ISSN 0724-9780

forum loccum

Hyderabad – Probleme und Perspektiven einer indischen Stadt 1

Der Blick der Kunst auf die Geschichte
Johannes Grützke und Werner Tübke 4

Die kulturelle und kulturpolitische Dimension im gesamteuropäischen Einigungsprozeß 13

Frauen in technischen Berufen 17

Migration – Integration – Minderheiten
Politik in der Einwanderungssituation 20

„Rerum novarum" und „Centesimus annus" Internationales Forum in Rom 26

Herkunft und Zukunft
Die Bedeutung der Bibel für das Lebensverständnis des Einzelnen und die politische Kultur 30

11. Jahrgang *Herausgegeben von der Evangelischen Akademie Loccum und der Gesellschaft Evangelische Akademie Niedersachsen* **1/1992**

Migration – Integration – Minderheiten Politik in der Einwanderungssituation:

Die Tagung „Die Bedrohung des Fremden", zu der Pastorin Sybille Fritsch-Oppermann eingeladen hatte, war die erste Tagung im neu eingerichteten Arbeitsbereich „Migration und interkultureller Dialog" in der Evangelischen Akademie Loccum und gleichzeitig der Auftakt zu einer Reihe von Tagungen, die einer Hermeneutik des Fremden gewidmet sein werden. Die Einladung stieß auf große Resonanz, vor allem bei denen, die in Kirche, Schulen, Behörden, Institutionen, Gruppen, Initiativen und Organisationen mit der Integration von Ausländerinnen und Ausländern befaßt sind. Die Plenarbeiträge von Prof. Klaus J. Bade, Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien, Osnabrück, Undine Knaack und Dr. Hong Quang Truong, SOESTRA, Berlin, Günter Renner, Vors. Richter am Hessischen VGH, Kassel, und eine mit dem Beauftragten für Ausländerfragen und Islam der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers, Pastor Dr. Ralf Geisler, Bernd Jaenicke und der International Organization of Migration, Bonn, und Vertreterinnen und Vertretern der Ämter für Multikulturelle Angelegenheiten in Frankfurt und München noch einmal spannend besetzte Schlußrunde animierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu angeregten Diskussionen, nicht nur im Plenum. Sieben Arbeitsgruppen boten Gelegenheit zu intensivem Erfahrungsaustausch u.a. mit Bruni Scheibe, Bundesvorstandsmitglied der Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten Frauen, Pfarrer Helmut Frenz, Kirchengemeinde Norderstedt, Peter Jilani, Flüchtlingsbeauftragter des Diakonischen Werkes Stolzenau und mit dem Asylreferenten von Amnesty International Niedersachsen, Martin Roger.

Die vollständige Dokumentation der Tagung erscheint demnächst als Loccumer Protokoll 6/92.

Klaus J. Bade

I

Zu Beginn der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts ist Deutschland konfrontiert mit einer *neuen Einwanderungssituation*. Sie unterscheidet sich deutlich von den beiden vorausgegangenen großen Eingliederungsprozessen. Der *erste Eingliederungsprozeß* umschloß in West- und Ostdeutschland die 'Integration' von Vertriebenen und Flüchtlingen, die in SBZ und DDR 'Umsiedler' genannt wurden. Im Westen waren viele von ihnen Mitte der 1950er Jahre noch Fremde, als dort mit der amtlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bereits die Vorgeschichte des *zweiten Eingliederungsprozesses* begann: der Weg von der 'Gastarbeiterfrage' im Westdeutschland der 1960er und frühen 1970er Jahre zur sozialschizoiden Lage einer Einwandererminorität in einem blockierten Einwanderungsprozeß.

II

Die neue Einwanderungssituation

Die *neue Einwanderungssituation* ist tiefgestaffelter, komplexer und deshalb auch unübersichtlicher als die beiden vorausgegangenen Eingliederungsprozesse. Sie umschließt mittlerweile fünf Problemkreise, die sich zum Teil aggressiv überschneiden:

1. Zur rechtspolitisch 'unbewältigten' Vergangenheit der letzten Jahrzehnte gehört im Westen das Paradoxon einer Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland, in der die meisten der aus der ehemaligen 'Gastarbeiterbevölkerung' stammenden, schon drei Generationen umfassenden Familien heute leben – als *ausländische Inländer* zwischen frustrierten Einwandererperspektiven, multikulturellen Ersatzvisionen und ethnosozialen Spannungslagen.

2. In den 1980er Jahren stark angewachsen ist im Westen die Zahl der *Flüchtlinge* aus Osteuropa und der 'Dritten Welt':

Professor Dr. Klaus J. Bade

Asylbewerber, Asylberechtigte, de jure abgelehnte, aber aus humanitären, rechtlichen und politischen Gründen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgeschobene 'De facto-Flüchtlinge' und eine möglicherweise an der Millionengrenze liegende, in jeder Hinsicht schutzlose Bevölkerung von illegalen Zuwanderern.

