

Aufnahme und Integration von Zuwanderern als politische Aufgabe

- Denkschrift -

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn



	Seite
Vorwort	3
1.0 Bestandsaufnahme	4
1.1 Abwicklung des Kalten Kriegs	4
1.2 Wiederherstellung der Mittellage	5
1.3 Einwanderungsland?	6
1.4 Alte und neue Bundesländer - Einheit als Aufgabe	8
1.5 Neue Ansätze der Migrationspolitik	11
1.6 Furcht vor der Ost-West Wanderung	13
1.7 Wirtschaftshilfe als Vorbeugung?	14
1.8 Europa als Entscheidungsebene	16
2.0 Grundlagen einer Migrationspolitik	18
2.1 Umriss eines Zuwanderungsgesetzes	18
2.2 Eingliederung oder Rückkehr? - Die falsche Frage	20
2.3 Abstammung - die falsche Voraussetzung	22
2.4 Die Aufenthaltserwartung des Zuwanderers als Planungsgrundlage	24
2.5 Die Mehrheit der Deutschen - zwischen Akzeptanz und Ablehnung	25

AW III 4/90/a/ls

2.6 Geforderte Assimilation	26
2.7 Der Echoeffekt der Vorurteile	27
2.8 Neubestimmung von Grundbegriffen	29
2.9 Verantwortung der Industriestaaten	30
3.0 Maßnahmen und Instrumente	31
3.1 Rechtliche Varianten der Arbeitsmigration	31
3.2 Sicherung des Lebensunterhalts - der erste Integrationsschritt	32
3.3 Familiennachzug - der zweite Integrationsschritt	33
3.4 Gesellschaftliche Integration - der dritte Integrationsschritt	35
3.5 Integration der Angebote - der vierte Integrationsschritt	36

Vorwort

Mit dieser Denkschrift will die Arbeiterwohlfahrt zur Versachlichung der Diskussion über Aussiedler, Ausländer und Flüchtlinge beitragen. Dazu muß über rechtliche Rahmenbedingungen hinaus kritisch analysiert, aber auch dargestellt werden, was in diesem Rahmen sich nur ereignet, oder was gestaltet werden muß.

Die Bundesrepublik hat in ihrer bisherigen Geschichte bei der Integration von Vertriebenen, DDR-Übersiedlern, Ausländern und Aussiedlern Erstaunliches geleistet, aber weder eine Migrationstheorie, noch eine schlüssige, die Migration erfassende Konzeption entwickelt. Der Migrationsprozeß verlief schneller als der Diskussionsprozeß. Dadurch wurde politisch sehr viel mehr reagiert, als planend gestaltet.

Bis heute blockieren immer wieder Gegensätze, die wie Bekenntnisse vorgetragen werden, die Diskussion. Als These wird vorgetragen:

- die Bundesrepublik sei ein Einwanderungsland auf dem Wege zur multikulturellen Gesellschaft
- die Bundesrepublik müsse ihre homogene nationale Kultur gegen Überfremdung verteidigen

Erfolgreich kann Migrationspolitik nur in breitem gesellschaftlichem Konsens realisiert werden. Deshalb müssen die begrifflichen Blockaden durchbrochen werden, bevor ein neuer fremdenfeindlicher Radikalismus die gesellschaftliche Orientierungslosigkeit für sich ausschachtet.

Befestigte Grenzen werden Deutschland als Nationalstaat, Deutschland in Europa, Europa in der Welt, nicht schützen können. Wie jede Politik wird auch Migrationspolitik von Interessen beeinflusst. Sie muß jedoch in Generationen, also langfristig, gedacht und verwirklicht werden.

1.0 Bestandsaufnahme

1.1 Abwicklung des Kalten Krieges

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist völkerrechtlich anerkannt, verfassungsrechtlich gesichert. Innenpolitische Aufgabe wird es sein, in diesem Rahmen die Qualität innerer Einheit und die Ordnung innerer Vielfalt zu bestimmen.

Die Vereinigung hat die Teilung als Ergebnis des zweiten Weltkriegs korrigiert. Deutschland hat aber, bei leicht vermehrter Bevölkerung, seit 1937 ein Viertel seines Staatsgebietes auf Dauer verloren, seine Bevölkerungsdichte um fast die Hälfte erhöht.

An Umfang und Bevölkerung hat die neue Bundesrepublik zwar gewonnen, ihre einsetzbare Wirtschaftskraft wird jedoch für längere Zeit um die Folgekosten dieser Vereinigung vermindert bleiben.

Dennoch kann die Bundesrepublik ihre nationale Energie nicht auf nationale Probleme konzentrieren, weil sie als entwickelter Industriestaat ihrer weltpolitischen Verantwortung nicht ausweichen kann, ohne sich selbst und ihre Zukunft zu gefährden. Sie ist vielleicht militärisch gefordert, mit Sicherheit aber wirtschaftlich.

Die Verelendung ganzer Kontinente beschleunigt sich, Bevölkerungsexplosion, Klimaverschlechterung, politische Verfolgung, Bürgerkriege verursachen Flucht. Diese ohnehin starken Wanderungsimpulse sind weiter verstärkt worden, seit in Osteuropa schrittweise die Reisefreiheit verwirklicht wird. Die westliche Welt erfährt, daß ihre Forderung nach dem freien Verkehr der Menschen, Meinungen und Waren erfüllt wird - und erfährt dies als Bedrohung.

1.2 Wiederherstellung der Mittellage

Vorbereitet über zwei Staatsverträge sind fünf Länder der Bundesrepublik beigetreten. Die daraus entstandenen, unvermeidbaren, sozialen und wirtschaftlichen Probleme beherrschen die politische Diskussion weit stärker, als die notwendige Umbildung der politischen Kultur.

Nach vier Jahrzehnten isolierter Entwicklung voneinander erfährt die alte Bundesrepublik, wie weit sie sich vom traditionellen Nationalstaat bereits entfernt hat, während die Bevölkerung in der ehemaligen DDR erkennen muß, daß sie als Teil Europas und der freien Welt ihre bisherige (auch schützende) Isolation durchbrochen hat, aber gerade deshalb als national homogene Gesellschaft nicht weiterbestehen kann.

Die Vereinigung der beiden Frontstaaten des Kalten Krieges stellt Deutschlands traditionelle Mittellage in der politischen Geographie Europas wieder her. Insgesamt neun Nachbarländer mit 151 Millionen Einwohnern sind seiner 3.749 km langen Landgrenze angelagert, davon sind 2.337 km EG-Landgrenze. Diese Grenzen werden nach Westen und Norden offen, nach Osten und Süden durchlässig sein.

In der Bundesrepublik kreuzen sich die Verkehrsströme von Süd nach Nord und von Ost nach West; Verkehrsströme, die Menschen, Ideen und Güter einschließen. Als Drehscheibe des Luftverkehrs, als Transitland mit Grenzen zu neun Nachbarstaaten, kann die neue Bundesrepublik Zuwanderung nicht wirksam abwehren. Der Migrationssog in die neue und alte Bundesrepublik ist nicht aus Verfassungsartikeln oder Gesetzen entstanden. Er besteht, weil dieses Land Zuwanderern die Chance bietet (oder zu bieten scheint), besser zu leben oder überhaupt in ihm zu überleben.

1.3 Einwanderungsland?

Als klassisches Einwanderungsland kann die Bundesrepublik nur sehr bedingt verstanden werden, weil sie Einwanderung zwar hinnimmt, aber nicht gestaltet. Sie hat bisher nur für Aussiedler ein Einwanderungsverfahren entwickelt. Dies beruht jedoch auf der Annahme, daß ehemalige deutsche Auswanderer oder deren Nachfahren zurückkehren und dabei Kriegsfolgen nachwirken.

Der Gesetzgeber hat seine Verpflichtung, Ein- und Auswanderung gesetzlich zu regeln (Art. 73,3 GG), bisher nur im Ansatz eingelöst. Das für Einwanderungspolitik essentielle Staatsbürgerrecht beruht immer noch auf dem Abstammungsprinzip. Selbst die neu geschaffenen Regelansprüche auf Einbürgerung für Erwachsene und Jugendliche streben nur die rechtliche Bereinigung der Arbeitnehmereinwanderung an; ein Vorgang, der eindeutig als historisch abgeschlossen aufgefaßt wird.

Stattdessen wird versucht, Zuwanderung auf vier wesentliche Kategorien zu beschränken:

- Arbeitnehmer aus der EG und ihre Familien (EG-Freizügigkeit)
- politische Flüchtlinge (Asylberechtigte nach Art. 16 GG und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention)
- deutschstämmige Aussiedler (Aussiedler-Aufnahmegesetz)
- Familienangehörige von bereits erlaubt anwesenden Ausländern aus Ländern außerhalb der EG (Ausländergesetz)

Rechtlich, politisch und nicht zuletzt ethisch lassen sich für diese Gruppen Einreiseverbote oder zahlenmäßige Obergrenzen entweder gar nicht oder nur um den Preis innenpolitischer Zerreißproben festlegen.

