

Weitsichtige Migrationspolitik muß die Fluchtursachen bekämpfen

# Ist Deutschland ein Einwanderungsland?

Von Klaus J. Bade

Der in den 80er Jahren beliebte Streit um die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland ein „Einwanderungsland“ sei oder nicht, war ein Streit um des Kaisers Bart, sofern dabei an die klassischen Einwanderungsländer des 19. Jahrhunderts gedacht war, deren Bevölkerungs-, Gesellschafts- und Kulturgeschichte noch wesentlich durch die Einwanderung selbst geprägt wurde. Und doch haben die Justiz- und Innenminister der EG 1991 konstatiert, daß alle Mitgliedsstaaten, möglicherweise mit Ausnahme der Republik Irland, längst zu Einwanderungsländern geworden seien. Was also ist gemeint und aus solchen Überlegungen zu folgern?

Zunächst einmal kann man zwischen „Einwanderungsländern“ im statistischen und im juristischen Sinne unterscheiden; ein Einwanderungsland im statistischen Sinne ist ein Land, in dem Einwanderung die Auswanderung übersteigt oder auch nur Einwanderung stattfindet in einem jedenfalls erheblichen Mindestmaß im Verhältnis zur einheimischen Wohnbevölkerung, sei es auf Zeit, sei es auf Dauer. Ein Einwanderungsland im rechtlichen Sinne ist ein Land, das nicht nur eine erhebliche Einwanderung verzeichnet, sondern sich auch selbst als solches versteht und diesem Selbstverständnis dauerhaft Rechnung trägt in Gestalt von Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik, mit Folgerungen auch für die Frage des Staatsangehörigkeitsrechts; denn ein Nationalstaat, der Einwanderer als Staatsbürger aufnehmen möchte, wird sich, vor allem was die im Lande geborene zweite Generation angeht, weniger an der Vorstellung

von der Vererbung der Staatsangehörigkeit (*jus sanguinis*) orientieren als am Gedanken an ihren Erwerb durch Einwanderung bzw. Geburt im Land (*jus soli*).

## Langfristiger Prozeß

Einwanderung ist aber nicht nur als ein Problem der Statistik, des staatlichen Selbstverständnisses oder auch im engeren Sinne als Rechtsakt (Einbürgerung), sondern auch im weitesten Sinne als Kultur- und Sozialprozeß zu verstehen: So betrachtet ist Einwanderung kein Ereignis, sondern ein langfristiger und stufenweiser Prozeß mit fließendem Eingang (ökonomische, soziale Integration) und lebensgeschichtlich offenem Abschluß (Akkulturation/Assimilation), innerhalb dessen nur die Einbürgerung eine feste, äußere Wegmarke bildet. Insgesamt kann dabei von einem — je nach sozio-kultureller Distanz zwischen alter und neuer Welt bis zu drei Generationen umfassenden — Prozeß ausgegangen werden.

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 zwar Einwanderungsland ist, sich selbst aber nicht als ein solches versteht. Das führt geradewegs zur Lage in Deutschland. Im Blick auf die aus der ehemaligen „Gastarbeiterbevölkerung“ hervorgegangene, heute schon drei Generationen umfassende Einwandererminorität und andere schon vor langer Zeit zugewanderte ausländische Minderheiten mit dauerhaftem Inlandsaufenthalt ergibt sich für die Bundesrepublik ein widersprüchlicher Status: Einwanderungssituation ohne Einwande-

rungsland. Leidtragende ist die Einwandererminorität, die mit Begriffen wie „einheimische Ausländer“, „ausländische Inländer“, „Paß-Ausländer“ oder „Deutsche mit fremdem Paß“ umschrieben wird. Insgesamt wird man — in Abgrenzung zu den klassischen Einwanderungsländern des 19. Jahrhunderts und mit vielen Übergangsstufen und Mischformen — heute vor allem zwei Gruppen von Einwanderungsländern neuen Typs unterscheiden können:

Auf der einen Seite stehen formelle Einwanderungsländer, die — oft, aber nicht nur (Israel) aus den klassischen Einwanderungsländern hervorgegangen — nach Wanderungsgeschehen, Selbstverständnis, Gesetzgebung und politischer Praxis als solche gelten können, wenngleich ihre Einwanderungsgesetzgebung und die darauf ruhende Einwanderungspolitik längst nicht mehr mit bloßer Einwanderungsförderung zu verwechseln ist und in der Regel den Charakter eines tiefgestaffelten Zulassungssystems trägt.

Daneben stehen informelle Einwanderungsländer, die sich zwar nur als Aufnahmeland für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien verstehen, dabei aber in großem Umfange Daueraufenthalte mit fließenden Grenzen zur Einwanderungssituation tolerieren und diesen lebensgeschichtlichen Schwebzonen auch Rechnung tragen durch entsprechend offene Einbürgerungsbestimmungen.