3. Hinzu kam im Westen in den späten 1980er Jahren der Massenandrang der *Aussiedler* aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, deren Eingliederung nicht im rechtlichen, aber im soziokulturellen und mentalen Sinne vielfach die Dimension eines echten, durch Wertvorstellungen, Familien-, Gesellschaftsbild und oft auch Sprachbarrieren noch besonders komplizierten Einwanderungsprozesses erreicht.

Daneben stehen schließlich zwei seit der Vereinigung im Oktober 1990 innerdeutsche Eingliederungsprobleme. Sie sind Ergebnis der Tatsache, daß sich in der Geschichte der Deutschen abermals nicht nur Menschen über Grenzen, sondern auch Grenzen über Menschen bewegten, mit Entfremdungserfahrungen in der neuen wie in der alten Welt:

4. Menschen über Grenzen: Es gibt, abnehmend zwar, aber noch immer deutlich faßbar, die Identitätsprobleme jener, die Ende der 1980er Jahre zunächst noch als *DDR-Flüchtlinge*, dann als *Übersiedler* in großer Zahl aus dem maroden Osten in den vermeintlich goldenen Westen kamen und dort einen deutsch-deutschen Kulturschock erlitten – die Erfahrung, wie groß die Distanz nicht nur in der materiellen Kultur und in den Lebensformen, sondern auch in den Mentalitäten zwischen West und Ost geworden war.

5. Grenzen über Menschen: Seit der Vereinigung schließlich gibt es die – in diesem Band nicht mehr eigens thematisierten – Eingliederungsprobleme der Menschen in den fünf 'neuen' Bundesländern. Es sind die Lebensfragen derer, die zwar 'drüben' blieben, aber durch die einseitige Überformung von Wirtschaft, Gesellschaft und politischer Kultur ihrer Heimat im Zeichen der 'Wende' *Fremde im eigenen Land* wurden. Die damit verbundenen Strapazen mindern allgemein die Bereitschaft zur Eingliederung anderer Fremder, mehren *fremdenfeindliche Abwehrhaltungen* und haben zu brutalen Exzessen geführt, die in Einzelfällen wie Pogromproben wirkten. Betroffen sind zum einen seinerzeit von der DDR angeworbene ausländische Arbeitnehmer aus der 'Dritten Welt', von denen es im Jahr der deutschen Vereinigung noch ca. 160 000 gab und deren Zahl dann stark abfiel durch Rückwanderung unter aggressivem Druck, aber auch durch Flucht aus dem Arbeitsvertrag im Osten ins Asylverfahren im Westen. Opfer der Aggression sind zum anderen gerade jene asylsuchenden Flüchtlinge, die im Sinne des Einigungsvertrages den 'neuen' Bundesländern zugeteilt wurden. Von fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen betroffen sind aber auch deutsche Aussiedler, besonders dann, wenn sie Russisch oder Polnisch sprechen.

Die neue Einwanderungssituation hat neue Spannungen und 'Hackordnungen' zwischen verschiedenen Gruppen von 'Einheimischen' und 'Fremden' geschaffen: Im Westen stehen oft durch den Massenzustrom von Übersiedlern irritierte Bundesbürger-West ('Wessis') gegen zugewanderte Bundesbürger-Ost ('Ossis'), Übersiedler gegen deutschsprachige Aussiedler, deutschsprachige gegen fremdsprachige Aussiedler, Übersiedler und Aussiedler gemeinsam gegen 'Ausländer' und besonders gegen asylsuchende Flüchtlinge aus der 'Dritten Welt'. Das sind nur einige Spannungszonen der neuen Einwanderungssituation mit ihren 'Fremdenhierarchien' im Westen, innerhalb derer die 'ethnische Klassenbildung' ('ethclass') besonders gefährlich ist. Solche Spannungslagen können den bislang noch in sozialem Konsens vorstellbaren Weg von multiethnischer Koexistenz zu multikulturellen Lebensformen gefährden.

Diese Gefahr wird durch verschiedene Ost-West-Einflüsse noch verstärkt: Im mentalen 'Marschgepäck' von Übersiedlern, aber auch von Aussiedlern sind besondere, teils latent, teils offen fremdenfeindliche Abwehrhaltungen mit in den Westen gekommen. Sie finden neuen Boden in den auch dort umgehenden Vorstellungen von einer 'kulturellen Homogenität' der Deutschen, deren Bevölkerung nicht „von blutsfremden Zuwanderern 'durchmischt und durchraßt' (Edmund Stoiber) werden" dürfe. Ein anderer Ost-West-Einfluß ist die allgemeine Angst vor einer 'Völkerwanderung' aus Osteuropa, deren vermeintlicher Vorbote, die Zuwanderung von Sinti und Roma aus Rumänien 1990, noch ein zusätzliches, althergebrachtes und nach wie vor hochexplosives Aggressionspotential entzündete: die 'Zigeunerphobie'. Hinzu kommt, daß in vielen Bereichen des zerfallenden 'Ostblocks' nach dem Ende jahrzehntelanger totalitärer Disziplinierung radikale Unterströmungen zutage treten wie aggressiver, sich selbst als Befreiungsbewegung verstehender ethnischer Nationalismus, Rassismus und Antisemitismus. Die Konfrontation mit solchen gesellschaftlichen Eruptionen im europäischen Osten könnte zu offener Legitimierung oder doch Relativierung von auch in Deutschland selbst und insbesondere in seinen 'neuen' Bundesländern vorhandenen Aggressionspotentialen und Abwehrhaltungen führen.

