

Seit 1816 wanderten über sieben Millionen Deutsche in die Vereinigten Staaten aus.

Im Frühjahr wurden die polnischen Arbeiter in Preußen willkommen geheißen, vor Weihnachten mußten sie das Land wieder verlassen.

Kein Einwanderungsland?

Von Klaus Prof. Dr. Klaus J. Bade, Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien, Universität Osnabrück

Auswanderung hat bei den Deutschen eine lange historische Tradition. Sie ist im Grunde bis heute nicht abgerissen, aber weit zurückgetreten hinter die um ein vielfaches stärkere Zuwanderung aus dem Ausland. Bei den Wanderungen aus dem "deutschen" bzw. deutschsprachigen Kulturraum, deren Anfänge bis zu den Siebenbürger Sachsen Mitte des 12. Jahrhunderts zurückreichen, dominierte bis ins frühe 19. Jahrhundert die kontinentale Auswanderung nach Ost- und Südosteuropa.

Erst in den 1830er Jahren trat der kontinentale Oststrom aus Deutschland zurück hinter den säkularen Weststrom der transatlantischen Massenauswanderung, die zu 90 Prozent in die Vereinigten Staaten führte. Von 1816 bis 1914 wanderten rund 5,5 Millionen und seither nochmals mehr als 1,5 Millionen Deutsche in die Vereinigten Staaten aus; wichtigste Schubkraft war das Mißverhältnis im Wachstum von Bevölkerung und Erwerbsangebot in der Übergangskrise von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Im Jargon des späten 20. Jahrhunderts gesprochen, waren die meisten Deutschen im in die Neue Welt strömenden Massenexodus des 19. Jahrhunderts "Wirtschaftsflüchtlinge" im besten Sinne des Wortes.

Seit dem späten 19. Jahrhundert hatte es bei den Wanderungen über die deutschen Grenzen eine wachsende Überlagerung der transatlantischen Auswanderung durch kontinentale Zuwanderung gegeben: Im Wirtschaftsaufschwung der beiden Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg war Arbeitskräftemangel an die Stelle des herkömmlichen Überangebots an Arbeitskraft getreten. Seit den 1890er Jahren stieg deshalb die kontinentale Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Deutschland und vor allem nach Preußen zur Massenbewegung auf. 1913 gab es nach amtlichen Schätzungen bereits 1,2 Millionen "ausländische Wanderarbeiter" im

Reich, vor allem aus dem östlichen Ausland, insbesondere Polen aus dem russischen Zentralpolen, sowie Polen und Ruthenen aus dem österreichischen Galizien und Italiener.

In der Wanderarbeiterfrage kollidierten in Preußen in den 1880er und frühen 1890er Jahren ökonomische und politische Interessen: Gegen das Interesse von Arbeitgebern an den billigen und willigen auslandspolnischen Arbeitskräften, stand die politische Sorge vor einer Destabilisierung der polnisch geprägten Gebiete im preußischen Osten, wo der nationalrevolutionäre Traum von der Auferstehung eines polnischen Staates nicht zu unterdrücken war. Deshalb wurde versucht, den auslandspolnischen Arbeitskräftezustrom durch Zwangsrotation in die Bahnen einer transnationalen Saisonwanderung zu zwingen. Die Arbeitskräftereserve aus dem östlichen Ausland wurde im Frühjahr willkommen geheißen. Sie hatte aber, bei Strafe der Abschiebung, preußisches Staatsgebiet vor Weihnachten wieder zu verlassen.

Ius sanguinis - 1913 bis ...?

Im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 wurde das Abstammungsprinzip im Staatsangehörigkeitsrecht (*ius sanguinis*) kodifiziert; es definiert trotz vieler Zusätze und Änderungen im einzelnen bis heute die einschlägigen Handlungsspielräume und behindert eine großzügige Öffnung zugunsten des Territorialprinzips (*ius soli*). Eine direkte, d. h. von der Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat unabhängige, "deutsche" Staatsangehörigkeit freilich gab es bis 1913 nicht. Das ins Kaiserreich übernommene Staatsangehörigkeitsgesetz des Norddeutschen Bundes von 1869 legte vielmehr fest, daß die Zugehörigkeit zur deutschen Nation nur aus der Zugehörigkeit zu einem deutschen Bundesstaat abzuleiten war, weshalb es eine "nationale Abstammung" als solche gar nicht gab. im

Man war aufgrund der Bundesstaatsangehörigkeit Angehöriger des deutschen Nationalstaates. Das änderte sich erst mit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, das das ethnische Abstammungsprinzip kodifizierte und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für nicht-deutschstämmige Ausländer auf den Ausnahmefall beschränkte.