Da diese Zuwanderungen nicht zu verhindern sind, wird versucht, sie quantitativ zu begrenzen. Sogar gegen Arbeitnehmer aus Staaten der EG. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat der Bundesrepublik mehrfach Verstöße gegen die europäische Freizügigkeit nachgewiesen.

Begründet wird die Abwehrhaltung mit der These von der überschrittenen Belastungsgrenze. Sie wird weder wissenschaftlich gestützt, noch politisch konsequent vertreten. Konsequent vertreten würde sie der Einreise von Übersiedlern (bis 30.06.90) ebenso entgegenstehen, wie der Aufnahme von Aussiedlern und Asylberechtigten. Der häufig überschätzte Anwerbestopp hat nur die organisierte Werbung von Arbeitskräften beendet, nicht aber die Zuwanderung von Ausländern. Die große Zahl der erstmals erteilten Arbeitserlaubnisse nach dem Anwerbestopp beweist dies.

Mit der These von der überschrittenen Belastungsgrenze soll gerechtfertigt werden, die Zuwanderung überall dort einzuschränken, wo Verfassungs- oder Völkerrecht dies nicht verhindern.

Der lange Katalog versuchter Zuwanderungsbeschränkungen enthält Verfassungsgesetze zum Asyl, Wohnraumklauseln, Ehebestandszeiten (gegen Familiennachzug), Arbeitsverbote und Altersgrenzen für Jugendliche; Maßnahmen, die letztlich wirkungslos geblieben sind, aber das innenpolitische Klima vergiftet haben.

Im Gegensatz dazu wird Aussiedlern ein sozialstaatlich abgesichertes Einwanderungsangebot gemacht. Dieses Angebot umfaßt den Anspruch auf Einbürgerung wie den auf Eingliederungshilfe. Warum nach bestimmten Kriterien Einwanderer aus Osteuropa aufgenommen und privilegiert werden, muß als Ausnahme gerechtfertigt werden. Dazu muß einer von Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit beunruhigten Bevölkerung verständlich gemacht werden:

- daß Vertriebener sein kann, wer freiwillig ausreist, also bleiben könnte, ja sogar offiziell dazu ermahnt wird
- daß Deutscher sein kann, wer als Ausländer nach den Einbürgerungsrichtlinien die deutsche Staatsbürgerschaft nicht erhalten würde

Deshalb gewinnen Argumente an Gewicht, die vierzig Jahre nach Kriegsende kriegsfolgenbedingte Gesetze aufheben wollen, sowohl soziale Leistungsgesetze als auch das Bundesvertriebenengesetz.

Bei Ausdehnung des Ausländergesetzes auf Aussiedler kann deutsche Volkzugehörigkeit durchaus als Gruppenmerkmal berücksichtigt werden. Dies geschieht bereits. In der Verordnung über Arbeitsaufenthalte von Ausländern (AAV) regelt § 10 die Zulassung "von deutschen Volkzugehörigen, die einen Aufnahmebescheid nach dem Bundesvertriebenengesetz besitzen, sowie ehemaligen Deutschen und Kindern ehemaliger Deutscher". Sie erhalten wie Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis.

Begrenzung der Zuwanderung wird auch in der Neufassung des Aussiedler-Aufnahmegesetzes (AAG) ermöglicht. Das neue AAG erlaubt, mehr als bisher, die Zuwanderung administrativ zurückzustauen und zumindest zeitlich zu strecken, also die Rechtsansprüche bestehen zu lassen, aber ihre Wahrnehmung zu erschweren.

1.4 Alte und neue Bundesländer - Einheit als Aufgabe

In drei Jahrzehnten hat sich in der Bundesrepublik eine erhebliche, vielleicht sogar unterschätzte Gelassenheit gegenüber eingewanderten nationalen Minderheiten entwickelt, solange das kulturelle Nebeneinander nicht durch soziale Konkurrenz gestört wurde.

Die Bundesrepublik hat seit ihrer Gründung mehrere, einander ablösende Wanderungswellen durchaus mit Gewinn aufgenommen. Vertriebene, heimatlose Ausländer, Übersiedler aus der DDR, Arbeitnehmer aus acht Staaten und politische Flüchtlinge.

Über Jahrzehnte hat die Bundesrepublik Zuwanderer aus Osteuropa, solange deren Zahl gering blieb, mit Sympathie aufgenommen. Sie bestätigten die Anziehungskraft und Überlegenheit westlicher Demokratien, als "Abstimmung mit den Füßen", wo der Stimmzettel keine Wahl ermöglichte.

Aus dieser positiven Erfahrung ist kein positives politisches Klima entstanden. Allenfalls der wirtschaftliche Nutzen der Beschäftigung von Ausländern ist entsprechend dem Konjunkturverlauf positiv oder kritisch gewürdigt worden.

Dagegen hat Abwanderung die DDR geprägt, eingerechnet diejenigen, deren Abwanderungswille vom Staat unterdrückt wurde. Ausländische Arbeitnehmer, ohnehin in geringer Zahl, existierten dort, ohne Familien, nur am Rande der Gesellschaft, isoliert und wenig geachtet. Die Demokratisierung ist deshalb unvermeidlich begleitet von eruptiven Ausbrüchen bislang unterdrückter Vorurteile und Nationalismen, die Fremdenfeindschaft einschließen.

In der ehemaligen DDR wuchert Fremdenfeindschaft, die gemessen an der marginalen Anzahl von Ausländern grotesk anmutet, angesichts der sozialen Situation aber nicht erstaunen darf. Als sich in der Bundesrepublik fremdenfeindliche Stimmungen zu Wahlstimmen für die Republikaner (REP) verdichteten, hat die erschreckt einsetzende Wählerforschung übertragbare Ergebnisse ermittelt. Fremdenfeindlicher Rechtsradikalismus zieht im Westen wie im Osten Wähler an, die an ihrer sozialen Perspektive verzweifeln, die Arbeitslosigkeit, beruflichen Abstieg oder Wohnungslosigkeit berechtigt oder nur subjektiv vorausahnen.

Diese Eintrübung der Perspektive irritiert weit stärker noch die Bevölkerung der neuen Bundesländer. Vor allem jene Menschen, deren soziale Existenz von Abwicklungen, Sanierungen, Betriebsstillegungen erfaßt oder bedroht wird.

Zunächst haben in der ehemaligen DDR die frühen Wahltermine und gesamtdeutsche - vermeintlich nationale - Aspekte ein Absplittern nach rechts verhindert. Ein verdecktes, rechtsradikales Potential ist jedoch vorhanden. Gewaltsame Übergriffe signalisieren, daß dieses Potential anwächst.

Der Einigungsvertrag verpflichtet die neuen Bundesländer, bis zu 20 % der Aussiedler und 20 % der Asylsuchenden aufzunehmen.

Diese Zuwanderer streben die ehemalige DDR nicht an, sie werden ihr zugewiesen. Sie konkurrieren um Arbeitsplätze, deren Zahl weiter abnimmt, um Wohnungen, die ohnehin fehlen und Überfordern eine Sozialverwaltung, die erst aufgebaut wird.

Diese Verwaltung ist einer Rechtsordnung verpflichtet, deren Kompliziertheit sie erst erfassen muß, deren Sinn sie noch nicht deuten kann. Zur Kontrolle ihrer Entscheidungen fehlen kompetente Gerichte und nicht zuletzt Rechtsanwälte.

Die Verpflichtung, Aussiedler und Asylsuchende aufzunehmen, überfordert die in der Selbstverwaltung noch ungeübten Kommunen, vor allem dann, wenn eine verständnislose oder ablehnende öffentliche Meinung dem entgegensteht. Rechtsverordnungen können zwar die Aufnahme organisieren, nicht aber die Aufnahmebereitschaft herstellen.

Die deutsche Volkszugehörigkeit der Zuwanderer, als Grundlage der Aussiedlerpolitik, wird von der einheimischen Bevölkerung im Osten noch weniger akzeptiert als im Westen. Auch die DDR hatte deutschstämmige Zuwanderer aus Osteuropa einreisen lassen, aber stets als Ausländer rechtlich eingeordnet oder eingebürgert.

Die Zuweisung von Aussiedlern und Asylbewerbern (und deren vermeintliche finanzielle Privilegien) kann einer Bevölkerung nicht als berechtigt erscheinen, aus der viele selbst den Weg nach Westen nehmen und dabei nur auf sich selbst angewiesen sind.

1.5 Neue Ansätze der Migrationspolitik

Die aktuelle Diskussion läßt erste Merkmale einer veränderten Zuwanderungspolitik erkennen. Erschwert wird die Weiterentwicklung jedoch, weil die Kompetenzen über mehrere Ministerien verteilt sind. Im Innenministerium überwiegen ordnungsrechtliche, im Familienministerium und im Jugendministerium sozialpolitische, im Arbeitsministerium arbeitsmarktpolitische Ansätze.