All dem gegenüber geht es nicht mehr nur um wohlwollende Aufklärung oder gar um Warten auf Problemabrieb durch Zeitverzug, sondern um aktives Gegensteuern – nicht bloß durch warmherziges 'soziales Engagement' von Einzelnen und Gruppen, sondern auch durch übergreifende Konzeptionen in Recht und Politik. Der neuen Situation und ihren Problemen entsprechend müssen Begriffe wie 'Einwanderung' und 'Einwanderungsland' neu durchdacht werden. Es gilt, 'Einwanderung' als langfristigen und umfassenden, mit ganzheitlichen Konzeptionen zu begleitenden Sozial- und Kulturprozeß verstehen zu lernen, also als gesellschaftliche Aufgabe ersten Ranges und nicht etwa nur als punktuellen Rechtsakt im Sinne der Einbürgerung. Nötig ist ein neues Selbstverständnis der Republik, das den unübersehbaren gesellschaftlichen Fakten Rechnung trägt: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein *Einwanderungsland neuen Typs*.

III

Das verlorene Jahrzehnt

Legislative und politische Antworten auf Einwanderungsfragen heißen nicht 'Ausländerrecht' und 'Ausländerpolitik', sondern 'Einwanderungsgesetzgebung' und 'Einwanderungspolitik'. Aversionen dagegen haben ihren Grund oft in der einseitigen Orientierung am europäischen Massenexodus in die 'klassischen' überseeischen Einwanderungsländer des 19. Jahrhunderts, in einer Gleichsetzung von 'Einwanderungspolitik' mit bloßer Einwanderungsförderung oder gar in der Vorstellung, schon die schiere amtliche Beschäftigung mit dem mißliebigen Phänomen führe nur zur Verschärfung der damit verbundenen Probleme. Das erinnert an die prekä-

re, aller 'Realpolitik' ferne Vorstellung Bismarcks, die angesichts einer in den 1880er Jahren jährlich nach Hunderttausenden zählenden Massenauswanderung immer wieder geforderte, aber bis zum Ende seiner Amtszeit verweigerte Auswanderungsgesetzgebung werde nur dazu beitragen, die mißliebige Massenauswanderung noch zu fördern und damit die 'Leutenot' in der ostelbischen Landwirtschaft zu mehren. Ergebnis war eine absurde historische Verspätung: Das erste 'Reichsauswanderungsgesetz' kam erst 1897, als die säkulare Massenauswanderung schon der Vergangenheit angehörte. Damals freilich ging es 'nur' darum, daß Millionen von Auswanderern auf dem Weg in die Fremde ohne zureichenden Gesetzesschutz blieben. Das war mitunter folgenreich für sie, nicht aber für das Auswanderungsland selbst. Heute schlägt die historische Verspätung direkt zurück: Die Einwanderer sind schon lange da, andere drängen nach und das sperrige Einwanderungsland wider Willen gerät unter den Druck der Folgen eigener Versäumnisse.

Ein Einwanderungsland im Sinne 'klassischer' Einwanderungsländer des 19. Jahrhunderts kann die Bundesrepublik ohnehin weder sein noch werden. Auch die neue Einwanderungssituation ist, trotz mancher Verwandtschaften und Parallelen in wesentlichen Problemfeldern, nicht zu verwechseln mit 'klassischen' Einwanderungssituationen in den überseeischen Neuen Welten des 19. Jahrhunderts: Sie verstanden sich nicht nur a priori als Einwanderungsländer. Ihre Gesellschaften wurden durch den Einwanderungsprozeß selbst auch noch mehr oder minder deutlich mitgeprägt, obgleich in dieser Hinsicht Historiographie und kollektives Selbstverständnis reich waren an identitätsstiftenden Legendenbildungen – gerade im Land der vermeintlich 'unbegrenzten Möglichkeiten': Beim 'amerikanischen Traum' vom zumindest intergenerativen Weg zum Glück war nur das Träumen unbegrenzt, die Verwirklichung des Traums aber ethnosozial um so begrenzter. Am vorläufigen Ende des amerikanischen Wegs steht, trotz 'Ethno-Pop' und freundlicher Zigarettenreklame ('come together'), weniger eine aus dem oft überschätzten 'Schmelztiegel' hervorgegangene neue Einheit als eine teils 'ethnoplurale', teils 'multikulturelle' Gemengelage mit ethnosozialen Spannungen.

