

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Albert Mühlum

Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten
Globale und nationale Dilemmata

Volker Ronge

Ost-West-Wanderung nach Deutschland

Arne Gieseck/Ullrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz

Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte
der Zuwanderung in die Bundesrepublik

Horst Afheldt

Sozialstaat und Zuwanderung

Joachim Becker

Die Städte sind überfordert
Kommunale Erfahrungen mit Asylbewerbern

B 7/93

12. Februar 1993

Albert Mühlum, Dr. phil., geb. 1943; Professor für Soziologie und Sozialpolitik an der Fachhochschule Heidelberg, Fachbereichsleiter Sozialarbeit; Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Sozialarbeit.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit E. Kemper) Rehabilitation in Berufsförderungswerken, Freiburg 1992; (Hrsg. zus. mit H. Oppl) Handbuch der Rehabilitation, Neuwied u. a. 1992.

Volker Ronge, Dr. rer. pol., geb. 1943; Dipl.-Politologe; seit 1982 Professor für Allgemeine Soziologie an der Bergischen Universität Wuppertal.

Veröffentlichungen u. a.: Von drüben nach hüben. DDR-Bürger im Westen, Wuppertal 1985; (Hrsg.) Berufliche Integration ausländischer Flüchtlinge, Wuppertal 1986; (Hrsg.) Der institutionelle Kontext der Sozialarbeit mit Flüchtlingen, Wuppertal 1989; Die Einheit ist erst der Anfang. Soziologische Lehren aus der Übersiedlerbewegung für die deutsch-deutsche Integration, Wuppertal 1991.

Arne Gieseck, Dipl.-Ökonom, geb. 1959; wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Konjunktur“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen.

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit H. Schulte-Mattler) Internationaler Protektionismus auf Finanzmärkten, in: Bank Archiv, 37 (1989); Krisenmanagement in der Stahlindustrie, 1993 (i. V.).

Ullrich Heilemann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Vorstand Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, und Privatdozent an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Zur Prognosegüte ökonometrischer Konjunkturmodelle für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981; Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Lohndynamik 1991 (i. V.).

Hans Dietrich von Loeffelholz, Dr. rer. pol., geb. 1947; Leiter der Forschungsgruppe „Öffentliche Finanzen und Steuern“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Standortqualität der Bundesrepublik in steuerlicher Hinsicht, in: RWI-Mitteilungen, 40 (1989); Der Beitrag der Ausländer zum wirtschaftlichen Wohlstand in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Politische Bildung, 29 (1992).

Horst Afheldt, Dr. jur., geb. 1924; 1960–1970 Geschäftsführer der Vereinigung deutscher Wissenschaftler, danach Studien über friedenspolitische und ökonomische Grundprobleme am Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen, Starnberg; zur Zeit Gast am Starnberger Institut zur Erforschung globaler Strukturen und Krisen.

Veröffentlichungen u. a.: Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln, München 1976; Defensive Verteidigung, Reinbek 1983; Der Konsens. Argumente für die Politik der Wiedervereinigung Europas, Baden-Baden 1989.

Joachim Becker, Dr. jur., geb. 1942; Oberbürgermeister der Stadt Pforzheim.

Veröffentlichungen u. a.: Erfolg im Wahlkampf, München 1988; (Mitautor) Die verdrossene Gesellschaft, Düsseldorf 1993; zahlreiche Essays zu politisch-historischen Themen.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

– Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

– Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

– Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten Globale und nationale Dilemmata

I. Einleitung

Das politische System der Bundesrepublik steht vor der vielleicht größten Herausforderung seiner jungen Geschichte. Und das Bild der Deutschen droht sich erneut zu verdunkeln. Die Ausländerfrage ist – neben den Anpassungsproblemen von Ost und West – zur wichtigsten Frage der Politik geworden. Sie scheint sich derzeit unvermeidlich auf das Thema „Asyl“ zu verengen. „Hoyerswerda“ und „Mölln“ sind Symbole dafür und gleichzeitig Menetekel einer Entwicklung, die an die Grundfeste unserer Gesellschaft rührt. Zumal die Übergriffe dort nur die Spitze eines Eisbergs sind: Radikalisierung, Brutalisierung und Haß als Merkmale einer ausgeprägten Xenophobie, die nicht nur das Zusammenleben im Innern, sondern auch die Beziehungen zu den Nachbarstaaten im höchsten Maße belasten.

Mit dieser Erkenntnis scheint die Übereinstimmung der Demokraten und der politischen Klasse der Bundesrepublik aber auch schon erschöpft zu sein. Sowohl die Erforschung der Gründe für die tatsächlich exponential wachsende Zuwanderung als auch die Ursachenforschung des Fremdenhasses liegen weithin im argen. Die Reaktionen der Zeitgenossen, einschließlich der Politiker, sind dementsprechend von Unsicherheit, Angst und Abwehr geprägt. Die daraus folgenden Irritationen – z. B. der Streit um Asylrecht und Einwanderungspolitik – fördern aber wiederum das irrationale Verhalten frustrierter Gruppen. Ressentiments und Reaktionen schaukeln sich hoch. Diese zirkulären Prozesse beziehen ihre Dynamik zu einem wesentlichen Teil aus dem Streit der politischen Parteien, die lieber den „Schwarzen Peter“ weiterspielen, statt gemeinsam Problemlösungen zu suchen.

Die Ursachen der Paralisierung staatlichen Handelns sind gewiß vielschichtig. Zu einem wesentlichen Teil aber gründen sie in dem Dilemma, den humanitären Selbstanspruch immer weniger mit der sozioökonomischen Realität zur Übereinstim-

mung bringen zu können – und zwar innerstaatlich wie auch weltweit. Erstaunlicherweise beschränkt sich die öffentliche Diskussion dabei fast ausschließlich auf binnenstaatliche Aspekte, obwohl der Problemdruck von außen kommt. Diesen Druck individuell und in seinem globalen Zusammenhang zu verstehen, d. h. auch, „mit den Augen der anderen“ zu sehen, ist Anliegen dieses Beitrags. Nur so können die „Optionen der Armen“ und die „Reaktionen im Wohlstandsstaat“ verstanden werden – als Vorbedingung für eine Versachlichung der Diskussion und für erträgliche Lösungen.

II. Das Fremde in uns und um uns

Ausländer sind offenbar nicht gleich Ausländer¹, wie die Einschätzung aller Mitbürger zeigt, die z. B. auf Urlaubsreisen fremde Kulturen erleben und dennoch zu Hause an fremden Bräuchen Anstoß nehmen. Deshalb erreicht der hinter sinnige Slogan „Jeder ist Ausländer – fast überall“ keineswegs alle Adressaten. So sehr alle Bestrebungen, dem anderen mitmenschlich zu begegnen und das Fremde anzunehmen, zu begrüßen sind, bleibt doch ein tiefgründiger Vorbehalt.

1. Angst vor dem Fremden

Der Grund für die Abwehr des Fremden mag ebenso sehr in der stammesgeschichtlichen Entwicklung liegen, wie in der Verhaltensunsicherheit, die uns das Unbekannte beschert. Trotzdem kann es verwundern, daß z. B. die Probleme der Ausländerbeschäftigung in Deutschland heute fast wie vor 100 Jahren diskutiert werden, auch wenn sich Begriffe und Problemschwerpunkte geändert haben. Waren es vor der Jahrhundertwende die

1 Vgl. K. J. Bade (Hrsg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München 1992; U. Knight/W. Kowalsky, *Deutschland nur den Deutschen? Die Ausländerfrage im internationalen Vergleich*, Erlangen 1991; F. Blahusch, *Zuwanderer und Fremde in Deutschland*, Freiburg 1992.

„Ruhrpolen“ im Bergbau und die „Wanderarbeiter“, danach die „Fremdarbeiter“ der Weimarer Republik sowie die „Zwangsarbeiter“ im Nationalsozialismus, sind es später die „Gastarbeiter“ der Nachkriegszeit und heute die „ausländischen Arbeitnehmer“, an denen sich positiv die Integrationsbereitschaft, negativ die soziale Ablehnung der heimischen Bevölkerung studieren läßt². Tatsächlich gab es immer beides, wobei der Grad der Ablehnung offenbar mit der ethnischen und kulturellen Abweichung, also mit der zunehmenden Fremdheit, wächst.

Damit wäre ein erster *sozialpsychologischer* Erklärungsansatz angedeutet: Angst vor dem Unbekannten, Fremden, die immer auch Angst vor dem verborgenen Fremden im Menschen selbst und Angst vor dem eigenen Fremdwerden und dem Identitätsverlust, z. B. in Form der Vereinsamung, ist (Elie Wiesel). Nicht zufällig wird die Aggression gegen Andersartige fast immer in Gruppen ausagiert – von Personen mit beschädigter Identität, denen die Gruppe Stütze und Halt in einer bedrohlich erlebten Welt verspricht. Dazu muß allerdings das Opfer zum Täter, die Gewalt zur befreienden Tat umdefiniert werden – wie Pogrome und Terror aller Zeiten zeigen, einerlei, mit welcher ideologischer Verbrämung oder politischer Farbe auch agiert wurde.

Weitere Ursachen sind offensichtlich eine schmerzlich empfundene gesellschaftliche Benachteiligung (Frustrations-Aggressions-Hypothese) und eine prekäre wirtschaftliche Lage. Die Diskussion um Ausländerbeschäftigung wurde immer dann heftiger, wenn die eigene „Wohlstandsfestung“ bedroht schien³ – ein Zusammenhang, der in *sozioökonomischen* Erklärungsansätzen berücksichtigt wird.

Schließlich läßt sich das latente Mißtrauen allem Fremden gegenüber unter bestimmten Bedingungen aber auch instrumentalisieren und demagogisch ausbeuten und tritt dann in der extremsten Form als Xenophobie oder Fremdenhaß auf⁴, was am ehesten *soziopolitisch* zu erklären wäre. Die theoretischen Deutungen sollen hier jedoch nicht

2 Vgl. U. Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter, Berlin – Bonn 1986.

3 Vgl. K. Pröbsting, Wohlstandsfestung oder multikulturelle Gesellschaft?, in: Arbeit und Sozialpolitik, (1992) 1–2, S. 44–51.

4 Vgl. L. Hoffmann/H. Even, Soziologie der Ausländerfeindlichkeit. Zwischen nationaler Identität und multikultureller Gesellschaft, Weinheim – Basel 1984; K. Möller, Von „normaler“ Ausgrenzung bis zu rigorosem Fremdenhaß. Formen der Xenophobie, in: Sozialmagazin, (1992) 7–8.

weiter verfolgt werden. Viel mehr interessieren die tatsächlichen Integrationsleistungen, die auch in unserer jüngeren Geschichte belegt sind.

2. Ausländer in Deutschland – Deutsche im Ausland

Eine gelungene soziale Integration setzt die Bereitschaft zum Zusammenleben und gegenseitige Akzeptanz voraus, sowohl im kleinen, überschaubaren Lebenskreis oder Soziotop, wie Nachbarschaft, Arbeitsstätte, Stadtteil und Gemeinde, als auch in makrosozialen Zusammenhängen, wie Gesetzgebung, Politik und öffentlicher Meinung. Oft zitiertes Beispiel für die erfolgreiche Eingliederung auch großer Zahlen von Menschen ist die Flüchtlingspolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit. Zwischen 1945 und 1950 flohen schätzungsweise 12 Millionen Menschen aus den ehemaligen Ostgebieten und angrenzenden sozialistischen Staaten nach Westdeutschland. Lebensmittelrationierung, Lastenausgleich, Wohnungsbewirtschaftung und Zwangszuweisung von Flüchtlingen auch in bestehende Privathaushalte waren einige politische Steuerungselemente, mit denen die gewaltige Aufgabe gelöst wurde. Ohne die Reibungen, Vorurteile und Anfeindungen zwischen Alteingesessenen und Zugereisten jener Zeit zu verharmlosen, kann insgesamt doch von einer gelungenen Integration gesprochen werden. Selbstverständlich aber waren die Rahmenbedingungen andere als heute, wobei die damalige gemeinsame Not und die Gemeinsamkeit in Sprache und Kultur besonders hervorzuheben sind⁵.

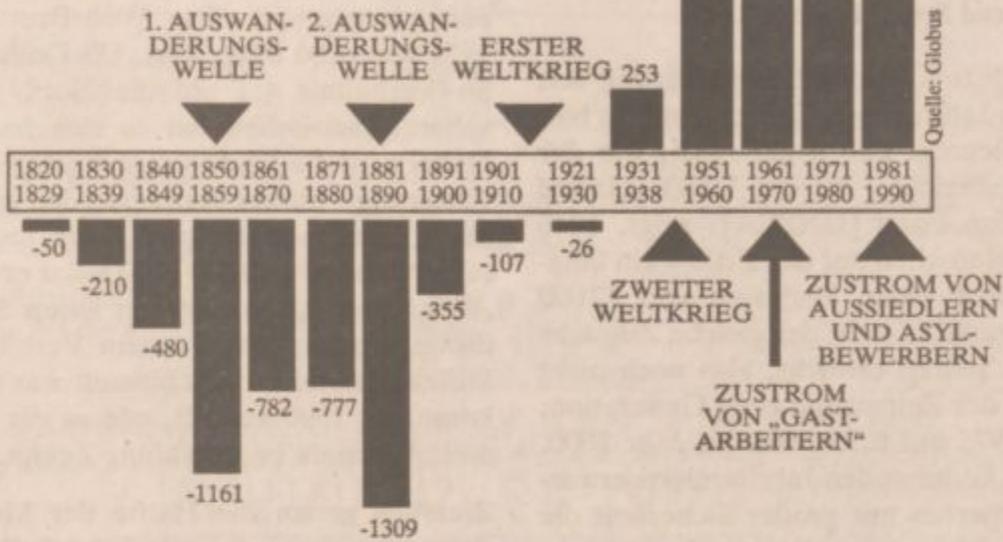
Um der sogenannten „Deuschtümelei“ zu begegnen, sei aber ausdrücklich darauf hingewiesen, daß in der jüngeren Geschichte Wanderungsbewegungen in beide Richtungen stattfanden⁶. Betrachten wir diese grenzüberschreitende Mobilität über einen längeren Zeitraum, zeigt sich für die letzten 150 Jahre überraschenderweise eine fast ausgeglichene Bilanz (vgl. Abbildung 1). Zwischen 1840 und 1900 wanderten per Saldo nahezu fünf Millionen Deutsche in zwei großen Wanderungswellen aus, vorzugsweise in Richtung USA. Allein in der Dekade 1881–1890 waren dies 1,3 Millionen Menschen. Ursachen waren im wesentlichen Armut

5 Die erstaunliche Erfahrung, daß in wirtschaftlicher Not größere Aufnahmebereitschaft als im Wohlstand besteht, ist nicht neu. Vielleicht hat der Volksmund recht, wenn er sagt: „Reichtum macht ein Herz schneller hart, als kochendes Wasser ein Ei.“

6 Vgl. K. J. Bade (Hrsg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderungen in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984.

Abbildung 1

Wanderungsbewegungen aus und nach Deutschland seit 1820 (Angaben in Tausend)



und Arbeitslosigkeit, also wirtschaftliche Gründe. Zwischen 1950 und 1990 betrug der „Wanderungsgewinn“ (Saldo aus Zuwanderung und Abwanderung) in umgekehrter Richtung etwa sechs Millionen Ausländer, die ebenfalls in zwei großen Wellen nach Deutschland kamen: Zunächst „Gastarbeiter“, dann deutschstämmige Aussiedler aus Osteuropa und Asylbewerber. Im letzten Jahrzehnt 1981–1990 betrug der Wanderungsgewinn 2,2 Millionen Menschen. Allein 1991 und 1992 kam eine weitere Million, was den steigenden Problemdruck erklären mag.

Zweierlei verdient dabei festgehalten zu werden:

1. Auf der Zeitschiene von 150 Jahren ergibt sich annähernd ein Gleichgewicht der Zu- und Abwanderungen;
2. Deutsche waren vor nicht allzu langer Zeit in einer ähnlichen Lage wie die heutigen „Wirtschaftsflüchtlinge“ – auf der Suche nach (Über-)Lebensmöglichkeiten in der Fremde. Allerdings nahmen sie dort nicht die Sozial- und Wohnungsämter in Anspruch, sondern bauten ein weitgehend menschenleeres Land auf. Überdies haben sich die Rahmenbedingungen dramatisch verändert: Das Wohlstands- und Zivilisationsgefälle zwischen aufnehmenden und abgebenden Staaten

steigt, d.h., die Kluft zwischen Arm und Reich sowie zwischen hochspezialisierten einheimischen Facharbeitern und ungelerten Zuwanderern wird ständig größer, außerdem finden die Wanderungsbewegungen auf einem ungleich höheren Niveau der (Über-)Bevölkerung statt. Schon deshalb müssen die weltweiten Zusammenhänge bei der Beurteilung der Migration und ihrer Folgen viel stärker einbezogen werden, als das bisher der Fall war.

III. Globale Trends

Wanderungsbewegungen können politisch, ökonomisch, ökologisch oder soziokulturell motiviert sein. Bei genauerer Betrachtung sind die Ursachen aber meist multifaktoriell, wie komplexe Wirkungsketten und globale Trends⁷ zeigen. Dabei ist von zwei Thesen auszugehen:

⁷ Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends. Daten zur Weltentwicklung, Düsseldorf 1991; W. Kernig, Welttrends 2000, in: Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ), (1992) 1, S. 1–48; M. F. Jischa, Herausforderung Zukunft, Heidelberg 1992.

- Der Nord-Süd-Konflikt steht noch am Anfang und wird mit Sicherheit zumindest das nächste Jahrhundert bestimmen.
- Die globalen Trends sind stochastische Prozesse, die kurzfristig überhaupt nicht und langfristig nur bei optimaler Abstimmung aller Beteiligten zu beeinflussen sind.

W. Kernig zeigt dies an aufschlußreichen Zeitreihen für die folgenden Variablen⁸.

1. Bevölkerung und Fruchtbarkeit

Das rasche Wachstum der Weltbevölkerung seit der Mitte unseres Jahrhunderts ist bekannt. Es hält weiter an, beschleunigt sich sogar noch, wie der Weltbevölkerungsbericht 1992 der UNO (United Nations Population Fund [UNPFA]) zeigt. 1940 lebten 2,2 Mrd. Menschen auf der Erde – ein langsamer Anstieg über einen Zeitraum von 12 000 Jahren seit der letzten Eiszeit; der gleiche Zuwachs wird heute in 25 Jahren erreicht, also noch nicht einmal innerhalb der Zeitspanne einer Generation: von 4,09 Mrd. 1975 auf 6,35 Mrd. im Jahr 2000. Für die Mitte des kommenden Jahrhunderts erwarten die UNO-Experten mit großer Sicherheit die Zahl von 10 Mrd. Menschen, also fast die Verdoppelung der heutigen Menschheit von 5,48 Mrd. Diese Entwicklung ist fast unvermeidlich, wie vor allem die Altersstruktur der Weltbevölkerung zeigt: Der gewaltige Geburtenzuwachs in der jüngsten Generation Asiens, Afrikas und Lateinamerikas bedeutet, daß dort 50–60 Prozent der Bevölkerung jünger als 18 Jahre sind, also in der nächsten Dekade ins gebärfähige Alter kommen. Das generative Verhalten in tropischen Zonen ist aber – im Gegensatz zu den nördlich-gemäßigten Zonen – kulturell seit Jahrtausenden durch Fruchtbarkeits-Stimulierung geprägt und deshalb außerordentlich resistent, wie viele gescheiterte Versuche zur Geburtenkontrolle zeigen. Im übrigen haben tatsächlich die Industriestaaten den Keim zur Überbevölkerung gelegt, seit sie mittels Medizin, Hygiene und Nahrungsmittelhilfe die Sterberaten der Dritten Welt drastisch senkten, während sich die hohen Geburtenraten nur langsam ändern. Das Ergebnis ist ein exponentielles Wachstum der Bevölkerung – z. B. in Indien, wo diese Störung der langfristigen Balance von hoher Geburten- und Sterberate die Zahl der Menschen in diesem Jahrhundert innerhalb von zwei Generationen schnell von 200 Millionen (1930) auf 400 (1960), 600 (1973) bis heute auf über 800 Millionen anwachsen

ließ – mit rasch weiter steigender Tendenz in Richtung einer Milliarde nach der Jahrtausendwende.

2. Sozialprodukt und Verteilung

Das Sozialprodukt und die Verteilung des Volkseinkommens klaffen im Nord-Süd-Vergleich ebenso weit auseinander wie das generative Verhalten, wobei die Zeitreihen ebenfalls exponentielle Trends zeigen. Auch hier verläuft die Bruchstelle entlang des Gegensatzes von Moderne versus Traditionalität, der im wesentlichen den Klimazonen entspricht. Das Welt-Bruttosozialprodukt 1975 von rund 6 000 Mrd. US-Dollar verteilte sich im Verhältnis 4:1 auf die Nord- und Südhemisphäre. Inzwischen hat es sich fast verdreifacht. Dabei wird die Kluft – gerechnet pro Kopf der Bevölkerung – immer breiter: In den westlichen Industriestaaten werden pro Kopf und Jahr durchschnittlich etwa 20 000 US-Dollar erwirtschaftet, in Afrika und Asien dagegen kaum 500 US-Dollar, dies entspricht global einem Verhältnis von 40:1. Differenzierter aufgeschlüsselt war das „Welt-Einkommen“ 1990 verteilt, wie es die Welt-Einkommenspyramide in Abbildung 2 zeigt.

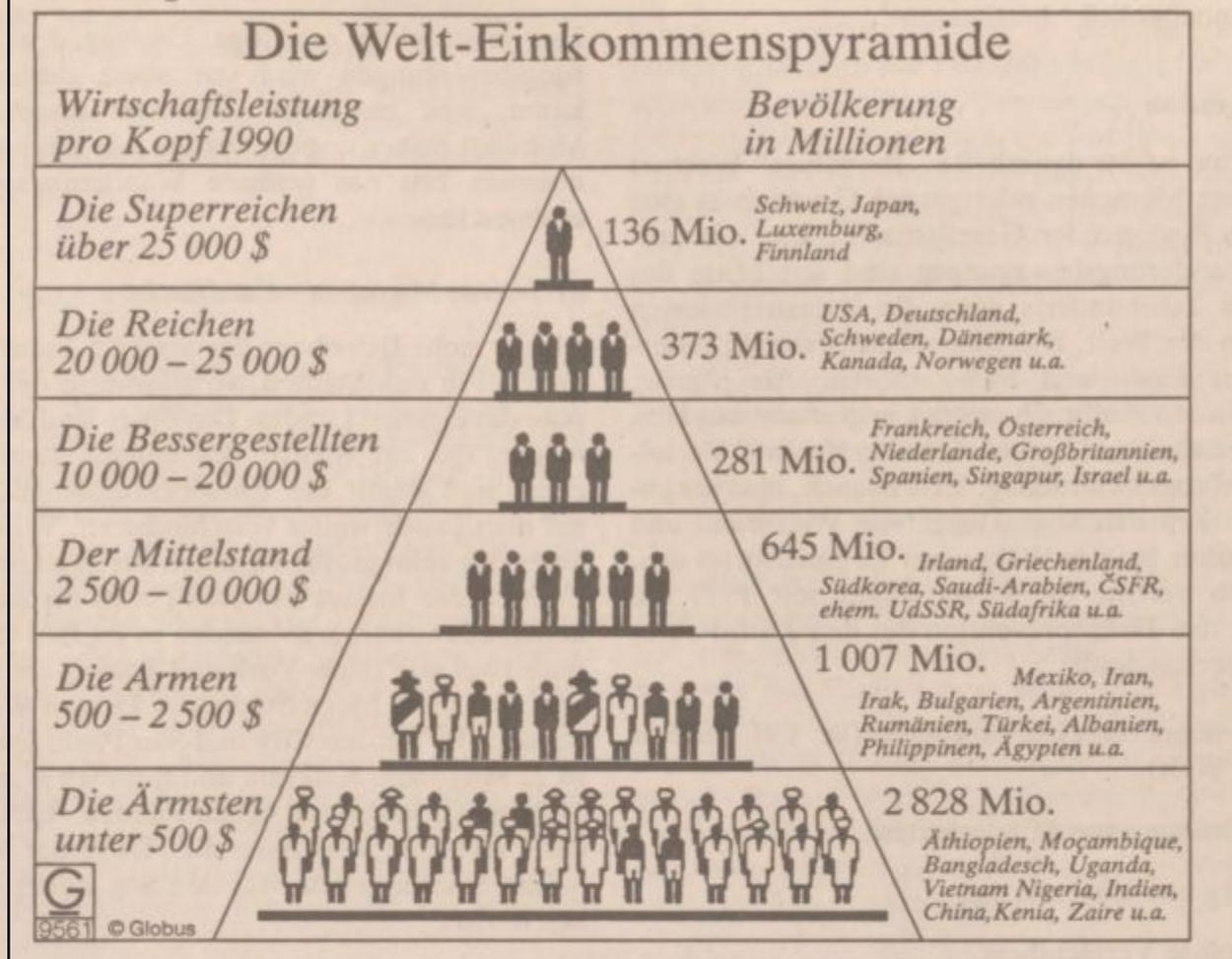
Ziemlich genau die Hälfte der Menschheit muß demnach mit weniger als 500 US-Dollar pro Kopf und Jahr auskommen. Dem stehen die „Superreichen“ gegenüber, die etwa drei Prozent der Weltbevölkerung ausmachen und über 25 000 US-Dollar pro Kopf verfügen.

3. Nahrung und Energie

Nahrung und Energieverbrauch spiegeln diese Ungleichgewichte ebenfalls wider. So beträgt der Pro-Kopf-Verbrauch von Getreide im Norden rund 1 000 kg, im Süden dagegen nur etwa 200 kg, in Afrika noch weniger. Der Hauptgrund für den hohen Verbrauch ist die Veredelung. Zur Produktion von Fleisch ist beispielsweise ein Verfütterungsfaktor von 5:1 realistisch. Ähnliche Relationen gelten für den Energieverbrauch in der Landwirtschaft, wo die Industriestaaten das Fünffache (USA) bis Fünfzehnfache (Japan) pro Hektar aufwenden, verglichen mit Entwicklungsländern wie Brasilien oder Indien. Tatsächlich aber wird die Benachteiligung erst dann ganz deutlich, wenn bei diesen Ungleichgewichten auch die für ökologische Faktoren typischen Kreisprozesse erkannt werden. Kernig illustriert dies so: Für die Nahrungsproduktion ist Kapitaleinsatz (Dünger, Maschinen) nötig, dafür Energie, diese wird noch überwiegend durch fossile Brennstoffe erzeugt, dabei wird CO₂ freigesetzt, welches zum Klimawandel beiträgt, der wiederum eine Verringerung der nutzbaren Böden

⁸ W. Kernig im „Fachgespräch zur Sozialarbeit“ der Fachhochschule Heidelberg am 9. April 1991.

Abbildung 2



(Versteppung, Überschwemmung) bewirkt. Reduzierte Anbauflächen aber bedingen wieder höheren Kapitaleinsatz, womit sich die Spirale auf einer höheren Stufe weiterdreht.

Wie lange die Erde das noch aushält, ist allerdings auch für die Wohlhabenden die Frage⁹. Die unmittelbaren Konsequenzen für die Armen sind jedenfalls offenkundig: nicht nur weitere Verarmung, sondern massenweise Verelendung und Verhungern. Konkret: In Süd-Asien werden zwischen 1975 und 2000 bis zu 20 Prozent der Bevölkerung verhungern, also jeder Fünfte – das sind mehr als 200 Mio. Menschen. In Afrika sind Somalia und Äthiopien von einem Massensterben in den Ausmaßen eines Genozids betroffen, der allerdings auch politisch bedingt ist.

Aufs Ganze gesehen werden die Reichen immer weniger, älter und noch reicher, mit immer mehr

Kapital und Technik; die Armen werden weltweit immer mehr, jünger und – relativ – ärmer, mit immer weniger Ressourcen und Wirtschaftskraft pro Person¹⁰. Die Konsequenzen lassen sich absehen.

IV. Migration und Migrationspotential

Auch wenn subjektiv meist zugestanden wird, „daß niemand seine Heimat ohne Not verläßt“, wird der enorme Wanderungsdruck in den Armutszonen von den Industriestaaten in der Regel unterschätzt oder verharmlost. Tatsächlich aber hat eine globale Völkerwanderung – vom Norden fast unbemerkt – schon begonnen. Sie wird sich

⁹ Donella und Dennis Meadows legten 20 Jahre nach dem weltweit verbreiteten Appell „Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit“ (Stuttgart 1972) nun eine aktualisierte Mahnung vor: Die neuen Grenzen des Wachstums. Letzte Chancen für das Überleben der Menschheit, Stuttgart 1992; vgl. auch A. Mühlum, Ökologie und Sozialarbeit, in: ZfJ, (1991) 7–8, S. 358–368.

¹⁰ Eine andere Auffassung vertritt J. H. Wolff, Zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 24–30. Danach hat die Ausdifferenzierung des Wohlstandes auch dort erheblich zugenommen. Die obige These behält ihre Richtigkeit aber für die bekannten Problemregionen.

noch dramatisch verstärken und immer mehr die „Weltinnenpolitik“ bestimmen¹¹.

1. Migration

Migration ist der dauerhafte, „freiwillige“ Wechsel einzelner Menschen oder ganzer Gruppen in eine andere Region oder Gesellschaft¹². Ziel der großen Wanderungsbewegungen sind seit Mitte des vorigen Jahrhunderts stets die industrialisierten Staaten der Welt. Die Migrationsforschung unterscheidet *Push*- und *Pull*-Faktoren. Als primär, d. h. für den Aufbruch aus der angestammten Heimat entscheidend, gelten Schubkräfte wie Verfolgung, Hunger und Krieg. Erst danach, also sekundär, wirken sich Sogfaktoren wie Wohlstand und Stadtkultur bei der Wahl eines Zufluchtsortes aus. Deshalb vertritt die UNO schon seit 1980 die These, daß Fluchtprävention bei den *Push*-Faktoren ansetzen muß:

- Menschenrechtsverletzungen (in 130 Staaten der Welt),
- Bedrohung von Minderheiten,
- Krieg und Bürgerkrieg,
- absolute Verelendung,
- wachsende Umweltprobleme (Wasserknappheit, Bodenerosion),
- wirtschaftliche Not und Perspektivlosigkeit (auch ohne direkte Existenzgefährdung).

Wie groß die Existenznot und wie komplex die Problemstruktur sind, die bewältigt werden müßten, ist angesichts dieser Faktoren klar. Gleichzeitig wird dabei aber auch deutlich, daß Wanderungsbewegungen *gesellschaftliche* Antworten auf Problemlagen und Herausforderungen sind und keineswegs bloß eine Summe individueller Entscheidungen. Schon deshalb ist eine Immigrationspolitik verfehlt, die die Asylfrage nur unter dem Aspekt der Einzelfallentscheidung behandelt.

¹¹ Diese Entwicklung realistisch einzuschätzen und zu benennen, ohne in Panikmache zu verfallen, ist nicht ganz leicht. Sprache und Sprachbilder spielen bei der politischen Meinungsbildung bekanntlich eine wichtige Rolle. Bezogen auf unser Thema vgl. M. Ritter, *Sturm auf Europa – Asylanten und Armutsfüchtlinge. Droht eine neue Völkerwanderung?*, München 1990.

¹² Vgl. A. Treibel, *Migration in modernen Gesellschaften*, Weinheim – München 1990; M. Wagner, *Räumliche Mobilität im Lebensverlauf. Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration*, Stuttgart 1989; K. J. Bade (Anm. 1).

2. Armutswanderungen intern und extern

Der jetzt schon gewaltige Umfang der Wanderungsbewegungen wird vor allem deshalb verkannt, weil bestimmte Binnenprozesse sozialer Mobilität bisher negiert werden, die zusammengenommen erst das gesamte Wanderungspotential erahnen lassen.

a) Interne Migration – Landflucht:

Immer mehr Bewohner der armen Länder suchen ihr Heil in den Städten, vorzugsweise der Metropole des eigenen Landes. Die Folge sind Mammutstädte, die auf Kosten des übrigen Landes wuchern und damit die Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Lande weiter verschlechtern. Waren 1960 unter den zehn größten Städten der Welt noch acht Zentren der Industriestaaten (sechs bis zehn Millionen Einwohner), so werden es im Jahr 2000 nur noch zwei sein (New York und Tokio), die übrigen acht sind dann Mega-Städte der Dritten Welt, von denen z. B. Mexico City und São Paulo jeweils bis zu 25 Millionen, Kalkutta und Bombay je sechzehn Millionen Einwohner haben werden. Erstmals in der Geschichte wird dann die Hälfte der Menschheit in Städten leben, was den Sog weiter verstärken dürfte.

b) Politische Migration – Verfolgung, Vertreibung:

Zu Recht gilt das 20. Jahrhundert als „Jahrhundert der Flüchtlinge“. Allein seit 1945 wurden 500 kriegerische Auseinandersetzungen gezählt, davon sind derzeit noch 70 virulent und neue kommen hinzu¹³. Die UNO (UNHCR = United Nations High Commissioner on Refugees) spricht derzeit von 17,2 Millionen politischer Flüchtlinge. Das sind allerdings nur grenzüberschreitend Flüchtende. Daß diese überwiegend in die unmittelbaren Nachbarstaaten fliehen, also ebenfalls in Entwicklungsländer (z. B. Afghanen, Kurden, Somali), wo sie wiederum den Verelendungsdruck verstärken, ist vielfach nicht bekannt. Politisch verfolgt und auf der Flucht innerhalb des eigenen Landes sind laut UN-Flüchtlingskommissar weltweit bis zu 100 Millionen Menschen – mit steigender Tendenz.

c) Ost-West Migration:

Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus und der Desintegration der früheren Sowjetunion wächst der Auswanderungsdruck auch dort. Nach EG-Umfragen dachten im Sommer 1992 etwa

¹³ Detailliert dazu F. R. Pfetsch (Hrsg.), *Konflikte seit 1945*, 5 Bde., Freiburg 1991.

13 Millionen Bürger daran, Zuflucht in Westeuropa zu suchen; neun von zehn Rußlanddeutschen, also mehr als zwei Millionen, wollen direkt nach Deutschland. Eine Verschärfung der Nationalitätenkonflikte und der Zusammenbruch der Volkswirtschaften ließen auch diese Zahlen noch erheblich steigen.

d) *Ökonomisch-ökologische Migration:*

Hierzu fehlen genauere Zahlen. Allerdings dürfte dies der größte Teil der legal und illegal nach Europa, Kanada und den USA Einwandernden sein, einschließlich der meisten Asylbewerber. Der UNFPA-Bericht spricht derzeit von einer Million Menschen, die pro Jahr formell einwandern, und einer weiteren Million, die offiziell Asyl beantragen. Schätzungen über illegale Zuwanderer gehen von einer weiteren knappen Million aus. Grundsätzlich gehören hierher aber alle, die unterwegs sind, weil sie für sich und ihre Familie im Herkunftsland keine Lebensperspektive sehen. Bei 1,156 Milliarden Menschen, die gegenwärtig in absoluter Armut leben, erwartet z. B. die Deutsche Welthungerhilfe „eine völlig neue Dimension“ des Flüchtlingsproblems – nicht zuletzt aus ökologischen Gründen.

Die Zahl der nichterfaßten Fluchtbewegungen läßt sich allerdings nur sehr schwer schätzen. Insgesamt geht das Internationale Komitee des Roten Kreuzes derzeit von rund 500 Millionen Menschen aus, die weltweit auf der Flucht sind – eine Zahl, die sich bis zum Jahr 2000 sogar verdoppeln könnte¹⁴. Gemessen an diesem Wanderungspotential ist die Zahl derer, die bisher in den Industriestaaten Aufnahme fanden, fast zu vernachlässigen – und dennoch sind die Zuwanderer hier schon *das* zentrale innenpolitische Problem¹⁵. Solange aber die Fluchtursachen nicht beseitigt sind, werden weder schärfere Gesetze noch Kontrollen der Wohlstandsgesellschaften den Aufbruch auf Dauer verhindern. Das heißt, daß selbst bei einer rigideren Durchführung der Asylverfahren der Problemdruck weiter zunehmen wird.

¹⁴ Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 7), S. 94f.

¹⁵ Daß die soziale Mobilität auch für die Auswandernden gewaltige Probleme mit sich bringt, ist eigentlich selbstverständlich, wird aber in der innenpolitischen Diskussion meist unterschlagen. Eine seriöse Betrachtung muß jedenfalls die psychosozialen Kosten beider Seiten berücksichtigen; vgl. H. Esser/J. Friedrichs (Hrsg.), *Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie*, Opladen 1990; W. Kälin/R. Moser (Hrsg.), *Migrationen aus der Dritten Welt*, Bern 1989.

3. Optionen der Armen

Angesichts der Existenznot in den meisten Entwicklungsländern kann die Migration im Weltmaßstab nicht überraschen. Erstaunlich ist eher, daß sie noch keine dramatischeren Formen angenommen hat, was vermutlich nur durch den Mangel an kollektiver Willensbildung in den Armutszonen und durch die räumlichen Entfernungen zu erklären ist. Schon auf mittlere Sicht haben die Armen wohl nur folgende Optionen:

Stilles Verhungern. So muß man das noch vorherrschende Verhalten deuten, das – trotz des täglichen Kampfes ums Überleben – in Schicksals ergebenheit ausharrt. Die Menschen in Somalia sind das derzeit traurigste Beispiel dafür.

Individueller Aufbruch. Die oben geschilderten Migrationsströme beruhen, trotz der großen Zahlen, auf individuellen Entscheidungen, die allenfalls von der Familie oder Sippe (auch materiell) gestützt werden. Selbst diese werden mit wachsender Quantität in eine neue Qualität umschlagen, zumal dann, wenn die Binnenmigration zur „Megapolis“ künftig nur als Zwischenschritt erfolgen sollte, um von dieser Basis aus den Weg in ein „gelobtes Land“ anzutreten.

Kollektiver Aufbruch. Eine völlig neue Dimension würde erreicht, wenn sich die Abwandernden organisieren, um gemeinsam Zuflucht in entwickelten Regionen zu suchen. Nur einen Vorgeschmack davon gab die Flucht einiger Tausend Albaner nach Italien – und die brutale Abwehr der dortigen Hafenbehörden.

Gewaltsame Aneignung. Die Anwendung organisierter Gewalt zur Erzwingung der Teilhabe ist bisher nur als Szenario beschreibbar, auch wenn es Anzeichen dafür gibt, daß politischer und religiöser Fundamentalismus mit dieser Zielsetzung erstarkt. Von Hungeraufständen bis hin zu militärischen Erpressungen oder Invasionen sind dann eskalierende Konflikte zwischen armen und reichen Ländern vorstellbar.

Vernichtungsstrategien. Bei anhaltender Abschottung einerseits und wachsender Hoffnungslosigkeit andererseits sind schließlich auch irrationale Reaktionen nicht auszuschließen. Der Gedanke an vollständige Ausrottung von Stämmen und Völkern, oder gar an Weltvernichtungstendenzen, mag weit hergeholt erscheinen. Die Gefahr globaler militärischer und ökologischer Katastrophen ist jedoch spätestens seit dem Golfkrieg offenkundig. Und die Vernichtung des Regenwaldes wäre z. B. eine furchtbare Waffe im Nord-Süd-Kampf.

Demgegenüber müssen die vermutlichen Folgen einer rapide zunehmenden Immigration in die Industriestaaten bedacht werden.

V. Immigrationsfolgen

Ich gehe von der These aus, daß eine vernünftige und ethisch vertretbare Einstellung gegenüber den Zuwanderern und den Immigrationsproblemen notwendig und eine angemessene politische Gestaltung möglich ist. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die öffentliche Diskussion versachlicht wird und die politischen Optionen klargelegt werden. Die Einigung der Parteien an der Jahreswende 1992/93 auf eine gemeinsame Lösung („Asylkompromiß“) ist zumindest ein Hoffnungszeichen. Unabhängig davon kann der Versuch einer Bilanzierung der Migrationseffekte bzw. der Immigrationsfolgen hier nur angedeutet werden: In sozioökonomischer Perspektive wäre dies ein Nutzen-Kosten-Vergleich, in soziokultureller Perspektive die Abwägung von Chancen und Schwierigkeiten des Zusammenlebens.

1. Die sozioökonomische Perspektive

Auch wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse im strengen (betriebswirtschaftlichen) Sinne nicht möglich ist, muß die Frage nach der Effizienz der Eingliederung von Ausländern gestellt werden. Dabei wären auf der *Kostenseite* unter anderem sowohl die Kosten für Administration (1992 ca. 8 Mrd. DM) und Alimentierung (1992 Sozialhilfekosten ca. 10 Mrd. DM) als auch die der notwendigen Infrastruktureinrichtungen aufzuführen. Ließen sich diese monetär noch recht gut zuordnen, sind die Verteilungsprobleme (z. B. Wohnungsmarkt) und Verdrängungsängste (z. B. Arbeitsmarkt) schon nicht mehr zu quantifizieren; ebensowenig die Effekte der Umweltbelastung, Übervölkerung und sozialen Spannungen.

Auf der *Nutzenseite* wäre festzuhalten, daß ausländische Arbeitnehmer in bestimmten Branchen unverzichtbar sind, zur Mehrung des Sozialprodukts beitragen, die Risikostruktur der Sozialversicherung (speziell der Rentenkasse) verbessern sowie entsprechend der Kaufkrafttheorie den Konsum stützen und die Konjunktur ankurbeln. Vieles davon ist quantifizierbar, nicht jedoch der Zugewinn an kultureller Vielfalt (z. B. Gastronomie) und die Korrektur der demographischen Entwicklung, insoweit Ausländer der Überalterung unserer Gesellschaft entgegenwirken. Das Rheinisch-West-

fälische Institut für Wirtschaftsforschung bilanziert in einer quantitativen Analyse die Folgen der Zuwanderung von Aussiedlern und Asylanten in den letzten Jahren positiv. Für 1991 werden dort (per Mehrbeschäftigung und Wachstumsimpulse) Steuer- und Beitragsmehreinnahmen von insgesamt 50 Mrd. DM errechnet. Dem stünden Leistungen an die Zuwanderer von 16 Mrd. und weitere 20 Mrd. DM zusätzlicher Staatsausgaben gegenüber, woraus sich eine Entlastung der öffentlichen Haushalte von gut 13 Mrd. DM ergibt. Auch wenn diese Rechnung nicht alle oben genannten Faktoren erfassen und auch nicht ohne weiteres für die kommenden Jahre fortgeschrieben werden kann, folgt daraus doch eine wichtige Erkenntnis für die öffentliche Meinungs- wie für die politische Willensbildung.

2. Die soziokulturelle Perspektive

Damit ist allerdings auch schon die soziokulturelle Perspektive angesprochen, die in der Perzeption unserer Zeitgenossen äußerst ambivalent ist. Die öffentliche Diskussion schwankt zwischen ängstlicher Abwehr und freudiger Zustimmung, was in der Polarisierung „Bedrohung der Identität“ versus „kulturautonome Integration“ Ausdruck findet¹⁶:

- Die Bedrohung der Eigeninteressen, der Verlust der prägenden Kraft gemeinsamer Geschichte und Kultur, die Angst vor sozialem Wandel und Beeinträchtigungen – all dies sind verbreitete Einstellungen von Bürgern, denen Berührungsängste und Abwehrhaltungen gegen fremde Einflüsse eigen sind, gekoppelt mit einer Tendenz zur generellen Problematisierung der Ausländerfrage. Leitbild ist der Nationalstaat. Ausländern wird allenfalls eine *Assimilation*, und zwar in begrenzter Zahl, zugestanden, mit der Konsequenz, die Kultur ihrer Herkunft abzulegen und in der Kultur des Gastlandes aufzugehen¹⁷.
- Dagegen wird die Chance eines soziokulturellen Pluralismus gesetzt, in dem die Vielfalt des Zusammenlebens von Menschen verschiedener Abstammung, Religion und Bräuche sich mit der Hoffnung auf Austausch, gegenseitige Be-

16 Vgl. A. Schulte, Multikulturelle Gesellschaft: Chance, Ideologie oder Bedrohung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23–24/90, S. 3–15; H. Esser (Hrsg.), Die fremden Mitbürger. Möglichkeiten und Grenzen der Integration von Ausländern, Düsseldorf 1983; C. Leggewie, Multi-Kulti: Spielregeln für die Vielvölkerrepublik, Nördlingen 1990.

17 Zur Problematisierung dieser Position vgl. A. Bayaz u. a. (Hrsg.), Anpassung an die Deutschen?, Weinheim-Basel 1984.

fruchtung und Bewahrung der unterschiedlichen Identitäten verbindet – mit einer Tendenz zur Romantisierung, ja Idealisierung des Fremden. Wanderungsbewegungen werden in diesem Sinne weniger als „Arbeitsmigration“, vielmehr als „Kulturmigration“ verstanden – entsprechend einem Leitbild internationaler Solidarität, dem zufolge die Kultur des Herkunftslandes auch im Aufnahmeland gleichberechtigt sein soll, als *kulturautonome Integration*¹⁸.

Dazwischen läßt sich eine vermittelnde Position finden, die auch ich vertrete. Sie geht von einem akzeptierenden Verhalten im Zusammenleben aus¹⁹, aber auch von der Einsicht, daß Angst und Abwehr nicht einfach wegdiskutiert werden können. Das xenophobe „Ausländer raus“ und das xenophile „Die Grenzen auf“ sind ohnehin nur zwei Seiten derselben Medaille eines politischen Fundamentalismus. Das bedeutet: „Multikulturelle Gesellschaft“ ist allenfalls die Vision einer fernen Zukunft, im Hier und Jetzt wäre schon ein tolerantes Miteinander von Ausländern und Deutschen ein lohnendes Ziel. Realistischerweise müssen dazu die ethisch-moralischen und kulturellen Werte des Aufnahmelandes den Rahmen bilden, innerhalb dessen den Zuwanderern möglichst große Freiräume für die Pflege ihrer kulturellen Identität bleiben.

Konkret bedeutet dies, daß es keinen gleichberechtigten Wettbewerb der Kulturen im Gastland geben kann, also z. B. nicht Kroatisch als gleichberechtigte Sprache neben Deutsch oder islamisches Recht neben dem Grundgesetz. Eine so verstandene Integration verlangt nicht nur Offenheit der aufnehmenden Gesellschaft, sondern auch eine gewisse Einordnungsbereitschaft der Hinzukommenden. Nur so läßt sich eine Überforderung der einheimischen Bevölkerung vermeiden und die Angst vor Überfremdung verringern, womit auch der Fremdenfeindlichkeit der Boden entzogen würde – immer vorausgesetzt, daß auch die sozialen und ökonomischen Bedrohungen reduziert werden. Ein solches Zusammenleben könnte dann auch als

18 So D. Oberndörfer, Vom Nationalstaat zur offenen Republik. Zu den Voraussetzungen der politischen Integration von Einwanderern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 21–28; S. Alber u. a. (Hrsg.), Multikulturelle Zukunft Europas, Graz 1990.

19 So beispielhaft schon H. Geissler (Hrsg.), Ausländer in Deutschland. Für eine gemeinsame Zukunft, 2 Bde., München–Wien 1982/83; vgl. auch die materialreiche aktualisierte Dokumentation von K. J. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992 (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung).

Offene Gesellschaft bezeichnet werden²⁰. Eine solche im Innern offene Gesellschaft erscheint jedoch nur möglich, wenn nach außen hin eine begrenzte und geregelte Zuwanderung erfolgt.

VI. Reaktionen im Wohlstandsstaat

Nicht ohne Grund wird in der jüngsten Auseinandersetzung von „Wohlstandsinseln“ (Johannes Dyba) gesprochen, die sich anschicken, „Wohlstandsfestungen“ zu werden. Tatsächlich aber sind die Reaktionen in Deutschland facettenreich. So spannt sich die politische Diskussion (und Aktion!) vom unverhüllten Ausländerhaß bis zur Idealisierung der Ausländer, ja bis zum Selbsthaß der Deutschen und wird deshalb gern simplifizierend in ein Rechts-Links-Schema gepreßt, dessen Koordinaten durch „Neonazis“ und „Antifaschisten“ definiert sind. Historisch wie ideologisch fehlt jedoch ganz offensichtlich die Verbindung zu den entsprechenden „Ismen“, und so fragt man sich, wem diese Polarithmetik eigentlich nützen soll. Da politische Extreme immer einen Gegenpol brauchen, scheint mir dies eher auf eine Instrumentalisierung des Phänomens hinzudeuten, zumal sich die Gewaltbereitschaft „rechter“ Skinheads von der „linker Autonomer“ kaum unterscheidet.

1. Meinungsklima und Sündenbockfunktion

Bedenklicher ist, daß sich eine Lagermentalität auch bei den Volksparteien entwickelte, für die der Streit um die richtige Ausländerpolitik und speziell um das Asylrecht²¹ mittlerweile eine zentrale Bedeutung gewann – mit Artikel 16 GG als Fetisch, an dem sich scheinbar *alles* entscheidet. Die (partei-)politische Inszenierung ist allerdings

20 Zur grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen – teils extremen – Positionen sei hingewiesen auf: H. Boehncke/H. Wittich (Hrsg.), Bunesdeutschland. Ansichten zu einer multikulturellen Gesellschaft, Reinbek 1991; J. Miksch (Hrsg.), Deutschland – Einheit in kultureller Vielfalt, Frankfurt 1991; S. Ulbrich (Hrsg.), Multikultopia. Gedanken zur multikulturellen Gesellschaft, Vilsbiburg 1991; J. Geier u. a. (Hrsg.), Vielfalt in der Einheit. Auf dem Weg in die multikulturelle Gesellschaft, Marburg 1991; K. J. Bade (Anm. 1, Anm. 19).

21 Die Forderungen nach Änderung oder Beibehaltung des Grundrechts auf Asyl werden noch immer mit missionarischem Eifer verfochten, auch wenn führende Vertreter der Parteien pragmatische Lösungen anstreben. Worin unterscheidet sich im übrigen Klaus Wedemeier (SPD), der 1991 den „Asylunterbringungsnotstand“ erklärte, von Bundeskanzler Kohl (CDU), der den „Staatsnotstand bei weiterhin ungebremster Zuwanderung“ kommen sieht? Vgl. auch H. Tremmel, Grundrecht Asyl. Die Antwort der christlichen Sozialethik, Freiburg 1992.

wiederum nur auf dem Hintergrund des Meinungsklimas und des Drucks der Öffentlichkeit zu verstehen, die seit 1989 ständig kritischer wurden – offenbar nicht einfach gegenüber Ausländern, wohl aber gegenüber Aussiedlern und insbesondere gegenüber „Asylanten“. Seitdem ist von einer wachsenden Ablehnung die Rede: Einer EMNID-Umfrage zufolge glaubte im Dezember 1991 weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung, daß Ausländer, die jetzt nach Deutschland kommen, die Arbeitslosigkeit der Deutschen verschärfen, und zwei Drittel waren der Meinung, „sie mißbrauchen die Leistungen unseres sozialen Systems“²².

Diese Entwicklung ist ganz offensichtlich von der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Problem der Angleichung der Lebensverhältnisse von Ost und West überlagert worden, was sich im Problemschwerpunkt der „Anti-Asyl-Bewegung“ in den ostdeutschen Bundesländern zeigt. Daran wird gleichzeitig deutlich, daß eben nicht undifferenziert von „den Reichen“ in den Industrieländern gesprochen werden kann. Arbeitslosigkeit und relative Armut sind auch hier anzutreffen – und die für den Selbstrespekt so wichtigen sozialen Vergleichsprozesse beziehen sich natürlich in erster Linie auf die eigene Gesellschaft. Damit stellt sich auch die Frage, welche Bevölkerungsteile die Last der Immigration vor allem zu tragen haben. Es sind jene, die ohnehin an den Rand gedrängt und von sozialen Einbußen bedroht sind. Sie müssen dann nicht nur die Konkurrenz der Zuwanderer fürchten, sondern finden in ihnen gleichzeitig einen Grund für die eigene Misere und die neuen „Underdogs“. Sozialpsychologisch gesprochen, werden so die Fremden in die klassische Funktion des Sündenbocks gedrängt, um das eigene beschädigte Selbstbild aufzuwerten.

2. Einstellungen und Einstellungswandel

Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Ausländern ist sehr facettenreich. So bereitet die Akzeptanz der schon länger hier Lebenden offenbar kaum Schwierigkeiten; neu Ankommende dagegen werden – zum Teil vehement – abgelehnt. Eine genauere Unterscheidung wäre jedoch nach Schichtzugehörigkeit, sozioökonomischer Lage, Branche und Region, aber auch nach Geschlecht und Lebensalter nötig²³. Gewaltbereitschaft gegenüber Fremden ist z.B. fast ausschließlich bei

männlichen Jugendlichen anzutreffen und wird nur zeitweise von aktuellen Ereignissen überlagert – wie im November 1992 unter dem Schock der Todesopfer von Mölln.

„Einstellung“ wird in der Sozialpsychologie als erlernte, relativ dauerhafte Wahrnehmungsorientierung verstanden, die eine positive oder negative Bewertung und Handlungsdisposition gegenüber Personen oder sozialen Objekten beinhaltet. Dabei wirken notwendig kognitive und affektive Komponenten zusammen, also z.B. Vorstellungen und Urteile über den Fremden, verknüpft mit positiven oder negativen Gefühlen. Dazu kommt die Handlungskomponente der Einstellung als eine bestimmte, wiederkehrende Tendenz des Handelns – in unserem Falle gegenüber Ausländern. Da die drei Einstellungskomponenten tendenziell gleichgerichtet sind, genügt meist *eine* negative Besetzung, z.B. ästhetische Ablehnung oder mangelndes Wissen oder Voreingenommenheit, um die gesamte Einstellung zu prägen.

Eine *Einstellungsänderung* setzt dementsprechend positive Korrekturen dieser Komponenten voraus, z.B. durch persönliche Begegnungen oder Aufklärung. Politik, Kirche, Medien, Schule und Jugendhilfe sowie alle Gutmeinenden müßten ihren Beitrag dazu leisten, wenn ein spürbarer Einstellungswandel erreicht werden soll. Tatsächlich aber leisten die Zuwandererzahlen und die damit verknüpften Umstände (z.B. Not- und Massquartiere, Übergriffe, Mißbrauch) jenen Ängsten und Vorurteilen Vorschub. Schon der rasante Anstieg der Zuwanderungsquoten ist erschreckend (und wird deshalb politisch virulent) – obgleich auch dieser Trend nicht einfach extrapoliert werden kann. Die absoluten Zahlen der Asylbewerber in der Bundesrepublik stiegen in den letzten Jahren sprunghaft von 57 000 (1987) über 121 000 (1989) und 256 000 (1991) auf ca. 450 000 im Jahre 1992.

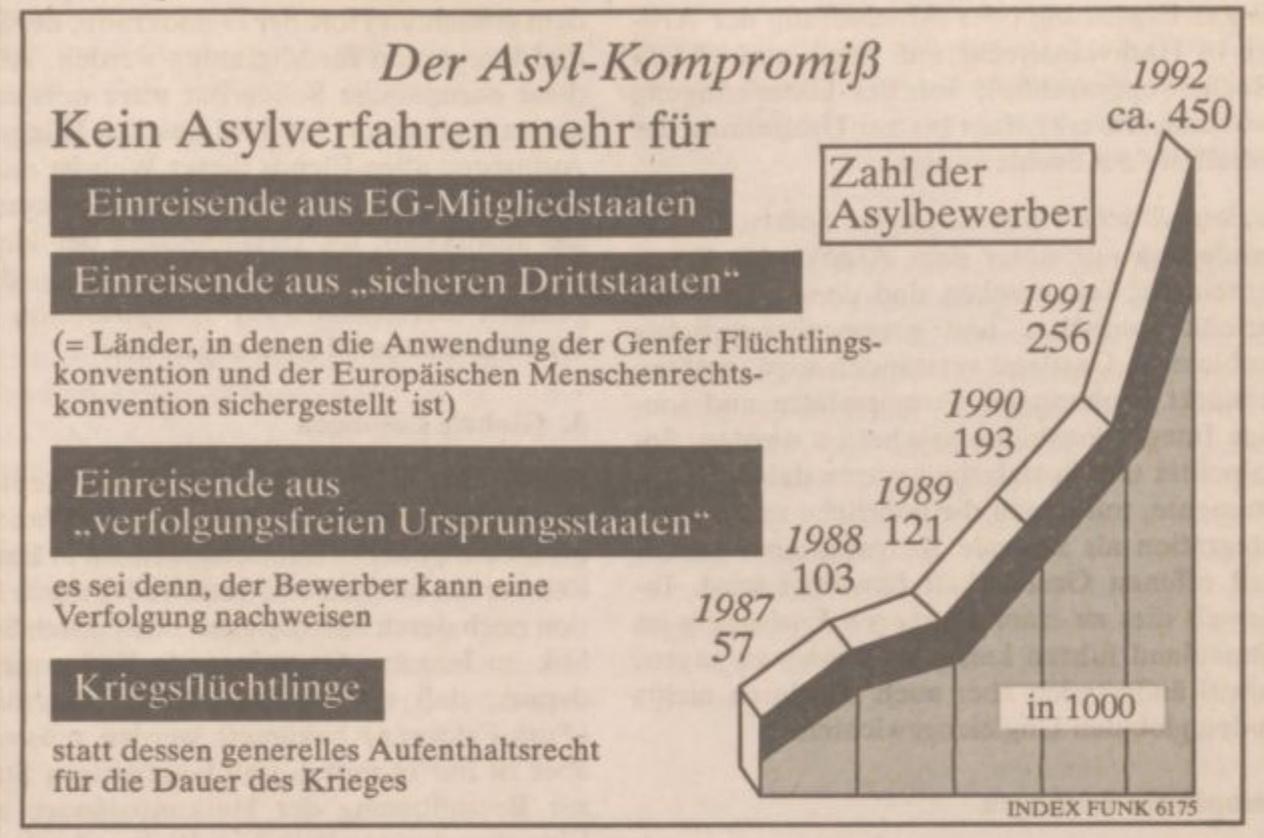
Ohne Zweifel ist eine Zuwanderung auf diesem Niveau von knapp einer halben Million Menschen pro Jahr auf Dauer nicht ohne schwerste innenpolitische Konflikte möglich. Daher ist es verständlich, wenn das Asylrecht mit seiner eigentümlichen Verquickung von Völkerrecht (Recht des souveränen Staates auf Asylgewährung), Verfassungsrecht (individuell einklagbares Grundrecht) und Verwaltungsrecht (Anerkennungsverfahren zur Feststellung der Asylberechtigung) ins Zentrum

22 Zit. nach K. Möller, Von „normaler“ Ausgrenzung bis zu rigorosem Fremdenhaß. Formen der Xenophobie, in: Sozialmagazin, (1992) 7–8; vgl. auch B. Winkler (Hrsg.), Zukunftsangst Einwanderung, München 1992.

23 Vgl. die 92er Jugendstudien (Shell-Studie, IBM-Studie) und die erste einschlägige Langzeituntersuchung von

H. Heitmeyer u. a., Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie, Weinheim 1992. Ursächlich sind danach nicht nur sozioökonomische Benachteiligungen, sondern auch Modernisierungskrisen und Orientierungsnot.

Abbildung 3



der Auseinandersetzung geriet: Sie ist in mehrfacher Hinsicht bezeichnend für die gereizte Diskussion im geeinten Deutschland, kann hier allerdings nicht weiter referiert werden. Statt dessen sollen abschließend Lösungsvorschläge zur Bewältigung des Migrationsproblems erörtert werden.

VII. Politische Antworten

Angemessene Problemlösungsstrategien müssen von den *Realitäten* ausgehen, müssen humanen und demokratischen Grundsätzen entsprechen und müssen der Bevölkerung vermittelbar sein. Somit verbieten sich alle radikalen, aber auch rein populistische Lösungen. Die wichtigsten Vorschläge auf unterschiedlichen Niveaus sind derzeit folgende:

I. Nationalstaatliche Lösungen

- *Kompromißlose Abschottung*: Eine Politik geschlossener Grenzen wird nicht nur an Stammischen gefordert, auch wenn die aggressive Variante des „Deutschland den Deutschen“ allenfalls von einer extremistischen Minderheit propagiert wird. Aber zehn bis fünfzehn Prozent der Bevölkerung stimmen kompromißlos der These zu: „Das Boot ist voll.“ Das entspricht ziemlich genau dem Wählerpotential rechtsex-

tremer Parteien – übrigens nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in ganz Europa.

- *Kontrollierte Zuwanderung*: Teils aus Überzeugung, daß Deutschland schon aus demographischen Gründen einen Wanderungsüberschuß braucht²⁴, teils aus der Einsicht, daß eine völlige Abschottung gar nicht möglich ist, solange es die bekannten Migrationsursachen gibt, wird ein Konzept der kontrollierten Zuwanderung vertreten. Als Modell einer solchen geregelten Immigration gelten die USA und Kanada, wobei oft übersehen wird, daß hierbei stets mit Kontingenten oder Quoten gearbeitet werden muß, die allenfalls einen Teil des Problemdrucks kanalisieren, das Grundproblem aber ungelöst lassen. Denn jeder Zuwanderer über diese Quote hinaus müßte abgelehnt werden.
- *Restriktive Abwicklung/Abschreckung*: Eine Verschärfung des administrativen Verfahrens und Kürzung der sozialen Leistungen für Zuwanderer wird in unterschiedlicher Weise seit langem praktiziert, allerdings mit zweifelhaftem Erfolg. Die vielfachen Modifikationen des Ausländerrechts und die geplanten Änderungen des Asylrechts sind Belege dafür: Von der Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens

24 Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung beziffert den erforderlichen positiven Wanderungssaldo für das nächste Jahrzehnt auf ca. 300 000 pro Jahr.

und Abschiebung abgelehnter Asylbewerber bis zur Ergänzung oder Abschaffung der Artikel 16 (Individualrecht auf Asyl) und 19 GG (Rechtswegeggarantie), von der Unterbringung in Sammelunterkünften bis zur Umstellung der Sozialhilfe auf Sachleistungen.

- *Sozialpolitische Verbesserungen:* Sofern die Zuwanderung nur unter dem Aspekt der Fremdenfeindlichkeit gesehen und diese primär als sozioökonomisches und gruppenspezifisches Problem im Gastland verstanden wird, müßten verstärkt Wohnungen, Arbeitsplätze und sonstige Integrationshilfen geschaffen werden. Sozialpolitik und Sozialarbeit wären dabei die Instrumente, mit denen die politische und soziale Integration als zentrale Aufgabe einer prinzipiell offenen Gesellschaft bewältigt wird. Inwieweit dies zu einer spürbaren Entlastung im Binnenland führen kann, ist schwer zu sagen. Gewiß ändert sich aber auch hierdurch nichts an den globalen Ungleichgewichten.

2. Europäische Lösungen

Da ein nationaler Alleingang offenbar nicht möglich ist, wie schon die Verhältniszahlen im europäischen Vergleich zeigen²⁵, wird seit längerem eine gemeinsame Lösung für die Europäische Gemeinschaft gefordert – zumal im Schengener Abkommen von 1985 der Abbau der Binnengrenzen und die Gemeinsamkeit der Außengrenzen festgelegt ist. So plausibel diese Forderung ist und so positiv die politische Einigung Europas unter dem Aspekt der Überwindung des alten Nationalismus auch sein mag, das Zuwanderungsproblem wird damit auf Europa als Ganzes verlagert. Für die EG stellt sich dann die gleiche Frage: Will sie ein offenes Gemeinwesen oder eine abgeriegelte Wohlstands- festung sein?

Angesichts der bisherigen Ausländerpolitik der Einzelstaaten und der Umfragen des „Eurobarometers“ ist eher mit verstärkter Restriktion zu rechnen²⁶. Im übrigen stehen hier praktisch dieselben Optionen zur Wahl, wie bei nationalstaatlichen Lösungen. Aufgrund des größeren Wirtschaftsraumes, der geringeren Bevölkerungsdichte und der schon jetzt beachtlichen Vielfalt ist aller-

25 Aufgrund der Verfassungsgarantie des Artikels 16 GG werden in der Bundesrepublik Deutschland derzeit rund zwei Drittel aller Asylbewerber Europas aufgenommen.

26 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der EG. Sonderausgabe Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, Brüssel 1989; K. Barwig u. a. (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, Baden-Baden 1989.

dings die Vision faszinierend, Europa könne zu dem gesuchten Hort der Demokratie, der Zuflucht und Integration für Migranten werden. Aber auch diese europäische Solidarität wäre notwendig begrenzt und stünde vor dem gleichen Dilemma: Die Aufnahme allen Elends dieser Welt ist nicht möglich, die globale Hilfe nach dem Gießkannenprinzip unwirksam, die Beeinflussung der Herkunftsländer so gut wie ausgeschlossen – von der mangelnden Bereitschaft zur Redistribution unseres Wohlstands einmal ganz abgesehen²⁷.

3. Globale Lösungen

Die Größenordnung des Migrationspotentials und die globalen Trends belegen, daß die Wanderungsprobleme weder in Deutschland noch in Europa gelöst werden können und auch weder durch Restriktion noch durch Freizügigkeit noch durch Sozialpolitik im Innern. Als zwingende Konsequenz folgt daraus, daß die fundamentalen Fluchtursachen (*Push*-Faktoren) bekämpft werden müssen. Dies aber ist nur in mittel- und langfristigen Strategien zur Beeinflussung der Herkunftsländer möglich. Eine abgestimmte Politik im Weltmaßstab und eine reformierte UNO sind dazu unerlässlich. Wie oben gezeigt, müßte diese vorzugsweise der Garantie von Menschenrechten und Minderheitenrechten sowie den ökonomischen Überlebenschancen dienen. Dazu ist – neben politischen und rechtlichen Garantien – zumindest eine enorme Ausweitung der wirtschaftlichen Entwicklungshilfe und ein ökologisches Umdenken in den Industrienationen notwendig. Eine grundlegende Umsteuerung aber wäre nur in den Dimensionen einer Weltsozialpolitik und einer neuen Welt(wirtschafts)ordnung²⁸ vorstellbar, die bisher nicht einmal annähernd oder auch nur in Konturen erkennbar ist.

VIII. Fazit

Da eine uneingeschränkte Asylgewährung und Zuwanderung unmöglich ist, weil dann jede noch so engagierte Integrationspolitik rasch an Schranken

27 Vgl. H. Afheldt, Europa vor dem Ansturm der Armen. Ist der liberale Sozialstaat noch zu retten?, in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11. Oktober 1992, S. 17–20; vgl. auch seinen Beitrag in dieser Zeitschrift.

28 Wenn die Bundesrepublik im Jahr 1991 z.B. rund 16 Mrd. DM für Zuwanderer und 100 Mrd. DM für die neuen Bundesländer, aber nur 7,9 Mrd. DM für staatliche Entwicklungshilfe aufwandte, wird klar, in welchem Maße die internationale Hilfe verstärkt werden müßte. Grundsätzlich dazu: W. Korff, Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 3–12.

stößt, müssen andere Strategien der Problembewältigung gefunden werden, die nur in einem verantwortbaren *policy mix* der genannten Lösungsvorschläge bestehen können:

Innenpolitisch stellt sich dabei die Aufgabe, mit restriktiven Mitteln (Zuwanderungsbeschränkungen) plus Sozialpolitik (Umverteilung) plus psychosozialen Hilfen (Einstellungswandel) den Problemdruck im Innern zu senken und die soziale Akzeptanz zu erhöhen. Eine gewaltige Aufgabe, die nur in einer gut abgestimmten Aktion aller gesellschaftlichen Kräfte gelingen kann, wobei einer klaren politischen Führung, der politischen Bildung sowie den Medien eine herausragende Rolle zukäme.

Geopolitisch besteht die Aufgabe darin, die internationale Solidarität zu einer völlig neuen Dimension zu entwickeln. Auch dies ist zuerst und vor allem innerhalb der Industriegesellschaften zu leisten, also ebenfalls letztlich ein binnenpolitisches

Problem. Die Einsicht in die globalen Zusammenhänge und den ungeheuren Migrationsdruck könnte allerdings den notwendigen Bewußtseinswandel stützen, dies um so mehr, als schon mittelfristig auch das Wohlergehen der entwickelten Staaten – z.B. ökologisch – von den Ländern der Südhemisphäre abhängt.

In diesem Sinne sitzen tatsächlich alle gemeinsam in einem Boot. Geopolitisch ist daher sowohl eine neue internationale Zusammenarbeit als auch eine neue Weltwirtschafts- und Weltsozialordnung notwendig. All dies läuft jedoch letztlich auf eine neue Partizipation und damit auf die Bereitschaft zum Teilen hinaus. „Teilung ist nur durch Teilen zu überwinden“ – das gilt auch global. Auch wenn Skepsis angesichts der jüngsten Erfahrungen mit der deutschen Einigung angebracht ist: Es gibt dazu keine Alternative, die humanen Ansprüchen und der Werteordnung demokratischer Gesellschaften genügt.

Ost-West-Wanderung nach Deutschland

Der mit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ mitnichten bereits „zu Ende gebrachte“ Zusammenbruch des sozialistischen Ostblocks hat der weltweiten, sich immer mehr verschärfenden Migrationsproblematik einen eigenen Part hinzugefügt. Zunächst handelt es sich dabei um eine schlichte quantitative Erweiterung: Die früher von den sozialistischen Staaten betriebene extrem restriktive Emigrationspolitik bedeutete für die potentiellen Zielländer des Westens, daß sie sich aus dieser Richtung keinem nennenswerten Immigrationsdruck gegenübersehen. Diese Situation hat sich jetzt grundlegend verändert. Andererseits läßt sich diese zusätzlich eröffnete europäische „Migrationsflanke“ nicht auf ihre bloße Quantität reduzieren. Die Zuwanderung aus Ost- nach Westeuropa (sowie – in allerdings weit geringerem Maße – auch in andere westliche Industrieländer wie USA, Kanada, Australien), sei sie bereits real oder nur potentiell, bedarf durchaus einer speziellen Betrachtung und Analyse: hinsichtlich ihres Ausmaßes, ihrer Ursachen und Beweggründe, schließlich ihrer Verkraftbarkeit – in den Herkunfts- ebenso wie in den Zugangsländern¹.

Eine nüchterne, empirische Analyse dieses Themas ist nicht zuletzt deshalb vonnöten, weil die im Umlauf befindlichen westlichen Erwartungen, Prognosen und Szenarien bezüglich der zukünftigen Immigration aus Osteuropa sehr weit auseinanderliegen:

1 Verständlicherweise gibt es zu diesem Thema mehr spekulatives als empirisch gesichertes Wissen. Vgl. aus der Literatur etwa: K. J. Bade, Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland (hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1992; R. Biermann, Migration aus Osteuropa und dem Maghreb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 29 ff.; J. Blaschke, International Migration and East-West Migration: Political and Economic Paradoxes, in: Migration, (1991) 11–12, S. 5 ff.; R. J. Brym, The Emigration Potential of Czechoslovakia, Hungary, Lithuania, Poland and Russia: Recent Survey Results, in: ebd., S. 107 ff.; H. Faßmann/R. Münz, Einwanderungsland Österreich?, in: Migration, (1992) 13, S. 33 ff.; H. Reichow, Zukünftige Wanderungsbewegungen und ihre Ursachen, in: B. Winkler (Hrsg.), Zukunftsangst Einwanderung, München 1992, S. 45 ff.; V. Ronge, Social Change in Eastern Europe, in: Journal of European Social Policy, (1991), S. 49 ff.; ders., Migrationsdruck aus Osteuropa, in: Ästhetik & Kommunikation, (1992) 78, S. 63 ff.; A. Statz, Ausmaß, Ursachen und Chancen der Ost-West-Wanderungsbewegungen in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1991) 9, S. 1075 ff.; E. Stölting, Festung Europa. Grenzziehungen in der Ost-West-Migration, in: Probleme des Klassenkampfes (PROKLA), (1991) 6, S. 249 ff.

Von vielen wird eine regelrechte „Völkerwanderung“ befürchtet. Dagegen stehen – allerdings relativ selten – argumentative Abwiegungen etwa folgender Art: „Die Vorstellung von der Völkerwanderung, die aus dem Osten auf uns zurollt, hat sich sehr schnell als Hirngespinnst erwiesen. Überwiegend sind die Wanderungsbewegungen aus Osteuropa, die zur dauerhaften Einwanderung führen, eben doch nicht ökonomisch begründet, sondern haben einen Hintergrund in ethnischen und nationalen Konflikten, was zugleich dazu führt, daß sie meist in der Region bleiben und sich nicht als Arbeitskräftewanderung aus der Region heraus entwickeln.“²

Erkenntnistheoretisch leiten sich Zukunftsprognosen aus der Vergangenheitsempirie ab: Sie werden – mehr oder weniger argumentativ modifiziert – extrapoliert. Anders als unmittelbar zur Zeit der „Ostöffnung“ 1989, als eine solche Extrapolation der Migrationserfahrungen wegen der tiefgreifenden Umwälzung der Verhältnisse noch äußerst spekulativ und sinnlos war, haben wir inzwischen zumindest ein kleines Stück an historischer Entwicklung und Empirie hinter uns gebracht, an die sich etwas realistischere Prognosen zur europäischen Ost-West-Wanderung anschließen lassen.

Deutschland spielt für die Ost-West-Migration – durchaus anders als bei der älteren, sich aber in Zukunft fortsetzenden Süd-Nord-Migration – eine zentrale Rolle. Denn:

1. Deutschland gilt als eines der reichsten Länder Europas und der Erde. Von daher ist es für Ost-West-Migranten mindestens ebenso attraktiv wie für andere.
2. Nach Schätzungen des UNO-Flüchtlingskommissariats kommen/wollen tatsächlich ca. 80 Prozent der die EG erreichenden Asylbewerber nach Deutschland.
3. Deutschland liegt, von Osteuropa her gesehen, als erstes Immigrationsland „auf dem (Land-) Wege“ nach Westen. Unter Berücksichtigung von Punkt 1 liegt es deshalb nahe, gerade hierhin zu wollen und hier bleiben zu wollen.

2 R. Bauböck, Das Recht auf Wanderung, in: Fremde Heimat: Emigranten/Immigranten (= Knappe Güter, Nr. 3), Wien 1992, S. 60.

4. Deutschland bildet für einen – quantitativ erheblichen – bestimmten Migrantentypus, die Aussiedler, praktisch das alleinige westliche Zielland. Dies folgt daraus, daß sie einen rechtlichen Anspruch auf Aufnahme geltend machen können.

Über die europäische Ost-West-Migration zu reden, heißt also unter diesen Umständen und zur Zeit in der Hauptsache: über Deutschland reden.

Im Hinblick auf eine analytische Behandlung des Themas ist eine soziodemographische Differenzierung der Immigration zweckmäßig. Vor der „Ostöffnung“ gab es, auf die alte Bundesrepublik Deutschland gerichtet, vornehmlich folgende Typen von Zuwanderern aus dem Osten:

- „Gastarbeiter“ aus Jugoslawien,
- Übersiedler aus der DDR,
- (ausländische) Flüchtlinge aus Ostblockstaaten und
- deutschstämmige Aussiedler aus Ostblockstaaten.

Jetzt, nachdem durch die Wiedervereinigung die deutsche Grenze nach Osten verschoben ist und in den osteuropäischen Staaten der totalitäre Sozialismus sich aufgelöst hat, erscheint – unabhängig von den Quantitäten – die Typologie der Ostzuwanderung in einer etwas anderen Zusammensetzung:

- deutschstämmige Aussiedler,
- osteuropäische Asylbewerber,
- „illegale Zuwanderer“,
- Bürgerkriegsflüchtlinge (die allerdings in der Regel keinen dauerhaften Asylstatus anstreben) und
- osteuropäische Gastarbeiter.

Diese Typologie ist bewußt nicht ausschließlich oder vorrangig an rechtlichen Gesichtspunkten ausgerichtet, sondern mehr soziographisch orientiert. Der wesentliche Effekt dieser nicht an juristischen Kriterien ansetzenden Betrachtung ist die Einbeziehung der Aussiedler in die osteuropäische Immigration nach Deutschland (statt ihre Sonderbetrachtung). Es kommt dabei nämlich schon längst viel stärker auf deren ökonomische Verursachung und Motivation an als auf die Deutschstämmigkeit der Aussiedler und das daran gekoppelte rechtliche Immigrationsprivileg. Die Aussiedler, insbesondere diejenigen aus der ehemaligen Sowjetunion, signalisieren von daher generalisierbar

Auswanderungsbereitschaft auch nichtdeutschstämmiger Osteuropäer. Gleiches ist hinsichtlich der sozialen Integration(sprobleme) zu sagen: Die Deutschstämmigkeit spielt im „Sozialisationsgepäck“ der Aussiedler eine immer geringere Rolle. Sie werden anderen Migrantenarten immer ähnlicher³.

Die neue Kategorie der „illegalen“ Zuwanderung enthält eine gewisse komplizierende Heterogenität. Sie umschließt einerseits die illegale Ausnutzung an sich legaler Zuwanderung: insbesondere die Arbeitsaufnahme oder Gewerbetätigkeit im Rahmen von Reiseerlaubnissen nach Deutschland (mit oder ohne Visa). Diese Konstellation betrifft vor allem Polen in Deutschland. Zuwanderer dieses Typs stellen normalerweise keinen Asylantrag. Sie verlassen das Land tatsächlich auch immer wieder. Andererseits enthält diese Kategorie Asylbewerber, die auf illegalem Weg ins Land gelangt sind: insbesondere Zuwanderer aus Ländern, für die Visazwang besteht. Diese Zuwanderer stellen nach Grenzübertritt in der Regel Asylanträge. Es gibt Schätzungen, wonach etwa 15 Prozent der Zuwanderer aus Rumänien ohne Visum und somit illegal die deutschen Ostgrenzen (mit Polen oder der Tschechoslowakischen Republik) überschreiten⁴.

Im Zusammenhang des Asylzugangs birgt die Kategorie legal/illegal allerdings grundsätzliche Probleme. Das Asylbegehren an sich kann nicht illegal sein – auf welche Weise auch immer es dazu kommt. Auch ein heimlicher Grenzübertritt – mit oder ohne Hilfe von sogenannten Schleppern – bewirkt nicht seine Illegalität. Ein Asylantrag wird auch nicht etwa dadurch nachträglich illegal, daß er irgendwann abschlägig beschieden wird. Von daher ist eine Kategorie „illegale Zuwanderung“ prinzipiell fragwürdig, jedenfalls dann, wenn dem Grenzübertritt ein Asylbegehren unmittelbar folgt.

Ausgehend von der vorstehenden typologischen Differenzierung vertrete ich die These, daß es für die Einschätzung der zukünftigen Ostzuwanderung angebracht ist, die Unterschiede der Kategorien eher zu relativieren. Nachdem – von Bürgerkriegsflüchtlingen einmal abgesehen – ein politischer Auswanderungsdruck in Osteuropa entfallen ist und statt dessen vornehmlich wirtschaftliche Mo-

3 Vgl. P. Jensen, Bewältigungsformen von Migration. Am Beispiel von Aussiedlern aus Polen, in: Ästhetik & Kommunikation, (1992) 78, S. 73 ff.

4 Vgl. in diesem Zusammenhang den Streit zwischen Bundesinnen- und Bundeaußenministerium über die angeblich zu großzügige Visaerteilung der deutschen Botschaft in Rumänien (Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 11. 1992, S. 6).

tive sowie ethnische Diskriminierung zur Emigration in den Westen führen, wählen Emigrationswillige den – auch in rechtlicher Hinsicht – nächstliegenden Immigrationsweg, der sich ihnen bietet: Das kann die Ausnutzung einer Touristenreise oder eines Reisevisums ebenso sein wie der illegale Grenzübertritt. Ob dann ein Asylantrag gestellt wird oder illegal eine Arbeit aufgenommen wird, ist eine andere, nachgeordnete Frage.

I. Empirie der Zuwanderung aus Osteuropa

Zunächst soll die Frage der Zuwanderung aus Osteuropa so weit wie möglich empirisch behandelt werden. Dabei werden Aussiedler, Asylbewerber und „Gastarbeiter“ separat betrachtet, obwohl die Kategorien, wie gesagt, hinsichtlich des Migrations- und Integrationsprozesses nicht völlig trennscharf sind.

Auf die in Deutschland aufgenommenen *Bürgerkriegsflüchtlinge* aus Jugoslawien wird hier nicht weiter eingegangen, obwohl ihre Zahl ganz erheblich ist: bis zum Dezember 1992 rund 260 000⁵. Diese Flüchtlinge dürften so bald wie möglich in ihre Heimat zurückkehren wollen. Über die Zukunft des ehemaligen Jugoslawien – und damit über die Möglichkeit zur Rückkehr dieser Flüchtlinge – läßt sich allerdings höchstens spekulieren. Abgesehen von offiziellen Kontingent-Aufnahmen leben viele von ihnen bei Verwandten und Bekannten, die schon vor längerer Zeit im Zuge der Gastarbeiterzuwanderung nach Deutschland gekommen waren. Von daher belasten sie die deutsche Gesellschaft ökonomisch wie politisch relativ wenig. Sie sind – bzw. ihre vorübergehende Zuwanderung ist – auch in der deutschen Öffentlichkeit kaum umstritten⁶.

1. Aussiedler

Deutschstämmige Aussiedler besitzen ein Zuwanderungsprivileg gemäß Art. 116 GG. Das Anknüpfungsmerkmal dieses Sonderrechts, die Deutschstämmigkeit, ist allerdings inzwischen zunehmend fragwürdig geworden. Von ihrer Sozialcharakteristik her wie hinsichtlich ihrer Migrationsmotive un-

terscheiden sich die Aussiedler von ihren Landsleuten im Herkunftsland zunehmend weniger. Es ist – nur oder doch vorwiegend – das spezifische deutsche Abstammungsrecht des *ius sanguinis*, aus dem sich eine besondere Beziehung der potentiellen Aussiedler zu Deutschland und ihre besondere Zuwanderungsberechtigung ableiten. Ein Effekt dieses Volkszugehörigkeitsrechts besteht darin, daß es eigentlich keine feste Obergrenze für die Aussiedlerzahlen gibt; Aussiedler wachsen mit der natürlichen Reproduktion sozusagen unbegrenzt nach.

In den letzten vier Jahrzehnten sind mehr als zweieinhalb Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik gekommen. