

Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg

Probleme – Erfolge – Perspektiven

Von Klaus J. Bade

Inhaltsübersicht

1. Bilder des Schreckens: Fremdenangst und Politik im Vereinigungsprozess	5
2. Ambivalenzen der Geschichte: Erfahrungen und Belastungen	7
3. Kontraste: Einheimische und Fremde in Bundesrepublik, DDR und im vereinigten Deutschland	8
Fall A: Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene	8
Fall B: ›Gastarbeiter‹ und Einwanderer	9
Fall C: Asylsuchende und andere Flüchtlinge	11
Fall D: Aussiedler – deutsche Einwanderer aus Osteuropa	14
4. Rück- und Ausblicke: Probleme und Perspektiven	17
Verfasser	20
Literaturhinweise	20
Fundstellennachweis	20

Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg Probleme – Erfolge – Perspektiven

Von Klaus J. Bade

Fünf Jahrzehnte Bundesrepublik Deutschland waren 1999 ein Grund zum Feiern. Ein Rückblick in die Geschichte der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland bietet weniger Anlass dazu. Es gibt aber auch keinen Grund zu retrospektiver Skandalisierung des deutschen Falles; denn im europäischen Vergleich ist die gesellschaftsgeschichtliche Bilanz von Zuwanderung und Eingliederung deutlich besser als ihr Ruf im Land. Das soll indes kein Anlass sein zu historiographischem Harmoniestreben und zum Vergessen der Frage, zu wessen Lasten, auf wessen Kosten und zu welchem Preis dieses Ergebnis eingebracht wurde.

Ich skizziere Entwicklungslinien, Problemfelder und Handlungsspielräume – auch solche, für die es zu spät geworden ist, weil nicht rechtzeitig gehandelt wurde aufgrund von defensiver Erkenntnisverweigerung und politischer Tabuisierung. Es gilt zu zeigen, warum alles so kam, wie es kam; zu zeigen aber auch, dass nicht alles so kommen musste, und wo Versäumnisse von gestern zu Problemen für morgen geworden sind. Es geht nicht um Anklagen oder Schuldsprüche. Versäumnisse aber müssen benannt werden, wenn aus Problemen der Vergangenheit für die Gestaltung der Zukunft gelernt werden soll.

1. Bilder des Schreckens: Fremdenangst und Politik im Vereinigungsprozeß

Deutschland als Wanderungsziel weckt Hoffnungen und Ängste. An seinen Grenzen kollidieren Träume und Alpträume: Es gibt die Träume derer, die draußen sind und vielleicht kämen, wenn sie könnten. Sie wecken drinnen Alpträume, dass die Fremden tatsächlich kommen und Teilhabe fordern könnten am vermeintlichen Glück in der Mitte der ›Festung Europa‹. Hinter der Angst vor dem Fremden steht auch die Angst um das Eigene – um Arbeitsplatz, soziale Lage und kulturelle Identität. Soziale Angst aber ist eines der gefährlichsten Elemente für Gesellschaft und Politik. Wo der Rand des sozialen Vertrauens endet, droht der Sturz aus der Ordnung in die Regellosigkeit. Die deutsche Erfahrung liegt erst kurz zurück.

Die Begegnung von Einheimischen und Fremden war Anfang der 1990er Jahre geprägt durch drei Zeichen des Schreckens: Fremdenangst, gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz. Hintergrund waren nicht nur stark steigende Zuwanderungen, sondern auch seit langem sträflich ungeklärte Einwanderungs- und Eingliederungsprobleme und ganz allgemein ein seit vielen Jahren zu beobachtendes Versagen von Politik vor der Gestaltung der gesellschaftlichen Problemfelder von Migration, Integration und Minderheiten.

Seit Herbst 1991 ging es nicht mehr nur um Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit allgemein. Es ging um konkrete Angst vor Tätern und um Opfer: Vorwiegend jugendliche Täter eröffneten, zu-



Abb. 1

erst im Osten, dann auch im Westen der Republik, mit der Kampfpapare »Ausländer raus« die Straßenjagd auf Fremde. Zu verzeichnen war außerdem eine wachsende Zahl von antisemitischen Ausschreitungen. Opfer von Aggression und Gewalt wurden schließlich sogar die Schwächsten der Schwachen unter den Einheimischen: Obdachlose und sogar Behinderte. Das aber zeigte, dass es bei den Exzessen um noch mehr ging als um Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit allein. Es ging auch um blinde Projektionen. Sie entstammten einem diffusen Bündel von Perspektivenmangel, Orientierungslosigkeit und sozialer Angst, von Frustration und Aggression, von Hass und einer ohnmächtigen Wut, die ihre eigenen Ursachen nicht kennt und sie deshalb bei anderen sucht.

Nächtliche Brandanschläge trafen zuerst und zumeist die Unterkünfte von Asylsuchenden, aber auch die von Aussiedlern, seit 1992 zunehmend die Wohnungen türkischer Familien. Die Zahl der Toten und Schwerverletzten wuchs. Viele überlebten nur, weil rechtzeitig gelöscht werden konnte. In der Nacht zum 25. März 1994 brannte in Lübeck zum erstenmal seit dem Novemberpogrom von 1938 wieder eine Synagoge in Deutschland.

Bei vielen Deutungen von Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland kamen die Kernprobleme selbst nur am Rande vor: Einwanderung, Eingliederung, Minderheitenfragen und deren politische Gestaltung – makaber geradezu; denn eine wichtige Ursache für soziale Angst und fremdenfeindliche Abwehrhaltungen lag gerade in der lange anhaltenden politischen Desorientierung der Bevölkerung gegenüber Einwanderungsfragen. Sie hatte ihren Grund in der demonstrativen politischen Erkenntnisverweigerung gegenüber der unübersehbaren gesellschaftlichen Tatsache, dass die

Bundesrepublik spätestens seit den frühen 1980er Jahren ein Einwanderungsland neuen Typs geworden war – nicht im rechtlichen, aber im gesellschaftlichen und kulturellen Sinne.

Am Ende wurde offenbar, dass die hilflose Flucht in das Dementi, die Bundesrepublik sei »kein Einwanderungsland«, nur die Kehrseite politischer Konzeptionslosigkeit war. Es wuchsen soziale Ängste, Irritationen und Frustrationen über die Abwesenheit von Politik in einer geradezu gespenstischen, weil alltäglich erlebbaren und doch politisch für nicht-existent erklärten Einwanderungssituation. Sie schlugen um in Aggression gegen »die Fremden« und solche, die dafür gehalten oder dazu erklärt wurden. »Unten« wuchs die Angst von Bürgern vor Fremden, »oben« die Angst von Politikern vor Bürgern als Wählern.

Das Zusammentreffen der Angst von »unten« mit der Ratlosigkeit von »oben« ließ »Politikverdrossenheit« zum »Wort des Jahres« 1992 werden und trug entscheidend bei zur ersten politischen Legitimationskrise im vereinigten Deutschland. Sie drohte kurzfristig sogar in eine Krise des parlamentarisch-demokratischen Systems umzuschlagen und ließ Bundeskanzler Kohl im Herbst 1992 vom »Staatsnotstand« reden.

Der fremdenfeindliche Flächenbrand geriet aus den Schlagzeilen nach den parteipolitischen Notlösungen im sog. Asylkompromiss von 1993 und der demonstrativen Drosselung der Zuwanderung von Asylsuchenden und Aussiedlern. Aber das Problem schwelte weiter. An die Stelle der von Parteien und Medien oft fahrlässig angeheizten Asylhysterie der späten 1980er und frühen 1990er Jahre trat im Superwahljahr 1994, aus Sorge vor einem erneuten Aufsteigen fremdenfeindlicher Gewalt, der Rückzug von Politik und Medien aus dem bri-

santen Themenfeld. Es ging um Wahlkampf, Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit.

Seither bestand, ganz umgekehrt, Gefahr in der Wende vom Alarmismus zum Desinteresse; denn die Flamme war nicht erloschen, nur Täter und Opfer schießen sich mehrheitlich gewandelt zu haben: Schon 1995 brannte es wieder in Deutschland. Diesmal zündelten mehrheitlich nicht Deutsche gegen Fremde, sondern Fremde gegen Fremde.

Was man in Deutschland die »Türkenkrawalle« nannte und als unverzeihliche Ruhestörung wertete, war in der Türkei – die Krieg gegen die Kurden führte – Anlass zur Klage über mangelnden Schutz jener »einheimischen Ausländer«, die den Deutschen noch immer die »Türken« und den Türken schon lange die »Deutschländer« sind.

Beim Zündeln von Deutschen und Fremden gab es befremdliche Gewichtungen, je nachdem, welches Symbol zu Schaden kam – die Synagoge oder die Autobahn: Als in der Nacht zum 25. März 1994 in Lübeck die Synagoge brannte, ging Entsetzen durchs Land ob des schändlichen Feuers, das erfreulicherweise rasch gelöscht werden konnte und ohne Personenschaden blieb. Im kollektiven Gedächtnis wurden düstere Erinnerungen wach. Historisch-politische Beschwörungsformeln beherrschten tagelang die Presse.

Sachschaden hier, Tote dort; denn zur gleichen Zeit verbrannten sich Kurden auf deutschen Straßen und blockierten Autobahnen, um auf das Schicksal ihres Volkes aufmerksam zu machen. Auch das beschäftigte die Medien – freilich vorwiegend als öffentliches Ärgernis, als Verkehrsbehinderung und Landfriedensbruch. Ignatz Bubis war es seinerzeit, der daran erinnern musste, dass Gewalt gegen Minderheiten, wo und gegen wen auch immer, zu ächten und zu bekämpfen sei.

2. Ambivalenzen der Geschichte: Erfahrungen und Belastungen

In der Geschichte haben Deutsche im Ausland und Ausländer in Deutschland in ungewöhnlich großer Zahl buchstäblich alle denkbaren Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Wandlungsgeschehens erlebt: Aus-, Ein- und Transitwanderungen; Arbeitswanderungen von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland; Flucht- und Zwangswanderungen von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland, von Deutschen als Opfern

und von Deutschen als Tätern, innerhalb und außerhalb der deutschen Grenzen; außerdem kannte die Geschichte der Deutschen nicht nur die Wanderung von Menschen über Grenzen, sondern auch die Bewegung von Grenzen über Menschen hinweg ebenso wie die Ausgrenzung von »Fremden« innerhalb der Grenzen selbst – Juden, Sinti, Roma und andere.

Viele Einheimische in Deutschland sind Nachfahren von zugewanderten Fremden, und Millio-

nen von Deutschen waren einst ebenso Fremde im Ausland wie heute Ausländer in Deutschland – bei rund 8 Mio. deutschen Einwanderern seit dem frühen 19. Jahrhundert allein in den USA und einer annähernd so großen Zahl von Einwanderern heute in Deutschland. Durch große historische Erfahrung bestimmt, mithin pragmatisch und gelassen könnte also in Deutschland die Begegnung von Mehrheit und zugewanderten Minderheiten, von Einheimischen und Fremden sein.

Aber diese Begegnung wird in Deutschland durch historische Erinnerung auch erschwert: Hintergrund ist der – nicht lineare, aber doch erkennbare – Weg von der völkisch-romantisch verklärten Abgrenzung vom sog. »Fremden« im frühen 19. Jahrhundert über die ethnonationalistische Agitation gegen das sog. »Fremdartige« im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert zum rassistischen Vernichtungskampf gegen das sog. »Artfremde«.

Vom grauenhaften Ende dieses Weges kommt der lange Schatten des millionenfachen Verbrechens an ethnischen, kulturellen, religiösen und anderen Minderheiten im nationalsozialistischen Deutschland und im von Deutschland besetzten Europa. Diese historische Belastung prägt in Deutschland vielfach noch immer die verkrampfte Spannung im Verhalten gegenüber fremden Minderheiten.

Das gilt besonders für die kalte Kehrseite der warmen Träume von Multikultur im Einwanderungsland – nämlich für die Kriterien, Kontingente und Quoten, die für Einwanderungspolitik unabdingbar sind. Wo in der öffentlichen Diskussion das immer harte Geschäft der Entscheidung über Einwanderungsanträge gar mit »Selektion« an der KZ-Rampe in eins gesetzt wird, da liegen diese historisch-mentalen Entzündungsherde bloß.



Abb. 2

3. Kontraste: Einheimische und Fremde in Bundesrepublik, DDR und im vereinigten Deutschland

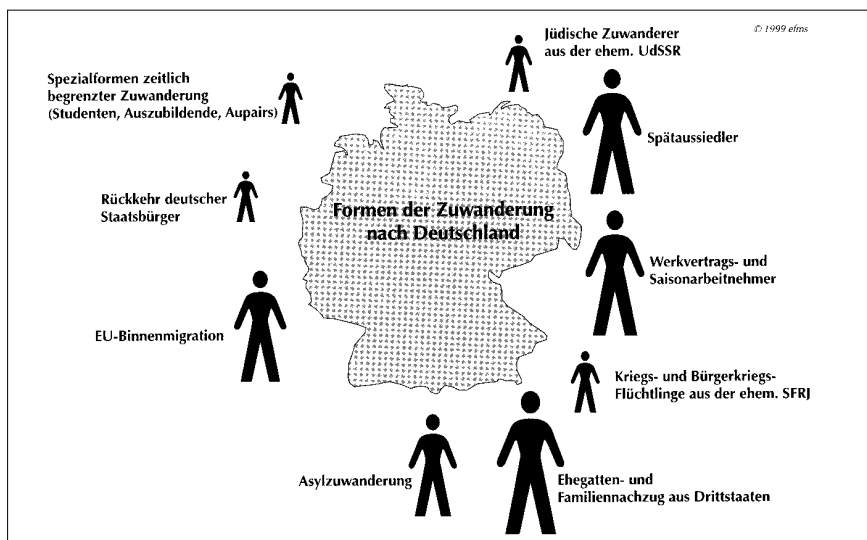


Abb. 3 – Formen der Zuwanderung nach Deutschland in den 1990er Jahren



Abb. 4 – Flucht aus Schlesien, Anfang 1945



Abb. 5 – Alltag im Provisorium: Flüchtlingslager Uelzen 1953

Vier große Zuwanderungs- und Eingliederungsprozesse hat es in Deutschland seit 1945 gegeben: a) die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen in West- und Ostdeutschland als Folge des Kriegs; b) den Weg von der Ausländerwerbung über die ›Gastarbeiterfrage‹ zum echten Einwanderungsproblem in Westdeutschland; c) die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden; d) die Eingliederung der ›Aussiedler‹ bzw. ›Spätaussiedler‹. Dabei dominierten oft gegensätzliche Erfahrungen in Deutschland-Ost und Deutschland-West.

Fall A: Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene

Im Westen wurden sie appellativ ›Heimatvertriebene‹, im Osten schönfärberisch ›Umsiedler‹ genannt. Was im Westen jahrzehntelang von einflussreichen Vertriebenenorganisationen öffentlich als ›Recht auf Heimat‹ eingefordert wurde, blieb in der DDR als ›Umsiedlerproblematik‹ tabuisiert mit Rücksicht auf die östlichen Nachbarn.

Im Westen überdauerte die Zuwanderung von ›Aussiedlern‹ aus Ost- und Südosteuropa das Ende der Vertreibungen: Fast 1,6 Mio. passierten 1951–88 die Grenzdurchgangslager. Im Osten gab es, jenseits der ›Umsiedlerintegration‹, nur wenig Aussiedlerzuwanderung, die dort, aus den erwähnten Gründen, ohnehin nur als ›Familienzusammenführung‹ in Frage kam. Wenig bedeutend war auch die Zuwanderung von asylsuchenden Flüchtlingen, die im Westen seit den frühen 1980er Jahren stark wuchs.

In der DDR dominierten nicht Zuwanderung und Eingliederung, sondern Abwanderung und Ausgliederung durch Übersiedlung oder Flucht in den Westen. Das wurde im Kalten Krieg vom Westen begrüßt; denn ›Flucht aus dem kommunistischen Machtbereich‹ war Abstimmung mit den

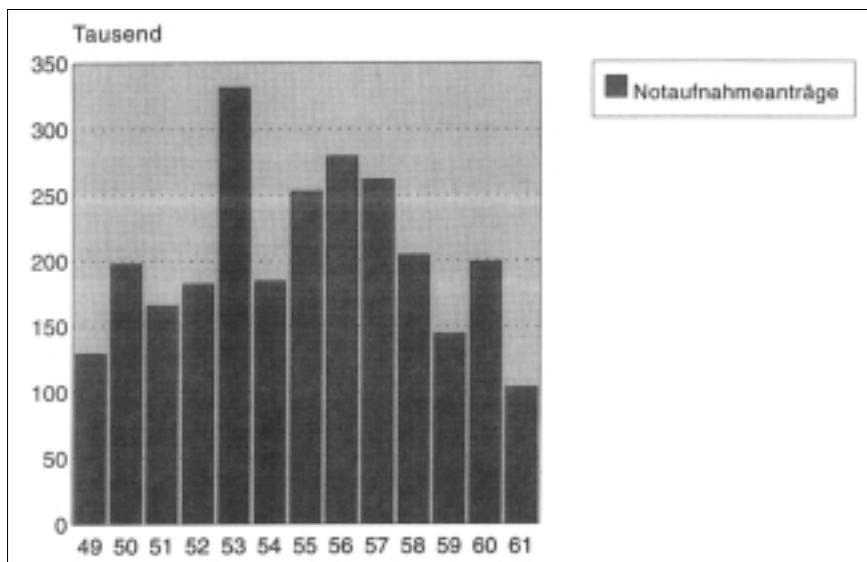


Abb. 6 – Abwanderung aus der DDR, September 1949 bis Juli 1961



Abb. 7 – »Gastarbeiterzüge« verbanden Heimat und Fremde

Füßen in der Konkurrenz der Systeme und wünschenswerter Arbeitskräftezufluss zugleich.