Heute ist der Anpassungsdruck im Einwanderungsprozeß sicher höher. Durch die Infragestellung einseitiger Anpassungsforderungen und die zunehmende Verbreitung multikultureller Lebensformen sind aber auch Freiräume entstanden für offenere Formen gesellschaftlicher Begegnung in der Einwanderungssituation. Von einer falschen Alternative ginge dabei die Frage aus, ob multikulturelle Lebensformen Durchgangsstadien im Einwanderungsprozeß seien, oder umgekehrt Einwanderungssituationen Etappen auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft: Jenseits engerer, vom Rechtsakt der Einbürgerung ausgehender Vorstellungen ist Einwanderung ein in der Regel intergenerativer Sozial- und Kulturprozeß; daher auch die Rede von der 'ersten' oder 'zweiten (Einwanderer)Generation'. Eine multikulturelle Perspektive würde in diesem Zusammenhang stärker darauf abstellen, Einwanderung als einen Prozeß auf Gegenseitigkeit zwischen Aufnahmegesellschaft und Einwanderern zu betrachten und zu gestalten. Multikulturalismus kann, als Leitmotiv sozialen Handelns und nicht als sozialromantische Ersatzreligion verstanden, den Einwanderungsprozeß entkrampfen, aber nicht ersetzen – nicht einmal, wie das kanadische Beispiel zeigt, im Range eines Verfassungsauftrags. Letztlich wäre selbst eine multikulturelle Gesellschaft, gerade zum Schutz ihrer Lebensformen, auf Einwanderer- bzw. Einwanderungsgesetzgebung und -politik verwiesen.

Um so wichtiger wäre es, wenn es in der Diskussion um Gestaltungskonzepte für die anstehenden und absehbaren gesellschaftlichen Probleme nicht zur Konfrontation von zwei jeweils einseitig an Einwanderungsvorstellungen oder am Multikulturalismus orientierten Perspektiven käme, deren Vertreter sich gegenseitig reaktionärer ethnisch-nationalistischer Assimilationstheoreme bzw. utopistisch-ethnoromantischer Sozialillusionen verdächtigten. Nötig ist eine kreative Verschränkung beider Gestaltungsperspektiven. Die gesellschaftlich gefährlichsten Probleme und Spannungen liegen ohnehin weniger im ethnokulturellen als im ethnosozialen Bereich, bei jener 'ethnischen Klassenbildung' nämlich, hinter der sozialökonomische Verteilungsprobleme stehen.

Hinzu kommt, daß es in diesem Zusammenhang nicht mehr nur um nationale, sondern um europäische Lösungsmodelle geht. Herkömmliche nationalstaatliche Strukturen werden zunehmend von oben durch supranationale Formen und von unten durch Regionalisierung aufgebrochen, bis hin zu der Vision von einer Art 'multikulturellem Europa der Regionen'. Ob es angesichts ethnisch-nationalistischer Spannungen im Osten und Südosten Europas einerseits und der Wirtschafts- und Gesellschaftskrise im deutschen Osten andererseits einen europäischen und deutschen Weg von ethnopluralistischer Toleranz zu aktivem Multikulturalismus geben kann, muß die Zukunft zeigen. Diese Zukunft aber hat in Gestalt der neuen Einwanderungssituation längst begonnen, während die zu ihrer Gestaltung notwendigen legislativen, institutionellen und politischen Instrumentarien noch fehlen oder aber auf Problemfragen der Vergangenheit zielen.

Der mittlerweile schon geschichtsnotorische Mangel an ganzheitlichen Gestaltungskonzepten und der daraus resultierende Mangel an Perspektive und Transparenz haben beigetragen zu Desorientierung, Irritation und zu auf der Frustrations-Aggressions-Spirale wachsenden fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen. Das war schon Anfang der 1980er Jahre absehbar und wurde von den verschiedensten wissenschaftlichen Sachkennern ebenso öffentlich angesprochen wie von Praktikern der Ausländerarbeit, Vertretern von Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden. Drängenden, seit Jahren aufgestauten gesellschaftlichen Erklärungsbedarf unbefriedigt zu lassen, ist eine politische Einladung an radikale Vereinfacher und eine Herausforderung zum Protest, gerade bei jüngeren Menschen.

Im Kontext solcher Bestandsaufnahmen, Analysen und prospektiven Überlegungen ist seinerzeit auch immer wieder nachdrücklich vor den Folgen defensiver Erkenntnisverweigerung, fahrlässigen Zuwartens und davor gewarnt worden, daß am Ende zumindest in ihren Dimensionen vermeidbare ethnosoziale Probleme stehen könnten. Sie treten in den seinerzeit bereits in den Grundzügen absehbaren Formen längst schon so deutlich hervor, daß es inzwischen weniger um Konfliktvermeidung als um Schadensbegrenzung geht. Das ist zwar nicht nur, aber doch ganz wesentlich auch ein Ergebnis politischer Verdrängungen und Versäumnisse. Sie

werden ex post gern mit dem Hinweis legitimiert, all das habe man 'damals' doch gar nicht wissen können. Man konnte, aber wollte nicht. Es wird noch lange hinreichend Anlaß geben, sich an die Versäumnisse von 'damals' und, wenn sich nicht vieles rasch und grundlegend ändert, auch noch an die von heute zu erinnern. Diejenigen aber, die in politischer Handlungsverantwortung standen und stehen, werden dann vielleicht schon ihre Pensionen verzehren und in ermüdendem Gleichklang immer noch an 'damals' angeblich mangelnde politische Handlungsspielräume erinnern, vor allem aber daran, daß, rückblickend betrachtet, 'damals' vielleicht manches nötig, aber doch gar nicht begründbar und möglich gewesen sei – weil man das, was man angeblich hätte wissen müssen, doch gar nicht wissen konnte ...