Aus der Zwitterstellung Deutschlands als Herkunftsland transatlantischer Auswanderung und als Zielland kontinentaler Arbeitswanderung ergab sich eine einzigartige Ambivalenz, die in der Weimarer Republik besonders deutlich hervortrat: Als Auswanderungsland stand Deutschland gegen die international zunehmenden protektionistischen Einwanderungsrestriktionen, vor allem im überseeischen Haupteinwanderungsland USA. Als Arbeitseinfuhrland hingegen hatte es selbst eine restriktive Kontingentierung der kontinentalen Zuwanderung zu verteidigen, die in ihren protektionistischen Intentionen durchaus vergleichbar war mit der neuen amerikanischen Einwanderungspolitik.

Warum kein Einwanderungsgesetz?

Das "Bundesamt für Auswanderung", 1950 als Bundesstelle für das Auswanderungswesen eingerichtet, ging 1959/60 im "Bundesverwaltungsamt" auf. Zu dessen zentralen Aufgaben gehören die mit grenzüberschreitenden Wanderungen zusammenhängenden Probleme. Das Amt aber konzentrierte sich dabei nicht auf Einwanderungs- sondern ganz vorwiegend auf Auswanderungsfragen.

Ungenutzt und weitgehend auch unbekannt geblieben ist in diesem Zusammenhang ein Passus aus § 2 des Errichtungsgesetzes des Bundesverwaltungsamtes vom 28.12.1959, in dem es lapidar heißt, daß das Amt "auf dem Gebiet der Einwanderung" die gleichen Aufgaben übernehmen kann wie auf dem Gebiet der Auswanderung. Und das Grundgesetz (Art. 73, Nr. 3) gewährt

dem Bund ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Einwanderung. Das aber heißt: Die Verfassung setzt die Regelung der Einwanderung als eine dem Zentralstaat zufallende Aufgabe voraus, das Grundgesetz ermöglicht also Einwanderungsgesetzgebung, und der Auftrag an die Verwaltung, in Einwanderungsfragen tätig zu werden, ist schon gesetzlich festgeschrieben. Das Einwanderungsgesetz selbst indes fehlt nach wie vor.

In Deutschland kann man seit dem Zweiten Weltkrieg drei große Eingliederungsprozesse unterscheiden:

1. die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen in West- und Ostdeutschland, die sich im Westen appellativ "Heimatvertriebene" nannten und über kampfstärke Verbände verfügten, im Osten hingegen mit Rücksicht auf die östlichen Nachbarn schönfärbisch als "Umsiedler" umschrieben wurden;

2. die Mitte der 1950er Jahre in Westdeutschland beginnende Entwicklung von der Ausländerwerbung über die "Gastarbeiterfrage" der 1960er und frühen 1970er Jahre zum echten Einwanderungsproblem seit der Jahrzehntwende der 1970er/80er Jahre;

3. die neue Eingliederungssituation im vereinigten Deutschland der frühen 1990er Jahre.

Für die mit der faktischen massenhaften Einwanderung verbundenen sozialen Folgeprobleme oder gar eine dauerhafte Eingliederung der zugewanderten ausländischen Erwerbsbevölkerung gab es in der Bundesrepublik kein umfassendes und langfristig angelegtes Konzept. "Ausländerpolitik" blieb auf Jahrzehnte hinaus im Kern Arbeitsmarktpolitik, angewendet auf Ausländer, später begleitet von einer prekären Mischung von zögernden Angeboten zu "sozialer Integration auf Zeit" mit Bemühungen um Erhaltung und Förderung der "Rückkehrbereitschaft".

Die "Gastarbeiterperiode" im Westen endete mit dem "Anwerbestopp" von 1973, der in der Ausländerpolitik als Bumerang wirkte: Er

Vor 1913 gab es in Deutschland eine "nationale Abstammung" als solche gar nicht.

Für die Folgeprobleme der massenhaften faktischen Einwanderung gab es in der Bundesrepublik kein Konzept.

Der Anwerbestopp von 1973 wirkte wie ein Bumerang.

senkte nur kurzfristig die Ausländerzahlen, stoppte aber die transnationale Fluktuation der ausländischen Arbeitswanderer und verstärkte um so mehr die ohnehin wachsende Tendenz zum Daueraufenthalt mit Familiennachzug. Mit der Aufenthaltsdauer aber wuchs die Bleibeabsicht im fließenden Übergang von der Gastarbeiter- zur Einwandererexistenz. Der Aufenthaltsstatus verfestigte sich auf der Zeitachse stets weiter. Aus Arbeitswanderern mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung wurden informelle Einwanderer mit rechtlich gesichertem Daueraufenthalt.

