

Migration und Asyl: die Weltbevölkerung zwischen Integration und Polarisierung

Krell, Gert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krell, G. (1992). *Migration und Asyl: die Weltbevölkerung zwischen Integration und Polarisierung*. (HSFK-Report, 4/1992). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85106-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Gert Krell

Migration und Asyl

Die Weltbevölkerung zwischen
Integration und Polarisierung

HSFK-Report 4/1992

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Gert Krell

Migration und Asyl
Die Weltbevölkerung zwischen
Integration und Polarisierung

HSFK-Report 4/1992
Juni 1992

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Leimenrode 29

D-6000 Frankfurt/Main 1

Tel. 069 / 55 01 91

Fax. 069 / 55 84 81

ISBN 3-928965-05-0

DM 12,00

Zusammenfassung

1. Migration ist eine der Voraussetzungen für Kultur. Sie ist zugleich eine der ältesten Konflikt- und Kriegsursachen und wiederum eine typische Konflikt- und Kriegsfolge. Neu an der gegenwärtigen Situation sind die absoluten Größenordnungen und die Globalisierung der Migrationsursachen wie der Migrationsbewegungen. Die Zahl der Staaten, die sich durch Zuwanderung überfordert fühlen, nimmt weltweit zu.
2. Viele Kriege sind das Ergebnis von zum Teil weit zurückliegenden Wanderungs- oder Siedlungsprozessen. Hinzu kommen die klassischen Integrationsprobleme aus der Arbeitsmigration und - seit Anfang der achtziger Jahre - die sogenannte Asylkrise, hauptsächlich in Nordamerika und Westeuropa. Die Aufnahme- und die Integrationsfähigkeit der Industriestaaten stoßen auf administrative, infrastrukturelle und vor allem sozialpsychologische Grenzen. Die in Westeuropa zu beobachtenden Tendenzen lassen sich im gesamten OECD-Bereich, aber auch in der Dritten Welt oder in Osteuropa ausmachen: Abwehrreaktionen gegenüber Einwanderern, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Einheimischen und Fremden, Ausweisungen von "Gastarbeitern", die massenhafte Abschiebung von Flüchtlingen.
3. Die modernen Migrationsströme können als eine Form sozialer Mobilität betrachtet werden. Sie sind das Ergebnis einer widersprüchlichen Entwicklung von Integration und Desintegration in der zu einer Weltgesellschaft zusammenwachsenden internationalen Staatenwelt. Zu den integrativen Tendenzen gehört die ständig wachsende und sich global verdichtende Freizügigkeit von Kapital und Arbeit, von Waren, Information und Kommunikation. Damit werden die Grenzen auch dort durchlässiger, wo es nicht ausdrücklich politisch gewollt ist. Zu den desintegrativen Tendenzen zählen die chronische Entwicklungskrise und der demographische Druck in vielen Regionen der Dritten Welt, die wirtschaftlichen und politischen Transformationsprobleme in den Ländern Osteuropas und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die sich weiter öffnende Schere zwischen Reichtum und Armut und zwischen relativ befriedeten und Kriegsregionen, also zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt.
4. Im Verhältnis zu den globalen Wanderungsbewegungen mag die Zuwanderung in Europa immer noch gering sein, sie führt gleichwohl in allen europäischen Ländern zu sozialen Konflikten und vermehrt zu gewalttätigen Übergriffen und Auseinandersetzungen. Rechtspopulistische und rechtsradikale Parteien und Bewegungen haben Aufwind. Viele treten aus der Versenkung einer jahrelangen Splitterparteien-Existenz hervor, u. a. deshalb, weil sie von den Ängsten der angestammten Einwohner gegenüber der Zuwanderung und den damit verbundenen Problemen profitieren und sie artikulieren. Trotz aller administrativen Abschreckungsversuche der Regierungen (Ausweisung von illegalen Zuwanderern, verschärfte Asylbestimmungen und drastisch gesunkene Anerkennungsquoten, verschlechterte Lebensbedingungen für Asylbewerber, verstärkte Grenzkontrollen unter Zuhilfenahme des Militärs) hält der Zuwanderungsdruck an.
5. In der Bundesrepublik Deutschland spiegeln sich die europäischen Trends, mit einigen Besonderheiten. Neben selbst verschuldete Unzulänglichkeiten bei der Integration der ange-

worbenen ausländischen "Gastarbeiter" und ihrer Familien ist die Aufgabe einer neuen nationalen Integration getreten, die trotz vergleichsweise günstiger Ausgangsdaten enorme wirtschaftliche, politische und sozialpsychologische Belastungen mit sich bringt. Zur anhaltenden Ost-West-Binnenwanderung in Deutschland kommt die Rückwanderung "Deutschstämmiger" aus Siedlungsgebieten in Ost- und Südosteuropa bzw. der ehemaligen Sowjetunion. Die meisten Asylbewerbungen (in absoluten Zahlen) in Europa richten sich an die Bundesrepublik Deutschland, und ihr Umfang ist seit 1988 kontinuierlich gestiegen. Dramatische Veränderungen hat es bei den Gewalttaten gegen Ausländer gegeben, sie haben sich in der offiziellen Statistik im Jahre 1991 gegenüber dem Vorjahr verzehnfacht, und ein Ende der Gewalt ist nicht abzusehen.

6. Nicht wie die Ausländer zu schützen, sondern wie mit ihnen zu verfahren sei, stand und steht im Vordergrund der politischen Debatte in Deutschland. Dabei geht es vor allem um das Asylverfahren und um die Frage einer Änderung des Grundgesetzartikels 16, 2, der jedem Asylbewerber Zutritt gewährt und eine Prüfung seines Einzelfalles garantiert. Nach langen und komplizierten Auseinandersetzungen in und zwischen den Parteien verständigten sich CDU/CSU, FDP und SPD im Oktober 1991 auf Grundzüge für eine Neuregelung des Asylverfahrens. Der Gesetzgebungsgang ist inzwischen abgeschlossen, nicht jedoch die Debatte über das Grundgesetz. Durch die Erfolge der Rechtsradikalen sind jedoch die Fronten zwischen den etablierten Parteien in Bewegung geraten. In einer Reihe von Punkten (Ergänzungsbedürftigkeit von Artikel 16, 2; quotierte Einwanderung; Änderung des Art. 116 des Grundgesetzes und des Bundesvertriebenengesetzes) zeichnen sich Kompromißmöglichkeiten quer zu den Parteilinien ab. Das macht die anhaltende Polarisierung erklärungsbedürftig.

7. Was sind die Kernpunkte der Problematik:

- a) Die Bundesrepublik Deutschland ist längst ein Einwanderungsland. Sie wäre es auch dann, wenn sich ab sofort keine Ausländer mehr in Deutschland niederlassen würden. Alle aus der Migrationsforschung bekannten Indikatoren deuten darauf hin, daß es sich bei den sogenannten "Gastarbeitern" und ihren Familien inzwischen um Einheimische, nur eben ohne deutschen Paß handelt.
- b) Das Asylrecht wird mißbraucht. Es wird "mißbraucht" von Menschen, die eine Überlebensperspektive jenseits der sozialen Misere ihrer Heimatländer suchen, aber keine andere legale Möglichkeit der Arbeitsmigration sehen. Es wird auch von Menschen genutzt, die vor Krieg und Bürgerkrieg fliehen, also nicht im strengen Sinne politisch Verfolgte sind, aber aufgrund der unklaren Rechtslage und Zuständigkeiten geradezu ins Asylverfahren gedrängt werden. Und das Asylrecht wird von der politischen Klasse mißbraucht, um Legitimations- und Machtverlust zu kompensieren, der andere Wurzeln hat als die realen Probleme aus der Zuwanderung.
- c) An der Asylproblematik wird sozialer Konfliktstoff ausagiert. Das Asylthema entfaltet seine Sprengwirkung erst vor dem Hintergrund lang angestauter sozioökonomischer Probleme in den europäischen Ländern selbst. Sorgfältige Wahlanalysen sehen vermehrte Anzeichen für neue dauerhafte Konfliktlinien in der deutschen wie in der europäischen Wählerschaft: eine Gegenbewegung gegen tatsächliche oder drohende soziale De-

klassierung und gegen den gesellschaftlichen Wertewandel. Zur realen Konkurrenz um Niedriglohnarbeitsplätze und billigen Wohnraum kommen Konkurrenzphantasien und Unzufriedenheit mit der eigenen Lebenssituation, die erst über politische Vermittlung zur Ausländerfeindlichkeit werden.

8. Die Verständigung über die geschilderte Problematik ist in der Bundesrepublik bislang nicht zuletzt daran gescheitert, daß sich zwei große politikmächtige Phantasien gegenseitig blockieren. Das ist einmal die völkische Tradition, zum anderen die internationalistische. Die völkische Tradition zeigt sich z. B. in der hartnäckigen Weigerung insbesondere bei CDU/CSU, sich mit der Tatsache anzufreunden oder wenigstens abzufinden, daß Deutschland längst ein Einwanderungsland geworden ist. Auch bei der internationalistischen Tradition, der die Friedensforschung aus prinzipiellen Gründen sehr viel näher steht, finden sich Realitätsverleugnungen. Mit großen Gesten werden Ressourcenknappheit und Verteilungskonflikte hinwegdefiniert. (Die Aufwendungen für die sogenannten "Wirtschaftsflüchtlinge" in Europa z. B. belaufen sich inzwischen auf ein Vielfaches dessen, was den Vereinten Nationen für die Versorgung der "echten" Flüchtlinge zur Verfügung steht.) Beiden Lagern geht es offensichtlich darum zu dokumentieren, wer die besseren Deutschen sind. Rechte wollen eher am monokulturellen Nationalstaat festhalten, den es nicht mehr gibt - im strengen Sinne nie gegeben hat -, und Linke klammern sich eher an das Fremde, "um mit den Traditionen im eigenen Lande nichts mehr zu tun haben zu müssen" (Thomas Schmid).

9. Die neue Migration steckt voller Paradoxien. Sie bringt unter Entwicklungsgesichtspunkten kaum eine Entlastung, die armen Länder geben nur einen ganz geringen Teil ihres Bevölkerungsüberschusses ab. Und die Industriestaaten wehren heute Menschen ab, die sie morgen wahrscheinlich brauchen werden. Aber gerade wenn den Zuwanderern und den Asylsuchenden ein menschenwürdiges Leben möglich sein soll, muß der Zustrom begrenzt und gesteuert werden. Doch wer ein "grand design" für die Steuerung verspricht, der/die wird bald von der Realität eingeholt werden. In einer Welt, die rapide zusammenwächst und damit immer durchlässiger wird und in der die Überlebens- und Wohlfahrtschancen extrem ungleich verteilt sind, wird der Migrationsdruck anhalten. Kontrollen können die Wanderungsbewegungen beeinflussen, aber nicht stoppen.

Die Industriestaaten tragen auf vielfältige Weise zu den heutigen Migrations- und Fluchtbewegungen bei: durch die Machtverteilung in der Weltwirtschaft und die Ausbeutung der Dritten Welt, durch die privilegierte (und umweltschädliche) Nutzung von Ressourcen, durch das "Aufladen" von Regionalkonflikten mit Waffenlieferungen. Andererseits hat der real existierende Problemdruck in Osteuropa, in den GUS-Ländern und in der Dritten Welt Dimensionen erreicht, die wenig Hoffnung auf schnelle Verbesserungen lassen. Selbst wenn alle Industriestaaten sich sofort intern und untereinander auf eine vernünftige Umwelt-, Entwicklungs- und Wachstumspolitik sowie auf eine grundlegende Reform der Weltwirtschaftsordnung verständigen und keine einzige Pistole mehr ausführen würden: am Migrationsdruck würde sich - jedenfalls kurz- und mittelfristig - kaum etwas ändern.

10. Die Grundzüge der politischen Strategie sind entlang der drei Haupt-Problemfelder zu entwickeln: der Gewaltproblematik, der Integrationsproblematik und der Steuerungsproblematik. Grundlage muß die entschiedene Verteidigung des Rechtsstaats gegen Gewalt bleiben. Der Schutz gefährdeter Personen und die Vereitelung bzw. Verfolgung von

Gewalttaten setzen einen funktionierenden Polizei- und Justizapparat voraus. Damit ist es freilich nicht getan. Ohne eine Bearbeitung der sozialen Deklassierung und kulturellen Entfremdung, der Polarisierung im eigenen Land, werden die Aussichten auf eine sozialverträgliche Integration der Zuwanderer weiter sinken. Zur Gewaltprävention gehört aber auch die Veränderung des politischen und sozialpsychologischen Umfeldes. Bei allem notwendigen Verständnis für soziales und psychisches Elend als Ursachen von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit steht auch die "Dominanzkultur" zur Diskussion, die sich in allen westlichen Industrienationen etabliert hat.

Bei der Integration geht es vorrangig um die Verbesserung der Lage der schon hier lebenden Einwanderer. Das heißt z. B. endlich ein neues Staatsbürgerrecht (auch für Menschen, die nicht aus EG-Ländern kommen), das ihnen bei verfestigtem Aufenthalt die Einbürgerung erleichtert und die institutionelle Diskriminierung beendet. Zu den dringenden Veränderungen zählt ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Frauen. Außerdem wäre über ein Antidiskriminierungsgesetz zu diskutieren.