## Generaldebatte

Bei drastischen Einbürgerungsvereinfachungen für „ausländische Inländer“, auch um den Preis der doppelten Staatsangehörigkeit, könnte sich mithin für die Bundesrepublik ein Wandel abzeichnen: der Aufbruch aus

der Widersprüchlichkeit der Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland und der Weg zu einem informellen Einwanderungsland. Das allein aber wäre nur eine punktuelle Kurskorrektur.

Nötig für die Bewältigung der Zukunft sind umfassende Großkonzepte mit langfristigen Gestaltungsperspektiven für die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft, von Gesellschaft und Kultur. Nötig dazu ist eine entsprechende Generaldebatte, in der es um Antworten nicht nur für Legislaturperioden, sondern auf Generationen hinaus geht.

Nötig ist ein individuelles Asylangebot für politisch Verfolgte im Sinne des Grundgesetzes, dessen Garantie — wie unsere Verfassung insgesamt — die historische Antwort der Deutschen auf die Erfahrung des Nationalsozialismus war.

1. Nötig ist zugleich eine Entlastung dieses individuellen Asylangebots für politisch Verfolgte durch in der Regel befristete Kontingentregelungen für Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten auf Zeit in internationaler Abstimmung.

2. Nötig ist dazu ein entsprechender Kontingentflüchtlingstatus in Europa, der durch eine europäische Konvention zu sichern wäre: Eine internationale Kommission würde über den Vertragsfall, die befristete Aufnahme von Kontingentflüchtlingen und den Ablauf der Frist befinden, an deren Ende Wiedereingliederungsmaßnahmen zu stehen hätten, die zweifelsohne abermals kostspielig, in jedem Falle aber „billiger“ wären als aussichtslose und ausufernde Asylverfahren mit fließenden Grenzen zur Einwanderungssituation. Staaten, die eine solche Konvention unterzeichnet hätten, würden überdies zweifelsohne das Ihre beizutragen suchen zur Be-

kämpfung der entsprechenden Fluchtursachen — gerade um das Eintreten des Vertragsfalls zu verhindern.

3. Nötig sind verstärkte Bemühungen um die Eingliederung zugewanderter oder schon im Lande geborener Minderheiten und aktiven Minderheitenschutz auf gesetzlicher Grundlage. Das kann gleichbedeutend sein mit der Notwendigkeit eines Antidiskriminierungsgesetzes: Wenn die erstrebte Einübung in die ungeschriebenen Verkehrsregeln der interkulturellen Begegnung mißlingt, müssen die entsprechenden Regeln eben kodifiziert, Regelverletzungen sanktioniert werden. Das Wahlrecht für eingebürgerte ehemalige „inländische Ausländer“ könnte in diesem Zusammenhang als probates Mittel gegen ausländerfeindlichen politischen Verbalradikalismus in Wahlkämpfen wirken.

4. Nötig sind transparente Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik mit klaren Optionen für die Gestaltung des Wanderungsgeschehens. Das ist nicht zu verwechseln mit Asylrecht und

Kontingentflüchtlingsregelungen, bei denen es um Menschenrechtsfragen geht: Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik sollten zwar ebenfalls so human wie möglich gestaltet werden, formulieren vorrangig aber nicht humanitäre Hilfsprogramme, sondern Interessen und Handlungsspielräume des Einwanderungslandes. Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik sind neutrale Steuerungselemente im grenzüberschreitenden Wanderungsgeschehen. Sie können also ebenso als Mittel zur Beförderung von Einwanderung eingesetzt werden wie als Steuerungsmittel gegen Zuwanderungsdruck. Die Bundesrepublik 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, wenn es nicht zu unübersehbaren Folgen für Arbeitsmarktentwicklung und Generationenvertrag kommen soll. Wer aber Einwanderungspolitik betreiben will, der sollte nicht damit beginnen, eine Skala von Zahlen aufzustellen, sondern zunächst einen Katalog von Werten und Zielen formulieren, aus dem die entsprechenden Bemessungskriterien abgeleitet werden können. Voraussetzungen dazu sind klare Antworten auf die Frage nach dem nationalen und europäischen Selbstverständnis im Zusammenhang der weltweiten Wanderungs- und Entwicklungsprobleme und in der Spannung zwischen ethnisch-nationaler Abgrenzung und „offener Republik“ (Dieter Oberndörfer). Ohne solche richtungsweisenden Konzeptionen bliebe alle Einwanderungspolitik ziellos oder dazu verdammt, bloß defensiv zu sein.

Nötig ist schließlich ein entsprechendes Institutionensystem, von Einwandererberatungsstellen ganz „unten“ bis hin zu einem Migrationsministerium oder doch zumindest einem Bundesamt für Migration und Integration ganz „oben“.

Gesetze lösen die Probleme des weltweiten Wanderungsgeschehens nicht, sie formulieren nur Verkehrsregeln und Handlungsspielräume. Vor allem aber gilt es, den Souverän in diesem Land, seine Menschen mithin, nicht länger in die irriige Vorstellung zu führen, mit der Veränderung

des einen oder anderen Verfassungsartikels ließe sich der Wanderungsdruck auf unsere Grenzen schlichtweg abschaffen. Am Ende stünde nur ein weiteres Ausschlagen der gefährlichen Panikschaukel von Angst und Ratlosigkeit.