In der DDR hingegen war der illegale Weg in den Westen als »Republikflucht« ein Straftatbestand und wurde in der öffentlichen Diskussion nach Möglichkeit ebenso totgeschwiegen wie seit Anfang der 1950er Jahre die »Umsiedlerproblematik«. Viele mit Zuwanderung und Eingliederung, mit Ausgliederung und Abwanderung zusammenhängende Fragen fielen in der DDR mithin öffentlicher Verdrängung anheim.

Fall B:

»Gastarbeiter« und Einwanderer

Der deutsch-italienische Vertrag von 1955 gab den Auftakt zur amtlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ins Land des »Wirtschaftswunders«. Der Mauerbau im Osten beschleunigte im Westen nur den Weg zum Einwanderungsland wider Willen; denn die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde nach dem Ende des Zustroms aus der DDR 1961 um so mehr forciert.

»Gastarbeiter« wurden sie im öffentlichen (nicht im amtlichen) Sprachgebrauch genannt, in Abgrenzung zu den »Fremdarbeitern« im nationalsozialistischen und zu den »ausländischen Wanderarbeitern« im kaiserlichen Deutschland. Gast ist freilich nur, wer nicht auf Dauer bleibt. Für eine dauerhafte Eingliederung der ausländischen Erwerbsbevölkerung aber gab es in der Bundesrepublik zwar eine pragmatische, rechts- und sozialstaatlich funktionierende Integration, aber nie ein umfassendes und integrales oder gar programmatisches Eingliederungskonzept in der Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern, die für Eingliederungsaufgaben zuständig sind. Selbst ein entsprechendes Institutionengefüge, z. B. ein übergreifendes Amt für Migration und Integration, fehlt nach wie vor.



Abb. 8 – Portugiesische Arbeiterinnen bei Karmann in Osnabrück, Mitte 1970er Jahre

Bis zum ›Ölpreisschock‹ von 1973 und dem dadurch ausgelösten ›Anwerbestop‹ dauerte die Anwerbung im Westen. Rund 14 Mio. kamen in dieser Zeit, etwa 11 Mio. davon kehrten zurück. Der Rest blieb, zog die Familien nach und lebte zum Großteil schon in den späten 1970er Jahren in einem gesellschaftlichen Paradox – einer Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland.

Das wiederum wurde im Westen regierungsamtlich ›dementiert‹, im politischen Entscheidungsprozess verdrängt und im

Verwaltungshandeln tabuisiert. Die überfälligen Großkonzepte für Einwanderungs- und Eingliederungsfragen blieben, ganz folgerichtig, aus; denn was man tabuisiert, das kann man nicht gestalten. Aber Versäumnisse in der Gesellschaftspolitik rächen sich alle Zeit bitter: Eine perspektivlose Einwanderungssituation fördert Orientierungsverlust bei den Einwanderern. Und ein Einwanderungsland wider Willen darf sich über widerwillige Einwanderer nicht wundern.

Auch in der DDR gab es, in ge-

ringem Umfange, Ausländerbeschäftigung auf der Grundlage von Regierungsabkommen. Die Ausländer im ›Paradies der Werk-tätigen‹ stammten zuletzt vorwiegend aus Vietnam und Mo-sambik. Sie schufteten, wie ehe-dem die ›Gastarbeiter‹ im Westen, meist in den am wenigsten ge-schätzten Beschäftigungsfeldern mit den härtesten Arbeitsbeding-ungen, z. B. zu drei Vierteln im Schichtdienst.

Diese Ausländerbeschäftigung wiederum wurde in der DDR offiziell totgeschwiegen, ›dementiert‹ oder als Ausbildungswande-rung verharmlost. Für die mit be-fristeten Verträgen in den einge-mauerten Staat geholten Auslän-der gab es zwar administrativ ge-leitete, autoritäre ›Betreuung‹. Es gab insgesamt aber weniger sozi-ale Integration als staatlich ver-ordnete Segregation und sogar räumliche Ghettoisierung. Die Ausländer wurden vielfach in separaten Gemeinschaftsunter-künften einquartiert und damit auch sozial auf Distanz gehalten. Nähere Kontakte waren geneh-migungs- und berichtspflichtig.

Die verordnete Ausgrenzung der Fremden und die öffentliche Tabuisierung ihrer Existenz schu-fen ein soziales Vakuum. Darin siedelten Gerüchte und Argwohn, wucherten Mißtrauen, Angst und Hass. Von einer ostdeutschen »Form der Apartheid« sprach Wolfgang Thierse, von »Xeno-phobie hinter verschlossenen Tü-ren« Cornelia Schmalz-Jacobsen. Nach dem Ende der totalitären Disziplinierung brachen die laten-ten fremdenfeindlichen Spannun-gen offen hervor.

In den Vereinigungsprozess brachten die einander fremd ge-wordenen, aus politisch-ideolo-gisch gegensätzlichen Erfah-rungswelten stammenden Deut-schen mithin, neben vielen ande-ren ungelösten Fragen, auch in beiden deutschen Staaten unbe-wältigte Probleme im Umgang mit Fremden ein.

Jahr	Gesamtbevölkerung ¹	Ausländische Bevölkerung ²	Ausländeranteil in v.H.	Veränderung der ausl. Bev. in % ²
1991 ³	80.274.600	5.882.267	7,3	-
1992	80.974.600	6.495.792	8,0	+10,4
1993	81.338.100	6.878.117	8,5	+5,9
1994	81.538.600	6.990.510	8,6	+1,6
1995	81.817.500	7.173.866	8,8	+2,6
1996	82.012.200	7.314.046	8,9	+2,0
1997	82.057.400	7.365.833	9,0	+0,7
1998	82.037.000	7.319.593	8,9	-0,6

1) Stichtag: 31. 12.
 2) Jährliche Veränderung, d. h. Bezug auf das Vorjahr.
 3) Zahlen ab dem 31. 12. 1991 für den Gebietsstand seit dem 03. 10. 1990.

Abb. 9 – Ausländer und Gesamtbevölkerung in Deutschland 1991–1998



Abb. 10

Fall C: Asylsuchende und andere Flüchtlinge

Die Antwort der Nachkriegsdeutschen im Westen auf die Aufnahme – aber auch Nichtaufnahme – deutscher Flüchtlinge im Ausland 1933–45 war die berühmte Botschaft der vier Worte in Artikel 16 GG, deren Diskussion heute viele Bibliotheksregale füllt: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«.

Das weltweit offenste Asylrecht sollte allen, die glaubten, Anspruch darauf anmelden zu können, bis zur Entscheidung über ihren Antrag sicheren Aufenthalt geben. Mit zunehmender Inanspruchnahme dieses Rechts durch Flüchtlinge aus aller Welt wuchs die Tendenz zunächst zu seiner Einschränkung in der Praxis und schließlich 1993 zur Einschränkung des Grundrechts selbst.

Am allseits skandalisierten »Missbrauch des Asylrechts« freilich war die deutsche Seite selbst kraftvoll beteiligt, weil sie – bei Anwerbestop und ohne Einwanderungsgesetz – jenseits vom Familiennachzug und Ausnahmeregelungen (»Anwerbestop-Ausnahmeregelungen« im Grunde nur dieses Nadelöhr zur Einwanderung offen ließ. Es wurde von außen her bald kraftvoll aufge-

stemmt und von innen her immer wieder neu zugezogen in einem öffentlichen Abwehrkampf, der das Feindbild des »Asylanten« stiftete. Vielfach ist in Vergessenheit geraten, dass dies ein denunziativer, bewusst Abwehrreaktionen stimulierender Kampfbegriff war und ist, der von den Gegnern der bis 1993 gültigen Asylrechtspraxis so lange und so systematisch in den öffentlichen Sprachgebrauch hineingedrückt wurde, bis er sich dort fest etablierte.

Die Zahl der jährlichen Asylgesuche hatte bis Anfang der 1970er Jahre relativ niedrig gelegen, abgesehen von den Spitzen zur Zeit der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956 und des »Prager

Frühlings« 1968. Die meisten Flüchtlinge kamen aus dem »Ostblock«. Sie lieferten im Kalten Krieg willkommene und überschaubare Nachweise für die Anziehungskraft des Westens.

Seit dem letzten Drittel der 1970er Jahre stiegen die Antragszahlen stark an. Die Mehrheit der Flüchtlinge stammte jetzt aus der »Dritten Welt«. Das war nicht vorgesehen, und der Kampf gegen den »Missbrauch des Asylrechts« begann. 1980 überschritt die Kurve der Asylgesuche erstmals die Marke von 100.000. Sie wurde im Verlauf der 1980er Jahre durch die verschiedensten Abwehrmaßnahmen mit unterschiedlichem Effekt gedrosselt, bis sie Ende der 1980er Jahre kurzfristig außer Kontrolle geriet.

Die Krisenentwicklung in Osteuropa führte, zusammen mit den Abwehrmaßnahmen gegen »Wirtschaftsflüchtlinge« aus der »Dritten Welt«, zu einer kompletten Umkehr der Relationen: 1986 waren noch ca. 75% der Asylsuchenden aus der »Dritten Welt« gekommen. 1993 stammten ca. 72% aus Europa und vor allem aus Osteuropa. Aber der Kalte Krieg war vorbei. Flüchtlinge – zumal in Massen – waren nicht mehr Erfolgsmessung in der globalen Systemkonkurrenz, sondern Zusatzbelastung in der Krise des Sozialstaats.

