland" sei, gibt es in der öffentlichen Diskussion keine gemeinverbindliche Antwort. Nachschlagewerke enthalten, wenn überhaupt, vorwiegend von dem Rechtsakt der Einbürgerung ausgehende Definitionen oder aber historisierende Umschreibungen und den lichtvollen Querverweis "Einwanderung siehe Auswanderung" bzw. umgekehrt.

Auf der Suche nach definitorischen Ausgangskriterien könnte man sich z.B. an der Politischen Ökonomie des zur Zeit unmodischen Karl Marx orientieren, die zwischen Klassen "an sich" und "für sich" unterschied - "an sich" aus Gründen der Klassenlage, "für sich" aus Gründen des Klassenbewußtseins: Ein Einwanderungsland "an sich", also im rein statistischen Sinne, wäre ein Land, in dem die Einwanderung die Auswanderung übersteigt oder auch nur Einwanderung stattfindet in einem näher zu bestimmenden, jedenfalls erheblichen Mindestmaß im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung, sei es auf Zeit oder auf Dauer. Ein Einwanderungsland "für sich" hingegen wäre ein Land, das nicht nur eine erhebliche Einwanderung verzeichnet, sondern sich auch selbst als solches versteht und diesem Selbstverständnis dauerhaft Rech-

nung trägt in Gestalt von Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik.

"Einwanderung" kann aber nicht nur als Problem der Statistik, des staatlichen Selbstverständnisses und im engeren Sinne als Rechtsakt verstanden werden, sondern auch im weitesten Sinne als Kultur- und Sozialprozeß: Einwanderung ist, so betrachtet, kein Ereignis, sondern ein im Grunde schon mit seiner Voraussetzung - der Ausgliederung aus dem Kontext des Auswanderungslandes und der faktischen Auswanderung - beginnender, langfristiger und stufenweiser Prozeß mit fließendem Eingang (ökonomische und soziale Integration) und lebensgeschichtlich offenem Abschluß, innerhalb dessen im Grunde nur die Einbürgerung eine feste äußere Wegmarke bildet. Dabei kann der Wechsel der Staatsangehörigkeit eine relativ untergeordnete oder auch gar keine Rolle spielen wie z.B. im Falle der preußischen "Ruhrpolen" des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts: Polnischer Nationalkultur und Muttersprache, aber preußisch-deutscher Staatsangehörigkeit, waren sie aus den ehemals polnischen Gebieten im preußischen Osten ins Ruhr- und Emscherrevier zugewandert. Sie lebten dort zwar nicht im rechtlichen, aber im kulturellen und sozialen Sinne in einer echten Einwanderungssituation, ohne doch Ausländer zu sein. Wären sie es gewesen, dann hätte es sie zweifelsohne nicht gegeben; denn die Beschäftigung von Auslandspolen außerhalb der Landwirtschaft war in den mittleren und westlichen preußischen Provinzen zu dieser Zeit untersagt.

Unterschiedliche Antworten kann es selbst auf die Frage geben, was wessen Einwanderungsland sei: Menschen können in großer Zahl nach längerem Aufenthalt in einer echten Einwanderungssituation in einem Aufnahmeland leben, das für sie ein Einwanderungsland ist, ohne sich doch selbst als solches zu verstehen. So betrachtet, ergäbe sich als Bestandsaufnahme für die Bundesrepublik ein Paradoxon: *Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland*.

Zu anderen Definitionen kommt, wer von Unterschieden zwischen Geschichte und Gegenwart ausgeht: Nur von historischem Interesse ist dabei die Nationalstaatsgründung als definitorische Wasserscheide: Vor der Reichsgründung konnte ein "Auswanderer" aus Bayern am Ende seines Weges nicht etwa nur in Übersee, in Ost- oder Südosteuropa, sondern auch in Preußen als "Einwanderer" erfaßt werden. Das ist mitunter qualvoll für die statistischen Dimensionen der historischen Migrationsforschung, aber ohne Belang für die aktuelle Diskussion.