Anfang der 1990er Jahre blickt man deshalb zurück auf ein in der Gestaltung der Problembereiche von Migration, Integration und Minderheiten in vieler Hinsicht verlorenes Jahrzehnt. An seinem Ende standen 1989/90 lediglich Diskussion und Verabschiedung der über Legislaturperioden hinweg folgenlos angekündigten Reform des Ausländerrechts. Sie hat Klärungen gebracht, schwer kalkulierbare Ermessensspielräume begrenzt, aber auch neue Barrieren errichtet und viele anstehende Fragen nicht aufgegriffen. Das war Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und den Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden Anlaß zu dem kritischen Urteil, daß die Reform des Ausländerrechts weder situationsgerecht noch langfristig integrationsfördernd sei. Auf Einwanderungsfragen kann sie schon deswegen nicht antworten, weil Ausländerrecht und Ausländerpolitik keinen Ersatz bieten für die bereits Anfang der 1980er Jahre geforderte und Anfang der 1990er Jahre nach wie vor fehlende Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik. Das ist das Ergebnis amtlicher Versuche, eine gesellschaftliche Wirklichkeit zu 'dementieren' ('Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!') und mit der amtlichen Tabuisierung des Reizwortes 'Einwanderung' auch das Problem selbst zu bannen. Seine Bewältigung unter Hinweis auf eine europäische Lösung weiter zu vertagen, scheint die neueste Form der Verdrängung zu sein. Dieses Land hätte zumindest legislativ und institutionell besser gerüstet sein können, als 1990 in der Konfrontation mit dem Schreckbild 'Völkerwanderung' in der öffentlichen Diskussion die Panikschaukel von Angst und Ratlosigkeit in Bewegung geriet.

Wanderungsbewegungen sind gesellschaftliche Antworten auf das Zusammenwirken der verschiedensten materiellen und immateriellen Faktoren in Ausgangs- und Zielräumen. Ohne deren Kenntnis sind sie nicht zureichend zu verstehen und zu erklären. Deshalb sind zwar Strukturtrends in schon laufenden Bewegungen absehbar, künftige Bewegungsabläufe selbst aber kaum: Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre konnte, wer wollte, den Wandel von der ehemaligen 'Gastarbeiterbevölkerung' zur Einwandererminorität in der Bundesrepublik erkennen, daraus und aus den Trendlinien der natürlichen Bevölkerungsentwicklung Perspektiven und konkrete Gestaltungsaufgaben ableiten. Nicht absehbar hingegen waren die für das Wanderungsgeschehen entscheidenden äußeren Szenarienwechsel der späten 1980er Jahre. Das gilt für das Ende des Kalten Krieges, die Öffnung der Ost-West-Grenzen und für Krise und Verfall des real existierenden Sozialismus als Regierungs- und Wirtschaftsform ebenso wie für die deutsche Vereinigung. Um so wichtiger wäre es, nun diese neuerliche 'historische' Chance nicht abermals zu verpassen und aus den Versäumnissen der Vergangenheit zu lernen.

IV

Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik

Als Grundlage für die Gestaltung nötig ist ein ganzheitliches, gesellschaftspolitisch fundiertes, auf klare Rechtsgrundlagen gestütztes und alle Politikbereiche umfassendes *Gesamtkonzept einer Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. Es muß die gesamte Bandbreite erfassen – von befristeten Arbeitswanderungen und Daueraufenthalten ohne Einbürgerung über definitive Einwanderungen bis hin zum großen und fließenden Grenzbereich jener multikausalen Fluchtwanderungen, denen ein in seiner Interpretation auf politische Verfolgung im engsten Sinne beschränktes Asylrecht allein schon lange nicht mehr gewachsen ist.

Ein solches Gesamtkonzept muß mithin beide Seiten der Medaille im Blick behalten: das vielgestaltige grenzüberschreitende Wanderungsgeschehen mit seinen Bestimmungsfaktoren und Entwicklungsbedingungen ebenso wie die inzwischen schon sehr tiefgestaffelte Einwanderungssituation, die ständig in Bewegung ist. In der Einwanderungssituation selbst geht es darum, durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen, gegebenenfalls auch durch Antidiskriminierungsmaßnahmen, dazu beizutragen, daß ethnische und kulturelle Minderheiten de jure et de facto gleichgestellt werden und einzelne Gruppen im ethnosozialen Spannungsfeld nicht gegeneinander driften oder gar gegeneinander ausgespielt werden.