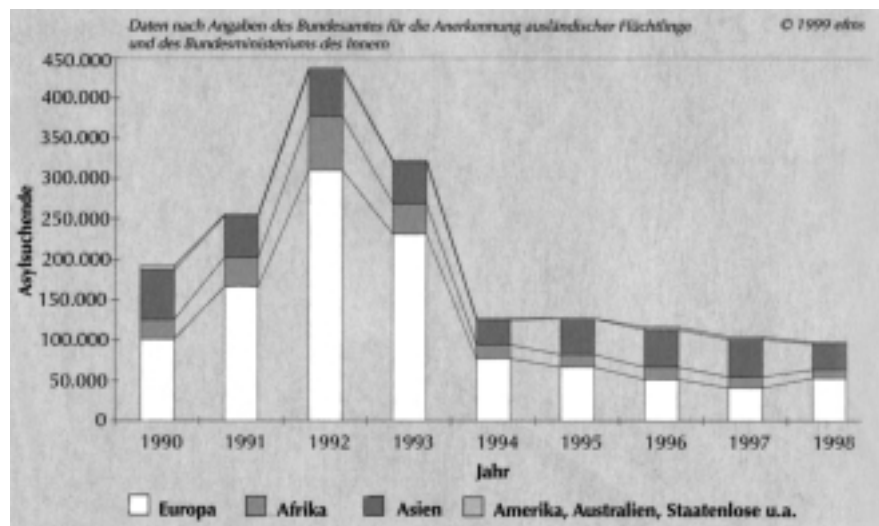


Abb. 11 – Asylantragsteller nach Herkunftskontinenten 1990-1998



Abb. 12 – Zelte für Asylsuchende, Flüchtlingskinder im Lager, Hannover, 1992

1988 durchschlug die Kurve der Asylgesuche erneut die Marke von 100.000. Sie kletterte im Jahr der europäischen Revolutionen 1989 auf ca. 120.000, schoss 1990 hoch auf ca. 190.000 und jagte weiter: 1991 auf fast 260.000, 1992 auf fast 440.000. Aber da waren schon in hoher Zahl Flucht- und Minderheitenwanderungen dabei – vor allem Flüchtlinge aus dem Raum Jugoslawien, aber auch Roma aus Rumänien, von denen noch zu reden sein wird.

1993 kam die erzwungene Wende im Kurvenverlauf: Asylrechtsreform, flankierende Maßnahmen und verschärfte Grenzkontrollen drückten die Zahlen 1993 auf ca. 320.000 und 1994 sogar auf ca. 127.000, wo sie auch 1995 blieben – bis sie 1996 auf ca. 116.000, 1997 auf ca. 104.000 und schließlich 1998 wieder unter die Schwelle von 100.000 (98.600) sanken ... – so klingen heute die

jährlich präsentierten bundesdeutschen Erfolgsbilanzen in Sachen Asyl: Asylpolitik scheint daran gemessen zu werden, wieweit es gelingt, Asylsuchende draußen bzw. ihre Anerkennung niedrig zu halten.

Die historische Botschaft des alten Artikels 16 GG trägt nicht mehr seit der Änderung des Grundrechts auf Asyl am 1. 7. 1993: Der alte Artikel 16 GG war vom Parlamentarischen Rat im Winter 1948/49 ganz bewusst so knapp gehalten worden: Carlo Schmid (SPD) hatte Einwände mit dem Hinweis beschwichtigt: »Das Asylrecht ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muß man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben.« Dem schloss sich Hermann von Mangoldt (CDU) ausdrücklich an und betonte, »wenn wir irgendeine Einschränkung aufnehmen wür-

den, wenn wir irgend etwas aufnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müßte an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift völlig wertlos.« Deswegen umfasste Artikel 16 GG nur einen einzigen Satz. Der seit dem 1. 7. 1993 gültige Artikel 16a GG ist bekanntlich deutlich länger.

Bis 1993 hatte Deutschland das liberalste Asylrecht und die restriktivste Asylrechtspraxis. Das liberale Asylrecht ist 1993 verschwunden, geblieben ist die restriktive Praxis: Seit der Grundrechtsänderung von 1993 hat in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl, wer aus »verfolgungsfreien« Ländern stammt oder über sog. »sichere Drittstaaten« einreist, mit denen sich Deutschland lückenlos umgeben hat.



Abb. 13 – Kurdische Asylsuchende werden von Beamten des Bundesgrenzschutzes in Helmstedt aus dem Transit-Zug geholt, 1986.

Folgen: Die Bundesrepublik ist für asylsuchende Flüchtlinge de jure auf dem Landweg nicht mehr erreichbar. Der – nur in geringem Umfang genutzte – Luftweg hat, der Kosten wegen, eine bemerkenswerte soziale Selektionsfunktion. Einfliegende Asylsuchende aus sog. ›Nichtverfolgerstaaten‹ oder ohne gültige Papiere müssen im exterritorialen Transitbereich bleiben und dort auf ein Schnellverfahren warten, vor allem in Frankfurt, von wo jährlich Tausende von Ausländern im Flugzeug abgeschoben werden. Im Inland abgelehnte Asylsuchende warten zu Tausenden im ›Asylknast‹ auf ihre Abschiebung, zuweilen zusammen mit regulären Kriminellen und betreut von Gefängnispersonal, das für die Bewachung von verurteilten Straftätern ausgebildet ist, oder auch vom Personal privater Wachdienste. Psychische Zusammenbrüche, Suizidversuche, Suizide und Abschiebung mit Gewalt bzw. Spritze, aber auch die gewaltsame Befreiung von verschürzten ›Schüligen‹ durch andere Fluggäste sind Alltag geworden im Land von Artikel 16a GG. Auch das war einst so nicht gedacht. Der Ausflusstopp auf Bundesebene nach einem To-

desfall in der Luft kam erst im Mai 1999 und führte zu schärfsten Protesten der Länderinnenminister, die ihrerseits prompt nicht den verzweifelt zappelnden Flüchtling, sondern den brutal um sich schlagenden ausländischen Kriminellen vorführten.

Die Abwehrmaßnahmen aber haben nicht nur die Asylbewerberzahlen gesenkt und den Transitverkehr von Asylsuchenden durch Deutschland in andere europäische Länder verstärkt. Sie

haben auch die Zahl der illegalen bzw. irregulären Inlandsaufenthalte erhöht, teils durch illegalen Grenzübertritt, teils durch Überschreiten der Aufenthaltsgenehmigung, teils durch Abtauchen nach dem Eintreffen von Ausreisepflichtaufforderung oder Abschiebungsandrohung.

Allgemein gilt: Je schärfer und unüberwindlicher die Abschottung für den hilflosen Einzelnen, desto höher die Konjunktur des organisierten Verbrechens, das mit weltweiten Schleppernetzen operiert. Mit dem von den Medien kraftvoll angeheizten Thema der ›illegalen Einwanderung‹ aber wurde – nach den sog. ›Asylantenn‹ – schon Mitte der 1990er Jahre ein neues Feindbild hochgezogen, will sagen: Der ›illegale Einwanderer‹ war schon da – bevor es überhaupt den legalen gab; denn ein Einwanderungsgesetz fehlt bekanntlich nach wie vor. Die bei der Eröffnung der Hannoverischen Computermesse CeBIT im Februar 2000 von Bundeskanzler Gerhard Schröder vorgeschlagene deutsche ›Red Green Card‹ zum – im Gegensatz zur ›Green Card‹ in den USA befristeten – Import von ausländischen Spitzenkräften wäre kein Ersatz dafür.

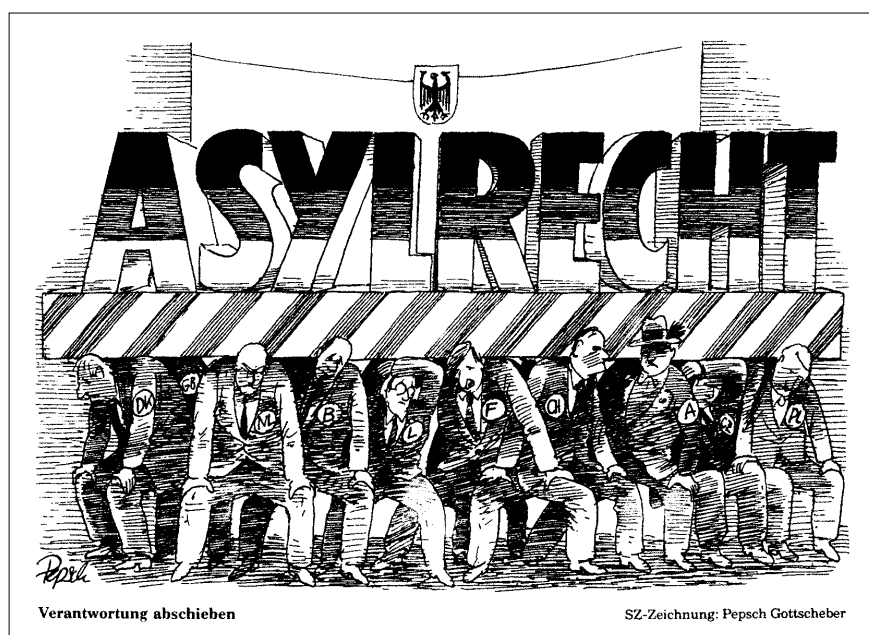


Abb. 14

»Green-Card«-Debatte: Der Migrations-Experte Klaus J. Bade plädiert in einem Gastbeitrag für Einwanderungs-Regelungen

»Ausländer sind nicht nur die Lückenbüßer am Arbeitsmarkt«

Trennung zwischen humanitären Pflichten und ökonomischen Interessen nötig – Das Recht zur Auswahl eines Teils der Bewerber

NÜRNBERG – Die Diskussion um die »Green-Card« für ausländische Computer-Spezialisten reißt nicht ab: In einer Forsa-Umfrage sprachen sich 50 Prozent der Befragten gegen und 44 für eine Visa-Erleichterung nach US-Vorbild aus. Eindeutig für die geregelte Zuwanderung von Fachkräften plädiert in einem Gastbeitrag für unsere Zeitung Professor Klaus J. Bade. Der aus Nürnberg stammende Historiker ist Vorstand am Osnabrücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien und Mitbegründer des bundesweiten »Rates für Migration«.