Belangvoll hingegen sind die Unterschiede zwischen klassischen Einwanderungsländern der Geschichte und *modernen bzw. Einwanderungsländern neuen Typs* in der Gegenwart: In den klassischen, vorwiegend überseeischen Einwanderungsländern wurde die Gesellschaft durch den Einwanderungsprozeß noch wesentlich mitgeformt (wobei der "Schmelztiegel" in den USA allerdings lange überschätzt wurde). So betrachtet, ist das wuchtige und trutzige Dementi, die Bundesrepublik sei "kein Einwanderungsland", nur die kraftvolle Edition einer historisch-politischen Binsenweis-

heit; denn ein Einwanderungsland im Sinne jener klassischen Einwanderungsländer, deren Gesellschaften sich erst im Einwanderungsprozeß selbst formierten, kann die Bundesrepublik ohnehin weder sein noch werden.

Diese besondere sozialgeschichtliche Dimension trennt klassische Einwanderungsländer der Vergangenheit von *modernen* bzw. von *Einwanderungsländern neuen Typs* in der Gegenwart, innerhalb derer wiederum zwei Gruppen unterschieden werden können: *formelle Einwanderungsländer neuen Typs*, die nach Wanderungsgeschehen, Selbstverständnis, Gesetzgebung und politischer Praxis als solche gelten können und *informelle Einwanderungsländer neuen Typs*: Sie verstehen sich zwar nur als Aufnahmeländer für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien. Sie tolerieren dabei aber in großem Umfang Daueraufenthalte mit fließenden Grenzen zur Einwanderungssituation. Und sie tragen diesen lebensgeschichtlichen Schwebezonen auch Rechnung durch entsprechend offene Einbürgerungsbestimmungen. So betrachtet, könnte sich für die Bundesrepublik - bei Realisierung von neuerdings diskutierten drastischen Einbürgerungserleichterungen - ein Wandel abzeichnen: der Aufbruch aus dem Paradoxon der Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland und der Weg zu einem informellen Einwanderungsland neuen Typs.

3. ERKENNTNIS UND PANIK - ODER: DIE WIRKLICHKEIT UND DIE ANGST DAVOR

Wie, so mag sich mancher Zeitgenosse heute fragen, konnte es zu.

solchen Problemen kommen? Transnationale Arbeitswanderung (auf Zeit) und definitive Einwanderung (auf Dauer) lassen sich zwar abstrakt gut auseinanderheben. In der Wirklichkeit aber haben sie häufig fließende Grenzen: Einwanderung ist ein langfristiger, stufenweiser Prozeß mit fließendem Eingang (ökonomische und soziale Integration) und fließendem, nicht selten Generationen übergreifendem Abschluß (Akkulturation, Assimilation). Einwanderung ist also nicht ein Ereignis, sondern ein Prozeß, innerhalb dessen im Grunde nur die Einbürgerung eine feste äußere Wegmarke bildet. Ich sage ausdrücklich 'innerhalb'; denn es ist nach allen Erfahrungen mit historischen Einwanderungsprozessen falsch, das lebensgeschichtlich langfristige Ergebnis eines geglückten Einwanderungsprozesses als Voraussetzung der Einbürgerung einzufordern, die doch nur eine wichtige Etappe auf diesem Weg bildet.

Am Anfang kann durchaus der Entschluß zu einer mehr oder minder klar befristeten Arbeitswanderung gestanden haben. Bei zunehmender Aufenthaltsdauer und immer wieder zurückgestelltem Rückwanderungsentschluß kehrt sich die Zeitperspektive zunehmend um. Aufenthalte im Herkunftsland werden nurmehr als Unterbrechung des Auslandsaufenthaltes, als eine Art Urlaub in der alten Welt verstanden. Der dauerhafte Auslandsaufenthalt selbst mündet unterdessen schrittweise in eine echte Einwanderungssituation, ohne daß, im glücklichsten Fall, dem ehemaligen Arbeitswanderer dieser Übergangsprozeß in all seinen Stufen überhaupt zureichend deutlich geworden wäre - im glücklichsten Fall; denn in der Regel ist dieser Übergangsprozeß belastet

durch eine mehr oder minder schwere kulturelle bzw. mentale Identitätskrise.