Ein solches Konzept darf in Entwicklung und Umsetzung nicht rechtstechnischer Gestaltung allein überlassen bleiben. Es muß in seinen Perspektiven und Dimensionen in Abstimmung mit den gesellschaftlichen Kräften und in Auseinandersetzung mit vorliegenden, oft noch ungenutzten Forschungsergebnissen der verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen entwickelt werden.

Im Innern notwendig ist eine umfassende und weitsichtige *Einwanderer- und Minderheitenpolitik*, nach außen hin eine nicht minder weit vorausdenkende und vorausplanende, d.h. nicht nur passiv verwaltende, sondern aktiv gestaltende *Einwanderungspolitik*. Der unnötige Streit um 'Einwanderer'- oder 'Einwanderungspolitik' entstand durch eine falsche Alternative. Beides ist nötig: *Einwandererpolitik* für diejenigen, die schon da sind und als auf Verständnis angewiesene Minderheiten gegen eine oft wenig verständnisbereite Mehrheit Hilfestellung bzw. Schutz brauchen im Einwanderungsprozeß; *Einwanderungspolitik* als vorausplanende und begleitende Gesamtsteuerung für, gegebenenfalls aber auch gegen neue Zuwanderungen von außen. Bei anhaltendem Zuwanderungsdruck muß es auch *Einwandererquoten* geben und in größerem Umfang möglichst international abgestimmte kollektive *Kontingentregelungen* für Flüchtlinge jenseits des verfassungsrechtlich garantierten individuellen Anspruchs politisch Verfolgter auf Asyl.

Durch eine zumindest in der Zielorientierung so umfassend und ganzheitlich konzipierte Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik träten an die Stelle des Versteckspiels mit der Wirklichkeit und der inhumanen Improvisation in schwankenden Ermessensspielräumen Transparenz, Bere-

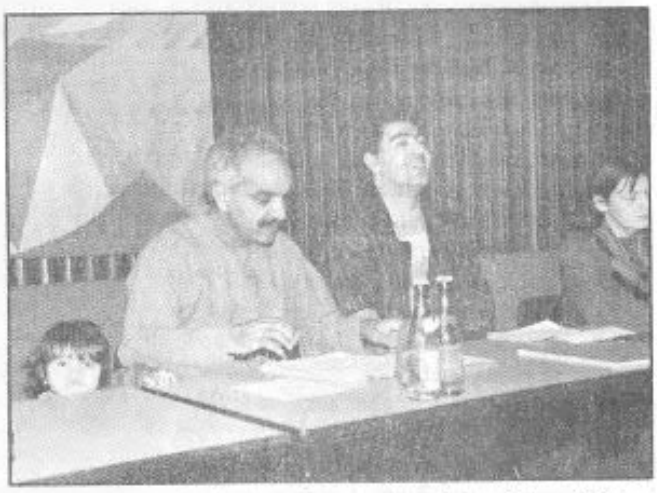
chenbarkeit und klare Perspektiven für alle Beteiligten auf beiden Seiten. Nötig ist ferner für alle Bereiche eine differenzierte, gestufte und in den Übergangszonen flexible Integrationskonzeption, die ein institutionelles Netzwerk bieten sollte mit Orientierungs- und Hilfsangeboten für die verschiedensten Problembereiche und Übergangsstufen der Einwanderungssituation.

Wenn Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik von einer ganzheitlichen Konzeption aus gestaltet werden sollen, muß dem auch in den Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen entsprochen 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. 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 organisatorisch zugeordneten 'Ausländerbeauftragten' Liselotte Funcke (FDP) und dem früheren Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU), in dessen Ressort wiederum der 'Aussiedlerbeauftragte' Horst Waffenschmidt (CSU) um Sympathie für die ihm Anvertrauten ausgerechnet mit der rechtlich sicher zutreffenden, aber politisch gefährlichen Spaltformel warb: 'Aussiedler sind keine Ausländer!'.

Insgesamt gibt es dabei Handlungsbedarf auf allen Ebenen – von der Bundes- über die Landes- bis hin zur kommunalen Ebene. In der Sache reichen die vielfältigen, hier auch nicht ansatzweise zu erfassenden Gestaltungsaufgaben von *Politik und Verwaltung* bis hin zu *Forschung* und *Ausbildung*. Drei Beispiele aus diesen Bereichen:

Beispiel 1: Im Bereich von *Politik und Verwaltung* nötig ist auf *Bundesebene* ein für alle zugewanderten Minderheiten zuständiges, ressortübergreifendes *Bundesamt für Migration und Integration* mit Konzeptionsaufgaben und Koordinationsfunktionen in interministeriellen Bereichen, zwischen Bundes- und Landesebene, nationaler und supranationaler Ebene sowie mit Ombudsman-Funktionen. Es sollte kein allzuständiger bürokratischer Wasserkopf werden, aber Gewicht genug haben, um Gesamtkonzeptionen mit Bindewirkung zu entwerfen, praxisorientiert fortzuschreiben, auf ihre Umsetzung zu achten, Zuständigkeitslücken aufzuspüren, zu überbrücken und lähmender Ressortkonkurrenz im behördlichen Kompetenzgerangel zu wehren. Mit interministeriellen Kommissionen allein ist das auf Dauer nicht zu machen. Etatismus ist nicht angesagt, aber doch ein Mindestmaß an übergreifender Struktur, das der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Problemfelds entspricht.