Asyl und Wirtschaftswanderungen haben in Deutschland fließende Grenzen; denn das Aufnahmeland hat – bei Anwerbestopp und ohne Einwanderungsgesetzgebung im Grunde nur noch das Nadelöhr des Asyls zur Einwanderung offen gelassen, abgesehen von Familiennachzug, Aussiedlerzuwanderung und besonderen Ausnahmeregelungen. Dieser politische Fehler hat wesentlich zu den Abwehrhaltungen und Abwehrmaßnahmen gegen Asylsuchende als »Wirtschaftsflüchtlinge« beigetragen.

Asyl- und Wirtschaftswanderungen aber müssen unterscheidbar bleiben: Bei Flucht und Asyl geht es um humanitäre Pflichten. Bei Arbeitswanderung und Einwanderung geht es um ökonomische Interessen – nicht nur der Wirtschaftswanderer, sondern auch des Einwanderungslandes. Es muss das Recht haben, sich einen Teil seiner Einwanderer auszusuchen, zumal es eine große Zahl ohnehin aufnehmen muss unter dem Gebot übergeordneter Prinzipien (Familiennachzug) oder selbst auferlegter Verpflichtungen (Aussiedler).

Deutsche gehen weg

Ausländer sind nicht nur Lückenbüßer am Arbeitsmarkt, zum Beispiel im Pflegedienst oder bei der Müllabfuhr. Es gibt auch höchst qualifizierte Ausländer für Spitzenjobs, für die zureichend qualifizierte einheimische Arbeitskräfte, trotz Massenarbeitslosigkeit, offenkundig nicht zu finden sind. Hinzu kommt, dass höchst qualifizierte Deutsche nicht selten ins Ausland abwandern, wo ihnen bessere Bedingungen geboten werden.

Wenn aber einheimische Spitzenkräfte fehlen oder abwandern und ausländische im Bedarfsfall nicht flexibel, zügig und ohne zu enge Begrenzungen zugelassen werden, dann gehen deutschen Spitzenjobs dorthin, wohin auch deutsche und ausländische Spitzenkräfte gehen, zum Beispiel in die USA. Umgekehrt schaffen eingewanderte Spitzenkräfte oft neue Arbeitsplätze in großer Zahl, wie nicht nur die Erfahrung im amerikanischen Silicon Valley zeigt. Wir brauchen deshalb einerseits eine Qualifikationsoffensive in der beruflichen Bildung, an Universitäten und Fachhochschulen.

Wir brauchen andererseits eine – auf europäischer Ebene abgestimmte – Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik im wohlverstandenen Eigeninteresse des Einwanderungslandes Deutschland.

Die Schutzmechanismen des nationalen Sozialstaats werden ausgehöhlt, wenn bei dauerhafter struktureller Massenarbeitslosigkeit und zunehmender »Vergreisung« die Zahl derer wächst, die am Sozialstaat partizipieren, und die Zahl derer schrumpft, die ihn über ihre Beiträge finanzieren, während zugleich Höchstqualifizierte abwandern und auf Sozialhilfe Angewiesene zuwandern. Im Übrigen müssen wir uns daran gewöhnen, dass die hässliche Kehrseite des Globalisierungsprozesses die internationale Konkurrenz innerhalb nationaler Grenzen ist – nicht nur auf den Warenmarkt, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt.

Nürnberger Nachrichten, 3.2.2000, S. 5

Abb. 15

Außerhalb des Asylbereichs, zum Teil in Überschneidung damit, wuchs seit dem blutigen Zerfall von Ex-Jugoslawien die Zuwanderung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen. Davon gab es in Deutschland 1994 ca. 350.000, mehr als doppelt so viele wie in allen anderen Staaten der Europäischen Union zusammen. Mit dieser Belastung standen die Deutschen ziemlich allein – keine Spur von europäischer Lastenteilung (»burden sharing«). Inzwischen sind die Zahlen, teils freiwillig, teils unter Druck, stark zurückgegangen. Abschiebungsdrohungen aber wurden erst ausgesetzt, als die Vertreibungen im Kosovo und der NATO-Luftkrieg

gegen Jugoslawien schon wochenlang die Medien beherrschten. Krieg, Flucht und Vertreibung könnten am Rande Europas noch eine lange Zukunft haben.

Fall D:

Aussiedler – deutsche Einwanderer aus Osteuropa

Die Aussiedlerzuwanderung ist eine Art »Rückwanderung« über Generationen hinweg. Die Verfahren sind teils vor Generationen, teils schon vor Jahrhunderten oder, wie im Falle der »Siebenbürger Sachsen«, sogar schon im Spätmittelalter ausgewandert – in Zeiten mithin, in denen es ein »Deutschland« noch gar nicht gab. Die – inzwischen »eingebürgerte«

und deshalb auch hier beibehaltene – Rede von »Aussiedlern« ist an sich ein euphemistischer Mumenschanz; denn anerkannte »Aussiedler« haben im Sinne des Kriegsfolgenrechts zwar Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit mit allen Rechten und Pflichten. Sie kommen aber kulturell, mental und sozial in eine echte Einwanderungssituation. Sie sind nichts anderes als deutsche Einwanderer und sollten so behandelt werden.

Ihre Eingliederungsprobleme werden durch Unterschätzung oder gar Verwechslung mit den Vertriebenen und Flüchtlingen nach 1945 nur erschwert. Die Eingliederungsprobleme wuchsen

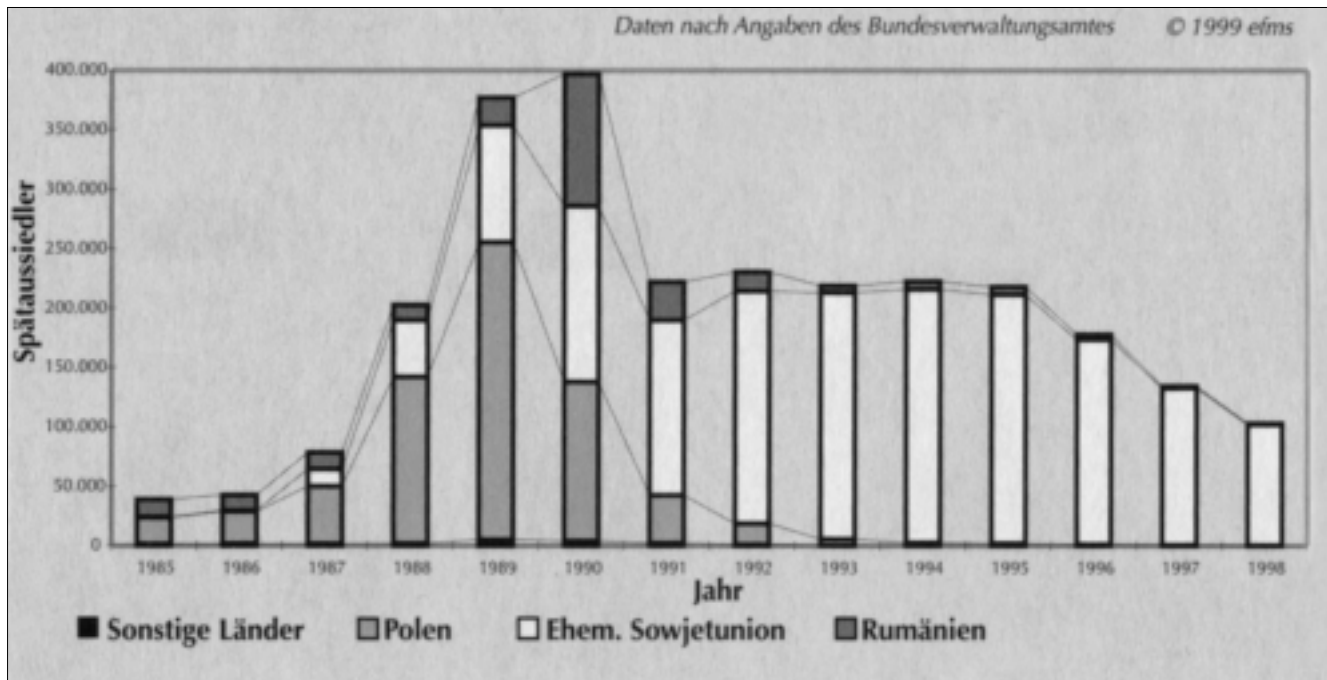


Abb. 16 – Zuzug von Aussiedlern nach Herkunftsländern 1985–1998

mit dem Aufstieg der Aussiedlerzuwanderung zur Massenbewegung. Das galt, obgleich die Zahlen 1993 durch die Kontingentierung der Aufnahmebescheide auf maximal 220.000 abgebremst und dann durch mancherlei weitere Restriktionen schließlich bis 1998 auf ca. 100.000 heruntergebracht wurden – nicht zuletzt durch die 1996 eingeführten Sprachtests in den Herkunftsgebieten, die nicht wiederholbar sind und deshalb viele abschrecken.