Allen Erfahrungen mit historischen Einwanderungsprozessen nach zu urteilen, lebt ein großer Teil der ehemaligen 'Gastarbeiterbevölkerung' in der Bundesrepublik schon lange jenseits der mobilen Schwelle zur echten Einwanderungssituation. Diese Entwicklung aber war in ihren wichtigsten Grundlinien schon vor rund einem Jahrzehnt klar erkennbar - vom Konsum- und Sparverhalten über die Koloniebildung in der Siedlungsweise und den intergenerativen Kulturkonflikt bis hin zu dem aus Umfragen sprechenden Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Bleibeabsicht, um nur einige Indikatoren zu nennen im großen Szenario der Einwanderungssituation.

Wir haben hier nur Raum für einen Blick auf den letzten Stand einer einzigen solchen Entwicklungslinie, nämlich auf den langfristigen Wandel im Selbstverständnis, besonders der Zweiten Generation: Im Auftrag der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats, Barbara John, wurde in Berlin im August/September 1988 eine Repräsentativumfrage unter türkischen und jugoslawischen Jugendlichen im Alter von 16 bis 25 Jahren durchgeführt. Die Ergebnisse konnten unter der Schlagzeile zusammengefaßt werden: "Viele ausländische Jugendliche fühlen sich schon als Deutsche. Bereitschaft zur Einbürgerung hat sich mehr als verdreifacht." Über 90 % gaben an, sich in Berlin "sehr wohl" oder doch "eini-germaßen wohl" zu fühlen. Nur noch ein Drittel der Befragten bekannte sich vorbehaltlos zu den tradierten Vorstellungen der

Eltern. In Fragen der geschlechtsspezifischen Rollenzuweisung hatten 54 %, bei der Beurteilung von Erziehungsfragen 75 % der jungen Frauen andere Auffassungen als die Elterngeneration. Die Bereitschaft, einen deutschen Ehepartner zu wählen, war auf 55 % gestiegen. Den Wunsch, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben, hatten 60 % der Türken und über 70 % der Jugoslawen, wengleich sie die ursprüngliche Staatsbürgerschaft - deren Aufgabe in beiden Fällen mit schweren Einbußen verbunden sein kann - vorerst noch beibehalten wollten. 37 % der Türken und 52 % der Jugoslawen fühlten sich schon als Deutsche, weil sie hier aufgewachsen seien. Wirtschaftliche Erwägungen spielten dabei eine untergeordnete Rolle. Ihren Wehrdienst würden, wenn sie die Wahl hätten, nur noch 43 % der Türken und 32 % der Jugoslawen in der fremd gewordenen Heimat der Eltern ableisten. Beim Wahlrecht entschieden sich nur noch 32 % für die Türkei und 16 % für Jugoslawien.

Das also ist der neueste Stand einer schon vor einem Jahrzehnt klar erkennbaren Entwicklung - eine nachgerade klassische Einwanderungssituation mit all ihren Licht- und Schattenseiten. Sie war schon Ende der 1970er Jahre sichtbar für alle, die Augen hatten zu sehen und die - was in der Politik zweierlei Ding ist - auch bereit waren, zu erkennen, was sie sahen. Die Politik aber reagierte auf die vorgelegten Bestandsaufnahmen und Entwicklungsperspektiven lange mit defensiver Erkenntnisverweigerung. Anders gewendet: Viele von denen, die seinerzeit nach Lebensgeschichte, Lebensperspektive und Selbstverständnis schon als Einwandererminorität beschrieben wurden, könnten die härte-

ren Phasen im Einwanderungsprozeß heute längst oder doch besser durchlebt haben, wenn der Weg dazu nicht verstellt worden wäre durch demonstrative politische Uneinsichtigkeit und Versuche, die Wirklichkeit zu 'dementieren'.