## Menschenrecht auf Entwicklung

Am Anfang standen defensive Erkenntnisverweigerung und die Flucht aus der politischen Handlungsverantwortung aus Angst vor dem Bürger als Wähler unter dem Bannfluch „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!“ Sachkenner warnten über ein Jahrzehnt lang vor den Folgen politischer Fahrlässigkeit in dem gesellschaftlich brisanten rechtspolitischen Gestaltungsbereich von Migration, Integration und Minderheiten. Sie warnten vor dem immer absehbarer werdenden Zusammentreffen der Angst „von unten“ mit der politischen Konzeptionslosigkeit „von oben“, die von Parteienverdrossenheit über allgemeine Politikverdrossenheit zu schweren inneren Konflikten führen und die Legitimationsgrundlagen der parlamentarischen Demokratie erschüttern könnte. Am Ende stehen bei vielen diffuse Fremdenangst, gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz, die Flucht in Projektionen, Aggressionen und in das gefährliche

Traumreich der einfachen Lösungen und damit unter Umständen aus dem Wertekonsens der politischen Kultur dieser Republik.

Wir müssen uns damit abfinden, daß wir voraussichtlich auf Jahrzehnte hinaus mit anhaltendem Wanderungsdruck und den damit verbundenen Problemen leben müssen, daß es sich hier also um eine dauerhafte, sich stets aufs neue stellende politische Gestaltungsaufgabe handelt, die man nicht rechtstechnisch „lösen“ kann. All das hat mit nationaler Bollwerkmentalität und europäischem Festungsdenken dann nichts zu tun, wenn aktive politische und wirtschaftliche Konsequenzen aus einer hinlänglich bekannten Einsicht gezogen werden: Migrationspolitik 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“. Die Formel ist erst dann ernstzunehmen, wenn dabei weit über die konventionelle „Entwicklungshilfe“ hinaus an Hilfe zur Selbsthilfe auf ein sich selbst weitertragendes Entwicklungsniveau gedacht wird. Leitperspektive muß die Anerkennung eines „Menschenrechts auf Entwicklung“ (Franz Nuscheler) sein. Kehrseite ist die Bereitschaft, auf Zeit eine gewisse Einschränkung des Wohlstandes hinzunehmen — sonst kommen wir aus diesem weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Teufelskreis nicht heraus.

aus: Das Parlament

## Flüchtlinge in Deutschland

Stand Ende 1992 - Schätzungen

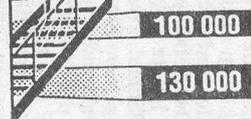
Insgesamt: 1 583 000



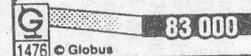
De-facto-Flüchtlinge  
(ohne Asylberechtigung, aber aus humanitären oder politischen Gründen nicht abgeschoben)



Asylbewerber



Asylberechtigte



Angehörige von Asylberechtigten



Kontingentflüchtlinge  
(im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommen)

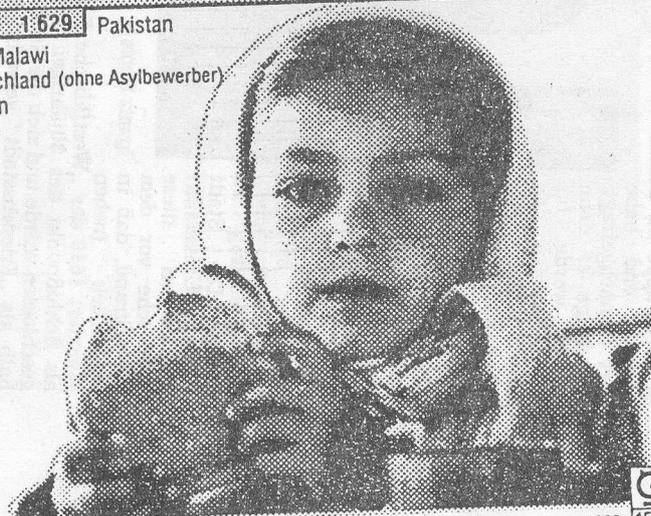
## Wo sie Zuflucht finden

Bei der UN-Flüchtlingskommission registrierte Flüchtlinge in 1000

4.151	Iran
1.629	Pakistan
1.059	Malawi
827	Deutschland (ohne Asylbewerber)
810	Bosnien
726	Sudan
648	Kroatien
568	Kanada
517	Jugoslawien
479	Guinea
437	USA
432	Äthiopien
402	Kenia
391	Zaire
361	Mexiko
325	Schweden
300	Armenien
292	Tansania
288	China
272	Burundi
258	Indien

(ohne Palästinenser)

Quelle: UNHCR Stand 1. 1. 1993



© Globus

1502