Die noch in den 1980er Jahren deutlich dominierenden ethno-kulturellen Träume vom Leben als ›Deutsche unter Deutschen‹ wurden, Umfragen zufolge, in den 1990er Jahren überholt von nüchternem ökonomisch-spekulativem Wanderungsverhalten: Wer im fernen Kasachstan mit seiner Satellitenschüssel ›made in Germany‹ bunte Träume von Deutschland fängt, der lässt es nicht beim stillen Träumen vom so greifbaren Glück. Er besorgt sich, wenn der Abstammungsnachweis überzeugt, mit dem ›Aufnahmebescheid‹ die Eintrittskarte ins ferne Land der Träume.

Viele, die als ›Deutsche unter Deutschen‹ leben wollten, muss-

ten erfahren, dass sie in der fremden Heimat als ›Russen‹ gelten. Nicht wenige von ihnen machen nach solcher Desillusionierung und Demotivation eine Art trotzigigen Re-Ethnisierungsprozeß durch: Sie lassen ihre zunächst eingedeutschten Namen wieder russifizieren, halten am russischen Pass fest, beantragen ihn sogar neu oder kehren mitunter, nun mit zwei Pässen bewaffnet, wieder auf Zeit oder auf Dauer zurück – als eingedeutschte Rußlanddeutsche mit doppelter Heimerfahrung, zuweilen auch, wie es im Anglo-Russischen heute so schön heißt, als ›Bisinismen‹.

Die Aussiedlerzuwanderung galt lange als mustergültiges Modellunternehmen, empfehlenswert auch für die Eingliederung ausländischer Einwanderer. Das hat sich unter wachsendem Haushaltsdruck deutlich geändert – auch wenn die Aussiedler trotz der Kürzungen der Eingliederungshilfen noch immer eine privilegierte Zuwanderergruppe sind. Geradezu haarsträubend ist die Reduktion der Sprachkurse auf ganze 6 Monate. Und das, obgleich die Deutschkenntnisse der zuwandernden Aussiedler immer

schlechter wurden und die angespannte Arbeitsmarktlage bei beruflicher Rückständigkeit und mangelnder Sprachfertigkeit nur wenig Chancen bietet gerade für junge, im Eingliederungsprozess immer häufiger enttäuschte, demotivierte und desorientierte Aussiedler.

Das gesellschaftliche Ergebnis war voraussehbar, wurde oft genug vorausgesagt – aber, wie anders, politisch kraftvoll ›dementiert‹. Heute bestätigen Soziale Dienste, Suchtberatungsstellen und Kriminalpolizei längst die faktischen Probleme in den Krisenzonen jenseits des Arbeitsmarkts. Gefährlich für das Verhältnis von einheimischen und fremden Deutschen war ferner die ›Kommunalisierung‹ der Aussiedlerintegration, d. h. die Delegation der Eingliederungskosten an die Kommunen, in Gestalt der Überweisung der Aussiedlerfamilien nach 6 Monaten an die Sozialhilfe, die Sache der Kommunen ist. Erkennbar gewachsen sind aber auch Spannungen und Konflikte zwischen jungen Aussiedlern und der zweiten bzw. dritten Ausländergeneration. Bei der Integration der fremden Deutschen



Abb. 17 – Grenzdurchgangslager Bramsche bei Osnabrück, Schlafsaal 1996

aus dem Osten ist mithin längst ein neues echtes Einwanderungsproblem brisant geworden, während das alte, die schon seit Jahrzehnten laufende Eingliederung der einheimischen Ausländer, immer noch viele Probleme kennt.

Ein kurzer Seitenblick noch auf zwei andere zugewanderte Minderheiten aus dem Osten im Vergleich – Juden und Roma:

Relativ jung erst ist die Zuwanderung von Juden aus Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion im Land des Holocaust. Sie finden vor dem Hintergrund des düstersten Kapitels der deutschen Geschichte Aufnahme als Kontingentflüchtlinge, mit einem Status also, der annähernd demjenigen der Asylberechtigten entspricht. Die Zuwanderung von Juden hatte in der Zeit der Agonie der DDR zwischen dem Untergang des SED-Regimes Anfang November 1989 und der Vereinigung mit der BRD im Oktober 1990 begonnen.

In dieser postrevolutionären Zwischenzeit erklärten sich 1990 die von der antizionistischen SED-Doktrin abgerückten Fraktionen der DDR-Volkammer in einer

gemeinsamen Erklärung bereit, »verfolgten Juden in der DDR Asyl zu gewähren«, was auch vom DDR-Ministerrat im Juli 1990 bestätigt wurde. Daraufhin beantragten bis Mitte April 1991 fast 5.000 aus der Sowjetunion ihre Aufnahme im Staatsgebiet der ehemaligen DDR. Die ersten 8.500 jüdischen Einwanderer, die schließlich im vereinigten Deutschland 1991 als Kontingentflüchtlinge anerkannt wurden, waren seit April 1990 in die noch existierende DDR eingereist. Von der Öffnung des Eisernen Vorhangs bis Ende 1998 haben insgesamt rund 123.000 Juden aus der Sowjetunion bzw. der GUS eine Einreisezusicherung erhalten, knapp 93.000 waren bis dahin eingereist.

Trotz aller Sympathiewerbung gibt es nach wie vor mancherlei Probleme zwischen einheimischer Bevölkerung und jüdischen Einwanderern aus Osteuropa. Hinzu kommen die Identitätsprobleme der Einwanderer selbst, die als Juden auswanderten, als solche aufgenommen und von den jüdischen Gemeinden unterstützt werden, obgleich ein großer Teil von ihnen in der Herkunftsgesell-

schaft keine jüdische Identität im religiös-kulturellen Sinne mehr besaß und sie oft im Aufnahme-land erst wieder neu entdeckt.

Kritische Aufmerksamkeit verdient eine latente Spannung zwischen Aussiedlern, Türken und Juden, die erst wenig Beachtung gefunden hat: Viele Aussiedler bringen nicht nur ein ausgeprägtes – durch stark ethnonational geprägte deutsche Aussiedlerpolitik in ihren Augen sogar noch bestätigtes – ethnonationalistisches Denken mit. In ihren Mentalitäten gibt es auch ausgesprochen fremdenfeindliche, insbesondere streng anti-islamische sowie anti-jüdische, antizionistische bzw. antisemitische Abwehrhaltungen.

Dass in der Bundesrepublik Schuldgefühle wegen nationalsozialistischer Massenverbrechen nicht bei der Behandlung aller davon betroffenen Minderheiten wirkten, zeigte das Schicksal der zugewanderten Roma. Die Erinnerung, daß Sinti und Roma vom Holocaust nach den Juden am stärksten betroffen waren, bot hier keine Brücke nach Deutschland:

Nach amtlichen Schätzungen gab es von Anfang 1990 bis zum Inkrafttreten des neuen Asylrechts am 1. 7. 1993 ca. 250.000 Romaflüchtlinge in Deutschland, vor allem aus Rumänien, aber auch aus Jugoslawien und Bulgarien. Ihre Behandlung zeigte ein strenges Gegenbild zu derjenigen von Aussiedlern und Juden aus Osteuropa. Bei Aussiedlern und Juden ging es um staatlich begleitete Migration unter den Leitperspektiven von sozialstaatlicher Inklusion und gesellschaftlicher Integration. Das Gegenteil galt für die unerwünschte Zuwanderung von »Zigeunern« aus Osteuropa: Exklusion, Zwangsrepatriierung bzw. amtlich geschönte Deportation zurück in Länder, in denen sie, wie z. B. in Rumänien, zumindest ebenso ausgekreist sind wie Juden in der GUS.

4. Rück- und Ausblicke: Probleme und Perspektiven

Schon Ende der 1970er Jahre hatte der erste Ausländerbeauftragte der Bundesrepublik, der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn, gewarnt, was man heute nicht in die Integration investiere, habe man später für Resozialisierung und Polizei zu bezahlen. Das war treffend, wurde aber politisch nicht beachtet bzw. strikt »dementiert«. Die Quittung für politische Konzeptionslosigkeit und mangelnde Handlungsbereitschaft kam, wie gezeigt, in den frühen 1990er Jahren unter der Zusatzbelastung durch den Vereinigungsprozess und allgemein steigende Zuwandererzahlen.