Man war auf die Verarbeitung solcher Einsichten schlicht nicht vorbereitet. Zulange war die Ausländerbeschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Problem betrachtet worden. Zu spät wurden ihre lebensgeschichtlichen und gesellschaftlichen Folgeprobleme erkannt. Panikstimmung war deshalb zunächst die Folge später Einsicht in vergeblich dementierte Tatsachen. Gefördert wurde das Paniksyndrom durch anhaltende Wirtschaftskrise, steigende Arbeitslosigkeit, einen sprunghaften Anstieg der Zahl von asyl-suchenden Flüchtlingen, aber auch durch politisch-demagogische Verzerrungen der Wirklichkeit zu monströsen Schreckbildern. Umfragen Anfang der 80er Jahre belegten einen dramatischen Stimmungsumschwung der einheimischen gegenüber der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, besonders gegenüber den Türken, die in großer Zahl am spätesten gekommen waren, den stärksten Zuwachs hatten und die größte ethnische Gruppe in der Ausländerbevölkerung stellten. Analysen solcher Umfragen zeigten, daß blinde Projektionen, Klischeebilder und Sündenbock-Theorien, Vorurteile und Mißverständnisse bei alledem eine ungewöhnliche Rolle spielten - nach dem Umkehrschluß: "Je mehr Kontakte, desto positiver die Meinung".

In den Sozialängsten und Aggressionen steigenden argumentativen Gemengelagen von 'Ausländer-, Asyl-, Aus- und Übersiedlerdis-

kussion' zeichnet sich eine angstgeborene Stufenfolge in der Expansion xenophober Abwehrhaltungen ab - von der durch demagogische 'Asylantenhetze' verschärften 'Ausländerfeindlichkeit' über 'Aus- und Übersiedlerfeindlichkeit' zu allgemeiner 'Fremdenfeindlichkeit'. Zu Lasten der anderen Feindbilder zurückzugehen scheinen innerhalb dieses xenophoben Paniksyndroms wiederum die Abwehrhaltungen gegenüber den aus der ehemaligen 'Gastarbeiterbevölkerung' hervorgegangenen Minderheiten.

Das bestätigte auch eine im November 1987 veranstaltete Berliner Repräsentativumfrage nach der Einstellung zur Ausländerintegration unter deutschen Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren, deren Ergebnisse in einer Pressemitteilung vom 29.12.1987 unter der Überschrift vorgestellt werden konnten: "Ausländerfreundliche Haltungen überwiegen - Nähe schafft mehr Verständnis". Der weitaus größte Teil der Jugendlichen (70 % und mehr) nahm ausgesprochen 'ausländerfreundliche' Bewertungen vor. Weniger überraschend war das Ergebnis, daß Bewohner in Bezirken mit höheren Ausländeranteilen den ausländischen Berlinern verständnisvoller gegenüberstanden als solche in Bezirken mit niedrigeren Ausländeranteilen, will sagen: Ausländer scheinen besonders dort ein Problem zu sein, wo es sie gar nicht gibt. Resümee von Barbara John: "Das dauernde Gerede über angebliche Ausländerfeindlichkeit trägt nicht zur Verbesserung der Situation bei, sondern verschlimmert sie nur. Indem nur auf Vorurteile und Diskriminierung hingewiesen wird, wird ein zu düsteres Bild von den Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen gezeichnet."

Hinter dem aber, was gemeinhin sehr undifferenziert 'Ausländerfeindlichkeit' oder auch 'Fremdenfeindlichkeit' genannt wird, standen und stehen bei vielen mangelnde Transparenz und Perspektivlosigkeit, Unsicherheit und Angst - um den Ausbildungsplatz, den Arbeitsplatz, die Sozialwohnung. Deshalb wäre es doch naheliegend, solche Abwehrhaltungen weniger durch funkelnde Ideologiekritik und raunende Warnung vor der deutschen Geschichte, durch freundliche Aufklärung und teure Werbekampagnen zu bekämpfen und mehr an ihren eigentlichen Wurzeln: ideell an der allgemeinen Perspektivlosigkeit, die aus der politischen Konzeptlosigkeit kommt und materiell an den ökonomischen Ursachen der sozialen Angst.