Übergreifende Konzepte mit dem Stellenwert von Regierungserklärungen oder Richtlinienentscheidungen stehen jedoch aus.

Als positiver Ansatz läßt sich immerhin feststellen:

- Im Ausländergesetz sind erstmals Ansprüche auf Aufenthalt, Familienzusammenführung und Einbürgerung enthalten.
- Die als Mittel der Abschreckung gegen Familiennachzug und politische Flüchtlinge gerichteten Arbeitsverbote entfallen.
- Mit der Aufenthaltsbefugnis können Flüchtlinge einen über die bisherige Duldung hinaus verbesserten Rechtsstatus erhalten.
- Über die Aufnahme von Aussiedlern wird im Regelfall vor der Einreise entschieden.

Neue Überlegungen streben an, Vertreibungsursachen und nicht Flüchtlinge zu bekämpfen, also politisch, nicht polizeirechtlich zu reagieren. Damit werden erstmals auch wirtschaftliche Fluchtgründe als berechtigt anerkannt und nicht weiterhin als Rechtsmißbrauch abgetan. Dennoch muß nicht jeder vorgebrachte Fluchtgrund zur Einreise und zum Aufenthalt berechtigen, sondern muß von der Entscheidung abhängen, ob ein erheblicher Vertreibungsdruck die Aufnahme rechtfertigt. Wo Verfolgung, Terror, Bürgerkrieg oder Hunger die Menschen bedrängen, ist kaum festzulegen, was Ursache, was Wirkung ist.

Auch bei potentiellen Aussiedlern aus Osteuropa kann Vertreibungsdruck nicht mehr angenommen werden, denn sie werden amtlich aufgefordert, an ihrer Heimat festzuhalten. Ihnen wird Hilfe gegen die Ursachen der Abwanderung zugesagt.

Seit dem 01. Juli 1990 wird die Einwanderungsberechtigung für Aussiedler durch ein Prüfungsverfahren vor der Einreise im Ausland festgestellt. Die Entscheidung, in die Bundesrepublik einzureisen, wird als freier Entschluß (noch) rechtlich respektiert. Damit verliert jedoch der Vertriebenenstatus seinen Sinn und seine Rechtfertigung.

Eine durchdachte Aufnahmekonzeption für Zuwanderer in die Bundesrepublik muß von schlüssigen, widerspruchsfreien Kategorien ausgehen:

- Wo Terror, Verfolgung und Bürgerkrieg Menschen zwingen, jenseits der Grenzen Schutz zu suchen, entsteht aus diesem Vertreibungsdruck eine Aufnahmeverpflichtung für den Flüchtling und seine Familie.
- Soweit kein Vertreibungsdruck vorliegt, kann Einwanderung gesetzlich erlaubt, aber auch nach Interessen der Bundesrepublik beschränkt werden. Dieser Begriff des Interesses muß jedoch weitergehen als bisher im Ausländerrecht. Auch historische Verantwortung (Volksdeutsche, sowjetische Juden) demographische Prognosen (Überalterung) und die europäische Einigung begründen dieses Interesse.

Bisher hat die Innenverwaltung erfolgreich ihren Anspruch verteidigt, den Inhalt der "öffentlichen Interessen" autonom zu definieren, weitgehend unter Ausschluß demokratischer Öffentlichkeit. Geschickt aufbereitete Statistiken, oft bewußt lückenhaft, warnen öffentlich vor der Überflutung durch Flüchtlinge und (versteckt) durch Aussiedler.

1.6 Furcht vor der Ost-West Wanderung

Die während des Kalten Krieges dem Osten stets abgeforderte Reisefreiheit wird nunmehr, da ihre Realisierung droht, als Gefahr verstanden. Ein erstes Indiz für Auswanderung war der relativ hohe Anteil der Asylbewerber aus Ostblockstaaten. In ihm kündigte sich eine Ost-West-Wanderung an.

Aufgeflamnte Nationalitätenkonflikte in Rumänien, der Sowjetunion und Jugoslawien werden, wenn sie sich weiter verstärken, Flüchtlinge auch über die Außengrenzen dieser Länder abwandern lassen.

Innerhalb der Sowjetunion flüchten bereits Menschen, die damit (noch) keine Auswanderungsabsichten verbinden. Den Druck, in ihr Kernland zurückzukehren, erleiden vor allem Russen. Anschaulicher noch ist das Beispiel des Kosovo. Trotz serbischer Hegemonie sinkt dort der serbische Bevölkerungsanteil.

Ob Konflikte die Versorgungslage verschlechtern oder die Versorgungslage Konflikte auslöst, ist dabei zweitrangig. Sicher ist, daß die aus Paragraphen und sonst nichts geflochtenen Grenzzäune diesem Druck nicht widerstehen werden. Auch der Bundesinnenminister hat diese Möglichkeit bereits zugestanden.

Zuwanderung in die Bundesrepublik wird weder von der Asylgarantie, noch überhaupt von der Rechtslage ausgelöst. Deshalb können Verfahrensgesetze zum Asylrecht Zuwanderer nicht wirksam abwehren. Eine rigorose, schnelle Entscheidungspraxis würde noch mehr als bisher Zuwanderer aus der Legalität in den Untergrund drängen.

1.7 Wirtschaftshilfe als Vorbeugung?

Verelendung, Verfolgung, Kriege verursachen einander oder lösen sich ab. Damit wird Vertreibungsdruck wirksam, vor dem Europa seine Grenzen nicht schließen kann.

Deshalb wird der Zuwanderung ein Plan entgegengestellt, durch Wirtschaftshilfen die Ursachen der Flucht zu beseitigen. Dies wird nicht nur den Stil der Entwicklungshilfe verändern, sondern auch ihren Umfang vervielfachen.

Entwicklungshilfe muß dann in ausgewählten Ländern wirtschaftliche und rechtsstaatliche Überlebensbedingungen herstellen, aber gleichzeitig Flüchtlinge aus diesen Ländern befähigen, in der Heimatgesellschaft verbesserte Chancen für sich und die Heimatgesellschaft wahrzunehmen.

Der Gedanke ist nicht neu und nicht mehr originell. Er erinnert an Diskussionen in den siebziger Jahren, in denen erwogen wurde, durch Investitionen in den Anwerbeländern, die Migration der Arbeitnehmer umzukehren.

So hat von 1974-1987 die Zahl der Griechen, Spanier und Portugiesen sich von 800.700 auf 505.400 um 37 % vermindert. Demokratisierung, Wirtschaftswachstum und Annäherung an Europa wirkten zusammen, um Verbleiben in der Heimat oder Rückkehr dorthin als glaubhafte Perspektive zu vermitteln. Dies zeigt vor allem, daß die Umkehrung von Migrationen nur langfristig möglich ist.

Beseitigung der Fluchtgründe kann keine Alternative sein, um sich der Asylgarantie und der Flüchtlingskonvention zu entziehen. Aber auch eine wesentlich verstärkte und friedensstiftende Wirtschaftsförderung in Süd und Ost wird die Zuwanderungsprobleme nicht innerhalb einer Generation aufheben können. Selbst dann, wenn die Bundesrepublik die inneren Kosten ihrer Einheit verkraftet haben wird, wird ihre Wirtschaftskraft damit überfordert, die Ursachen der Armutsfucht zu beseitigen.

Die europäischen Staaten sehen im vereinten Deutschland den eigentlichen Gewinner der Gorbatschow-Ära. In diese Zeit fällt nicht nur die deutsche Einheit, sondern auch die massenhafte Einwanderung deutschstämmiger Aussiedler. Von der Sowjetunion aus gesehen geschah dies im Vorgriff auf die allgemeine Reisefreiheit aller Bürger.

Inzwischen bemüht sich die Bundesregierung durch finanzielle Hilfen die Einwanderung von Aussiedlern zu reduzieren, ohne sie rechtlich zu begrenzen. Dabei berühren sich Aussiedler- und Flüchtlingskonzeption, weil Ziele und Methoden vergleichbar entwickelt werden.

Bisher erreicht nur ein relativ kleiner Anteil der weltweiten Fluchtbewegungen Europa oder die weiße Wohlstandszone zwischen San Francisco und Frankfurt/Oder. Aber auch dieser kleine Anteil verursacht psychologische und materielle Probleme, die nicht durch Begriffsspaltungen in politisch Verfolgte, Bürgerkriegsopfer, Wirtschafts- und Armutsflüchtlinge gelöst werden können. Die Verantwortung des weißen Wohlstandsgürtels für Menschen, die Kriege, Hunger und Terror überleben wollen, besteht ungeteilt.

Der Anwerbestopp, so berechtigt er war, hat Zuwanderer in benachbarte rechtliche Bahnen abgedrängt. Zuwanderung wird deshalb seit Jahren beim Familiennachzug als Umgehung des Anwerbstopps, bei politischer Flucht oder Armutsflucht als Asylmißbrauch populistisch abgewertet. Die Ost-West-Wanderung wird voraussichtlich ein neues Stichwort, den "Scheinaussiedler" durch Abstammungsmißbrauch, produzieren.