Es mangelte freilich weniger an der Integrationsbereitschaft oder gar »Integrationsfähigkeit« zugewanderter Minderheiten als an der Überzeugungsarbeit gegenüber der Mehrheit. Für politische Überzeugungsarbeit aber braucht man überzeugende politische Konzepte. Daran fehlt es nach wie vor. Deshalb dreht sich hierzulande im gesellschaftspolitischen Problemfeld von Migration und Integration vieles noch immer im Kreis, wobei die neue Bundesregierung kraftvoll nach Konzepten sucht, die sie zum Teil in der Opposition selbst programmatisch eingefordert hat – von Einwanderungsgesetzgebung, Einwanderungspolitik und einem entsprechenden Institutionengefüge bis zu den dringend nötigen Eingliederungshilfen für alle Einwanderer. Dazu könnten die Deutschen inzwischen z. B. bei den Niederländern Nachhilfeunterricht nehmen: Im Nachbarland gibt es ein staatlich gefördertes kommunales Eingliederungsprogramm mit individuell zugeschnittenen obligatorischen Eingliederungshilfen.

Migrationspolitik aber kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf einen breiten Fundament-

konsens 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, so Claus Leggewie 1994 im von 60 deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern getragenen »Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung«. Horrorszenarien, Festungsmentalität und die Stimulierung von Verteidigungsbereitschaft in Migrationsfragen fördern das Gegenteil – Abgrenzung, Intoleranz und Abwehrhaltungen. Wir brauchen ein Ende des Versteckspiels mit der Wirklichkeit in Sachen Migration, Integration und Minderheiten. Wir brauchen ein positives, ein pragmatisches und entkrampftes Verhältnis zu diesen Gestaltungsbereichen im Innern und nach außen.

Die innere Kehrseite der Migrationspolitik ist Eingliederungspolitik als ein Zentralproblem der Gesellschaftspolitik. Es sollte selbstverständlich sein, dass das in der Außenpolitik vielbeschworene Streben nach Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und vertrauensbildenden Maßnahmen auch im Bereich der Gesellschaftspolitik gelten muß. Auch hier gibt es Akzeptanz nur bei zureichender Transparenz. Wir brauchen deshalb integrale und transparente Gesamtkonzepte für die Problemfelder von Migration und Integration, anstelle der wuchernden Vielfalt von Einzelbestimmungen eine transparente Gesamtkonzeption für die mit Einwanderung und Eingliederung verbundenen Herausforderungen. An Entwürfen fehlt es nicht. Es fehlt an Konsens und Entscheidung. Man könnte diesen seit langem über-

fälligen Gestaltungsrahmen – in Anlehnung an das »Kriegsfolgenbereinigungsgesetz« von 1993 – mit der früheren Ausländerbeauftragten Cornelia Schmalz-Jacobson als ein abschließendes, jahrzehntelange Versäumnisse ausgleichendes »Einwanderungsbereinigungsgesetz« bezeichnen.

Mit der seit dem 1. 1. 2000 gültigen Reform des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 wurde ein wichtiger Schritt zur Anerkennung der Einwanderungssituation und zur Einpassung deutscher Rechtswirklichkeit in den europäischen Kontext getan. Das »rot-grün« (SPD – Bündnis 90/Grüne) initiierte und »gelb« (F.D.P.) modifizierte Gesetz wurde durchgesetzt gegen massiven Widerstand der christlich-konservativen Opposition (CDU/ CSU), die in der außerparlamentarischen Öffentlichkeit eine gewaltige Kampagne betrieb, die zu fünf Millionen Namen tragenden Unterschriftenlisten führte. Sie waren bei der Wahl in Hessen im Februar 1999, bei der die Regierungskoalition die absolute Mehrheit im Bundesrat verlor und daraufhin ihr Gesetzesvorhaben modifizieren musste, mindestens ebenso wichtig wie die Wahlzettel selber.

Die Anti-Reform-Kampagne, die das Reformvorhaben auf die Einführung eines »Doppelpasses« reduzierte, zeigte, dass ethnonationales Denken durch Gesetzesänderungen allein nicht zu verändern ist. Sie wirkte zugleich wie eine demagogische Straffraktion gegenüber der erstaunlichen politischen Naivität in Einwanderungsfragen, die aus dem Glauben sprach, man könne eine derart brisante und mit fest verankerten Denktraditionen brechende Reform ohne alle öffentliche Verständnis- und Überzeugungsarbeit schlichtweg verfügen und die nötige öffentliche Werbung für diese Idee auf die Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vertagen. Die Folgen sprachen

nicht zuletzt aus der berüchtigten Frage, mit der sich viele Bürger nach den Listen erkundigten: »Wo bitte kann man hier gegen Ausländer unterschreiben?« Das ist die eine Seite.

Auf der anderen Seite steht die Tatsache, dass die Reform eines Gesetzes aus frustrierten Einwanderern nicht sogleich glückliche Deutsche macht: In einer lange künstlich offen gehaltenen Einwanderungssituation haben sich bei den hierzulande zum Teil schon in dritter Generation lebenden Einwanderern längst sog. Doppelidentitäten und -loyalitäten herausgebildet. Sie sind in Einwanderungsprozessen, zumal in der ersten Generation, nicht selten. In Deutschland aber wurden sie amtlich stabilisiert durch eine Kette von Zurückweisungen und Erniedrigungen im Eingliederungsprozess.

Das hat kollektive mentale Verletzungen erzeugt, die heute nicht mehr durch bloßen Passwechsel zu korrigieren sind: Man wirft die Papiere nicht weg, auf die man zur »Förderung der Rückkehrbereitschaft« lange zurückverwiesen wurde, nur weil es nun leichter geworden ist, deutsche zu bekommen. Es gilt endlich zu

lernen, dass es Grenzen der Selbstachtung gibt, die die Mehrheit auf Kosten der Minderheit im Einwanderungsprozess nicht überschreiten darf.

Aber damit nicht genug, es gibt längst nicht mehr nur sog. Doppelidentitäten und -loyalitäten. Zunehmend bilden sich, nicht nur in Deutschland, sog. transnationale und transkulturelle Identitäten heraus. Ihnen gegenüber mag das Staatsangehörigkeitsrecht wie atavistisches Zaumzeug wirken, wie ein Versuch, Probleme der Zukunft mit Instrumenten der Vergangenheit zu bewältigen – aber wir haben im Moment noch keine anderen, und die Handlungsalternativen der europäischen Zukunft sind noch nicht bestimmbar genug.

Darüber nachzudenken, ist allerdings unser Problem nicht mehr allein. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts kam zu einer Zeit, in der die nationalstaatlichen Handlungsspielräume in Europa auf zumindest vierfache Weise unter Druck geraten sind – von außen, von oben, von unten und von innen: von außen durch den Prozeß der Globalisierung; von unten durch Prozesse der Regionalisierung und sogar

des »Lokalismus«; von oben durch die Delegation von nationalen Funktionen an die supranationale europäische Ebene; und von innen gleich auf doppelte Weise: zum einen durch die abnehmende administrative Trennschärfe des nationalen Sozialstaats zwischen Staatsbürgern und Ausländern bei der sozialen Partizipation; zum anderen durch die Herausbildung eben jener sog. transnationalen und transkulturellen Identitäten – die auch dadurch gefördert werden, dass der Wechsel, d. h. die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit an Interesse verliert, weil die meisten wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte hierzulande auch ohne deutschen Pass erreichbar sind.

Historisch voreilig aber wäre es, dem nationalen Staat schon Adieu sagen zu wollen, während die Grundlagen für einen europäischen noch weitgehend fehlen. Überdies ist Nation kein Zustand, sondern ein Prozess, innerhalb dessen es mitunter konfligierende universalistische und historische Zeitrechnungen gibt: Wer die Historizität des nationalen Prozesses im Auge behält, wird – nicht nur im Blick auf Balkanien –

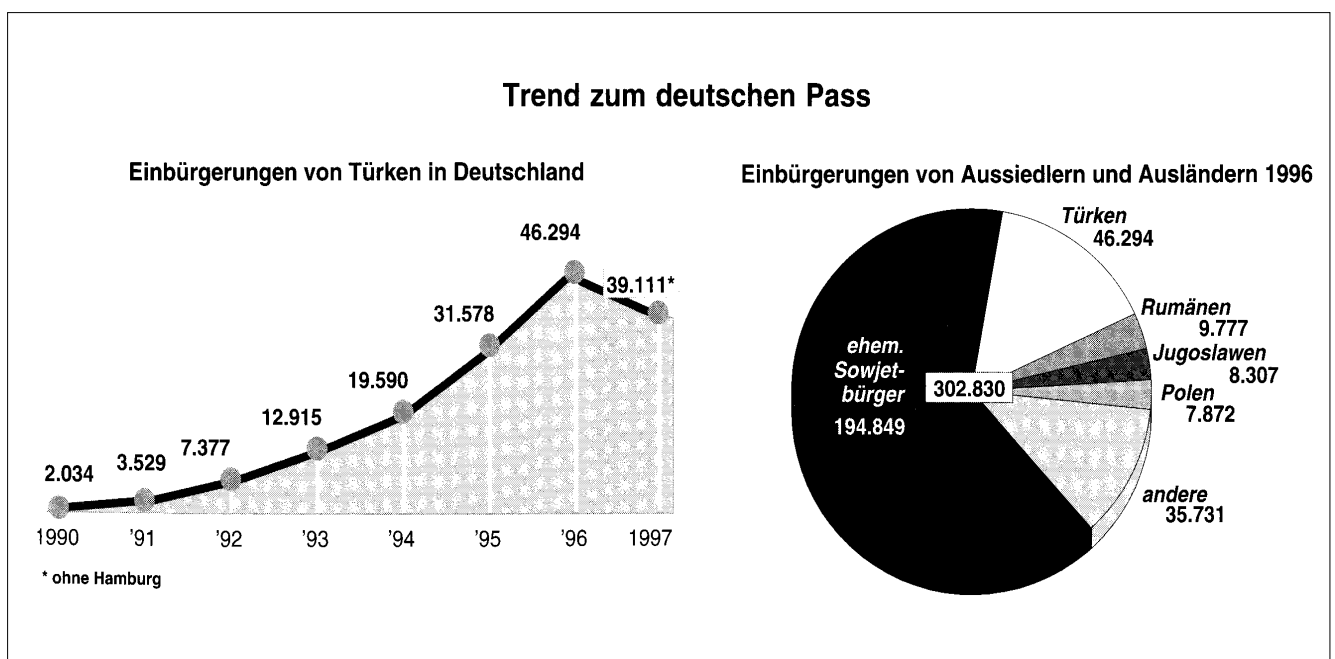


Abb. 18

unschwer erkennen, dass das Projekt Nationalstaat nach den Erfahrungen und Projektionen, die damit verbunden werden, ganz unterschiedliche Funktionen haben kann. Was den einen als theoretisch überholter und baldmöglichst auch praktisch zu überwindender Atavismus erscheinen mag, kann den anderen hehres Zukunftsziel sein, als setzten sie alle Kraft daran, die historischen Erfahrungen der anderen wiederholen zu dürfen, einschließlich

der damit verbundenen Probleme, Katastrophen und deren über das Ende des Kalten Kriegs hinaus anhaltenden Folgen.

Dies ist eine Zeit der Widersprüche: De-Nationalisierung und postnationale Visionen auf der einen, Nationalisierung oder Re-Nationalisierung auf einer anderen Seite, De-Ethnisierung hier, Re-Ethnisierung dort. Wie war das noch mit dem kraft Modernisierungstheorie vermeintlich abgeschafften, weil ›unmodern‹ ge-

wordenen ›ethnischen‹ – in der Regel aus einer Mischung von durchaus anderen Antriebskräften bestehenden – Konflikten, bei deren erneutem ›Ausbruch‹ viele kluge Zeitgenossen erst im Lexikon nachlesen mussten, was ›Ethnizität‹ eigentlich meint? Und wie war das noch mit den angeblich bestenfalls noch für Historiker belangvollen sog. ›ethnischen Säuberungen‹? Gegen eine Rückkehr der ›Vergangenheit‹ ist auch in Zukunft niemand gefeit.

Anforderungen bei der Einbürgerung in ausgewählten OECD-Ländern

	Mindestalter	Aufenthaltsdauer	guter Leumund	Sprachkenntnisse	Verzicht auf alte Staatsbürgerschaft	eigene Existenzsicherung
Australien	18	3 Jahre	■	■		
Belgien	18	5 Jahre	■			
Dänemark	18	7 Jahre	■	■	■	
Deutschland	18	10 Jahre	■	■	■	■
Finnland	18	5 Jahre	■	■	■	■
Frankreich	18	5 Jahre	■	■		
Großbritannien	18	5 Jahre	■	■		
Italien	18	10 Jahre	■			
Kanada	18	3 Jahre	■	■		
Luxemburg	18	10 Jahre	■	■	■	
Neuseeland	18	3 Jahre	■	■		
Niederlande	18	5 Jahre	■	■		
Norwegen	18	7 Jahre	■		■	
Österreich	19	10 Jahre	■		■	■
Schweden	18	5 Jahre	■		■	
Schweiz	20	12 Jahre	■			
USA	18	5 Jahre	■	■		

Nach: OECD 1995, SOPEMI. Trends in International Migration, Annual Report 1994, S. 163

Verfasser

Klaus J. Bade, Prof. Dr. phil. habil., o. Univ. Prof. für Neueste Geschichte, Universität Osnabrück; geb. 1944, Studium von Geschichte, Germanistik, Politik- und Sozialwissenschaften, Promotion FAU Erlangen-Nürnberg 1972, Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1977/78, Habilitation FAU Erlangen-Nürnberg 1979 (Neuere und Neueste Geschichte); Vertretung des Lehrstuhls für Neuere und Neueste Geschichte Univ. Augsburg 1980/81; Prof. für Neuere und Neueste Geschichte FAU Erlangen-Nürnberg 1981; o. Prof. für Neueste Geschichte Univ. Osnabrück 1982; Direktor des interdisziplinären Instituts für »Migrationsforschung und Interkulturelle Studien« (IMIS) der Univ. Osnabrück 1991–1997, Mithg. der »IMIS-Schriften«; Vorsitzender der »Gesellschaft für Historische Migrationsforschung« (GHM) 1992–1996; Herausgeber der »Studien zur Historischen Migrationsforschung« (SHM); Mithg. versch. wiss. Ztschr.

Fellow, Center for European Studies, Harvard Univ. 1976/77; Fellow, St. Antony's College, Oxford Univ. 1985; Akademie-Stipendium der Volkswagen-Stiftung 1991; Fellow, Institute for Advanced Study der Niederländischen Akademie der Wissenschaften (NIAS) 1996/97; Leitung verschiedener dter. u. intern. wiss. Forschungsprojekte; Mitglied versch. wiss. Kommissionen und Beiräte.

Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher zur Kolonialgeschichte, zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart.

Literaturhinweise

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

Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme, Verlag C. H. Beck, München 1994;

– (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, Verlag C. H. Beck, München 1994;

– (Hg.), Die multikulturelle Herausforderung: Menschen über Gren-

zen – Grenzen über Menschen, Verlag C. H. Beck, München 1996;

– (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Universitätsverlag Rasch, Osnabrück 1997;

– (Hg. zus. m. H.-B. Meier u. B. Parisius), Zeitzeugen im Interview: Flüchtlinge und Vertriebene im Raum Osnabrück nach 1945, Universitätsverlag Rasch, Osnabrück 1997;

– (Hg. zus. m. J. Oltmer), Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa, Universitätsverlag Rasch, Osnabrück 1999;

– Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Verlag C. H. Beck, München 2000;

– (Hg. zus. m. Rainer Münz im Auftrag des Rates für Migration), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Prognosen, Campus Verlag, Frankfurt a. M. / New York 2000;

Rainer Münz / Wolfgang Seifert / Ralf Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, 2. Aufl. Campus Verlag, Frankfurt a. M. / New York 1999.

Fundstellennachweis:

Abb. 1 – Quelle: Klaus J. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Ausg. Hannover 1994, S. 9.

Abb. 2 – Quelle: Birger Gesthuisen/Tina Jerman (Hg.), Die in der Fremde arbeiten ... Zeichnungen und Karikaturen, 2. Aufl. Moers o.J., S. 13.

Abb. 3 – Quelle: Harald W. Lederer/Roland Rau/Stefan Rühl, Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland, Bamberg 1999, S. 16.

Abb. 4 – Quelle: Frank Grube/Gerhard Richter, Flucht und Vertreibung. Deutschland zwischen 1944 und 1947, Hamburg 1980, Abb. 101.

Abb. 5 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 107.

Abb. 6 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 130.

Abb. 7 – Quelle: Dieter Franck (Hg.), Die fünfziger Jahre. Als das Leben wieder anfang, München 1981, S. 53.

Abb. 8 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 256.

Abb. 9 – Quelle: Harald W. Lederer/Roland Rau/Stefan Rühl, Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland, Bamberg 1999, S. 44.

Abb. 10 – Quelle: Klaus J. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Ausg. Hannover 1994, S. 29.

Abb. 11 – Quelle: Harald W. Lederer/Roland Rau/Stefan Rühl, Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland, Bamberg 1999, S. 25.

Abb. 12 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 229.

Abb. 13 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 215.

Abb. 14 – Quelle: Aktualitätendienst 1997. Gesellschaft – Politik – Wirtschaft, Stuttgart 1999, S. 57.

Abb. 15 – Nürnberger Nachrichten, 3. 2. 2000, S. 5

Abb. 16 – Quelle: Harald W. Lederer/Roland Rau/Stefan Rühl, Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland, Bamberg 1999, S. 64.

Abb. 17 – Quelle: Klaus J. Bade (Hg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 204.

Abb. 18 – Quelle: Aktualitätendienst 1997. Gesellschaft – Politik – Wirtschaft, Stuttgart 1999, S. 20.

Abb. 19 – Quelle: Aktualitätendienst 1997. Gesellschaft – Politik – Wirtschaft, Stuttgart 1999, S. 21.