Nötig dazu sind Ideen und Geld. Es geht um langfristige und weitsichtige Programme einerseits für Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und andererseits für eine gesellschaftspolitisch eingebettete Migrations- und Integrationspolitik. Und es geht um die Mittel für die Umsetzung solcher Programme. Sie müssen zusätzlich bereitgestellt werden, wenn z.B. der gefährliche Gedanke nicht weiter genährt werden soll, die nötigen und kostspieligen Eingliederungs- und Sprachprogramme der Aussiedlerintegration würden letztlich auf Kosten der Umschulungs-, Arbeitsbeschaffungs- bzw. Wiedereingliederungsprogramme für einheimische Arbeitslose finanziert, unter denen ein wachsender Teil von Langzeitarbeitslosen nicht einmal mehr Arbeitslosengeld erhält, von der nach Hunderttausenden zählenden Elendsarmee der Obdachlosen ganz zu schweigen.

4. HANDLUNGSSPIELRÄUME UND GESTALTUNGSPERSPEKTIVEN

Literaturkenntnis schützt vor Neuentdeckungen: Von Migrationsforschern und Praktikern der Ausländerarbeit, vor allem aus Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, wurde schon vor rund einem Jahrzehnt immer wieder, aber ohne politische Resonanz, hingewiesen auf den fließenden Übergang von der schon damals historischen 'Gastarbeiterfrage' zu einer Einwanderungsfrage neuen Typs. Für ihre rechtspolitische Bewältigung aber gibt es noch immer unzureichende Gestaltungsperspektiven. Das hat zu einem unnötigen Problemstau geführt, vor dem auch der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, der frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, schon 1979 warnte. Die sozialen und politischen Folgen dieses Problemstaus werden uns in der durch Aus- und Übersiedlerprobleme verschärften Einwanderungssituation morgen noch an die Fehler von gestern erinnern: Eines unserer gängigen Bilder in der publizistischen Diskussion um die sog. "Zeitbombe Gastarbeiterfrage" war um die Wende der 1970er/80er Jahre die Rede davon, daß es auf dem Zeitzünder dieses Explosivpakets schon "fünf Minuten vor zwölf" oder, wie mein Freund Herbert Leuninger meinte, sogar schon "fünf Minuten nach zwölf" sei. Inzwischen ist rund ein Jahrzehnt vergangen. Wieviel Uhr mag es heute sein? Die Geschichte pflegt, wie Richard von Weizsäcker unlängst im anderen Zusammenhang hervorgehoben hat, ihre Angebote nicht zu wiederholen. Anders gewendet und mit den Worten von Michail Gorbatschow: "Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben."

Normative Kraft des Faktischen und rechtspolitische Gestaltung traten zusehends auseinander. Gründe dafür lagen in einer Mischung von später Erkenntnis, demonstrativer Erkenntnisverweigerung und Flucht aus der Verantwortung aus Angst vor dem Bürger als Wähler: Die gefährliche Neigung wuchs, das gesellschaftlich Notwendige für politisch nicht durchsetzbar zu erklären und im übrigen schweigend zu übergehen oder gar aus vermeintlich höherer politischer Weisheit schlicht zu 'dementieren'. Wer aber in politischer Entscheidungsverantwortung gesellschaftspolitischen Erklärungs- und Handlungsbedarf unbefriedigt läßt, der schafft Raum für die großen Vereinfacher.

Auch soziale, innen- und parteipolitische Probleme, vor denen damals gewarnt wurde, wurden seinerzeit schlichtweg 'dementiert' und denunziert als prognostische Alpträume katastrophensüchtiger Krisenpropheten. Gewarnt wurde weniger vor einer sozialen Explosion als vor schleichenden Dauerschäden für Politik und Gesellschaft der zweiten Republik. Sie sind inzwischen klar erkennbar. Und sie werden wachsen; denn die meisten Ausländer, jedenfalls diejenigen aus der Zweiten und der schon heranwachsenden Dritten Generation, werden bleiben. Viele von ihnen werden früher oder später deutsche Staatsbürger sein und sich daran erinnern, daß sie als solche nicht bereitwillig, sondern widerwillig aufgenommen wurden. Am Ende dieses Weges könnten, so ist zu fürchten, weniger selbstbewußte Neubürger stehen als mental tief verletzte Deutsche zweiten Grades.