Schon Anfang der 1980er Jahre lebte ein Großteil der aus der früheren "Gastarbeiterbevölkerung" hervorgegangenen ausländischen Minderheit in der Bundesrepublik bei dauerhafter Eingliederung in einer paradoxen Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Das wurde regierungsamtlich dementiert, im politischen Entscheidungsprozeß verdrängt und im Verwaltungshandeln tabuisiert. Konzepte für Einwanderungs- und Eingliederungsfragen blieben, ganz folgerichtig, aus; denn was man tabuisiert, kann man nicht gestalten.

Auch in der DDR gab es, in geringem Umfang, Ausländerbeschäftigung auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Sie wurde offiziell in der Regel totgeschwiegen oder als Ausbildungswanderung verharmlost. Dennoch waren die "ausländischen Werk tätigen" im Osten - wie die "Gastarbeiter" im Westen - jedenfalls in den 1980er Jahren zumeist in von deutschen Arbeitskräften am wenigsten geschätzten Beschäftigungsfeldern im unmittelbaren Produktionsbereich unter härtesten Bedingungen tätig, z. B. zu drei Vierteln im Schichtdienst.

Den mit befristeten Arbeitsverträgen ins Land geholten "ausländischen Werk tätigen" gegenüber gab es in der DDR zwar administrativ geleitete, autoritäre "Betreuung", aber insgesamt weniger soziale Integration als staatlich verordnete Abgrenzung. Sie wurden vielfach in separaten Gemeinschaftsunterkünft-

ten einquartiert und damit auch sozial auf Distanz gehalten. In dem durch die verordnete Abgrenzung der Fremden geschaffenen sozialen Vakuum wurzelten latente fremdenfeindliche Spannungen, die nach dem Ende der totalitären Zwangsdisziplinierung offen zutage traten.

Defizite der Politik

In den Prozeß der Vereinigung brachten die einander fremd gewordenen, aus politisch-ideologisch und lebensgeschichtlich vielfach gegensätzlichen Erfahrungswelten stammenden Deutschen mithin, neben vielen anderen ungelösten Fragen, auch in beiden deutschen Staaten unbewältigte Probleme im Umgang mit Fremden ein. Die auf beiden Seiten aufgestauten Spannungen entluden sich in den fremdenfeindlichen Exzessen der frühen 1990er Jahre.

Bei vielen der oft weit ausholenden Deutungen von Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit im vereinigten Deutschland kamen die eigentlichen Kernprobleme oft nur am Rande vor: Einwanderung, Eingliederung, Minderheitenfragen und deren gesellschaftspolitische Gestaltung. Das war um so bemerkenswerter, als eine wichtige Ursache für Fremdenangst und fremdenfeindliche Abwehrhaltungen gerade in der lange anhaltenden politischen Desorientierung der Bevölkerung gegenüber gesellschaftlichen Problemen und Aufgaben im Bereich von Migration, Integration und Minderheiten zu suchen ist.

Die Desorientierung hatte ihren Grund in der defensiven politischen Erkenntnisverweigerung gegenüber der Tatsache, daß die Bundesrepublik seit mehr als einem Jahrzehnt ein Einwanderungsland neuen Typs geworden ist - nicht im rechtlichen, aber im gesellschaftlichen und kulturellen Sinne. "Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland", so lautet dennoch seit vielen Legislaturperioden und bis heute der kleinste gemeinsame Nenner aller einschlägigen regierungsamtlichen Statements. Nach wie vor antwortet Bonn auf Einwanderungsfragen nicht mit Einwanderungsgesetzgebung und

Die "ausländischen Werk tätigen" in der DDR arbeiteten unter härtesten Bedingungen.

Einwanderungspolitik, sondern mit Ausländergesetzgebung und Ausländerpolitik.

„Eine Verspätung von Einwanderungsgesetzgebung aber könnte, von den mit gescheiterten Einwanderungsprozessen verbundenen persönlichen Schicksalen ganz abgesehen, für das Ausnahmeland verheerende soziale Folgen haben“, habe ich schon Anfang der 1980er Jahre gewarnt; „denn die ‘de-facto-Einwanderer’ sind schon da, und sie bleiben als Einwanderer ‘Gesetzlose’, solange sie ihre Lebensperspektiven nicht an einer solchen Einwanderungsgesetzgebung ausrichten können. Die verbreitete Verwechslung von Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik mit einer schrankenlosen Befürwortung der Einwanderung beruht auf einem Irrglauben. Wenn es in dieser Hinsicht eine Lehre aus der Geschichte der Aus- und Einwanderungen gibt, dann diese: Einwanderungspolitik ist keineswegs nur Hilfe für Einwanderungswillige. Sie ist auch Steuerungsinstrument und damit Selbsthilfe des Einwanderungslandes.“ (Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?, Berlin 1983, S. 122 f.)