Es gab, in der ersten Republik, schon einmal einen – glücklosen – Versuch zu einer solchen Institution, der eher geeignet ist, im historischen Rückblick aus Fehlern zu lernen: Es war das vergessene 'Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsamt)', das in der Weimarer Republik 1919-1924 existierte. Trotz seines umfassenden Titels beschäftigte es sich, zeitbedingt, vorwiegend mit Auswanderungsfragen. Als Behörde blieb es, zwischen Außen- und Innenressort vergrätscht, eine strukturelle Fehlgeburt mit großem Apparat, geringer Kompetenz und Effizienz. Es war deshalb auch nachgerade prädestiniert für eine Opferrolle in der Haushaltsmisere seiner Zeit: 1924 wurde es vom Sparkommissar zusammengestrichen zu einer dem begehrlichen Innenministerium unterstellten 'Reichsstelle für das Auswanderungswesen', die als solche bis 1944 bestand. Ihre Nachfolgeinstitution, die 'Bundesstelle für das Auswanderungswesen' von 1950



Peter Jilani, Flüchtlingsbeauftragter des Diakonischen Werkes Stolzenau (mit Tochter) und Maleki Lorestani Majid, Manuela Jilani

und das 'Bundesamt für Auswanderung' von 1952 wurden zu behördlichen Stationen auf dem Weg zum heutigen Bundesverwaltungsamt (1959).

Neben dem Amt für Migration und Integration auf Bundesebene erforderlich ist die auch im letzten Bericht der im Juli 1991 aus Protest gegen die Unzulänglichkeiten der Migrations- und Integrationspolitik zurückgetretenen Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Liselotte Funcke, geforderte *Ständige Kommission für Migration und Integration*: Dem Bundesamt für Migration und Integration zugeordnet, sollte sie als Beratungsinstitution die unterschiedlichen Sichtweisen, Wahrnehmungsformen und Erfahrungsdimensionen der relevanten gesellschaftlichen Gruppen einschließlich der zugewanderten Minderheiten einbringen und das konzeptionelle Bemühen um ein möglichst einvernehmliches Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit auf breiten gesellschaftlichen Konsens gründen.

Auf *Landesebene* nötig sind in allen Bundesländern nicht mehr nur 'Ausländerbeauftragte', sondern *Beauftragte für zugewanderte Minderheiten* mit Staatssekretärsrang, zureichender Ausstattung und Kompetenz. Auf *kommunaler Ebene* fehlt ein im Umfang noch deutlich über das bestehende Beratungssystem der Wohlfahrtsverbände hinausgehendes Netz von *Einwandererberatungsstellen* zur Begleitung im Einwanderungsprozeß. All das bedarf sorgsamer Abstimmung und einer flexiblen Praxis, damit nicht eine Sonderbürokratie entsteht, die durch kontraproduktives Verwaltungshandeln segregativ statt integrativ wirkt.

Hier kann heute nicht mehr nur von überseeischen Einwanderungsländern gelernt werden, sondern inzwischen auch schon von anderen europäischen Staaten, in denen das

entsprechende Institutionengefüge in einiger Hinsicht deutlich weiter entwickelt ist. Das gilt vom 'Nationalen Rat für die Einwandererbevölkerung', dem 'Interministeriellen Integrationskomitee' und dem 'Hohen Rat für die Integration' in Frankreich über die 'Kommission für rassische Gleichheit' in England und die 'Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme' in der Schweiz bis zu dem von zwei Ministern geleiteten 'Arbeits- und Migrationsministerium', dem 'Staatlichen Migrationsamt' und dem 'Ombudsman gegen ethnische Diskriminierung' in Schweden.

Beispiel 2: Im Bereich der *Forschung* geht es um die Intensivierung und damit auch um eine gezielte Schwerpunktförderung von *Migrations-, Integrationsforschung und interkulturellen Studien* im interdisziplinären Verbund. Nicht kurzlebige Einzelprojekte sollten dabei im Vordergrund stehen, sondern langfristige *Forschungsprogramme* und interdisziplinäre *Forschungsinstitute*, wie es sie in den meisten Ländern gibt, die mit vergleichbaren Problemen von Migration, Akkulturation und Ethnizität konfrontiert sind: von Jugoslawien (z.B. 'Institute for Migration and Ethnicity', Zagreb) über die Niederlande (z.B. 'Centre for the Study of Multi-Ethnic Societies', Utrecht), Belgien (z.B. 'Groupe d'Etude des Migrations et des Relations Interethniques', Leuven) und Schweden (z.B. 'Centre for Multiethnic Research', Uppsala) bis in die Vereinigten Staaten (z.B. 'Center for Migration Studies', New York) und nach Australien (z.B. 'Center for Multicultural Studies', Wollongong).