Was die Steuerung der Migration betrifft, so sind als erstes die Blockaden aus der politischen Polarisierung zu überwinden. Die vorgesehenen Ergänzungen zu Artikel 16, 2 des Grundgesetzes wären keineswegs jene große Kurskorrektur, die die einen versprechen, die anderen befürchten. Die Ergänzungen werden im Zuge der westeuropäischen Integration und der Kooperation mit Osteuropa ohnedies zwingend. Der Asylweg sollte außerdem durch Regelungen für eine befristete Aufnahme von Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten entlastet werden. Für diese Flüchtlinge wie für die Migrations- und Flüchtlingspolitik insgesamt sind europäische Absprachen und Vereinbarungen (Aufnahmekriterien, Verteilung, Lastenteilung) erforderlich. In der Bundesrepublik steht außerdem der Art. 116 des Grundgesetzes zur Revision an, mit ihm das Bundesvertriebenengesetz. Das kann bedeuten, daß die Nachkommen deutscher Siedler nach einer Karenzzeit als Einwanderer behandelt werden.

Schließlich sollten die Planungs- und Entscheidungsprozesse neu organisiert werden. Die Migrationsproblematik ist der "low politics"-Perspektive entwachsen. Sie hat ein Gewicht gewonnen, das sie mit den klassischen Feldern der Außenpolitik auf eine Stufe stellt, und sie ist inhaltlich nicht mehr von Themen wie Weltumweltpolitik, Außenhandelspolitik-Entwicklungspolitik-Weltwirtschaftsordnung, internationale Rüstungskontrolle-Waffenhandelskollektive Sicherheit zu trennen. Eine langfristige Migrationspolitik muß Strategien der Einwanderung und Strategien der Fluchtursachenminderung formulieren. Das setzt voraus, daß sie als "Querschnittsaufgabe" im Rahmen nicht nur einer europäischen, sondern einer globalen Friedenspolitik begriffen wird.

Weder mit der "europäischen Lösung", die auf sich warten lassen wird, noch mit der "Bekämpfung der Fluchtursachen" sind jedoch schmerzhaft Einsichten und Entscheidungen zu umgehen.

Inhalt

	Seite
1. Migration und Flucht als globales Problem	1
<i>Globale Trends</i>	1
<i>Ursachen und Konfliktpotential</i>	3
2. Konfliktpotentiale und Kooperationsversuche in Europa	5
<i>Daten zur Entwicklung</i>	5
<i>Reaktionen und Konflikte</i>	6
<i>Der Aufstieg der Rechtsparteien</i>	11
<i>Die europäische Zusammenarbeit</i>	12
3. Ausländer und Asyl in Deutschland	14
<i>Übersicht und Daten</i>	14
<i>Stationen der innenpolitischen Debatte</i>	15
<i>Kernpunkte der Problematik</i>	18
<i>Zur Problematik der polarisierten Kontroverse in Deutschland</i>	20
4. Perspektiven und Empfehlungen	23

1. Migration und Flucht als globales Problem

"Der Kommunismus ist tot, es lebe der internationale Klassenkampf", das wäre eine mögliche (ironische oder satirische) Reaktion auf die veränderte Weltlage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Aber es ist bzw. war immer schon (1) ein von Konflikten zwischen Volksgruppen, Völkern und Nationen überlagerter Klassenkampf und (2) keineswegs nur eine Auseinandersetzung zwischen arm und reich, sondern vor allem auch zwischen arm und arm oder arm und etwas weniger arm. Die Konflikte aus den neuen Wanderungs- und Fluchtbewegungen haben zwar bislang noch keinen Organisationsgrad erreicht, der sie mit den ethnisch geprägten Bürgerkriegen auf dem Balkan, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in der Dritten Welt auf eine Stufe stellen würde. Aber die Grenze zur Militarisierung in Sprache und Instrumentarium ist auch in Europa überschritten. Die Realität scheint die Phantasie der Filmindustrie ("Der Marsch") einzuholen: von einem Ausblick auf den "Krieg des dritten Jahrtausends" schrieb eine italienische Zeitung anlässlich der gewaltsamen Abschiebung Tausender von Albanern aus Bari im August 1991.¹

Dabei ist Migration eine der ältesten Konflikt- und Kriegsursachen überhaupt und wiederum eine typische Konflikt- und Kriegsfolge. Migration ist zugleich eine der Voraussetzungen für Kultur, und fast alle größeren Nationen - allemal in Europa - sind letzten Endes Mischvölker.² Neu an der gegenwärtigen Situation sind die absoluten Größenordnungen und die Globalisierung der Migrationsursachen wie der Migrationsbewegungen. Die Zahl der Staaten, die sich durch Zuwanderung überfordert fühlen, nimmt weltweit zu.

Globale Trends

Historisch und aktuell sind drei Hauptkategorien der Migration zu unterscheiden. Die Siedlungsmigration (durch Landnahme oder Ansiedlung auf Einladung), entwicklungs-geschichtlich von großer Bedeutung, ist historisch im wesentlichen beendet, die meisten Räume sind besetzt. Ausläufer finden sich z. B. in der Binnenerschließung in Brasilien oder in Südostasien, mit den vor allem aus der Kolonialgeschichte bekannten Folgen: Verdrängung der Naturvölker und Zerstörung ihrer Lebenszusammenhänge. Zu den bekannteren aktuellen grenzüberschreitenden ethnischen Problemfeldern zählt die Besiedlung Nordost-

Bei der Materialsammlung waren mir Henning Läufer und Romana Liebmann behilflich. Eine gekürzte Fassung erscheint in Reinhard Mutz/Gert Krell/Heinz Wismann (Hrsg.), Friedensgutachten 1992, Münster 1992.

- 1 Vgl. das Buch zum Fernsehfilm von William Nicholson, *Der Marsch: Aufbruch der Massen nach Europa. Das Drama des Nord-Süd-Konflikts*, Rosenheim 1990 und den Artikel "Krieg des dritten Jahrtausends", der u. a. auch auf den Fernsehfilm Bezug nimmt, in: *Der Spiegel* 34/91 vom 19.8.1991, S. 130-135, hier S. 130.
- 2 Zu Deutschland speziell vgl. jetzt Klaus J. Bade (Hrsg.), *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München 1992 und - auf populärwissenschaftlicher Ebene - Bernt Engelmann, *Du Deutsch? Geschichte der Ausländer in Deutschland*, Göttingen 1991.

indiens von Bangladesh aus³ und die Siedlungstätigkeit Israels auf der West-Bank. Zur Migration gehört auch die Aus-Siedlung, also die Rückwanderung der Nachkommen von Siedlungsemigranten. Die Gründe für diese Rückwanderung sind nicht nur politische, wie etwa im Zuge der nationalen Befreiungskriege in der Dritten Welt, sondern auch wirtschaftliche und kulturelle: bei den "Deutschstämmigen" in Polen, in den Staaten der GUS und in Rumänien, oder bei den Nachkommen spanischer und italienischer Auswanderer in Lateinamerika.

Stärkeres Gewicht hat insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg demgegenüber die Arbeitsmigration gewonnen, und zwar über zunehmende Distanzen. Neben die Arbeitsmigration um regionale Wachstumspole (z. B. von Irland nach Großbritannien, aus dem südlichen Afrika in die Republik Südafrika, dem westlichen Afrika nach Nigeria) treten großräumige Wanderungsschübe: von Süd- nach Nordeuropa und später von Nordafrika (Maghreb) nach Europa, aus dem Nahen Osten, Nordafrika, Südasien und dann auch Südostasien in die Golf-Region, aus Lateinamerika (insbesondere Mexiko) und vermehrt aus Asien in die USA.⁴ In ihren legalen Formen folgen diese Schübe der Weltkonjunktur, wobei es zu unterschiedlichen Formen des Aufenthalts kommt: Saisonarbeit, grundsätzliche Befristung ohne Familiennachzug, allmähliche Verstetigung mit Familiennachzug. Da die traditionellen Märkte für ungelernete Arbeitskräfte in den alten Wachstumszentren geschrumpft und damit die gezielte Anwerbung deutlich zurückgegangen ist, hat die illegale Einwanderung, insbesondere in den USA und in Europa, drastisch zugenommen. Sie ist zu einem lukrativen Geschäft für Schlepperorganisationen geworden. Zu dieser Form der freiwilligen Migration, die im allgemeinen der Verbesserung der Lebensverhältnisse dienen soll, muß auch eine der größten Wanderungsbewegungen überhaupt gerechnet werden: die binnenstaatliche Landflucht, insbesondere in der Dritten Welt.

Die dritte Kategorie umfaßt die eigentlichen Flüchtlinge, also Menschen, die zur Wanderung durch Vertreibung, Verfolgung oder Krieg gezwungen sind. Die Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration ist manchmal schwierig, sie hängt u.a. davon ab, wie Grenzsituationen des Überlebens definiert werden. Die personale Gewalt bedroht das Leben unmittelbar hier und jetzt, die "strukturelle Gewalt" gefährdet das Überleben morgen oder übermorgen.

Zuverlässige Daten über die verschiedenen Wanderungs- und Fluchtbewegungen sind nicht zu haben, für viele Bereiche sind wir auf Schätzungen angewiesen. So rechnet das Internationale Komitee des Roten Kreuzes schon für 1990 mit weltweit 500 Mio. Umweltflüchtlingen, das Worldwatch Institute dagegen nur mit 10 Mio. Die Internationale Arbeitsorgani-

3 Vgl. dazu Shaukat Hassan, *Environmental Issues and Security in South Asia*, London (Adelphi Papers 262) 1991, S. 42 f.

4 Vgl. dazu John Salt, *A Comparative Overview of International Trends and Types, 1950-1980*, *International Migration Review* XXIII, 3 (Herbst 1989), S. 431-456 und die Weltkarten in der Sonderausgabe No. 2 der "Tageszeitung" vom 8. Juni 1991 (World Media, *Die Neue Völkerwanderung: Die Migration der 90er Jahre*).

sation (ILO) schätzt die Zahl der illegalen "Gastarbeiter" weltweit auf 100 Mio., die der legalen auf 20 Mio.⁵

Die Daten des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sind vergleichsweise genau aufgeschlüsselt. Nach Angaben vom April 1991 waren demnach ca. 17,7 Mio. Menschen als politische Flüchtlinge registriert. Hinzu kommt eine etwa gleich große Zahl von Menschen, die ihre Heimat, aber nicht ihren Heimatstaat verlassen mußten. Die meisten Fluchtbewegungen finden in der Dritten Welt statt, d.h. die armen Länder tragen auch die größte Flüchtlingslast. Europa liegt mit 1,3 Mio. Flüchtlingen knapp unter Nordamerika, aber deutlich unter Afrika mit 6 Mio. und Asien mit 7,4 Mio. Die meisten Flüchtlinge aufgenommen hat der Iran (3,7 Mio.), gefolgt von Pakistan mit 3,3 Mio., USA 1 Mio., Malawi 940.000, Sudan 768.000 usw.; für Deutschland ist eine Zahl von 250.000 angegeben. Auch wenn die UNO-Hochkommissarin Sadako Ogata hofft, 1992 werde weltweit ein Jahr der Rückführung von Flüchtlingen, die vergangenen Trends und die Trendschätzungen für die Migrationsströme insgesamt weisen deutlich nach oben.⁶ Das Schwergewicht der Fluchtbewegungen wird weiterhin in den Nachbarstaaten von Kriegen und Bürgerkriegen in der Dritten Welt, womöglich auch in Osteuropa und der GUS, liegen, aber auch die interregionalen und die interkontinentalen Wanderungsbewegungen werden weiter zunehmen.

Ursachen und Konfliktpotential

Wenn man die Entwicklung auf einen allgemeinen theoretischen Nenner bringen wollte, dann wären die modernen Migrationsströme als eine Form sozialer Mobilität, als das Ergebnis einer "Dialektik" von Integration und Desintegration in der zu einer Weltgesellschaft zusammenwachsenden internationalen Staatenwelt zu sehen. Sie sind nur in dieser Paradoxie von Entwicklung und Fehlentwicklung zu begreifen.⁷

Zu den integrativen Tendenzen gehört die ständig wachsende "Freizügigkeit" und Umlaufgeschwindigkeit von Kapital, Warenströmen und vor allem Kommunikation, Telekommunikation und Verkehrsmitteln. Informationen über den westlichen Lebensstil finden immer weitere Verbreitung, und die Wege werden immer kürzer, die relativen Transportkosten sinken. Damit werden die Grenzen auch dort durchlässiger, wo es nicht ausdrücklich po-

5 Alle Angaben nach Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends. Daten zur Weltentwicklung 1991, Düsseldorf 1991, Kapitel 4 (Migration - Flüchtlinge), S. 91-109, hier S. 94.

6 Zu den Trends und Prognosen vgl. ebda., S. 93. Die neueren Daten nach Der Spiegel 50/91 vom 9.12.1991, S. 223. (Die Zahl für Europa liegt allein durch den Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien inzwischen deutlich höher.) Dort auch das Interview mit der UNO-Hochkommissarin Sadako Ogata, das Zitat auf S. 222. Eine Übersicht für das ganze Jahrhundert bietet Peter J. Opitz, Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), Weltprobleme, 3. Aufl., Bonn 1990, S. 361-408.

7 Vgl. dazu Aristide R. Zolberg, The Next Waves: Migration Theory for a Changing World, International Migration Review XXIII, 3 (Herbst 1989), S. 403-430 und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Weltmigration - Eine soziologische Analyse, in: Walter Kälin/Rupert Moser (Hrsg.), Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen, 2. Aufl., Bern und Stuttgart 1989, S. 29-40 und ders., Armutswanderung und Flucht nach Europa, Vortragsmanuskript, Zürich 1992.

litisch gewollt ist. Zu den "pull"-Faktoren - in der Sprache der Migrationsforschung - zählen weiterhin die etablierten "Brückenköpfe", also die bereits vorhandenen "Emigrantenkolonien", und die widersprüchlichen Signale der Industriegesellschaften, die ökonomische Nischen für Niedrig(st)lohnarbeiterinnen und -arbeiter anzubieten haben. Zugleich wird sich die Schere zwischen Reichtum und Armut, zwischen relativ befriedeten und Kriegsregionen, also zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt, voraussichtlich noch weiter öffnen.