1.8 Europa als neue Entscheidungsebene

In furchtsamer Erwartung einer anschwellenden Ost-West-Wanderung werden die EG-Staaten Mitspracherechte bei der Einwanderung der Aussiedler beanspruchen, weil durch sie die Wirksamkeit der EG-Freizügigkeit eingeschränkt wird. Europäische Rechtsnormen für Asyl und Einwanderung müssen darüber hinaus auch die Einbürgerungspraxis erfassen. Europarechtlich aber kann der heutige komplizierte Rechtsstatus der Aussiedler nicht übernommen werden.

Diese Entwicklung fördert Tendenzen der Rechtsangleichung:

- Der Status des Staatsbürgers und des EG-Inländers nähern sich
- Asylberechtigung nach Artikel 16 und Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention werden vereinheitlicht
- Durch Aufhebung der bisherigen Arbeitsverbote verwischt sich die Abgrenzung zur Arbeitnehmerwanderung

Allgemeine Freizügigkeit in der EG, ohne Binnengrenzen, erfordert einheitliche Regelungen für die Einreise in die EG, vor allem für längerfristige Aufenthalte, die in Niederlassung sich verstetigen können.

Zusätzlich zu den Aussiedlern nimmt die Bundesrepublik innerhalb der EG überdurchschnittlich viele Flüchtlinge auf. Es entspricht deshalb deutschem Eigeninteresse, ein europaweites Asylrecht und einen Verteilungsschlüssel für die Aufnahme dieser Flüchtlinge zu fordern, der vom Staat der ersten Einreise unabhängig ist. Im Verhältnis der Bundesländer zueinander wird dies bereits praktiziert.

Wird die Aufnahmefähigkeit der EG-Staaten bestimmendes Kriterium für die Verteilung von Zuwanderern, kann die Bundesrepublik ihre nationale Kompetenz für die Zuwanderung der Aussiedler nicht bewahren. Der anhaltend starke Zustrom von Aussiedlern begrenzt schon heute den Spielraum der EG-Freizügigkeit für Arbeitnehmer.

Durchaus folgerichtig wird deshalb diskutiert, die zersplitterten Rechtsbereiche durch ein Einwanderungsgesetz abzulösen. Unklar bleibt, ob damit Einwanderung abgewehrt oder gestaltet werden soll.

Dabei muß die demographische Entwicklung der EG-Staaten zumindest einbezogen werden. Denn nationale Einwanderungspolitik darf nicht zu Lasten der Partnerstaaten durchgesetzt werden. Außer Irland gelten inzwischen alle EG-Staaten als Zuwanderungsländer.

2.0 Grundlagen einer Migrationpolitik

2.1 Umriß eines Zuwanderungsgesetzes

Einwanderung nach demographischen Kriterien strebt an, die Summe der Erwerbstätigen wenigstens konstant zu halten, um einer drohenden Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und einer Verödung des Arbeitsmarktes entgegen zu wirken. Auch gesamtdeutsche Bevölkerungsprognosen, die die Zuwanderung der Aussiedler einschließen, werden ein demographisches Defizit ergeben. Große Aufwendungen für Familienpolitik werden dies nicht ändern können.

Der Einwanderung aus demographischen Gründen wird bisher die angeblich überschrittene Belastungsgrenze unserer sozialen Infrastruktur entgegengestellt. Gemeint ist die unerfüllte Nachfrage nach Wohnungen, Arbeitsplätzen, Berufsbildungsangeboten und Vorschuleinrichtungen, also Defizite, die vermeidbar sind.

Diese Defizite bündeln sich im unteren Drittel (oder Fünftel) der Gesellschaft. In diesem Drittel wird die soziale Konkurrenz durch Zuwanderer weiter verschärft, aber nicht verursacht. Die Überlegung, Zuwanderung nur in festen Grenzen, also kontingentiert zu gestatten, liegt deshalb nahe. Kontingente können Planung der Aufnahme und ihrer sozialpolitischen Konsequenzen ermöglichen. Allerdings kann Vertreibungsdruck, der Zuwanderungen nach Europa anschiebt, nicht mittelfristig prognostiziert werden. Ebensowenig läßt sich voraussagen, wann dem Flüchtling eine gefahrlose Rückkehr zugemutet werden kann, oder ob er auf Dauer bleiben wird.

Das geltende Ausländergesetz sieht über die Aufenthaltsbefugnis (§ 30) nur einen bedingt erlaubten Aufenthalt für Flüchtlinge vor. Bedingt insoweit, weil spätestens alle zwei Jahre die Zumutbarkeit der Ausreise geprüft werden muß. Erst nach acht Jahren kann dieser Vorbehalt durch eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ersetzt werden (§ 35).

Minister Schäuble hat dies im deutschen Bundestag mit bisher ungewohnter Offenheit, angesprochen:

"... ich bin dafür, daß wir uns vor jeder Illusion schützen. In einem Europa, in dem die Unterschiede zwischen Arm und Reich, in dem das Gefälle in wirtschaftlicher, sozialer und auch noch in politischer Hinsicht so groß ist, wie es noch heute zwischen Ost- und Westeuropa ist, in einer Welt, in der die Spannungen zwischen Süd und Nord so groß sind, wie sie heute sind, und eher größer werden, als sie heute sind, werden die Flüchtlingsströme und die Wanderungsbewegungen eher zu- als abnehmen. In einer Welt, in der wir offene Grenzen in Europa wollen, müssen wir damit rechnen, daß sehr viele Menschen weiterhin im prosperierenden Teil Europas und speziell in Deutschland Zuflucht suchen werden. Die Fluchtbewegungen werden anhalten, sogar anwachsen und durch noch so effiziente Kontrollen an den Grenzen nicht aufzuhalten sein."

Schäuble fährt fort:

"Ich begrüße sehr, daß die Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung in Europa zunehmend Unterstützung findet. In der vergangenen Woche gab es in Wien eine große Konferenz des Europarates über die Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen in Europa. Dabei hat sich gezeigt, daß der Grundgedanke unserer Flüchtlingspolitik zunehmend Unterstützung gewinnt, daß letztlich das Entscheidende die Beseitigung der Ursachen, die Bekämpfung der Ursachen der Flüchtlingsströme in den Herkunftsländern ist".

(Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestages vom 01.02.1991, S. 230)

Europa wird deshalb seiner eigenen Zukunft willen auf Wachstumsraten seines Wohlstandes verzichten müssen, wenn es demokratisch, sozial und rechtsstaatlich überleben will. Die Zuwanderung wird anhalten, muß aber sinnvoll in eine Flüchtlingskonzeption integriert werden. Dies geschieht, wenn der Aufenthalt nicht nur Schutz vor Verfolgung gewährt, sondern die Chance vorbereitet, nach Rückkehr in der Heimat sozial zu überleben.

2.2 Eingliederung oder Rückkehr?

Die falsche Frage

Der Flüchtlingen auferlegte Zwang, Sozialhilfeempfänger zu bleiben, weil die Arbeitsaufnahme nur illegal möglich war, hat diese Gruppe sozialpolitisch ghettoisiert und fremdenfeindlichen Kampagnen ausgeliefert. Sozialhilfe als vermeintliche sozialstaatliche Vergünstigung diente dabei als Repressalie, um Zuwanderer abzuschrecken. Die Erfolglosigkeit dieser Politik belegt im Nachhinein das Gewicht und die Ernsthaftigkeit der Fluchtmotive.

Aber auch vom Zuwanderer kann die Gesellschaft regelmäßig erwarten, daß er seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu sichern sich bemüht, bevor ihm Sozialhilfe gewährt wird. Die voraussichtliche Dauer des Aufenthaltes und eine mögliche Rückkehr bleiben meist offen und klären sich erst im Ablauf des Eingliederungsprozesses.

Es verwirrt vieles, aber klärt nichts, wenn dem Zuwanderer zu Beginn des Aufenthaltes eine unveränderliche Zweckbestimmung des Aufenthaltes auferlegt wird, wie das geltende Aufenthaltsrecht dies vorsieht. Jede Zuwanderung kann in Daueraufenthalt münden, geplanter Daueraufenthalt abgebrochen werden - auch ohne Fehlplanung oder Täuschungsabsicht des Zuwanderers.

Eingliederungsprobleme entstehen bereits dann, wenn auf unbestimmte Zeit Zuwanderer ihren Lebensunterhalt durch Arbeit sichern müssen (oder wollen), Familien nachreisen und Kinder heranwachsen.

Die Bereitschaft der Mehrheit, Eingliederung rechtlich und finanziell zu unterstützen wächst, wenn der Aufenthalt von Zuwanderern nicht generell als vorübergehend verkannt wird. Nicht zuletzt vom Beispiel der Aussiedler läßt sich dies ableiten.

Eingliederung heißt, den Zuwanderern Sprache, Kultur, Berufswissen und Arbeitstechniken der Bundesrepublik zu vermitteln. Dies kann die endgültige Niederlassung ebenso festigen wie die Fähigkeit, nach Rückkehr in die Heimatgesellschaft sich sozial zu behaupten.