Als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik hinzutreten sollte ein außeruniversitäres, mit den einschlägigen Fachwissenschaften und interdisziplinären Forschungsinstituten kooperierendes *Bundesinstitut für Migrations- und Integrationsforschung*. In seiner Grundkonzeption in einiger Hinsicht zum Beispiel dem Wiesbadener Bundesamt für Bevölkerungsforschung oder dem anders konzipierten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar, könnte es dem Bundesamt für Migration und Integration angegliedert werden. Die Aufgaben eines solchen Instituts würden z.B. aktuelle Bestandsaufnahmen, deren kontinuierliche Fortschreibung, vergleichende Problemanalysen und prospektive Modellrechnungen ebenso einschließen wie die fehlende Verbindung von 'historischen' Erfahrungen und aktuellen Problemen. Das gilt etwa für die oft gestellte Frage, was aus der 'Verwaltung' früherer für heutige Einwanderungsprobleme 'gelernt' werden kann, z.B. aus der Flüchtlingsintegration des Nachkriegsjahrzehnts für die Aussiedlerintegration heute. Es gilt aber auch für die dem Migrationshistoriker vom Aktenstudium her vertraute Erkenntnis, daß sich gerade auf diesem, in der deutschen Politik- und Verwaltungsgeschichte sehr wechselvollen Problemfeld nach einiger Zeit immer wieder eine neue Generation von Beamten um Einsichten und Erfahrungen im Verwaltungshandeln müht, die eine frühere Generation zum Teil schon hatte. Insgesamt geht es darum, Erkennbares rechtzeitig erkennbar zu machen und so dazu beizutragen, in der Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik die Ära der Überraschungen und reaktiven Improvisationen zu überwinden zugunsten von aktiver Planung auf im Rahmen des Möglichen gesicherten Grundlagen.

Beispiel 3: 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 *Fachpersonal und Ausbildungskapazitäten*: Dabei geht es in *Universitäten und Fachhochschulen* um interdisziplinäre Erweiterungs- und Aufbaustudiengänge, um komplette Studiengänge in Zusammenarbeit mit besonderen praxisorientierten Ausbildungsinstitutionen und um die berufsbegleitende Fortbildung. Entscheidend ist dabei die problemorientierte, 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. Sozialpädagogen, in den Krisen des Alltags als Mädchen für alles ohnehin schon vielfach überfordert, dürfen nicht ohne Zusatzausbildung alleingelassen werden mit dem Krisenmanagement der Einwanderungssituation. 'Learning by doing' ist kein Ausbildungsersatz.

All dies sind nur einige Beispiele und Vorschläge für Gestaltungsaufgaben auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Sie müssen verschränkt werden mit Konzepten einer europäischen Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik sowie mit dem großen Bereich einer europäischen Flüchtlingspolitik. Von dieser supranationalen Ebene aus muß im internationalen und globalen Zusammenhang ein gemeinsamer Beitrag erbracht werden zu jener entwicklungsorientierten Migrationspolitik bzw. migrationsorientierten Entwicklungspolitik, die ohne internationalen 'Lastenausgleich' nicht mehr denkbar ist.

Europäische Konzepte aber sollten nicht nur von oben nach unten, also von der supranationalen über die nationale herab bis zur kommunalen Ebene strukturiert werden, sondern gewissermaßen auch 'quer' zu diesen Strukturen – denn die zu erwartenden ethnosozialen und regionalen Probleme innerhalb eines zusammenwachsenden Europa liegen selbst quer zu diesen Strukturhierarchien. Ohne die Bereitschaft, auf nationaler Ebene umzudenken, wird sich freilich auch auf euro-internationaler Ebene vieles gar nicht, anderes wenig und alles insgesamt zu spät bewegen. 'Auf Europa warten' war und ist hier ebenso bedenklich wie das Bestreben, an Europa vorbei noch vorab durch bi- bzw. multinationale Absprachen Tabuzonen für die anstehende europäische Gestaltung zu errichten.

Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik als langfristige Gestaltungsaufgabe aber setzt, zumindest in den Grundzügen, einen gesellschaftlichen Fundamentalkonsens voraus über die Gestaltung der eigenen Zukunft. Für langfristige Planungen grundlegende Daten, aus Modellrechnungen abgeleitete Strukturtrends und alternative Szenarien liegen vor bis zum Jahr 2030. Was fehlt, ist die darauf gestützte politische und gesellschaftliche Generaldebatte zum Thema Zukunft, bei der freilich nicht in Legislaturperioden, sondern in Generationen zu denken ist.

Gekürzte Fassung eines Beitrages aus: Klaus J. Bade (Hg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, Verlag C. H. Beck, München 1992.

Professor Dr. Klaus J. Bade
lehrt Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück und arbeitet am Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) in Osnabrück.