Zur chronischen Entwicklungskrise und zum demographischen Druck in vielen Regionen der Dritten Welt kommen die wirtschaftlichen und politischen Transformationsprobleme in den Ländern Osteuropas und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr von der internationalen Migration abgekoppelt sind.⁸ Schließlich trifft auch die ökologische Fundamentalkrise, die als globale Krise keine Klassen- oder Rassenunterschiede macht, in ihren regionalen Ausformungen zunächst am meisten und unmittelbar die Menschen in den Entwicklungsländern.⁹

Alle genannten Formen der Migration enthalten Konfliktpotential. Viele der schwelenden und der aktualisierten Bürger- oder Halbstaatenkriege sind das Ergebnis von zum Teil weit zurückliegenden Wanderungs- oder Siedlungsprozessen. Hinzu kommen die klassischen Integrationsprobleme aus der legalen Arbeitsmigration und - seit Anfang der achtziger Jahre - die sogenannte Asylkrise, hauptsächlich in Nordamerika und Westeuropa. Die Problematik beginnt damit, daß die Trennungen zwischen illegaler Arbeitsmigration ("Armutsfucht"), Flucht aufgrund individueller politischer Verfolgung und Flucht aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder einem allgemeinen Gewalklima ethisch nicht unproblematisch sind. Die rechtlichen und politischen Konsequenzen für die genannten drei Kategorien können jedoch ganz unterschiedlich ausfallen. Unabhängig davon stoßen die Aufnahme- und die Integrationsfähigkeit der Industriestaaten auf administrative, infrastrukturelle und vor allem sozialpsychologische Grenzen. Das soll für Westeuropa und insbesondere für Deutschland im einzelnen diskutiert werden. Aber es gilt vorab festzuhalten, daß viele der zu beschreibenden Entwicklungen im gesamten OECD-Bereich sowie in der Dritten Welt oder in Osteuropa zu beobachten sind: Abwehrreaktionen gegenüber Einwanderern, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Einheimischen und Fremden, Ausweisungen von "Gastarbeitern", die massenhafte Abschiebung von Flüchtlingen.

8 Zum Vergleich nur ein Beispiel: In den Jahren des Kalten Krieges baten pro Jahr 10 Albaner im Westen um Asyl, und sie wurden gerne aufgenommen. So der amerikanische Spezialist für Asylfragen Bill Frelick, zitiert nach Ron Redmond, Vor verschlossenen Türen, Flüchtlinge Nr. 1 (Februar 1992), S. 21-25, hier S. 25.

9 Vgl. auch den Überblick bei Jonas Widgren, International migration and regional stability, International Affairs 66, 4 (1990), S. 368-371.

2. Konfliktpotentiale und Kooperationsversuche in Europa

Das westliche Europa läßt seine Binnengrenzen fallen, aber von außen kommen immer mehr Menschen, die dieses Europa - im Gegensatz zu den Touristen und den Geschäftsleuten - eigentlich nicht haben will. Nach der großen Auswanderung im 19./20. Jahrhundert, den gewaltsamen Menschenverschiebungen der beiden Weltkriege bzw. der Nachkriegszeiten und nach der binneneuropäischen Süd/Nordwanderung im langen Nachkriegsboom tritt Europa in den achtziger Jahren in eine neue Migrationsphase: das ganze westliche Europa, den Süden eingeschlossen, wird jetzt zur Einwanderungsregion. Mit dem entscheidenden Unterschied, daß die große Arbeitsmigration der fünfziger bis siebziger Jahre aus Südeuropa (und Nordafrika) gewollt und gesteuert war, die neue Zuwanderung von Asylsuchenden und illegalen Arbeitskräften entweder nicht gewünscht oder nur mit Mühe toleriert wird, auch wenn viele von ihnen im Dienstleistungsbereich und in der Schattenwirtschaft Arbeit finden oder ausgebeutet werden.¹⁰

Daten zur Entwicklung

Die Anwerbung von Arbeitskräften ging seit dem ersten Ölpreisschock von 1973 drastisch zurück, und 1985 übertraf die Zahl der Asylsuchenden zum ersten Mal die Zahl der legal zugelassenen ausländischen Arbeitnehmer(innen).¹¹ Anfang der siebziger Jahre stellten im Schnitt etwa 13.000 Menschen pro Jahr einen Asylantrag in Westeuropa; 1984 waren es schon 92.500, 1985 156.500. 1990 haben mit 195.000 allein in Deutschland so viele Menschen um Asyl gebeten wie im Durchschnitt der Jahre 1986-88 in ganz Westeuropa. (In Westeuropa insgesamt waren es 1990 440.000.) Die Zahl der illegalen Einwanderer aus Afrika in Italien wird inzwischen auf 1,5 bis 2 Mio. geschätzt, in Spanien auf mindestens 1 Mio.¹² Und Hunderttausende, die trotz der Öffnung ihrer Staatsgrenzen nicht in den "goldenen Westen" kommen wollen oder kommen können, sind als Europäer in Europa auf der Flucht, in der GUS, auf dem Balkan: vor Krieg, Bürgerkrieg und Diskriminierung.

Viele werden noch kommen wollen, und viele werden noch kommen. Wieviele ist schwer zu sagen, und manche Schätzungen sind politisch motiviert. Der oft beschworene Massensexodus aus dem Osten hat bislang nicht stattgefunden, manche Migrations-Experten glauben ohnehin nicht an ihn. Das größere Zuwanderungspotential liegt in Nordafrika, wo sich die Bevölkerungszahl des Maghreb, dessen Jugend die wirtschaftliche Lage jetzt schon keine Perspektiven mehr bieten kann, von 1970 bis zum Jahre 2000 auf 80 Mio. Einwohner verdoppeln und bis 2025 auf ca. 142 Mio. mehr als verdreifachen wird. Unter Migrations-

10 Vgl. auch die Übersicht bei Gil Loescher, *The European Community and refugees*, *International Affairs* 65, 4 (1989), S. 617-636.

11 Ebda., S. 621.

12 Die Daten nach Salt (Anmkg. 4), S. 451, Löscher (Anmkg. 10), S. 622 und *Der Spiegel* 40/91 vom 30.9.1991, S. 33 sowie 15/92 vom 6.4.1992, S. 29.

gesichtspunkten könnte der Maghreb für Europa das werden, was Mexiko für die Vereinigten Staaten bedeutet.¹³

*Reaktionen und Konflikte*¹⁴

Im Verhältnis zu den globalen Wanderungsbewegungen mag die Zuwanderung in Europa immer noch gering sein, sie führt gleichwohl trotz unterschiedlicher Ausgangslagen - z. B. beim Ausländeranteil, der in der Schweiz bei über 16%, in der Bundesrepublik bei etwa 6,5% liegt - in allen europäischen Ländern zu sozialen Konflikten und vermehrt auch zu gewalttätigen Übergriffen und Auseinandersetzungen. Ausländerfeindliche Parteien haben überall Zulauf. Trotz aller administrativen Abschreckungsversuche der Regierungen (Ausweisung von illegalen Zuwanderern, verschärfte Asylbestimmungen und drastisch gesunkene Anerkennungsquoten, verschlechterte Lebensbedingungen für Asylbewerber, verstärkte Grenzkontrollen auch unter Zuhilfenahme des Militärs) hält der Zuwanderungsdruck an. Das alles vor dem Hintergrund, daß Westeuropa wirtschaftlich und demographisch mittelfristig sehr wahrscheinlich wieder auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein wird.

Im März 1992 kündigte die portugiesische Regierung an, sie wolle rund 50.000 illegale Einwanderer ausweisen. Es sind vor allem Einwanderer aus Brasilien und den früheren afrikanischen Kolonien Portugals, die bislang trotz ihres illegalen Status geduldet wurden.¹⁵ Spanien hat im März 1991 den Visumzwang für alle Nordafrikaner eingeführt. Seitdem versuchen Tausende von Jugendlichen, die nie ein Visum erhalten werden, mit Schlepperbooten die andalusische Küste zu erreichen. Ihr Ziel: Schwarzarbeit auf einer Frühgemüseplantage z. B., das bringt trotz hoher Ausbeutung immer noch mehr Geld als zu Hause (Verhältnis des durchschnittlichen pro-Kopf-Einkommens 1:13). Die meisten von ihnen haben jedoch kein Glück, sie werden von der spanischen Küstenwache aufgebracht, die inzwischen gut organisiert ist.¹⁶

Nach Italien sind seit Beginn der achtziger Jahre Hunderttausende eingewandert, aus Marokko, Tunesien, Ägypten, Ghana, Nigeria und dem Senegal, aber auch aus Indien, Sri

13 Von "riesigen Wanderungsbewegungen" aus dem Osten bis zum Jahre 2000 war immer wieder in der Presse zu lesen. Experten wie der Leiter des Instituts für Demographie an der Österreichischen Akademie, Rainer Münz, oder der sowjetische Soziologe Viktor Voronkov äußern sich skeptisch. Vgl. den Bericht in Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 25.3.1992, S. 9 und das Interview mit Voronkov in: Die Zeit Nr. 17 vom 17. April 1992, S. 93. Vgl. außerdem Rafael Biermann, Migration aus Osteuropa und dem Maghreb, Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/92 vom 21.2.1992, S. 29-36 und Francois Heisbourg, Population Movements in post-Cold War Europe, Survival XXXIII, 1 (Jan./Feb. 1992), S. 31-43 (der Vergleich zwischen dem Maghreb und Mexiko auf S. 35).

14 Für diesen Teil stütze ich mich vor allem auf eine Auswertung des Archivs der Frankfurter Rundschau (FR).

15 Vgl. SZ vom 19.3.1992, S. 9.

16 FR vom 14.10.1991 ("Die neue 'Mauer des Südens'") und vom 3.4.1992 ("Von Kolumbus, Juden, Arabern und anderen Emigranten").

Lanka und den Philippinen.¹⁷ Vorsichtige Hochrechnungen sagen für das zweite Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende einen außereuropäischen Bevölkerungsanteil von zehn Prozent voraus - nicht gerade dramatisch für europäische Verhältnisse. (Hinzu kommt die Einwanderung aus Südamerika. Italien gewährt seit 1983 den Nachkommen italienischer Auswanderer unter bestimmten Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft. Allein in Argentinien werden jedes Jahr 30.000 Anträge auf einen italienischen Paß gestellt.) Wie einst die ersten italienischen Gastarbeiter in der Bundesrepublik leisten Italiens Zuwanderer besonders schwere oder schmutzige Arbeit, und sie wohnen zu überhöhten Mieten in Bruchbuden. Aber sie sind wehrloser, als die Italiener damals waren. Italiens ungeladene Gäste aus der Dritten Welt sind ungeschützt und erpreßbar, weil sie illegal ins Land kamen. Von den Philippinen und aus einstigen portugiesischen Kolonien im afrikanisch-indischen Raum reisen vor allem Frauen an, die überwiegend in Haushalten als Dienstmädchen unterkommen, manchmal auch zur Prostitution gezwungen und häufig wie Sklavinnen gehalten werden.

Zur Ausbeutung dieser Menschen kommen auch in Italien, das lange als immun gegen Rassismus galt, Anfeindungen und Übergriffe. Im Frühjahr 1990 ergab eine Umfrage schon eine deutliche Zunahme ausländischerfeindlicher Einstellungen: mehr als 37% der Befragten (gegenüber 8% ein Jahr zuvor) wollten die außereuropäischen Einwanderer am liebsten nach Hause schicken. Im Florentiner Karneval machten Söhne aus gutem Hause Jagd auf Nordafrikaner, im November zündeten im Rom Hunderte von Bewohnern aus Stadttrandvierteln zwei Schulgebäude an, die als Notquartiere für die "Extracomunitari" dienen sollten. "Wir wollen keine Neger hier, wo wir schon genug Probleme haben", riefen die Leute, die versuchten, die Feuerwehr am Löschen zu hindern. Im Januar 1991 ging in Rom der erste italienische Kindergarten für Einheimische und Ausländer in Flammen auf. Solche Anschläge seien inzwischen an der Tagesordnung, heißt es.

Spektakulär über Italien hinaus und durch die zynische Werbung einer bekannten Bekleidungsfirma nicht mehr aus dem Gedächtnis zu löschen war der Zustrom aus Albanien, der im Sommer 1991 einen neuen Höhepunkt erreichte.¹⁸ Die italienische Regierung hatte seit dem Frühjahr 1991 mehrere Hilfsabkommen mit der albanischen Führung abgeschlossen - im Austausch für einen Stopp des Flüchtlingsstroms, den die alte Garde möglicherweise aus politischen Gründen sogar gefördert hatte. Nachdem die erste Flüchtlingswelle vom März noch auf viel Hilfsbereitschaft gestoßen war, zeigte beim nächsten Migrationsschub im Juli/August auch die Parteizeitung *Unità*, die Tageszeitung der Partei der Unabhängigen Linken, Verständnis für die "verschlossenen Türen" italienischer Mitbürger, die jetzt die Hilfe verweigerten, die sie vorher noch großzügig gewährt hätten. Mit staatlichem Zwang,

17 Zu Italien vgl. *Der Spiegel* 1/90 vom 1.1.1990, S. 112-115 ("Neue Sklaven"), *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 26.3.1990 ("Blutiger Karneval: Auf zur Menschenjagd"), *SZ* vom 10.11.1990 ("Aus Fremdenhaß Feuer gelegt") und *FR* vom 12.11.1990 ("In Rom und Mailand tobt ein Krieg der Armen"), *FR am Abend* vom 15.1.1991 ("Fremdenhaß in Italien wird immer größer"), *FR* vom 9.7.1991 ("Sie kampieren in alten Fabriken und in Rohbauten: Plötzlich gibt es auch in Italien 'Razzismo'").