Wenig erbaulich ist es für jene kritischen Beobachter, die mit ihren Warnungen vor einem Jahrzehnt vergeblich an den politischen Entscheidungsprozeß appellierten, daß Perspektiven in alten Manuskripten zu aktuellen Bestandsaufnahmen schlicht dadurch werden, daß man das Futur durch das Präsens oder gar schon durch das Imperfekt ersetzt. Bitter aber sind dabei drei Erfahrungen: daß kritische und warnende Argumente lange an defensiver Erkenntnisverweigerung abprallten; daß schließlich das, wovor gewarnt wurde, erst Wirklichkeit werden mußte, um als Gefahr erkannt zu werden; und daß es zuletzt ausgerechnet der - als nativistische Protestpartei und damit als Teil dieser neuen Wirklichkeit sogar schon früher und noch kraftvoller erwartbaren - "Republikaner" und ihrer zum Teil durch politische Fehlleistungen bzw. Nichtleistungen geradezu herausgeforderten Wahlerfolge bedurfte, um zu erinnern an die Brisanz seit langem anstehender Probleme. Anders gesagt: Nichthandeln hat in der Politik eine eigene Qualität. Die Quittung an der Wahlurne war nur eine Frage der Zeit. In Berlin wurde sie Ende 1988 erstmals ausgestellt, nicht etwa nur, aber auch deswegen. Andere politische Quittungen sind 1989 gefolgt in Hessen und Baden-Württemberg, weitere werden folgen und wir alle werden sie zu bezahlen haben.

Ganz unangemessen aber sind, nach langem, fahrlässigem Zuwarten und einer Politik der 'ausländerpolitischen' Symbolhandlungen und Winkelzüge, nun opportunistische Hektik im parteipolitischen Wettlauf um die Wählergunst oder Stellvertreterkriege und Ersatzhandlungen in Form eines Um-die-Wette-Abschiebens von

Asylsuchenden, in Gestalt einer Reduktion der anstehenden Einwanderungsprobleme auf die Diskussion um Ausländerwahlrecht und doppelte Staatsangehörigkeit oder gar im Sinne einer Strategie des Divide et Impera nach dem Motto: 'Aussiedler/Übersiedler rein - Asylsuchende/Flüchtlinge raus - Ausländer im Inland vergessen'.

Es geht statt dessen um klare und langfristige Perspektiven für Minderheiten und Mehrheit im Einwanderungsland neuen Typs. Nötig für alle Problembereiche und Folgeprobleme des Wandergeschehens 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 restriktiven Interpretation auf nachgerade lupenreine politische Verfolgung eingeschränktes Asylrecht schon lange nicht mehr gewachsen ist. Damit wäre diese Republik rechtspolitisch vorbereitet für Herausforderungen der Zukunft im transnationalen Wandergeschehen auch über die Grenzen des EG-Binnenmarktes hinweg.

Das schließt weitsichtige Einwanderungsgesetzgebung ebenso ein wie eine vorausdenkende und vorausplanende, d.h. nicht nur passiv verwaltende, sondern aktiv gestaltende Einwanderungspolitik. Die geläufige Verwechslung von Einwanderungsgesetzgebung bzw. Einwanderungspolitik mit einer Einladung zu unbegrenzter Einwanderung hat zu unnötigen politisch-semantischen Berüh-

rungsängsten 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, ermöglicht nötigenfalls auch Quoten für Einwanderer und Kontingente für Flüchtlinge außerhalb des Asylrechts, die mit einem Höchstmaß an Transparenz und Öffentlichkeit im Parlament zu verabschieden, so human und flexibel wie irgend möglich zu gestalten sind. Einwanderungsgesetzgebung erlaubt Einwanderungswilligen eine menschliche Lebensplanung. Und sie gibt denen, die den Bedingungen 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 dazwischen liegenden Lebensbereiche und Übergangsstufen.