Solche, auch von anderen Wissenschaftlern, von Kirchen, den Gewerkschaften, der Ausländerbeauftragten und Praktikern der Ausländerarbeit in den frühen 1980er Jahren vorgetragene Einschätzungen und Warnungen waren politisch folgenlos und prallten von der Dementi-Position ab wie von einer Gummiwand.

"Unten" wuchs die Angst vor den Fremden und "oben" die Angst vor den Bürgern als Wähler.

Fremdenangst, gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz im Vereinigungsprozeß der frühen 1990er Jahre waren nach alledem „nicht etwa nur unvermeidbare Folgen von Zuwanderung und Eingliederung, sondern auch vermeidbare Folgen ihrer mangelnden politischen Gestaltung“; sie waren letztlich „eine aggressive Antwort auf fehlende Konzepte in der Migrationspolitik“.

So hieß es im November 1993 in dem von 60 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern getragenen "Manifest der 60" zum Thema "Deutschland und die Einwanderung" (München 1994, S. 13, 20).

* * *

Migrationspolitik muß als Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne betrachtet, mit umfassenden und integralen Konzepten betrieben werden; denn Migrationsfragen und die damit verbundenen Eingliederungs- und Minderheitenfragen sind heute längst nicht mehr Randprobleme. Sie sind zentrale gesellschaftspolitische Aufgaben, und werden es aller Voraussicht nach in der Zukunft noch mehr sein.

Migrationspolitik kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf einen breiten Fundamentalkonsens stützen kann. Sie kann in einer freiheitlichen Demokratie nicht gegen die einheimische Mehrheit durchgesetzt werden, wenn gefährliche Folgen vermieden werden sollen - zu Lasten zugewanderter Minderheiten, aber auch des politischen Systems insgesamt. Deshalb muß dafür regelrecht geworben werden. Es fehlt dabei weniger am Können als am politischen Willen; denn in der Aussiedlerpolitik wurde das durchaus erfolgreich vorexerziert, wenn auch gelegentlich mit gesellschaftspolitisch kontraproduktiven Spaltformeln wie dem ausländerfeindlich wirkenden Slogan "Aussiedler sind keine Ausländer".

Nach hysterischen Diskussionen und fremdenfeindlichen Exzessen gab es 1994 eine Art Atempause im Konflikt um Migrationsfragen. Das hatte zu tun mit dem Ende des verheerenden Kampfes um die Änderung des Grundrechts auf Asyl, mit der Dominanz von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit als Themen in der öffentlichen Diskussion 1993/94. Es hatte aber auch zu tun mit parteipolitischen Schweigegeboten zu den Themen Einwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik im "Superwahljahr" 1994. Sie kamen aus der Angst, die Thematisierung der Probleme könnte zu neuer fremdenfeindlicher Eskalation Anlaß geben.

Unten wuchs die Angst vor den Fremden und oben die Angst vor den Bürgern als Wähler.

Nach hysterischen Diskussionen und fremdenfeindlichen Exzessen gab es 1994 eine Atempause im Konflikt um Migrationsfragen.

Wir brauchen ein ausgleichendes Paket von "Einwanderungsbereinigungs-gesetzen".

An die Stelle der oft fahrlässig angeheizten Asyl-Hysterie der späten 1980er und frühen 1990er Jahre trat deshalb 1994 weithin der Rückzug von Politik und Medien aus den brisanten Themenfeldern von Migration, Integration und Minderheiten. Es gab eine Wende vom Alarmismus zum Desinteresse. Am Ende stehen nach wie vor die paradoxe Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland, offene Fragen an die Zukunft und zögerliche Schritte zu ihrer rechtspolitischen Gestaltung (z. B. "Kinderstaatszugehörigkeit" 1994), verbunden mit vagen Hoffnungen auf Problemaufbau durch Zeitverzug.

Wir brauchen integrale Konzepte für die mit der Eingliederung verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen im Innern, die man als ein abschließendes, jahrzehntelange Versäumnisse ausgleichendes Paket von "Einwanderungsbereinigungs-gesetzgebung" bezeichnen

könnte. Das fängt mit der Reform des atavistischen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 an. Es reicht über den Einbürgerungsanspruch für die zweite und dritte Ausländergeneration, die großzügige Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit gegenüber dieser zu lange nur widerwillig akzeptierten Einwandererminorität und ein Antidiskriminierungsgesetz bis hin zu Bemühungen um Chancengleichheit durch ausgleichende Bevorzugung von benachteiligten Minderheiten.

Wir brauchen auf europäischer Ebene abgestimmte Konzepte für Steuerungsaufgaben gegenüber dem Wanderungsdruck von außen - weniger im Sinne defensiver Sicherheitspolitik ("Festung Europa") als im Sinne klarer und möglichst transparent und human zu gestaltender Verkehrsregeln für künftige Einwanderungen nach Deutschland und Europa.