18 Grundlage für diesen Abschnitt sind Berichte im *Spiegel* 11/91 vom 11.3.1991, S. 180 f. ("Den Hahn zudrehen"), 33/91 vom 12.8.1991, S. 121 f. ("Gefährlicher Sommer") und 34/91 vom 19.8.1991, S. 132 f. ("Wir werden es immer wieder versuchen").

mit Tricks, auch mit Gewalt wurden Tausende albanischer Flüchtlinge auf Fähren, Truppentransportern und Flugzeugen aus den apulischen Häfen nach Albanien zurückgebracht. Außenminister De Michelis und Präsident Cossiga drohten bei einem Blitzbesuch in Tirana, einen 100 Mio. Dollar Kredit zu streichen, wenn weitere Fluchtversuche nicht mit allen Mitteln verhindert würden. Zur Kontrolle patrouilliert die italienische Marine in der Adria.

Jahrelang hatte Athen die Unterdrückung der Albanien-Griechen angeprangert und Reisefreiheit angemahnt. Als sie am 18. Dez. 1990 überraschend gewährt wurde, war Griechenland, das sich in wenigen Monaten zu einem Aufnahmeland für Ost- und Südosteuropäer entwickelt hatte, mit dem Zustrom seiner "Aussiedler" überfordert. Das Fernsehen strahlte Anfang Januar 1991 abschreckende Bilder von den Lebens- und Wohnverhältnissen in Griechenland aus, um die Albanien-Griechen zum Bleiben zu bewegen. Ministerpräsident Mitsotakis bat kurz darauf bei einem Besuch in Süd-Albanien seine Landsleute um Geduld und ermunterte sie, auf der "Erde ihrer Väter" auszuharren.¹⁹

In Frankreichs Vorstädten, im Oktober 1990 in Lyon und im Dezember 1990 bzw. im März 1991 in Paris, kam es zu schweren gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und jugendlichen Einwanderern, von denen viele längst französische Staatsbürger sind. Das neue Proletariat der Araber und Schwarzafrikaner teilt freilich das Schicksal, am Rande der Gesellschaft zu leben, mit vielen Franzosen, die ähnlich deklassiert sind. So entsteht eine Mischung von Klassen- und Rassenkampf, eine neue Art von "nach Breitengraden abgestuftem Nord-Süd-Konflikt, in dem Schwarz gegen Schwarz, Schwarz gegen Braun, Braun gegen Braun, Schwarz und Braun gegen Weiß und alle gegen alle stehen". Die Idee der multikulturellen Gesellschaft "verhallt bei diesen Jugendlichen ungehört".²⁰

Die Reaktionen der politischen Klasse Frankreichs schwanken zwischen Gesetzentwürfen "für eine neue Stadtpolitik" und Anpassung an den wachsenden Rassismus. Am 8. Juli 1991 kündigte die sozialistische Regierung eine Reihe von Neuerungen zur Eindämmung des Ausländerzustroms an. So sollen illegale Einwanderer mit Spezialflügen aus dem Land geschafft werden, ein Verfahren, das die Sozialisten 1986 noch aufs heftigste kritisiert hatten, als es von der neogaullistischen Regierung praktiziert wurde. Einen Monat zuvor hatte der Bürgermeister von Paris und Führer der Gaullisten, Jacques Chirac, bei einer Veranstaltung seiner Partei von einer "Überdosis" von ins Land strömenden Ausländern und vom "Überschreiten der Toleranzschwelle" gesprochen. Am 21. September sorgte der frühere Präsident Giscard d'Estaing mit einem Artikel für Aufsehen, in dem von einer "Invasion" Frankreichs und von einer "dauerhaften Belastung unserer Zukunft" die Rede war. Er forderte, illegal eingereiste Ausländer umgehend auszuweisen und im Staatsbürgerrecht vom "ius solis" (territoriale Staatsbürgerschaft) zum "ius sanguinis" (Abstammungs-Staatsbürgerschaft) zurückzukehren.²¹

19 Nach einem Bericht ("Erde der Väter") in: Der Spiegel 2/91 vom 7.1.1991, S. 127 f.

20 FR vom 9.7.1991 ("In den Betonsilos ein Kampf aller gegen alle").

21 Archiv der Gegenwart (AdG) vom 26.3.1991, S. 35471, vom 8.7.1991, S. 35828 f. und vom 19.12.1991, S. 36333 f.

Mit Ressentiments gegen die Zuwanderer sollen Stimmen gefangen werden, aber diese Ressentiments sind da. Meinungsumfragen zeigen immer wieder, daß die Einwanderung nach der Arbeitslosigkeit den Franzosen die meiste Sorge bereitet. Im Herbst 1991 sprachen sich 52% für einen Einwanderungsstopp aus. Nach anderen Erkenntnissen sind sogar drei Viertel aller Franzosen der Ansicht, es gäbe zu viele Araber in Frankreich; 46% meinen dasselbe von Schwarzen.

In Den Haag kündigte der Staatssekretär im niederländischen Justizministerium im November 1991 an, die Überprüfung der Asylanträge werde ab 1. Januar auf vier Wochen beschränkt. Asylbewerber, die keine Aussicht auf Anerkennung hätten, sollten danach innerhalb kurzer Frist das Land verlassen. Die rund 24.000 Flüchtlinge, die durchschnittlich pro Jahr in den Niederlanden Asyl beantragen, sollen ab Januar in dezentralen Auffanglagern untergebracht werden, zur ständigen Anwesenheit verpflichtet sein und sich täglich bei den Behörden melden.²²

Auch Großbritannien hat 1991 das Asylgesetz verschärft. Mit den üblichen, auch aus der deutschen oder der französischen Diskussion bekannten Verfahren sollen Asylsuchende bereits im Ursprungsland von der Reise nach England abgehalten (Visumzwang; erhöhte Strafen für Transportunternehmen, die Passagiere ohne gültige Papiere befördern; verstärkte Grenzkontrollen) oder ihre Ansiedlung auf britischem Territorium erschwert werden (beschleunigtes Anerkennungsverfahren, reduzierte Einspruchsmöglichkeiten, eingeschränkter Anspruch auf Unterbringung, mehr Abschiebungen statt begrenzter Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen bei abgelehntem Asylgesuch).²³

In Schweden demonstrierten Mitte Februar 1992 die komplette Regierung und alle 349 Abgeordneten der sieben Reichstagsfraktionen mit einem Fackelzug in Stockholm gegen Ausländerhaß und die rassistische Gewalt im Lande.²⁴ Schon seit längerem kommt es zu Attentaten auf Fremde und zu Brandanschlägen auf Unterkünfte für Asylbewerber. Die politische Führung schob die Attentate zunächst auf eine "kleine Gruppe Krimineller". In Kimstad und Laholm aber strömte die Lokalbevölkerung zu den Tatorten, und wenn sie ihren Namen nicht zu nennen brauchten, sagten die Leute bereitwillig, daß sie die Zerstörung der Unterkünfte für eine gute Sache hielten: aus ihren Dörfern sollten die Fremden gefälligst wegbleiben.²⁵

Schweden führte schon 1989 eine restriktivere Asylpolitik ein. Die Einschränkungen waren zunächst als "vorübergehend" gekennzeichnet worden, sie haben sich aber offenbar verfestigt. So hatten früher bis zu 50% der Klagen gegen ablehnende Asylbescheide Erfolg, seitdem nur noch 5%. Seit Frühjahr 1990 praktiziert die Regierung eine rigorose Politik der "Direktabweisung": Flüchtlinge, die mit den Fähren aus Polen einreisen - sie kommen u.a.

22 FR vom 21.11.1991.

23 FR vom 4.7.1991 ("Das Vereinigte Königreich schottet sich gegen Flüchtlinge ab") und vom 2.11.1991 ("London verkürzt Asylverfahren").

24 SZ vom 15.2.1992 ("Abgeordnete demonstrieren gegen Ausländerhaß").

25 FR vom 29.5.1990 ("Auf ausgebrannten Flüchtlingsbaracken prangt ein Hakenkreuz").

aus dem Libanon, aus Eritrea und aus anderen afrikanischen Ländern -, werden ohne Prüfung der Asylgründe sofort wieder dorthin zurückgeschickt. Die juristische Begründung: Polen ist ein sicheres Asylland.²⁶

In der Schweiz hat die anhaltende Zuwanderung zu einem Umschwung in der öffentlichen Meinung geführt. Hatten noch 1988 mehr als 50% der Bevölkerung keine Bedenken gegen eine weitere Einwanderung, so sprachen sich schon im Herbst 1990 etwa 90% gegen einen weiter ansteigenden Ausländeranteil aus. Die Mehrzahl der befragten schweizer Bürgerinnen und Bürger vertrat dabei die Auffassung, die Ausländer verschärften das Wohnungsproblem, 36% fühlen sich akut bedroht (Konkurrenz am Arbeitsplatz, Kriminalität). Wirklich bedroht sind aber zunehmend die Ausländer selbst; und nicht nur die Asylsuchenden, sondern auch deren einheimische Betreuer. Durchschnittlich an jedem fünften Tag kam es 1991 zu Gewaltanschlägen gegen Wohnunterkünfte von Ausländern oder anderen rassistisch motivierten Verbrechen. Zum Glück ist der äußere Schaden dabei meist eher gering, aber die Ausschreitungen geschehen zunehmend auch mit stiller Duldung oder gar im heimlichen Einverständnis mit der "schweigenden Mehrheit".²⁷

Die Schweiz arbeitet bereits mit einer Liste sogenannter Nicht-Verfolgerstaaten. Bewerber aus einem "sicheren" Land können sehr schnell ausgewiesen werden. Dem Asylsuchenden steht dann zwar der Rechtsweg offen, er muß ihn aber vom Ausland aus beschreiten. Mangels Wohnraum sind viele Asylbewerber in unterirdischen Zivilschutzanlagen untergebracht. Die öffentlichen Fürsorgeleistungen wurden kurzfristig zum 1. Januar 1992 massiv gekürzt. Diskutiert wurden auch schon militärisch geschlossene Großlager für je 500 Personen und als "ultima ratio" die militärische Überwachung der Grenzen.²⁸

In Österreich legte Innenminister Löschnak im November 1991 den Entwurf für ein Niederlassungsgesetz vor, mit dem die Alpenrepublik zu einem Einwanderungsland, gleichzeitig aber der Zuzug von Ausländern scharf reglementiert würde. Die Quoten für Einwanderer könnten sich danach - und zwar einschließlich Asylbewerbern und Familienzusammenführungen - auf 20-25.000 Personen pro Jahr belaufen.²⁹

26 die tageszeitung (taz) vom 23.3.1990 ("Schweden: Flüchtlinge abgeschoben") und vom 11.2.1991 ("Asylentscheidungen im Akkord").

27 FR vom 9.10.1990 ("Schweizer gegen Zuzug von weiteren Ausländern"), 2.1.1992 ("Anschläge mit Duldung"), 4.3.1992 ("Der Fremdenhaß wächst") und vom 26.3.1992 ("Schweizer Rassisten und Sündenböcke").

28 SZ vom 30.1.1991 ("Schweizer stellen Asylgewährung in Frage"), FAZ vom 15.2.1991 ("Soldaten an der grünen Grenze: Die Schweiz erwägt Notmaßnahmen gegen die Flut der Asylbewerber"), FR vom 27.3.1991 ("Großlager zur Abschreckung"), FR am Abend vom 5.4.1991 ("Schweiz setzt Militär gegen Asylbewerber ein") und FR vom 4.12.1991 ("EG prüft Schweizer Ausweisungsmodell") sowie FR vom 30.12.1991 ("Den Druck spüren sie nun durchs Portemonnaie: Die Schweiz kürzt die Hilfen für die rund 200.000 Asylbewerber im Land drastisch").

29 FR vom 21.8.1991 ("Das 'Tor zur Freiheit' schließt sich langsam zu einem Türspalt") und vom 26.11.1991 ("Wien will Einwanderungsquote").

Der Aufstieg der Rechtsparteien

In ganz Europa haben rechtspopulistische und rechtsradikale Parteien und Bewegungen Aufwind. Viele treten aus der Versenkung einer jahrelangen Splitterparteien-Existenz hervor, weil sie von den Ängsten der angestammten Einwohner gegenüber der Zuwanderung und den damit verbundenen Problemen profitieren und sie artikulieren. Die Anpassung der etablierten Parteien kann diesen Trend offenbar nicht aufhalten, die Wähler entscheiden sich dann lieber gleich für die entschlosseneren Zuwanderungsgegner.

In Österreich wurde die FPÖ, die sich unter Jörg Haider stärker deutschnational als liberal profiliert hat, 1989 mit 29% der Wählerstimmen zweitstärkste Partei in Kärnten. Bei den Nationalratswahlen vom 7. Okt. 1990 kam es landesweit zur gravierendsten Erschütterung der politischen Kräfteverhältnisse seit dem Zweiten Weltkrieg: mit 16,6% verbesserte die FPÖ ihr Ergebnis von 1986 um fast 7 Prozentpunkte.³⁰ Damit war der Wiederaufstieg der Partei unter verändertem Vorzeichen aber nicht abgeschlossen. Bei den Wahlen für das Wiener Stadtparlament erzielte Haider am 10. Nov. 1991 seinen 13. Wahlsieg in Folge. Mit 22,6% der Stimmen verwies er die konservative ÖVP auf den dritten Platz, der SPÖ bescherte er in der Hauptstadt das schlechteste Ergebnis seit 1945.³¹

Bei den belgischen Parlamentswahlen im November 1991 erreichte der rechtsextreme "Flämische Block" mit ausländerfeindlichen Parolen - die Partei fordert die Ausweisung sämtlicher Ausländer afrikanischer und asiatischer Herkunft und propagiert die Unabhängigkeit Flanderns - landesweit 12,1 Prozent der Stimmen, ein Zuwachs von 9,1 Prozentpunkten. In Antwerpen, der zweitgrößten Stadt Belgiens, in der 20.000 Marokkaner leben, wurde der Block mit 25% stärkste politische Gruppierung.³²

Auch die Lombardische Liga verbindet den innerstaatlichen Nord-Süd-Konflikt mit Parolen gegen Ausländer. Bei den Kommunal- und Regionalwahlen vom Mai 1990 schaffte sie den großen Sprung aus der Gruppe der italienischen Miniparteien: mit 19% der Stimmen zog sie als zweitstärkste Partei ins lombardische Regionalparlament ein. Bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 1992 kam sie landesweit auf 8,7%, in Norditalien auf 17,6%.³³

Die Front National Le Pens schließlich, der seit ihrer Gründung 1972 schon mehrfach das politische Aus vorausgesagt worden war, schaffte den nationalen "Durchbruch" bei den Europawahlen 1984 mit 11%, 1988 erreichte Le Pen bei den Präsidentschaftswahlen 14,4%. Landesweit kam die Partei bei den Regionalwahlen am 22. März 1992 auf 13,9%, in 24 Départements überrundete sie die regierenden Sozialisten und in 30 Städten über 40.000 Einwohnern erhielt sie mehr als 20% der Stimmen. Zu Beginn des Wahlkampfes am 16. November 1991 hatte die Partei einen 50-Punkte-Katalog vorgelegt, ein unverhohlen

30 Vgl. Hans-Georg Betz, Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa, Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/91 vom 25.10.1991, S. 3-14, hier S. 3.

31 Der Spiegel Nr. 47/91 vom 18.11.1991, S. 202 f.

32 FR vom 25.10.1991 ("Ein unwürdiger Wettlauf") und vom 26.11.1991 ("Da nahmen die Wähler gleich das rassistische Original").

33 Betz (Anmkg. 30), S. 7 und Der Spiegel 16/92 vom 13.4.1992, S. 189-191.

rassistisches Programm, mit dem sie gegen die wachsende Zahl von Ausländern in Frankreich vorgehen will.³⁴

Die europäische Zusammenarbeit

Artikel 8a des EG-Vertrages schreibt mit Beginn des Binnenmarktes nicht nur den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital, sondern ausdrücklich auch den von Menschen zwingend vor. Das bedeutet im Binnenverhältnis der EG-Länder zueinander z. B. das Niederlassungsrecht und die freie Wahl des Arbeitsplatzes. (Mit großen Wanderungsbewegungen innerhalb der EG wird jedoch nicht gerechnet.)³⁵ Im Gegenzug werden "Ausgleichsmaßnahmen" an den Außengrenzen der EG erforderlich. Auch im Bereich des Asylrechts steht eine Harmonisierung an, um unsolidarische Verhaltensweisen und einen Wettlauf um die rigidesten Einwanderungsbeschränkungen zu verhindern. Noch werden unliebsame Asylbewerber zwischen einzelnen EG-Ländern hin und hergeschoben, kommt es zu illegaler Weiterwanderung innerhalb Westeuropas oder zu einer erheblichen Zahl von Doppelantragstellungen.³⁶

Im Schengener Abkommen von 1985 mit dem Zusatzabkommen vom 19. Juni 1990, dem neben den Benelux-Ländern, Frankreich und der Bundesrepublik inzwischen auch Italien, Spanien und Portugal beigetreten sind, wurde eine einheitliche Kontrolle an den Außengrenzen, ein gemeinsames Fahndungssystem sowie die Harmonisierung der Sichtvermerkspolitik und der Einreisebedingungen für "Drittausländer" vereinbart. Was den asylrechtlichen Teil anbetrifft, so regelt das Übereinkommen, welche Vertragspartei für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Aus den Vereinbarungen ergeben sich sowohl Übernahmeverpflichtungen als auch Abgabemöglichkeiten. (Nach Auffassung der CDU/CSU folgt daraus die Notwendigkeit einer Änderung des Artikels 16 des Grundgesetzes.)³⁷ Die Dubliner Konvention vom Juni 1990, die von allen zwölf EG-Staaten unterzeichnet worden ist, sieht ebenfalls vor, daß ein Asylantrag prinzipiell nur in einem Land gestellt werden kann.

Beide Abkommen legen vorerst aber nur einheitliche Zuständigkeitskriterien fest, und es bleibt nach wie vor jedem Mitgliedsstaat frei, Asylverfahren abweichend von der Zuständigkeitsregelung und gegebenenfalls sogar im Anschluß an ein Asylverfahren in anderen

-
- 34 Der Spiegel 14/92 vom 30.3.1992, S. 173 und Libération vom 25.3.1992 ("Front national consolide ses bastions").
- 35 Vgl. Philip L. Martin/Elmar Hönekopp/Hans Ullmann, Conference Report - Europe 1992: Effects on Labor Migration, International Migration Review XXIV, 3 (Herbst 1990), S. 591-603 und R. Penninx/P. Muus, No Limits for Migration after 1992? The Lessons of the Past and a Reconnaissance of the Future, International Migration 27, 3 (September 1989), S. 373-388.
- 36 Vgl. dazu Kay Hailbronner, Wenn immer mehr kommen. Fragen einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts, FAZ vom 21.4. 1992, S. 12 f. und seine Studie: Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht der BRD, Baden-Baden 1989.
- 37 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 19 vom 14.2.1992, S. 201 f.

Mitgliedsstaaten nach seinem nationalen Recht durchzuführen.³⁸ Die Harmonisierung des materiellen Asylrechts und des Asylverfahrensrechts ist zwar ebenfalls vorgesehen, aber bei weitem noch nicht abgeschlossen. Die Bundesregierung konnte sich im Vorfeld der Maastrichter Gipfelkonferenz vom November 1991 nicht mit ihrem Vorschlag durchsetzen, diese Aufgabe der Gemeinschaft zu übertragen. Die Mehrheit wünschte Regierungsvereinbarungen. Das hat den Vorteil, daß nicht alle Mitglieder zustimmen müssen und daß andere Länder, wie z. B. Österreich oder die Schweiz, einbezogen werden können. Aus demokratischer Sicht problematisch ist jedoch die Ausschaltung des europäischen Parlaments. Die einzelnen nationalen Parlamente sind ebenfalls an der Formulierung der Vereinbarungen nicht beteiligt. Längerfristig wird es unumgänglich sein, auch auf der Ebene der Gemeinschaft eine einheitliche europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik (z. B. Kriterien der Verfolgungssicherheit, Grundsätze für die Aufnahme "humanitärer Flüchtlinge", Überprüfung von Asylentscheidungen, Maßstäbe für eine europäische Lastenverteilung) zu entwickeln.

In die Koordination und Kooperation sind inzwischen auch die osteuropäischen Länder einbezogen. Auf zwei Konferenzen auf Einladung des Europarates haben in Wien (24./25. Januar 1991) und in Berlin (30./31. Oktober 1991) Regierungsvertreter aus über zwanzig Staaten West-, Mittel- und Osteuropas über die Wanderungsbewegungen von Personen aus Ländern Ost- und Mitteleuropas diskutiert.³⁹ Es bestand Einigkeit darüber, daß die Herkunfts-, die Durchreise- und die Aufnahmeländer bei der Eindämmung der wirtschaftlich begründeten Wanderungsbewegungen zusammenarbeiten müssen. In Berlin wurden darüber hinaus Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung beschlossen, wie die verstärkte grenzüberschreitende Verfolgung von Schleuserorganisationen, eine gründlichere Kontrolle an den Übergängen und eine intensive Bewachung der sogenannten Grünen und Blauen Grenzen. Die beteiligten Staaten verpflichteten sich außerdem zum Abschluß von Vereinbarungen über die "Ab-, Rück- und Durchschiebung" bei illegalen Einreisen.

38 Dieser Abschnitt nach Hailbronner (wie Anmkg. 36).

39 Vgl. Innenpolitik Nr. VI/1991, S. 3.

3. Ausländer und Asyl in Deutschland

Übersicht und Daten

In der Bundesrepublik Deutschland spiegeln sich die skizzierten europäischen Trends, mit einigen Besonderheiten. Neben die zu einem großen Teil selbst verschuldeten Unzulänglichkeiten bei der Integration der angeworbenen ausländischen "Gastarbeiter" und ihrer Familien ist die Aufgabe einer neuen nationalen Integration getreten, die trotz vergleichsweise günstiger Ausgangsdaten enorme wirtschaftliche, politische und sozialpsychologische Belastungen mit sich bringt. 1989 kamen 343.854 DDR-Übersiedler in die Bundesrepublik, 1990 wanderten zwischen 300.000 und 600.000 Bürgerinnen und Bürger von Ost- nach Westdeutschland, und die Ost-West-Binnenwanderung in Deutschland ist noch nicht abgeschlossen. Hinzu kommt die Rückwanderung "Deutschstämmiger" aus Siedlungsgebieten in Ost- und Südosteuropa bzw. der ehemaligen Sowjetunion. Die Zahl der Aussiedler stieg von rund 40.000 im Jahre 1986 über rund 80.000 (1987) und etwa 200.000 (1988) auf ca. 377.000 bzw. 397.000 in den Jahren 1989 und 1990. 1991 hat sich der Zustrom auf 222.000 verringert. (Seit dem 1.7.1990 müssen Aussiedler vor der Einreise in die BRD das Aufnahmeverfahren in ihrem Herkunftsland abgeschlossen haben.) Die größten Kontingente stellten zunächst die Aussiedler aus Polen (Anstieg bis auf über 250.000 im Jahre 1989, dann Rückgang bis auf ca. 40.000 im letzten Jahr), inzwischen kommen die meisten aus der ehemaligen Sowjetunion (knapp 100.000 waren es 1989, jeweils knapp 150.000 in den beiden letzten Jahren). Der Erfolg der Bemühungen, die Rußland-Deutschen mit wirtschaftlichen und politischen Anreizen zum Verbleiben in der GUS zu veranlassen, steht in Frage. Mit bis zu 2,5 Mio. weiteren Rückwanderungswilligen wird gerechnet, 500.000 Anträge liegen bereits vor.⁴⁰

Die meisten Asylbewerbungen (in absoluten Zahlen) in Europa richten sich an die Bundesrepublik Deutschland, in den achtziger Jahren lag der deutsche Anteil bei 44%, und er ist inzwischen noch deutlich höher. (Die relative "Belastung" trifft freilich kleinere Länder wie die Schweiz noch stärker.) Die Bundesrepublik Deutschland garantiert als einziges Land der Welt jedem Bewerber gemäß Art. 16, 2 des Grundgesetzes eine individuelle Prüfung seines Falles und - wenn der Anspruch anerkannt wird - das Grundrecht auf Asyl.⁴¹ In den achtziger Jahren stieg die Zahl der Asylbewerber nach einem Tiefpunkt von knapp unter 20.000 im Jahre 1983 (1981: ca. 50.000) zunächst auf fast 100.000 im Jahre

40 Die Daten nach Günther Gugel, *Ausländer-Aussiedler-Übersiedler: Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., Tübingen 1992, S. 118 und 123, Innenpolitik Nr. I/1992, S. 4. Zur jüngsten Entwicklung FR vom 21.3.1992 ("Wolgadeutsche auf dem Sprung") und vom 4.5.1992 ("Wolga-Republik nicht gefragt"). Die Tendenzen sind gleichwohl nicht einheitlich. Der "Bund der Deutschen der früheren UdSSR" hat sich auf einer Tagung am 29. Mai in Moskau gegen die Auswanderung ausgesprochen (SZ vom 30./31.5. 1992, S. 2). Der SPD-Politiker Horst Sielaff kam gleichwohl nach insgesamt vierwöchigen Reisen zu den Rußlanddeutschen zu dem Ergebnis, der Strom der Aussiedler werde kaum aufzuhalten sein (SZ vom 3.6.1992, S. 6). In demselben Artikel wird eine Zahl von 700.000 bereits vorliegenden Aussiedlungsanträgen genannt.

41 Artikel 16, 2 GG ist "völkerrechtsüberschreitendes innerstaatliches Recht". Otto Kimminich, *Asylgewährung als Rechtsproblem*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/92 vom 21.2.1992, S. 3-12, hier S. 7.

1986. Sie fiel 1987 noch einmal auf 57.400 und ist seitdem kontinuierlich angewachsen: über ca. 100.000 (1988) und etwa 120.000 (1989) auf 193.000 (1990) und schließlich 256.000 (1991). In den ersten fünf Monaten des Jahres 1992 haben insgesamt doppelt so viele Bewerber einen Antrag auf Asyl gestellt wie im Vorjahr. Die meisten Asylbewerber der letzten Zeit kommen aus Jugoslawien (1991: 75.000, in den ersten beiden Monaten des Jahres 1992 jeweils ca. 12.000, im März ca. 10.000, im Mai über 13.600), aus Rumänien (1990: 35.000, 1991: ca. 40.000) und aus der Türkei (1990: 22.000, 1991: 24.000).⁴²

Die Zahl der illegalen Zuwanderer gab der Bundesinnenminister im Oktober 1991 mit "mindestens 500.000" an, und er rechnete für 1991 mit einer weiteren Zunahme von bis zu 200.000 unkontrollierten Einwanderungen.⁴³

Dramatische Veränderungen hat es bei der Zahl der Gewalttaten gegen Ausländer gegeben, sie hat sich in der offiziellen Statistik im Jahre 1991 gegenüber dem Vorjahr verzehnfacht. Mit insgesamt 2.368 Gewaltaktionen, darunter auch solche mit tödlichem Ausgang, hat die Bundesrepublik auf diesem Feld einen traurigen Rekord erreicht. Am schlimmsten war es im Oktober 1991 rund um den deutschen Einheitstag. Zuvor hatte die Stadt Hoyerswerda in Sachsen weltweit auf sich aufmerksam gemacht. Am 19. September 1991 attackierten bis zu sechshundert Einheimische das Ausländerheim und seine Bewohner mit Molotowcocktails, Pflastersteinen, Ketten und Flaschen. Nach weiteren Angriffen in den darauf folgenden Tagen wurden die 230 Flüchtlinge schließlich unter Steinwürfen und Gejohle der deutschen Bevölkerung (nach Angaben der Polizei hatte die Stimmung nahezu Volksfestcharakter) aus Hoyerswerda evakuiert. Bilanz der Ausschreitungen: vier Schwer- und 29 Leichtverletzte. Nach Angaben von Flüchtlings-Initiativen starben allein in den Monaten September und Oktober 1991 in Deutschland sechs Ausländer an Mißhandlungen, zehn weitere schwebten Ende Oktober noch in Lebensgefahr, 30-40 hatten bleibende Gesundheitsschäden durch Gewalteinwirkung erlitten. Und ein Ende der Gewalt ist nicht abzusehen: in den ersten drei Monaten des neuen Jahres hat das Bundeskriminalamt fast 600 ausländerfeindliche Straftaten registriert.⁴⁴

Stationen der innenpolitischen Debatte

Nicht wie diese Ausländer zu schützen, sondern wie mit ihnen zu "verfahren" sei, stand und steht im Vordergrund der politischen Diskussion. Am 1. Januar 1991 trat das neue Ausländergesetz in Kraft. Zehn Jahre lang war es auf- bzw. hin- und hergeschoben worden. Die

42 Die Daten nach Gugel (Anmkg. 40), S. 118; Der Spiegel 15/92 vom 6.4.1992, S. 26-38 ("Sie kommen, ob wir wollen oder nicht"), Graphik S. 29; FR vom 4.2.1992, 5.3.1992 und vom 4.6.1992 ("Wieder mehr Asylsuchende"). Angaben mit Rangfolge nach Herkunftsländern im Bulletin der Bundesregierung Nr. 3 vom 10.1.1990, S. 23 (für 1989) bzw. Nr. 7 vom 24.1.1991, S. 42 (für 1990) oder in Innenpolitik Nr. I/1992, S. 7.

43 AdG vom 31.10.1991, S. 36181.

44 Nach der "Chronik der rassistisch motivierten Gewalttaten" in: taz journal, Die Deutschen und die Fremden. Aus dem Alltag eines Einwanderungslandes, Frankfurt o. D. (Frühjahr 1992), S. 54-57; die neueste BKA-Zahl für das erste Quartal 1992 nach FR vom 6.4.1992 ("Gewalt gegen Ausländer wächst").

ersten Entwürfe waren noch ganz auf "Abwehr" der ausländischen Arbeitnehmer ausgerichtet. Die massive Kritik von Kirchen, Gewerkschaften und vom Hohen Flüchtlingskommissar erzwang jedoch eine Reihe von Verbesserungen. Für die meisten Experten war das Gesetz dann immer noch enttäuschend, aber auch - so formulierte es z. B. der im allgemeinen eher kritische Rechtsexperte der "Süddeutschen Zeitung" - nicht so schlecht wie sein Ruf. Als wichtigster Fortschritt gilt allgemein, daß der Ermessensspielraum der Verwaltungsbehörden eingeschränkt und Rechtsansprüche auf Verstetigung des Aufenthalts ausländischer "Gastarbeiter" und ihrer Familien festgeschrieben werden. Aber die Einwanderung, die längst stattgefunden hat, wird nach wie vor nicht wirklich akzeptiert. Zwar erleichtert das Gesetz die Einbürgerung, aber so restriktiv, daß die Einbürgerungsquote sehr niedrig bleibt. Auf Mehrstaatlichkeit z. B. wollte sich die Regierung nicht einlassen. Die Ausweisungsvorschriften gelten bei Fachleuten als "uferlos".⁴⁵

Am 26. März legte die Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer, Frau Lieselotte Funcke, ihren neuen Bericht vor. Frau Funcke beklagte die Konzeptionslosigkeit der Regierung, wobei sie den Kanzler persönlich kritisierte. Sie forderte u.a., für die "Querschnittsaufgabe" Zuwanderung in der Regierung eine Stelle für Migration und Integration einzurichten. Bei ihrem Rücktritt am 15. Juli 1991 warf Frau Funcke der Politik erneut mangelnde Unterstützung vor.⁴⁶ Für ihre Nachfolgerin, Frau Cornelia Schmalz-Jacobsen, konnte die FDP immerhin einige Verbesserungen durchsetzen. Das Amt erhielt einen neuen Titel ("Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer"), mehr Geld und per Kabinettsbeschluß die Zusicherung, daß die Beauftragte bei allen Entscheidungen, die Ausländer betreffen, beteiligt wird. Bei ihrem Amtsantritt am 21. November setzte sie sich sogleich für die Doppelstaatsbürgerschaft ein.⁴⁷

Dominiert wurde die öffentliche Debatte in den letzten Monaten freilich vom Asylthema. Dabei ging es vor allem um die Frage einer Änderung des Grundgesetzartikels 16, für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre, und um die Beschleunigung der Asylverfahren. Nach langen und komplizierten Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition, innerhalb der Regierungskoalition, aber auch in den einzelnen Parteien selbst verständigten sich am 10. Oktober 1991 CDU/CSU, FDP und SPD auf Grundzüge für eine Neuregelung des Asylverfahrens. Der gemeinsamen Vereinbarung, die bis zum Frühjahr 1992 dann zu einem interfraktionellen Gesetzentwurf umgearbeitet wurde (das Gesetz soll im Juni in die zweite und dritte Lesung gehen und am 1. Juli in Kraft treten), liegt folgende Zielsetzung zugrunde: Ohne eine Grundgesetzänderung soll erreicht werden, daß über die Anträge von Asylbewerbern, die für eine Anerkennung als Asylberechtigte offensichtlich nicht in Frage

45 SZ vom 25.4.1990 ("Im Mahlwerk neuer Normen"). Eine ausführliche Würdigung bieten Klaus Barwig/Bertold Huber/Klaus Lörcher (Hrsg.), Das neue Ausländerrecht. Kommentierte Einführung mit Gesetzestexten und Durchführungsverordnungen, Baden-Baden 1991.

46 Die Pressemitteilung anlässlich ihres Rücktritts ist wieder abgedruckt in Bahman Nirumand (Hg.), Angst vor den Deutschen: Terror gegen Ausländer und der Zerfall des Rechtsstaates, Reinbek 1992, S. 214-218.

47 FR vom 22.11.1991 ("Gewalt-Stopp als Ziel" und "Bald zwei Pässe pro Ausländer?").

kommen, künftig in einem Zeitraum von ca. 6 Wochen rechtskräftig entschieden und der Aufenthalt beendet werden kann.⁴⁸

Die Länder sollen verpflichtet werden, "Aufnahmeeinrichtungen" (Sammellager) für die Unterbringung von Asylbewerbern zu schaffen und Sozialleistungen generell nicht mehr in bar auszuzahlen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge soll in Zukunft beides gemeinsam prüfen: Asylanspruch einerseits und Abschiebungshindernisse nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem Ausländergesetz (z. B. bei Gefahr für Leib und Leben) andererseits. Der Rechtsschutz wird für alle Verfahren erheblich eingeschränkt. Kernstück der Reform ist das Eilverfahren für Asylanträge, die man für "unbeachtlich" oder für "offensichtlich unbegründet" hält. Das Bundesamt soll seine negative Entscheidung binnen zweier Wochen treffen. Der Flüchtling hätte dann nur eine Woche Zeit, dagegen Klage zu erheben und diese zu begründen. Bestätigt der Richter das Votum des Bundesamts, kann die Ausländerbehörde den Flüchtling - der im Lager jederzeit greifbar ist - sofort abschieben. Die Abweisung der Klage wäre unanfechtbar.

Gegen die Neuregelung wurden von verschiedenen Seiten erhebliche rechtliche, aber auch praktische Einwände geltend gemacht. Die Grenze dessen, was unterhalb einer Grundgesetzänderung noch mit Kriterien der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist, scheint erreicht, wenn nicht überschritten.⁴⁹ Und die Auseinandersetzungen um das Grundgesetz und die damit verbundene Einzelfallprüfung hat der Parteienkompromiß vom Oktober nicht beendet.

Der Streit brach erneut auf im Zusammenhang mit der Diskussion über das Schengener Zusatzabkommen vom 19. Juni 1990. Zum ersten Mal in der Regierungszeit von Bundeskanzler Kohl verabschiedete das Kabinett am 3. Februar 1992 einen Gesetzentwurf mit konträren Erklärungen der Koalitionspartner. Die CDU/CSU betonte, die Ratifizierung erfordere zwingend eine Änderung des Grundgesetzartikels 16, die FDP sah diesen Zusammenhang nicht. Die CSU machte Mitte April ihre Zustimmung sowohl zum Asylverfahrensgesetz wie auch zum Schengener Abkommen erneut von einer Grundgesetzänderung abhängig, Generalsekretär Stoiber forderte darüber hinaus Eingriffe in die Rechtsweggarantie nach Art. 19, 4 GG.⁵⁰

Die Asylfrage und der Artikel 16 sind insbesondere in den Wahlkämpfen 1991/92 zu einem vorherrschenden Thema geworden. Die CDU/CSU, die Druck "von rechts" aus den eigenen Reihen und darüber hinaus spürt, versucht, diesen Druck an die SPD weiterzugeben und damit gleichzeitig politisch Geschäft zu machen (Generalsekretär Volker Rühle sprach von "SPD-Asylanten")⁵¹, aber die SPD ringt selbst mit Widerspruch aus den eigenen Reihen, aus den Kommunen, von ihren Innenministern, aus ihrer Stammwähler-Klientel. Es waren SPD-regierte Städte im Ruhrgebiet und der Bremer Bürgermeister Klaus Wedemeier,

48 SZ vom 21.2.1992 ("Sieben Kennzeichen des neuen Asylverfahrens").

49 Vgl. etwa die Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins, FR-Dokumentation vom 10.2.1992.

50 SZ vom 10.4.1992 ("CSU und CDU über Asylrecht zerstritten").

51 FR vom 9.3.1992.

die sich zeitweise über gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzten, um den Zuzug von Asylbewerbern zu begrenzen. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Björn Engholm ließ alle Asylbewerber in seinem Lande zum Zählappell antreten mit der erklärten Absicht, Mißbrauch bei den Sozialleistungen abzustellen.⁵² Die Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen in Bremen vom 29. September 1991 und vor allem die der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und in Baden-Württemberg vom 5. April 1992 mit den neuen Erfolgen für die Rechtsradikalen (Republikaner 10,9% in Baden-Württemberg, DVU 6,3% in Schleswig-Holstein) haben die Parteienlandschaft so weit verändert, daß die Fronten zwischen den Großparteien in Bewegung geraten sind. Aus der CDU/CSU kommen Signale, die auf eine Begrenzung - perspektivisch vielleicht sogar eine Beendigung - bzw. eine weitere Streckung der Aussiedlung deuten. Die SPD wird wahrscheinlich ihren Widerstand gegen eine Ergänzung des Grundgesetzartikels 16 aufgeben und ihren Rückzug mit dem Hinweis auf die "europäische Lösung" decken. In allen Parteien (außer den rechten) mehren sich Stimmen für ein Einwanderungsgesetz.

Kernpunkte der Problematik

DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND IST EIN EINWANDERUNGSLAND

Sie wäre es auch dann, wenn sich ab sofort keine Ausländer mehr in Deutschland niederlassen würden. Alle aus der Migrationsforschung bekannten Indikatoren (Arbeitsnormen und Konsumverhalten, Bevölkerungsstruktur und Erwerbsquote, Familienspannungen zwischen den Generationen, Siedlungsweise, Aufenthaltsdauer und Bleibeabsicht - 1990 waren 68% bereits länger als 10 Jahre in der BRD, jeder Dritte in der Bundesrepublik lebende Ausländer ist hier geboren) deuten darauf hin, daß es sich bei den sogenannten "Gastarbeitern" und ihren Familien inzwischen um Einheimische, nur eben ohne deutschen Paß handelt. Sie sind keine Gastarbeiter mehr, sondern aus dem Ausland eingewanderte einheimische Erwerbsbevölkerung.⁵³

DAS ASYLRECHT WIRD MIßBRAUCHT

Und das keineswegs nur von Asylsuchenden. Der echte Mißbrauch, also z. B. das Erschleichen von Sozialhilfe durch Mehrfachanmeldung, dürfte eher die Ausnahme sein. Das Asylrecht wird "mißbraucht" von Menschen, die eine Überlebensperspektive jenseits der sozialen Misere ihrer Heimatländer suchen, aber keine andere legale Möglichkeit der Arbeitsmigration sehen. (Befristete Arbeitsverhältnisse - Saisonarbeit - sind inzwischen wieder möglich.) Es wird auch von Menschen genutzt, die vor Krieg und Bürgerkrieg fliehen, häufig genug buchstäblich um ihre Haut zu retten. Diese Menschen bekommen meist eine

52 FR vom 24.7.1991 und vom 3.3.1992.

53 Das ist Konsens unter allen Experten. Als Beispiele nenne ich hier das Kapitel "Paradoxon Bundesrepublik: Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland" in Bade (Anmkg. 2); Lutz Hoffmann, Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, Köln 1990,; Detlef Bischoff/Werner Teubner, Zwischen Einbürgerung und Rückkehr. Ausländerpolitik und Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1991.

Aufenthaltsmöglichkeit, auch wenn sie nicht als Asylbewerber, sondern nur als de facto-Flüchtlinge (mit weniger Rechten und weniger Hilfe) anerkannt werden. Sie könnten andere Rechtstitel für ihren Aufenthalt in Anspruch nehmen, werden aber wegen der unklaren Rechtslage und Zuständigkeiten geradezu ins Asylverfahren gedrängt.

Das Asylrecht selbst gilt nur für "politische Verfolgung", wobei die Rechtsprechung die Kriterien sowohl für "politisch" wie auch für "Verfolgung" immer weiter eingeschränkt hat. Nicht nur wegen der "Armutflüchtlinge", sondern auch durch diese restriktive Rechtsprechung kommen die hohen Ablehnungsquoten zustande. Wobei hinzuzufügen ist, daß auch die Zugangsmöglichkeiten - auf das Grundrecht des Art. 16 kann sich nur berufen, wer in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt ist - verringert worden sind.⁵⁴

Und das Asylthema wird von der politischen Klasse mißbraucht, um Legitimations- und Machtverlust, der andere Wurzeln hat als die realen Probleme aus der Zuwanderung, zu kompensieren.

AN DER ASYLPROBLEMATIK WIRD SOZIALER KONFLIKTSTOFF AUSAGIERT

Hauptursache für die wachsende Ausländerfeindlichkeit ist für Harlem Désir, den Präsidenten der französischen Organisation SOS-Racisme, die "tiefgreifende politische und ideologische Krise Europas".⁵⁵ Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die katastrophale Hinterlassenschaft des Kommunismus offenkundig geworden, aber auch die "Bedürftigkeit" des Westens. Die zunehmende Gewaltbereitschaft bei Jugendlichen ist der deutlichste Ausdruck der Krise, die von den Ausländern nicht hervorgerufen, sondern durch die anhaltende Zuwanderung allenfalls verschärft wird. Zur realen Konkurrenz um Niedriglohnarbeitsplätze und billigen Wohnraum kommen Konkurrenzphantasien und Unzufriedenheit mit der eigenen Lebenssituation, die erst über politisch-ideologische Vermittlung zur Ausländerfeindlichkeit werden. Untersuchungen wie die von Klaus F. Geiger belegen, daß sich "negative Globalvorstellungen von 'den' Ausländern gerade bei Menschen feststellen lassen, die ohne jede persönliche Kenntnis der Eingewanderten sind." Aufgezwungene, gelegentliche Kontakte ändern daran nichts.⁵⁶

Das Asylthema entfaltet seine Sprengwirkung vor dem Hintergrund lang angestauter sozioökonomischer Probleme und politischer Entfremdung. Sorgfältigen Wahlanalysen zufolge mehren sich die Anzeichen für eine dauerhafte neue Konfliktlinie in der deutschen wie in der europäischen Wählerlandschaft: das Aufbegehren der sozial Marginalisierten und

54 Vgl. zu diesem Thema etwa die Dokumentation von Klaus J. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover (Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung) 1990, oder Gugel (Anmkg. 40). Zur rechtlichen Problematik der Zugangsbeschränkungen (z. B. durch Bestrafung von Transportunternehmen) vgl. Axel Geiges/Engelhard Mazanke/Corinna Reiss, Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland - Analyse, Kritik und Alternativen, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 4/1989, S. 162-168, hier S. 167.

55 Interview in FR vom 24.3.1992.

56 Klaus F. Geiger, Einstellungen zur multikulturellen Gesellschaft - Ergebnisse von Repräsentativbefragungen in der Bundesrepublik, Migration 9/91, S. 11-48, das Zitat S. 27.

politisch Verwaisten einerseits und die fundamentalistische Gegenreaktion auf den Vormarsch postmaterialistischer Werthaltungen ("Rollback der Kleinbürger") andererseits.⁵⁷ In Deutschland komme, so die Berliner Psychologin Birgit Rommelspacher, durch die Vereinigung ein "narzißtischer Schub" hinzu, der sich im Westen als Rassismus aus Stärke, im Osten als Rassismus aus Schwäche darstelle. Die Umkehrung der eigenen Aggression in Fremdenangst gerade Menschen aus armen Ländern gegenüber lasse sich als Angst vor der eigenen Schwäche deuten, als Sorge vor Statusverlust, vor Verlust an Wohlstand und Privilegien.⁵⁸

Aus der Perspektive der Ausländer erhält die Feindseligkeit der Einheimischen noch eine ganz andere Dimension. Gerade diese Gruppe lebt meist unter schwierigen äußeren Umständen. Die Wirtschaft und viele Privatpersonen aber machen sich ihre billige Arbeitskraft zu Nutze, sei es auf dem "Strich" in Berlin oder auf dem "Arbeitsstrich" in Frankfurt. Jedes Jahr kaufen sich etwa 3.000 deutsche Männer eine asiatische Frau zum Preis von 5-12.000 DM. Das Gaststättengewerbe sei dankbar für die Asylbewerber, so hieß es, nicht zuletzt deswegen, weil es nicht für ihre Unterbringung aufzukommen brauche. Und als sich herausstellte, daß ein Teil der Anlagen für die olympischen Winterspiele von Illegalen gebaut wurde, wurden die Arbeiter eben von der französischen Regierung schnell legalisiert.⁵⁹

Zur Problematik der polarisierten Kontroverse in Deutschland

Der Versuch einer Verständigung über die geschilderte Problematik ist bislang nicht zuletzt daran gescheitert, daß sich zwei große politikmächtige Phantasien gegenseitig blockiert haben.⁶⁰ Das ist einmal die völkische Tradition, zum anderen die internationalistische. Als idealtypische Tendenzen sind sie nicht mit den beiden großen politischen Lagern identisch,

57 Vgl. Dieter Oberndörfer/Gerd Mielke/Ulrich Eith, Analyse der Landtagswahlen in Baden-Württemberg ("Die These vom Denkkettelvotum greift viel zu kurz. Der Erfolg der Rechtsradikalen resultiert aus der Entfremdung der Traditionsparteien von der Lebenswelt ganzer Bevölkerungsschichten"), SZ vom 11./12. April 1992, S. 9.

58 Interview ("Rassismus Ost und West schaukeln sich hoch") in: taz journal (Anmkg. 44), S. 77 f.

59 Gugel (Anmkg. 40), S. 49; SZ vom 3.4.1992, S. 2 ("Studie: Gastronomie auf Asylbewerber angewiesen"); FR vom 18.9.1991 ("'Fliegende Flics' nehmen das Asylrecht in die Hand") und FAZ vom 3.5.1990 ("Die Illegalen als Sündenbock der Ausländerpolitik").

60 Vgl. dazu auch das Interview mit Daniel Cohn-Bendit ("Beide Seiten sind Gefangene einer Art Stalingrad-Mentalität") in SZ vom 10.4.1992 oder die Kritik an "linken" und "rechten" Mythen in der Ausländerfrage bei Ute Knight/Wolfgang Kowalksy, Deutschland nur den Deutschen? Die Ausländerfrage in Deutschland, Frankreich und den USA, Erlangen-Bonn-Wien 1991, insbesondere S. 15 ff., 158 ff. Wenn man in Rechnung stellt, daß es jenseits der Polarisierungen einen parteienübergreifenden annähernden Konsens gibt etwa zwischen Heiner Geißler, Daniel Cohn-Bendit, der "Jungen Gruppe der CDU/CSU-Fraktion", dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Hans-Ulrich Klose, und dem Bremer Innensenator Friedrich van Nispen (FDP), dann wird nicht mehr der Gegenstand der Debatte, sondern wird die Polarisierung erklärungsbedürftig. Das Maßnahmenpaket, das van Nispen vorschlägt (SZ vom 23./24. Mai 1992, S. 1), enthält eine Änderung des Asylgrundrechts, Abbau des Bewerberstaus, vorübergehende Duldung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge außerhalb des Asylwegs, ein Einwanderungsgesetz mit Quoten, eine Änderung des Vertriebenenbegriffs und verschärfte Bekämpfung des Leistungsmißbrauchs durch Asylbewerber. Vgl. dazu meine eigenen Schlußfolgerungen auf S. 24 f.

aber sie sind ungleich auf diese beiden Lager verteilt. (Die liberale internationalistische Tendenz ist auch bei der FDP stark ausgeprägt, und sie reicht bis in die CDU - Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft, Heiner Geißler - hinein. Die abwehrende Tendenz findet sich auch in der SPD).

Die völkische Tradition zeigt sich z. B. in der hartnäckigen Weigerung insbesondere bei CDU und CSU, sich mit der Tatsache abzufinden oder anzufreunden, daß Deutschland längst ein Einwanderungsland geworden ist.⁶¹ Sie zeigt sich im überholten Staatsbürger-(innen)begriff, der einerseits die eingewanderten Einheimischen, die in Sprache und Orientierung Deutsche geworden sind, diskriminiert, aber die Nachfahren deutscher Auswanderer, die in anderen Ländern aufgewachsen sind, zu Staatsbürgern erklärt, wenn sie um Aufnahme nachsuchen und eine Verbindung zum "Deutschtum" nachweisen können. (Die Bundesregierung geht auch nach dem Ost-West-Konflikt von einem "Vertreibungsdruck" aus.) In den Prüfungsverfahren wurde zeitweise aufgrund alter Volkslisten der NS-Behörden bzw. aufgrund von NS- oder Wehrmachtzugehörigkeit entschieden.⁶² Es konnte auch passieren, daß ein aus Polen ausgesiedeltes Mädchen "eingedeutscht" wurde, seine nachgezogene Zwillingsschwester aber nicht mehr, weil zwischendurch die Kriterien verschärft worden waren.⁶³ Die völkische Tradition zeigt sich auch in ideologischen Überhöhungen der Aussiedler (Bundeskanzler Helmut Kohl in einem ARD-Interview im August 1991: Er sei "froh über die vielen deutschen Kinder", die die "ganz miserable demographische Statistik" aufbessern könnten).⁶⁴

Auch bei der internationalistischen Tradition, der die Friedensforschung aus prinzipiellen Gründen sehr viel näher steht, finden sich Verleugnungen der Realität. In der Polemik gegen die "Das Boot ist voll"-Rhetorik (viele Hausboote für Asylbewerber sind tatsächlich übertoll) und mit Forderungen nach Ausdehnung der Asylgründe oder grundsätzlicher globaler Freizügigkeit wird von Flüchtlingsinitiativen oder von Teilen der Grünen die Konkurrenz um knappe Güter einfach hinweggeföhrt.⁶⁵ Die Forderung z. B. nach mehr sozialverträglichem Wohnraum für Zuwanderer ist leicht gestellt, wenn man nicht dafür zuständig ist, ihn zu requirieren. Die Aufwendungen in Europa für Tausende von "Wirtschaftsflüchtlingen" ohne Asylanspruch belaufen sich inzwischen auf ein Vielfaches dessen,

61 Frisch und frech dazu Christian Bommarius, Neue Rechte für neue Bürger, Kursbuch Heft 107 (März 1992), S. 8-18.

62 Vgl. Roland Tichy, Ausländer rein! Warum es kein "Ausländerproblem" gibt, 2. Aufl., München 1990, S. 28 ff.

63 SZ vom 4.2.1992, S. 64 ("Selbst Zwillinge ungleich behandelt").

64 FR vom 8.8.1991.

65 Vgl. etwa den Kommentar von Norbert Kostede zum Parteitag der "Grünen", Die Zeit Nr. 22 vom 22.5.1992, S. 7: "Welches Verständnis der Linke Flügel der Umweltpartei von 'radikal offenen Grenzen' hat, läßt sich in dem philanthropischen Motto 'Seid umschlungen, Millionen' zusammenfassen. Nicht nur politisch Verfolgte oder Kriegsflüchtlinge sollen aufgenommen werden - was selbstverständlich ist -, sondern alle Menschen, die den Hungerkatastrophen und Wirtschaftskrisen in aller Welt zu entkommen versuchen, haben nach diesem Verständnis ein Einwanderungsrecht für die Bundesrepublik. Wohlgernekt alle, nicht nur - wie die Realisten vorschlugen - jährlich zu bestimmende Quoten ausländischer Arbeitsimmigranten."

was den Vereinten Nationen weltweit für die Unterstützung von Millionen "echter" Flüchtlinge zur Verfügung steht. Der Ausländerfeindlichkeit wird eine Ausländerfreundlichkeit gegenübergestellt, die die realen sozialen Konflikte und die organisierte Kriminalität oder die Elendskriminalität nicht wahrhaben will. Schließlich wird die Toleranz der Bevölkerung gegenüber der Ausweitung von Multikulturalität überschätzt, jedenfalls des Teils der Bevölkerung, der die konkreten Integrationsleistungen vor allem erbringen muß. Gerade in der Ausländerfrage verläuft die Solidarität umgekehrt zur Klassenlage: besonders asylfreundlich sind die, die es sich materiell und intellektuell leisten können.⁶⁶

Beiden Lagern geht es darum zu dokumentieren, wer die besseren Deutschen sind. Rechte wollen eher am monokulturellen Nationalstaat festhalten, den es nicht mehr gibt - im strengen Sinne nie gegeben hat -, und Linke klammern sich eher an das Fremde, "um mit den Traditionen im eigenen Lande nichts mehr zu tun haben zu müssen".⁶⁷ Und so kommt es zu einer Polarisierung mit "einschnappenden Reflexen"⁶⁸ aus der immer noch unbewältigten Vergangenheit. Den Rechten die Aussiedler, die die Linken nicht mögen, und den Linken die Asylbewerber aus der Dritten Welt, die die Rechten nicht mögen. CDU/CSU und SPD schieben sich gegenseitig die Verantwortung für die Gewalt zu, ohne zu merken, was sie selbst mitinszenieren. Artikel 116 soll bleiben, auch wenn das Aussiedlungsverfahren inzwischen fast ebensoviele schäbige bürokratische Hindernisse enthält wie der Anerkennungsweg beim Asyl.⁶⁹ Und Artikel 16 soll nicht verändert werden, auch wenn die SPD seit Jahren daran mitgewirkt hat, die Asylpraxis Stück für Stück auszuhöhlen, und SPD-Kommunalpolitiker schnell nach anderen Nutzungsformen suchen, wenn Abgesandte aus den Landeshauptstädten leerstehende Objekte als Asylbewerber-Unterkunft ins Auge fassen. Die Asyldebatte ist eine Scheindebatte: Es geht schon lange nicht mehr darum, ob Asyl oder nicht, sondern um "nicht zu viel Asyl".⁷⁰

66 Mit zunehmender Bildung steigt die Akzeptanz gegenüber Ausländern. Eine überdurchschnittlich starke Distanz zeigen Arbeiter, eine große Zahl von Ausländern wird am ehesten von leitenden Angestellten und Beamten akzeptiert. Vgl. ipos (Institut für praxisorientierte Sozialforschung), Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik 1990 in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR, Mannheim o. J., S. 7, 42-45 und dies., Einstellungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik 1991 in Deutschland, Mannheim o. J., S. 9, 54-60.

67 Thomas Schmid, Multikulturelle Gesellschaft - großer linker Ringelpiez mit Anfassen, in: Bade (Anmkg. 54), S. 157-160, das Zitat S. 159. (Der Artikel ist zuerst erschienen in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 36, 6 (1989), S. 541-546.

68 Diesen Begriff habe ich aus Bodo Morshäusers Roman-Essay, Hauptsache Deutsch, Frankfurt 1992, übernommen. Nach Morshäuser erfolgt die Problembenennung (in dem Essay geht es um die "Aufklärung" einer Gewalttat) nicht im Dienste einer Lösung, sondern im Dienste der Problemverlagerung auf den politischen Gegner, immer vor dem Hintergrund der deutschen Vergangenheit, die von beiden Seiten instrumentiert wird. Morshäuser sieht in der Verleugnung und in den Abwehrformen des Rechtsextremismus, in der zu starken Bindung wie der extremen Bindungslosigkeit an Deutschland, Reflexe auf die gemeinsame Vergangenheit und die gemeinsam verleugnete Verstrickung.

69 Vgl. dazu: Der Spiegel 14/92 vom 30.3.1992, S. 95 f. ("Deutsches Volkstum") und SZ vom 18.3.1992 ("In Englisch das Deutschtum belegen. Indirekte Quotierung bei Übersiedlung Rußlanddeutscher").

70 Vgl. dazu Victor Pfaff, Die Scheindebatte, in: Nirumand (Anmkg. 46), S. 170-192. In der Analyse stimme ich mit Pfaff überein, meine Schlußfolgerungen sind nicht notwendigerweise dieselben.

4. Perspektiven und Empfehlungen

Die neue Migration steckt voller Paradoxien. Sie bringt unter Entwicklungsgesichtspunkten kaum eine Entlastung, die armen Länder geben nur einen ganz geringen Teil ihres Bevölkerungsüberschusses ab. Und die Industriestaaten wehren heute Menschen ab, die sie morgen brauchen werden. Selbst wenn das Boot voll zu sein scheint oder Engpässe nicht zu übersehen sind: die Alteingesessenen in Europa werden nicht nur relativ, sondern absolut immer weniger und ihre Altersstruktur wird immer ungünstiger für die Rentenfinanzierung. Aber gerade wenn man den Zuwanderern und den Asylsuchenden ein menschenwürdiges Leben ermöglichen will, muß der Zustrom begrenzt und gesteuert werden. Es bedarf keiner großen prophetischen Gabe um zu erkennen, daß die ethnischen Konflikte auch in unserer Gesellschaft eher zunehmen werden. Insbesondere dann, wenn "Integrationsprobleme der Zugewanderten mit innergesellschaftlichen Desintegrationsproblemen der Ansässigen zusammenfallen".⁷¹

Doch wer ein "grand design" für die Steuerung verspricht, der/die wird bald von der Realität eingeholt werden. In einer Welt, die rapide zusammenwächst und damit immer durchlässiger wird und in der die Überlebens- und Wohlfahrtschancen extrem ungleich verteilt sind, wird der Migrationsdruck anhalten. Kontrollen können die Wanderungsbewegungen beeinflussen, aber nicht stoppen. Wie die Erfahrung zeigt, führen Einwanderungsquoten z. B. bei entsprechendem Migrationsdruck dazu, daß die Zahl der illegalen Einwanderer steigt. Außerdem sind die Quoten meist an den Interessen der einheimischen Wirtschaft orientiert. Für die armen Länder kann das bedeuten, daß eher die qualifizierten Arbeitskräfte abgezogen werden.⁷²

Gerade wegen der Quotierung können Einwanderungsgesetze auch die Asylfrage nicht lösen, es sei denn, man macht aus dem Asyl ein selektives Gnadenrecht. Wenn an der Asylgewährung festgehalten werden soll, dann könnte eine Einwanderungsquote den Asylweg allenfalls entlasten, weil den sogenannten Armutsflüchtlingen eine andere Möglichkeit des Zugangs eröffnet würde. Dann muß aber auch ehrlich über die heimliche Asylquotierung durch Zugangsbeschränkungen diskutiert werden. Wieweit soll Menschen, die potentiell politisch Verfolgte sind, aktiv der Zugang zur Antragstellung ermöglicht, erleichtert oder erschwert werden? (Wenn man wirklich verfolgt ist, kommt man z. B. nicht so leicht an ein Visum heran.)

Man müsse vor allem die Fluchtursachen bekämpfen, sagen die Migrations-Experten. Das ist zweifellos richtig. Die Industriestaaten tragen auf vielfältige Weise zu den heutigen Migrations- und Fluchtbewegungen bei: durch die Machtverteilung in der Weltwirtschaft, durch die privilegierte (und umweltschädliche) Nutzung von Ressourcen, durch das "Auf-laden" von Regionalkonflikten mit Waffenlieferungen. Andererseits hat der real existierende Problemdruck in Osteuropa, in den GUS-Ländern und in der Dritten Welt Dimensionen erreicht, die wenig Hoffnung auf schnelle Verbesserungen lassen. Selbst wenn alle Industrie-

71 Wilhelm Heitmeyer, Herrscht nun Ruhe nach dem Sturm?, in: taz journal (Anmkg. 44), S. 70.

72 Zu den Paradoxien vgl. Grete Brochmann, "Fortress Europe" and the Moral Debt Burden: Immigration from the "South" to the European Community, Cooperation and Conflict XXVI, 4 (1991), S. 185-195.

staaten sich sofort intern und untereinander auf eine vernünftige Umwelt-, Entwicklungs- und Wachstumspolitik sowie auf eine grundlegende Reform der Weltwirtschaftsordnung verständigen und keine einzige Pistole mehr ausführen würden: am Migrationsdruck würde sich - jedenfalls kurz und mittelfristig - kaum etwas ändern.

Entwicklung fördert zunächst einmal die Mobilität und ist selbst eine Voraussetzung für Migration. (Die ganz armen Menschen kommen nicht.) Diktaturen fallen nicht einfach, wenn man sie schneidet; ethnische Konflikte hören nicht auf, wenn man keine Waffen mehr liefert und mehr Entwicklungshilfe verspricht. Bevölkerungswachstum und soziale Misere in vielen Ländern blieben auch bei veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine schwere Belastung für Entwicklung. Zwangs- oder gar Gewaltmaßnahmen gegen Regime bzw. verfeindete militarisierte Gruppen, die massenhaft Flüchtlinge produzieren, sind schwer durchzusetzen und unter Umständen kontraproduktiv.

Es gibt kein "grand design", aber Chancen für ein pragmatisches und halbwegs humanitäres "Sich-Durchwursteln". Dazu müssen zunächst einmal die wichtigsten Problemfelder unterschieden und bestimmt werden. Diesen Problemfeldern sind dann Strategien zuzuordnen. Ich sehe im Anschluß an eine Reihe von Beiträgen⁷³ im wesentlichen drei solcher Problemfelder: 1. die Gewaltproblematik, 2. die Integrationsproblematik, 3. die Steuerungsproblematik. Alle drei Problemfelder kreuzen sich in der Migrations- und Asylfrage, sie haben aber ihre eigene Dynamik. Auch ohne die neuen Migrationsschübe wäre die zunehmende Gewaltbereitschaft, wären zunehmende Gewalttaten von Jugendlichen ein Problem, sie würden nur anders ausagiert. Die Aufgabe der Integration der schon lange hier lebenden "Ausländer" stellt sich seit langem, sie wird durch die veränderte Gesamtlage nur noch dringlicher.

Die Grundzüge der politischen Strategie sind entlang dieser drei Problemfelder zu entwickeln. Grundlage für alles weitere muß die entschiedene Verteidigung des Rechtsstaates gegen Gewalt bleiben, wobei für die Entschiedenheit und für die Gegenmittel nicht ethnische Unterschiede, sondern Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit maßgebend sind. Der Schutz gefährdeter Personen und die Vereitelung bzw. Verfolgung von Gewalttaten setzen einen funktionierenden Polizei- und Justizapparat voraus. Damit ist es freilich nicht getan. Ohne eine Bearbeitung der sozialen Deklassierung und kulturellen Entfremdung, der Polarisierung im eigenen Land, werden die Aussichten auf eine sozialverträgliche Integration derjenigen Zuwanderer, die wir schon eingeladen oder aufgenommen haben bzw. noch einladen oder aufnehmen wollen, weiter sinken. Zur Gewaltprävention gehört aber auch die Veränderung des politischen und sozialpsychologischen Umfeldes: habituellen Ressentiments sind Aufklärung über Migrationsursachen und Möglichkeiten empathischer Revision entgegenzusetzen. Bei allem notwendigen Verständnis für soziales und psychisches Elend als Ursachen von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit steht noch ein anderer Zusammenhang

73 Vgl. dazu auch Peter Schneider, Wer hier die Fremden sind. Über den Ausländerhaß in Deutschland, Die Zeit Nr. 2 vom 3.1.1992, auch abgedruckt in Nirumand (Anmkg. 46), S. 91-99.

zur Diskussion: die "Dominanzkultur", die sich in allen westlichen Industrienationen etabliert hat.⁷⁴

Bei der Integration geht es vorrangig um die Verbesserung der Lage der schon hier lebenden Einwanderer. Das heißt z. B. endlich ein neues Staatsbürgerrecht (auch für Menschen, die nicht aus EG-Ländern kommen), das ihnen bei verfestigtem Aufenthalt die Einbürgerung erleichtert und die institutionelle Diskriminierung beendet. Zu den dringenden Veränderungen zählt ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Frauen, unabhängig vom Ehemann. Außerdem wäre über ein Antidiskriminierungsgesetz zu diskutieren.

Was die Steuerung der Migration betrifft, so sind als erstes die Blockaden aus der politischen Polarisierung zu überwinden. Die vorgesehenen Ergänzungen des Artikels 16, 2 des Grundgesetzes wären keineswegs jene große Kurskorrektur, die die einen versprechen, die anderen befürchten. Die Abschwächung des Anspruchs auf Einzelfallprüfung ist im Grunde nur die pragmatische Konsequenz aus der historischen Tendenz zur Massenfluchtbewegung und im übrigen eine Konsequenz, die sich im weiteren Vollzug der westeuropäischen Integration und der Kooperation mit Osteuropa ohnedies durchsetzen wird. Der Asylweg sollte außerdem, das schlagen Rechtsexperten immer wieder vor, durch Regelungen für eine befristete Aufnahme von Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten entlastet werden. Für diese Flüchtlinge wie für die Migrations- und Flüchtlingspolitik insgesamt sind europäische Absprachen und Vereinbarungen (Aufnahmekriterien, Verteilung, Lastenteilung) erforderlich. In der Bundesrepublik steht außerdem der Art. 116 des Grundgesetzes zur Revision an, mit ihm das Bundesvertriebenengesetz. Das kann bedeuten, daß die Nachkommen deutscher Siedler nach einer Karenzzeit als Einwanderer behandelt werden.

Schließlich sollten die Planungs- und Entscheidungsprozesse neu organisiert werden. Die Migrationsproblematik ist der "low politics"-Perspektive entwachsen. Sie hat ein Gewicht gewonnen, das sie mit den klassischen Feldern der Außenpolitik auf eine Stufe stellt, und sie ist inhaltlich nicht mehr von Themen wie Weltumweltpolitik, Außenhandelspolitik-Entwicklungspolitik-Weltwirtschaftsordnung, internationale Rüstungskontrolle-Waffenhandel-Proliferation-kollektive Sicherheit zu trennen. Eine langfristige Migrationspolitik muß Strategien der Einwanderung und Strategien der Fluchtursachenminderung formulieren. Das setzt voraus, daß sie als "Querschnittsaufgabe" im Rahmen nicht nur einer europäischen, sondern einer globalen Friedenspolitik begriffen wird.

Aber weder mit der "europäischen Lösung", die auf sich warten lassen wird, noch mit der "Bekämpfung der Fluchtursachen" sind schmerzhaft Einsichten und Entscheidungen zu umgehen.

74 Vgl. dazu Birgit Rommelspacher, Nationale Identität und Größenwahn, in: Bruno Schoch (Red.), Deutschlands Einheit und Europas Zukunft, Friedensanalysen 26, Frankfurt 1992, S. 97-119, 117 f.

ISBN 3-928965-05-0