Voraussetzung für all dies ist ein umfassendes, gesellschaftspolitisch fundiertes und legislativ gesichertes Gesamtkonzept

einer Migrations- und Integrationspolitik. Sie muß das vielgestaltige und inzwischen schon sehr tiefgestaffelte 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. All dem muß auch institutionell Rechnung getragen werden. Hier reichen die Gestaltungsaufgaben auf den verschiedensten Ebenen von Politik und Verwaltung bis hin zu Forschung und Ausbildung:

1. Im Bereich von Politik und Verwaltung nötig sind hier z.B. auf Bundesebene ein für alle zugewanderten Minderheiten zuständiges, ressortübergreifendes 'Amt für Migration und Integration'; auf Landesebene in allen Bundesländern nicht nur 'Ausländerbeauftragte', sondern 'Beauftragte für zugewanderte Minderheiten' mit Staatssekretärsrang, entsprechender Ausstattung und zureichender Kompetenz; auf kommunaler Ebene ein entsprechendes Netz von Einwandererberatungsstellen, die nicht von den ohnehin überlasteten Sozialämtern nebenbei betrieben werden können.

2. Im Bereich der Forschung nötig ist, als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik, ein 'Bundesamt für Migrations- und Integrationsforschung'. In seiner Grundkonzeption in einiger Hinsicht z.B. dem Wiesbadener Bundesamt für Bevölkerungsforschung oder dem anders konzipierten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Nürnberger Bundesan-

stalt für Arbeit vergleichbar, sollte es dem neu zu schaffenden 'Amt für Migration und Integration' angegliedert werden.

3. Für die vielfältigen Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Verantwortungsrang - von der übergreifenden Planung und Problemsteuerung bis zur begleitenden Beratung im Alltag der Einwanderungssituation - fehlt es an Fachpersonal und Ausbildungskapazitäten: Auf Universitätsebene geht es einerseits um Positionen und Institutionen für Migrations-, Integrationsforschung und interkulturelle Studien und andererseits um interdisziplinäre Aufbaustudiengänge. Auf Fachhochschulebene sollten, in Verbindung mit besonderen praxisorientierten Ausbildungsinstitutionen, komplette Studiengänge eingerichtet werden. Entscheidend ist auf allen Ebenen die fächerübergreifende Kooperation im Ausbildungsangebot. Teildisziplinen wie Ausländerpädagogik oder Zweisprachendidaktik sind wichtig, aber unzureichend. Es genügt auch nicht, Jurist zu sein und sich in den Rest einzuarbeiten. 'Learning by doing' schafft unersetzliches Erfahrungswissen im jeweiligen Tätigkeitsfeld, aber nicht den notwendigen Einblick in die Vielfalt der Bestimmungsfaktoren und Entwicklungsbedingungen der Einwanderungssituation, in der stets vieles Bewegung ist. Praxis ist wichtig - aber wer würde sich schon gerne von einem Chirurgen operieren lassen, der Praktiker geworden ist, ohne zuvor Mediziner gewesen zu sein? Abhilfe bieten auch hier aktive, vorrausschauende Planung und Gestaltung anstelle des prekären Wechsels von politischer Improvisation und sozialer Reparatur.

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; es tut sich de facto 'unten' ohnehin schon lange viel mehr als de iure 'oben' angesichts der dort obwaltenden Berührungsgänge.

Einwanderungsgesetzgebung, Migrations- und Integrationspolitik und das entsprechende Institutionengefüge allein bieten auch weder Konzepte noch Patentlösungen. Sie sind nur Instrumentarien, Vehikel für Wege zu übergeordneten Zielen. Wege und Ziele aber sind zu formulieren in möglichst weit vorausdenkenden Entwürfen 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 um die Reform des Ausländerrechts 1989 zwar ein zentraler, aber eben nur ein Aspekt davon.- Für die künftige Gestaltung von Migration und Integration nämlich bleibt ein 'Ausländergesetz', selbst wenn es so wäre, wie es sein könnte, ohnehin zu wenig.