Entscheidend bleibt, ob dem Zuwanderer eine glaubwürdige Perspektive vermittelt wird, für die sich Integration oder Rückkehr lohnt.

Kapitalhilfe wird mit Sicherheit Fluchtbewegungen nicht stoppen können, wenn sie in Partnerschaft mit traditionellen Oberschichten gewährt wird, die häufig den Vertreibungsdruck selbst zu verantworten haben. Beseitigung von Armut, das Ende von Verfolgungsmaßnahmen, beginnen mit einer Umwertung der politischen Kultur in diesen Ländern. Wo Armut und Unterdrückung herrschen, beherrschen Wohlhabende die Armen.

Diese Umwertung kann nur in Partnerschaft mit Flüchtlingen geleistet werden, die durch Bildung und Ausbildung zur Rückkehr in ihre Heimat befähigt werden.

Auch in der deutschen Gesellschaft kann Einsicht in das Notwendige geweckt werden, wenn die Folgelasten der Weltfluchtbewegung nicht mehr als Rechtsmißbrauch oder lückenhafte Abwehrpolitik dargestellt werden, sondern als friedensstiftender Ausgleich des Nord-Süd- und Ost-West-Konfliktes.

Um Eingliederungspolitik zu planen, müssen einige ideologische Altlasten abgetragen werden:

- Die national homogene Gesellschaft kann nicht (wieder)hergestellt werden. Die Bundesrepublik bietet nationalen Minderheiten Aufenthalt, bleibt aber eine von Deutschen bestimmte Gesellschaft, mit einheitlicher Verkehrssprache.

- Sie erwartet vom Zuwanderer, daß er die deutsche Sprache erlernt, daß seine Kinder deutsche Schulen besuchen, und er selbst das Leben seiner Familie so selbstverantwortlich wie möglich gestaltet.

Diese als selbstverständlich erwartete Eingliederungsleistung kann kurzfristig vom Zuwanderer weder geplant noch erbracht werden. Das geltende Recht aber begrenzt die erforderliche Planungssicherheit auf einige privilegierte Gruppen (Asylberechtigte und Aussiedler). Verweigert wird der notwendige Vorschub an Vertrauen, den der Zuwanderer braucht, um Selbstvertrauen zu bilden.

2.3 Abstammung - die falsche Voraussetzung

Der Regulierung der Zuwanderung dient ein verästeltes juristisches System. Dabei muß betont werden, daß ein bindendes Recht auf dauernden Aufenthalt nur deutschen Staatsbürgern zukommt. Auf diese Staatsbürgerschaft besteht in ausgewählten Fallgruppen ein Anspruch oder Regelanspruch, den der Zuwanderer geltend machen kann. Bei allen Anderen, die Ausländer bleiben, besteht die Möglichkeit, den Aufenthalt durch Ausweisung zu beenden, wobei nach dem Rechtsstatus ein verschieden starker Ausweisungsschutz erworben werden kann, der an keiner Stelle bis zum generellen Ausweisungsverbot ausgeweitet wird.

Der Abstammungsbegriff in unserem Staatsbürgerrecht bewirkt, daß Menschen als Deutsche gelten, die weder Deutsch können, noch Deutschland kennen. Aber er läßt auch Ausländer, die als Deutsche gelten müssen, Ausländer sein, obwohl sie nur Deutsch können und Deutschland kennen.

Das Staatsbürgerrecht in seiner konservativen und konservierten Form muß deshalb den tatsächlichen Verhältnissen einer pluralistischen Gesellschaft angepaßt, d.h. vom Abstammungsbegriff gelöst werden. Wer Staatsbürger wird, übernimmt eine Verpflichtung zur Loyalität, übernimmt Pflichten und Rechte, mehr nicht. Es hilft weder uns noch dem fremden Staatsbürger, wenn seine Einbürgerung von Bekenntnissen zu Kultur, Nation oder Volkstum abhängt, wenn einschwören auf Deutschland, abschwören von der Herkunftskultur fordert.

Die Bundesrepublik muß zugewanderte Minderheiten in ihren Pluralismus einfügen. Der Weg dahin führt über die Durchsetzung der Grundrechte für diese Minderheiten. Wer Assimilation fordert, aber auch wer sie ablehnt, bezieht sich dabei auf eine nationale und kulturelle Homogenität, die in Deutschland nie existiert hat und vom Grundgesetz nicht abgeleitet werden kann.

Dabei soll nicht bestritten werden, daß auch eine pluralistische Demokratie auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens angewiesen bleibt, der nur zum Teil gesetzliche Grundlagen hat. Dazu gehören die gemeinsame Verkehrssprache, die Bereitschaft, den Lebensunterhalt der Familie durch Arbeit zu sichern, die Verpflichtung zur Bildung und Ausbildung und die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Funktionen.

Dieser Grundkonsens wird nicht durch Abstammung, sondern durch Einübung und Erziehung vermittelt. Aus ihm läßt sich ein Integrationsprozeß planen, an dessen Ende die tatsächliche und rechtliche Gleichstellung erreicht werden kann. Damit werden ebenso deutlich auch die Grenzen der geforderten Integrationsleistung gezogen.

Die gern zitierte "multikulturelle Gesellschaft" läßt sich in diesem Sinne ausdeuten und auf realistische Erwartungen reduzieren. Als Begriff hat sie fruchtbare Diskussionen ausgelöst, aber auch Überfremdungsangst entstehen lassen. Als Folge der Zuwanderung ist die "multikulturelle Gesellschaft" nicht erst entstanden. Verstanden als Synonym für Pluralismus leitet sie sich unmittelbar aus der Verfassung ab. Durch Zuwanderung wird sie angereichert, aber nicht geschaffen.

Auch das Problem der Doppelstaatsbürgerschaft ist unnötig umstritten. Mit der Doppelstaatsbürgerschaft wird ein bestehendes Problem, die alte und neue Heimatbindung, rechtlich anerkannt. Nicht zufällig dient gegen die Doppelstaatsbürgerschaft, die (doppelte) Wehrpflicht als Argument. Nur im Kriegsfall wäre hier ein wichtiger Loyalitätskonflikt denkbar.

Bei friedlicher Entwicklung können Doppelstaatler dagegen den Interessenausgleich zwischen den Ländern, denen sie verpflichtet sind, fördern. Ein Ausgleich, der über Politik hinaus Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft erfaßt.

2.4. Die Aufenthaltserwartung des Zuwanderers als Planungsgrundlage

Hierbei kann von Zuwanderern abgesehen werden, deren Aufenthalt vor der Einreise bindend befristet wird, bei denen die Aussicht auf Daueraufenthalt bereits rechtlich ausgeschlossen wird (Aufenthaltsbewilligung, befristete Arbeitsverhältnisse, Touristen usw.). Ebenso übergangen werden geduldete Asylsuchende und diejenigen Flüchtlinge, die das Land verlassen müssen, weil ihrer Ausreiseverpflichtung kein Abschiebungshindernis entgegensteht.

Eingliederungspolitik richtet sich vor allem an Zuwanderer, deren Aufenthaltserwartung unbestimmt ist. Der Aufenthalt von Bürgern aus EG-Staaten kann ohnehin nicht mehr befristet werden.

Nach acht Jahren Aufenthalt:

- wird die Aufenthaltsberechtigung, bei Jugendlichen nur die unbefristete Aufenthaltserlaubnis, erteilt
- können Flüchtlinge mit Aufenthaltsbefugnis die unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten
- haben Jugendliche oder Rentner ein Recht auf Wiederkehr
- wird Jugendlichen in der Regel die Staatsbürgerschaft erteilt

Diese Fristen werden als überdehnt kritisiert, aber sie drücken aus, daß nach acht Jahren prinzipiell ein Bleiberecht entsteht. Auch für den Zuwanderer stabilisiert sich in dieser Zeit die Aufenthaltserwartung.

Familiennachzug, Wohnungseinrichtung, Spracherwerb, Schulpflicht der Kinder und Festigung des Erwerbseinkommens werden erst durch einen langen, vielleicht endgültigen, Aufenthalt gerechtfertigt. Da diese Integrationsleistungen für das Recht auf Daueraufenthalt vorausgesetzt werden, ist es nur logisch, gleichzeitig mit dem Familiennachzug auch den Daueraufenthalt rechtlich und integrationspolitisch abzustützen. Integration geschieht nicht durch Zeitablauf, aber gesicherter Aufenthalt motiviert zur Integration. Dies gilt auch für Asylberechtigte und Flüchtlinge, auch wenn sie ihren Rückkehrwunsch im Exil bewahren.

2.5 Die Mehrheit der Deutschen - zwischen Akzeptanz und Ablehnung

Zuwanderung wird von der Mehrheit weniger nach Rechtsbegriffen als emotional erfaßt. Aus dem Behagen, sich als Einheimischer heimisch zu fühlen, entsteht das Unbehagen am Fremden, der uns befremdet. Die deutsche Vereinigung zeigt, daß auch gleiche Sprache und Nationalität dieses Unbehagen nicht ausschließen.

Sozial abgesicherte Bildungsschichten erkennen im fremden Zuwanderer die Chance eines kulturellen Dialogs, der die kulturgeschichtliche Lektüre durch direkte Kontakte ergänzt. Der Fremde wird interessant, weil er eine andere kulturelle Identität repräsentiert. Übersehen wird dabei, daß im Eingliederungsprozeß diese Identität sich wandeln wird und wandeln muß. Umwandeln heißt, den Grundriß kultureller Behausung zu verändern.

Wird der soziale Friede, ein Grundbegriff deutscher Gesellschaftspolitik, gefährdet, fordern Politiker "sozialverträgliche Lösungen". Zuwanderung in den demokratischen Sozialstaat erfordert Folgekosten durch Eingliederungsangebote, um den sozialen Frieden zu wahren. Gegen diese Belastungen steht ein emotionales Abwehrbedürfnis der Mehrheit, das im demokratischen Staat nicht als Rechtfertigung fremdenfeindlicher Politik benutzt werden darf, aber auch nicht übergangen werden kann.

Die Belastungen des Steuerzahlers mit marginalen Beträgen für Sprachkurse und Berufsvorbereitung bestimmen die Diskussion nur wenig. Ausgenommen sind Leistungen für Aussiedler nach dem Bundesvertriebenengesetz und für Asylsuchende, deren Sozialhilfelasten vom Arbeitsverbot erzwungen worden sind.

Zuwanderung belastet zunächst, häufig auf Dauer, das untere Drittel der Gesellschaft. Sie produziert nicht, aber sie vergrößert bestehende Defizite. Im unteren Drittel werden ausgetragen:

- die Bildungskonkurrenz in Kindergärten, Grund- und Hauptschulen
- die Wohnungskonkurrenz um preiswerte Wohnungen
- die Konkurrenz um wenig Qualifikation fordernde Arbeitsplätze

Diese unbestreitbaren Defizite verschaffen eine moralische und politische Rechtfertigung, Zuwanderer emotional abzuwehren. Die Rechtfertigung wird allein durch Hinweise auf die Asylgarantie (Art. 16), den Aussiedler-Zuzug (Art. 116) und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht aufgehoben. Wenn Freiheit die Einsicht in das Notwendige bleiben soll, muß der Gesellschaft Weg und Ziel der Integration, also eine Konzeption, vermittelt werden. Sie wird nur dann zu Opfern bereit sein, wenn diese eine gemeinsame Zukunft sichern werden.

2.6. Geforderte Assimilation

In der Migrationspolitik verknoten sich politische, psychologische, juristische, historische und wirtschaftliche Probleme. Vor allem im Westen der Bundesrepublik fehlen historische Erfahrungen im Umgang mit nationalen Minderheiten und damit auch die Fähigkeit zu gelassener, besonnener Reaktion.

Assimilation wird selten offen gefordert, weil der Begriff historisch belastet ist. Sie wird in der Alternative "Einbürgerung oder Rückkehr" inhaltlich verborgen. Als Begriff ist Assimilation so vieldeutig wie sein lateinischer Ursprung. Assimilare kann "ähnlich machen", aber auch "heucheln", assimilatius "erheuchelt, verstellt" bedeuten.

Die demokratische Verfassung gibt einer konsequenten Assimilationspolitik nur geringen Spielraum. Sie läßt weder Verbote fremder Religionen, des Gebrauchs der Muttersprache oder der Kleidungssitte zu. Sie schützt grundsätzlich Zuwanderer vor Nachteilen wegen Rasse, Abstammung, Sprache, Herkunft und politischer Überzeugung (Art. 3 GG).

Der geringe Spielraum für Assimilationspolitik ist rechtlich bereits weitgehend ausgeschöpft. Die deutsche Sprache ist als Verkehrssprache verbindlich, es besteht Schulpflicht in deutschen Schulen. Fremde Religionen haben keinen Anspruch auf gesetzliche Feiertage oder Erhebung von Steuern. Nur das Ausländergesetz kann eingeschränkt Anpassung durch Kriterien für die Gewährung von Daueraufenthalt erzwingen.

Entscheidend bleibt jedoch, wieviel Toleranzbereitschaft in der politischen Kultur der Mehrheitsgesellschaft besteht. Je geringer die Toleranzbereitschaft entwickelt wird, um so rigoroser erwartet die Mehrheit vom Zuwanderer Unauffälligkeit durch strikte Anpassung. Damit bestätigt sie sich ihr Bewußtsein der Überlegenen Lebensform. Dieser Druck kann den Zuwanderer in Selbstzweifel, Depressionen und psychosomatische Störungen abdrängen.

Der Anspruch, wie Deutsche zu sein und zu denken, überfordert jedoch den Zuwanderer. Dies trifft stärker noch Aussiedler und Bewohner der ehemaligen DDR. Vom Ausländer wird Anpassung als Prozeß erwartet, bis er Deutscher sein wird; bei Aussiedlern und Bewohnern der ehemaligen DDR kurzfristig, weil sie Deutsche sind.

2.7. Der Echoeffekt der Vorurteile

Die Heimatverbindung des Zuwanderers schwindet schneller als er neue Bindungen in der Bundesrepublik zu knüpfen vermag. Die schmerzende Notwendigkeit dieses Prozesses kann ihm erleichtert, aber nicht erspart werden. Nur eine kritische Sicht der verlassenen Heimat rechtfertigt den Wanderungsentschluß, es sei denn, der Zuwanderer weicht in eine emotionale Verklärung der verlorenen Heimat aus, bedauert sich als Vertreibungsoffer, das chancenlos einer neuen, abwehrenden Lebenswelt überantwortet ist. Dieser gefährlich resignative Prozeß wird von Deutschen mit der Empfehlung gefördert, die im Heimatland erworbene Identität zu verteidigen, bis hin zur Forderung an die Mehrheit sich der Minderheit anzupassen.

Diese Forderung belebt gesellschaftskritische Diskussionen, löst aber die Probleme der Zuwanderer nicht. Die meisten Zuwanderer entstammen agrarischen Lebenswelten, deren Normen sich in der Bundesrepublik unwiderruflich auflösen. Der Zuwanderer erfährt dies als Verlust gewohnter Sozialbeziehungen, die nur mühsam durch neue soziale Bindungen ersetzt werden.

Der Zuwanderer trennt sich vom gewohnten Familiensystem, denn auch dort, wo die traditionelle Großfamilie sich aufzulösen beginnt, hat Verwandtschaft einen hohen Stellenwert, höher als selbstgewählte Bekanntschaft oder Freundschaft in der pluralistischen Gesellschaft. Der Zuwanderer kann diesen Verlust als Vereinsamung trauernd erfahren oder als Chance verstehen, in der Freiheit der pluralen Gesellschaft einen Platz zu finden, der den Entschluß zur Auswanderung bestätigt.

Mit Abwehrverhalten bis zur Fremdenfeindschaft reagiert die jeweilige Mehrheitsgesellschaft auf Zuwanderer. Selbst dort, wo Fremde fehlen, können Vorurteile gegen sie als Perspektive der Gefahr definiert werden. Die Mehrheitsgesellschaft neigt dazu ihre Normen nicht nur als gültig, sondern als allgemein gültig zu vertreten und auf deren Einhaltung zu bestehen. Toleranz wird nicht vererbt, sondern anerzogen.

Erst nachrangig verstärken ökonomische Krisen diese Abwehrhaltung. Wenn Bildung, Ausbildung, Arbeit und Wohnung nicht ausreichend angeboten werden, verstärkt dies latente Fremdenfeindschaft und begründet sie. Diese Argumente sind nur Symptome einer tieferen Störung, der Angst vor Überfremdung. Sie entsprechen dem Bild zurückschwingender Pendel, nachdem Europa über Jahrhunderte Kontinente und Kulturen Überfremdet hat. Nur gegen diese Strömung kann der Zuwanderer seinen Platz in der Gesellschaft finden oder er weicht in die trotzig verteidigte seiner mitgebrachten Lebensweise aus. Den Dogmenstreit zwischen selbstgefälliger Mehrheit und verzagender Minderheit kann er nicht für sich entscheiden. Das Beispiel einer türkischen Familie, die nach Europa aufbricht, aber mit Koran und Kopftuch zurückkehrt, beschreibt dies genau.

In Kernbereichen zerstört die Mehrheit dabei selbst ihre Glaubwürdigkeit. Sie normiert zwar die Gleichberechtigung von Mann und Frau, verweigert aber den nachziehenden Ehepartnern eine selbständig geltende Aufenthaltserlaubnis. Sie betont das Recht nichtehelicher Kinder, stellt aber deren Nachzug unter Ermessensvorbehalt. Die "Würde des Menschen" als Grundbegriff unserer Verfassung wird nur akzeptiert, wenn "öffentliche Interessen" nicht entgegenstehen.

Rechtliche Diskriminierung hat über die unmittelbare Wirkung hinaus Signalcharakter für die Rechtfertigung der alltäglichen Abwehr und Abwertung des Fremden. Da sie sich oft nur in Sprachnuancen ausdrückt, verletzt sie um so stärker, je besser der Fremde Deutsch versteht.

Fremde reagieren auf die Abwertung durch die Mehrheit mit Rückbesinnung auf die Herkunftskultur und verstärken damit die Überfremdungsangst der Mehrheit. Ein Konflikt, den beide subjektiv als Notwehrverhalten rechtfertigen. Gleichzeitig ein Konflikt, in dem beide nichts gewinnen können. Gesellschaftspolitisch reichen Ermahnungen zur Toleranz oder Anpassung nicht aus, um diesen Konflikt zu beenden. Er kann nur beendet werden, wenn gemeinsame Ziele Fremde wie Einheimische zu Partnern verbinden.

2.8 Neubestimmung von Grundbegriffen

Die Asylgarantie des Art. 16 ist nach der Erfahrung des Nationalsozialismus als Grundrecht konzipiert worden. Diese Garantie sollte damals vor allem Flüchtlingen aus weiterbestehenden Diktaturen in Europa helfen. Nicht voraussehbar war, in welchem Umfang der Befreiung vom Kolonialismus Bürgerkriege, politische Verfolgung und Verelendung nachfolgen würden.

Für die Dritte Welt werden Fluchtmotive seltener anerkannt und unter erhöhte Beweispflicht gestellt. Im Regelfall wird vom Flüchtling aus der Dritten Welt Anpassung an das politische System und Hinnahme der Verelendung erwartet. Seit im ehemaligen Ostblock kommunistische Regierungen abgelöst werden, schwinden die Asylgründe, wächst aber die Wahrscheinlichkeit einer neuen Armutswanderung.

Mit der Demokratisierung in Osteuropa und der Anerkennung deutscher Minderheiten hat auch Artikel 116 seine Überzeugungskraft verloren. Rechtlich bessere Rahmenbedingungen verhindern nicht, daß die nach dem zweiten Weltkrieg geborenen Nachkommen von Volksdeutschen auf ähnliche Eingliederungsprobleme stoßen wie Ausländer.

Die organisierte Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern ist 1973 beendet worden. Die Zahl der Ausländer stieg jedoch weiter an und bestätigte durch Fortsetzung des Familiennachzugs eindrucksvoll die Tendenz zu dauerhafter Niederlassung.

Einzig die freie Zuwanderung aus Ländern der EG wird nicht kritisch diskutiert. Sie ist der nationalen Gesetzgebung entzogen. Ihr Umfang wird begrenzt bleiben, da inzwischen, Irland ausgenommen, alle EG-Länder Zuwanderungsländer sind.

Zusammenfassend: Die Zuwanderung wird weitergehen, weil ihre konstanten Faktoren weiter wirken. Die Anziehungskraft Europas dauert und der Vertreibungsdruck wächst in weiten Teilen der Welt weiter an. In der Bundesrepublik fehlt eine realistische und glaubwürdige Konzeption.

2.9 Verantwortung der Industriestaaten

Den Industriestaaten ist Verantwortung für die gesamte Welt, über ihre unmittelbare Region hinaus, zugewachsen. Unterdrückung und Verelendung in der Dritten Welt gefährden auch die Inseln der Freiheit und des Wohlstandes in der Ersten Welt. Geschichte war immer auch Geschichte von Wanderungen. Neu daran ist, daß Flüchtlinge über weite Distanzen Europa erreichen können.

Die Industriestaaten Europas können die Fluchtströme nicht wirksam zurückstauen, weder durch Abbau der Sozialhilfe noch durch Arbeitsverbote oder enggefaßte Aufnahmeverfahren. Dies würde auf Dauer neue Unterschichten, mit allen Risiken der Illegalität, entstehen lassen.

Der Vertreibungsdruck entsteht in den Heimatstaaten der Flüchtlinge. Anders als im früheren Ostblock wird Ausreise nicht wirksam verhindert. Als Konsequenz daraus wird gefordert, in den Vertreibungsgebieten selbst die Ursachen der Abwanderung zu beseitigen. Getrennt, aber inhaltlich übereinstimmend, bestehen Konzepte für Aussiedler und Flüchtlinge.

Angestrebt werden ein Lebensstandard deutlich über der Armutsgrenze und Stabilität innerer Freiheit. Ein Ziel, das über Jahrzehnte erreicht werden kann, aber aktuelle Probleme nicht aufhebt.

Flüchtlingskonzepte greifen zwangsläufig in andere Politikfelder ein. Westliche Waffenexporte in Krisengebiete, die Überschuldung der Entwicklungsländer, gedrückte Rohstoffpreise wirken an der Mehrung der Fluchtgründe mit. Dies zu ändern fordert Umstellungsprozesse in den Industriestaaten, die noch geplant werden müssen.

3.0 Maßnahmen und Instrumente

3.1 Rechtliche Varianten der Arbeitsmigration

Die weltweit feststellbare Migration wird mit den Begriffen Auswanderung und Einwanderung nicht mehr ausreichend definiert. Deshalb kann für Europa auf die Diskussion von Einwanderungspolitik verzichtet werden. Planungsbedarf besteht für eine Politik, mit der die Aufnahme von Zuwanderern geplant und organisiert wird. Damit ergeben sich andere Anknüpfungspunkte für Politik als Herkunft und Rechtsgrundlage der Zuwanderung.

Weitgehend problemlos erscheint die Migration von Arbeitnehmern:

- innerhalb der EG, als Recht auf Freizügigkeit
- zwischen EG und Efta-Staaten (Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen, Island)
- zwischen EG und entwickelten Industriestaaten (USA, Kanada, Japan, Korea)

Migrationspolitisch neu durchdacht wird das Verhältnis der EG zu Osteuropa einschließlich Jugoslawiens und Albanien. Diese Staaten nähern sich der EG, weil sie ebenso wie die Efta-Staaten zu Europa gehören, aber von dessen politischer Integration (noch) ausgeschlossen sind. Dies trifft auch auf die Türkei zu. Die Bereitschaft, Arbeitsmigration aus Osteuropa zu gestatten, besteht jedoch in der EG bisher nur in schwachen Ansätzen.

Die Bundesrepublik erleichtert jedoch die Aufnahme deutschstämmiger Aussiedler aus Osteuropa. Mit der Integration dieser Einwanderer beweist sie den Völkern Osteuropas ihre Fähigkeit, Zuwanderer aufzunehmen. Daß diese noch auf Aussiedler begrenzte Sogwirkung sich auch auf andere Nationalitäten ausdehnen wird, muß erwartet werden. Europa ist jedoch vital daran interessiert, eine Fluchtwelle vor Armut und Verfolgung aus Osteuropa gar nicht erst entstehen zu lassen.

Dies wird nur gelingen, wenn der existente Auswanderungsdruck als Arbeitsmigration soweit als möglich zugelassen und organisiert wird.

In der Dritten Welt überwiegen Armut, Verfolgung und Bürgerkriege als Vertreibungsgründe. Diesen Vertreibungsdruck zu senken, streben Flüchtlingskonzepte mit dem Ziel an, Europa von Flüchtlingen zu entlasten.

Mit dem Wegfall der Arbeitsverbote für Flüchtlinge treten die gemeinsamen Elemente der Zuwanderungen stärker hervor. Vereinfacht können sie als aufenthaltsrechtliche Varianten der Arbeitsmigration zusammengefaßt werden:

- Der Arbeitsmigrant aus der EG wird rechtlich dem Inländer am Arbeitsmarkt gleichgestellt.
- Der Arbeitsmigrant aus anderen Staaten kann nur zu einem zugesicherten Arbeitsplatz einreisen.
- Der Flüchtling kann nur nachrangig Arbeit finden, die von EG-Bürgern nicht angestrebt wird oder er erhält Sozialhilfe zum Lebensunterhalt.
- Der Aussiedler wird als deutscher Staatsbürger bestätigt.

Chancen, Rechte und Absicherung der Risiken sind unterschiedlich aufgeteilt. Im Integrationsangebot an die vier Gruppen verbergen sich hierarchische Abstufungen.

3.2 Sicherung des Lebensunterhalts - der erste Integrationsschritt

Für die große Mehrheit der Zuwanderer garantiert der Arbeitsplatz die Sicherung des Lebensunterhalts und die Aufnahme in das System der sozialen Sicherung gegen Unfall, Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit.

Um den Ausländern Handlungsfähigkeit in der Arbeitswelt und dem sozialen Sicherungssystem zu vermitteln, hat die Bundesregierung in der Anwerbe- phase, 1955 - 1973, die Schaffung und Ausgestaltung von Ausländersozial- diensten durch die Wohlfahrtsverbände ermöglicht. Die Finanzierung dieser zweisprachigen Sozialdienste wurde aus den Anwerbeverträgen begründet, aber auch durch sie begrenzt.

Es bestimmt die Situation dieser ersten Generation, daß sie als Erwachsene in eine neue, komplizierte Lebenswelt einreisen, statt wie die zweite Generation, in sie hineinzuwachsen. Diese Situation entsteht mit der Einreise und weitgehend unabhängig vom Anlaß der Zuwanderung.

Deshalb widerspricht es integrationspolitischen Zielen, den Adressaten- kreis nach Nationen oder nach Stichtagen der Einreise zu beschränken. Die Problemlage der ersten Zuwanderergeneration reproduziert sich durch die Einreise als Aussiedler, Arbeitnehmer, Flüchtling oder Familienange- höriger täglich neu. Dies erfordert die Umgestaltung der bisherigen Aus- ländersozialdienste in einem Migrationsdienst für Zuwanderer.

Die Sicherung des Lebensunterhalts aus eigener Leistung ist Leitgedanke des Sozialstaates. Sozialhilfe soll "soweit wie möglich befähigen, unab- hängig von ihr zu leben" (BSHG § 1). Deshalb ist der Hilfesuchende verpflichtet "seine Arbeitskraft ... einzusetzen" (BSHG § 18). Das BSHG legt bindend fest, daß ein Ausländer Sozialhilfe nicht erhält, wenn er einreist "um Sozialhilfe zu erlangen" (§ 120).

Dieser erste Integrationsschritt setzt im Regelfall fachliche und sprach- kundige Beratung voraus. Sie ist im öffentlichen Interesse geboten, um Sozialhilfe einzusparen, wie im Interesse des Zuwanderers, der ohne Orientierungshilfe seinen Lebensunterhalt nicht eigenständig sichern kann.

3.3 Familiennachzug - der zweite Integrationsschritt

Die ehemalige DDR hat über zugewanderte Arbeitnehmer als Produktionsmittel verfügt. Sie wurden im Ausland beschafft, befristet eingesetzt und nach einigen Jahren ausgemustert. Der Nachzug der Familie war nicht erlaubt, die Gründung einer Familie genehmigungspflichtig. Ausländische Arbeitnehmerinnen konnten Schwangerschaften abbrechen oder mußten vorzeitig abreisen.

Wie stark Familiennachzug die Anwerbepolitik verändern mußte, ist dennoch nicht durchdacht worden. Bis 1973 wurde die Anwerbung von Arbeitnehmern gefördert, der Familiennachzug jedoch eher widerwillig geduldet und mit Bedingungen erschwert.

Der Familiennachzug verändert entscheidend die Kosten-Nutzen-Rechnung der Anwerbepolitik. Familiennachzug ist selten Umzug, fast immer Neube-gründung eines Haushaltes mit erheblichen investiven Kosten. Spracherwerb der Familie, Schulpflicht der Kinder, Berufsausbildung begründen eine langfristige Aufenthaltsplanung ohne konkreten Rückkehrtermin, selbst dann, wenn am Gedanken späterer Rückkehr festgehalten wird. Es ist nur noch im geringen Umfang möglich, Sparkapital zu bilden, um einen existenzsichernden Rückkehrplan zu verwirklichen.

Aus der Arbeitswelt, der Schule, ganz allgemein aus dem gesellschaftlichen Umfeld, wirken verändernde Impulse ein und gefährden den Zusammenhalt der Familie. Auf diesem Weg in die Gesellschaft können Beratung und Lernangebote den Integrationsprozeß fördern und Krisen vermeiden helfen. Mit neuen Erfahrungen verstärken und verändern vor allem berufstätige Ehefrauen ihr Selbstbewußtsein. Jugendliche respektieren Autorität immer weniger, vor allem, wenn sie anweist, statt zu überzeugen. Die Eltern erfahren diesen notwendigen Wandel als Gefahr, die Jugendlichen als Chance. Sie fürchten ihre Kinder zu verlieren, weil deren Heimatbindungen sich auflösen oder gar nicht erst entstehen.

Seitenverkehrt gilt dies auch für Aussiedler. Bei ihnen ist die Heimatbindung der Jugendlichen meist stärker als bei der Elterngeneration, in der das Deportationsschicksal und Kriegsfolgen nachwirken.

Der Migrationsdienst übernimmt die Aufgabe, die rechtliche Gleichstellung der Zuwandererfamilien als tatsächliche Gleichstellung durchzusetzen.

3.4 Gesellschaftliche Integration - der dritte Integrationsschritt

Die Möglichkeiten rund um die Erde, einander zu begegnen, sind sehr viel schneller gewachsen, als die Fähigkeit der Menschen, einander zu verstehen. Im Nahen und Fernen Osten, in Afrika und Südamerika sind Zentren entstanden, deren Politik einer kulturell anders geprägten Logik folgt.

Europa kann nur selten neutral Distanz halten, wenn irgendwo in der Welt Verelendung, Kriege oder Bürgerkriege Fluchtbewegungen anschieben oder Handelsströme unterbrechen. Die Welt muß als multikulturelles Beziehungsgeflecht verstanden werden, in dem sich politisch nur verständigen kann, wer sich auch kulturell versteht. Dies gilt nach innen wie nach außen, im Verhältnis zu fremden Staaten, wie zu Fremden im eigenen Staat.

Im Verhältnis nach innen umfaßt gesellschaftliche Integration zunächst Sicherung des Lebensunterhalts, die Nachreise der Familie, Lösung des Wohnungsproblems als Grundbestand des Notwendigen, um sozial zu Überleben. Damit beginnt die gesellschaftliche Integration.

Ebenfalls dem Latein entnommen, wie Assimilation, bedeutet Integration sowohl Erneuerung, als auch Neubeginn; in diesem Fall eine Erneuerung der Gesellschaft, auf die Mehrheit und Minderheit sich verständigen müssen. Der notwendige Veränderungsprozeß wird als multikultureller Dialog oder soziale Konkurrenz diese Erneuerung nur ausreichend beschreiben, wenn der Dialog die Partner verändert und aus der sozialen Konkurrenz gemeinsame Interessen entwickelt werden.

Dem steht vor allem das Beharrungsvermögen der Mehrheit entgegen. Sie versteht durchaus, daß Zuwanderer eine verschiedene kulturelle Vorprägung haben, erwarten aber Angleichung oder Abreise.

Nur Impulse aus allen Politikfeldern können die notwendigen Veränderungen der Gesellschaft anstoßen. Für die Auslösung und Lenkung dieser Impulse fehlt die Planungsinstanz. Migrationspolitik als Aufgabe ist über mehrere Ressorts verteilt und innerhalb der Ressorts begrifflich aufgespalten. Entsprechend vielstimmig, aber selten stimmig, trägt der Chor der Grundatzreferenten die Migrationspolitik vor. Dem Migrationsdienst fehlen dadurch konkrete Vorgaben für seine Arbeit.

3.5. Integration der Angebote - der vierte Integrationsschritt

Die Organisationsstruktur der bisher voneinander isolierten Beratungsdienste muß in diesem erweiterten Rahmen als allgemeiner Migrationsdienst zusammengefaßt werden. Damit entfällt auch die bisherige starre Aufgabenzuweisung an einzelne Wohlfahrtsverbände.

Diesem Migrationsdienst wird aufgetragen, unterschiedliche Interessen der Mehrheitsgesellschaft und der zugewanderten Minderheit auszugleichen.

Er muß dazu:

- Verhaltensnormen vermitteln, deren Einhaltung die Mehrheitsgesellschaft von der Minderheit berechnigt fordern kann
- für Mehrheit und Minderheit den Freiraum bestimmen, den unsere Verfassung für kulturelle Selbstbewahrung absteckt

Auch ein allgemeiner Migrationsdienst muß soweit als nötig seine Angebote von den unterschiedlichen Kulturkreisen, deren Verkehrssprachen und den Zukunftserwartungen der Zuwanderer ableiten.

Seine Effizienz wird jedoch erheblich anwachsen, wenn die Mitarbeiter sich in den gruppenübergreifenden Aufgabenfeldern zusätzlich spezialisieren und qualifizieren können.

Haushaltsrechtlich müssen die bestehenden Förderungstitel nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit zusammengefaßt und durch eine Bund-Länder-Vereinbarung ergänzt werden.

In dieser Form wird der Migrationsdienst auch die öffentliche Meinung positiv beeinflussen können. Seine Aufgabenstellung läßt es nicht mehr zu, einzelne Migrantengruppen gegeneinander auszuspielen, wie dies nicht selten versucht wird.

Darauf folgen muß die Integration politischer Inhalte und Politikansätze. Es wird nicht ausreichen, in einem Regierungsgremium die unterschiedlichen Ressortinteressen zu koordinieren. Damit lassen sich Kompromisse, nicht aber Konzeptionen erarbeiten. Es handelt sich im Kern darum, für das Zuwanderungsproblem eine gesellschaftspolitische Richtlinienkompetenz zu entwickeln und durchzusetzen.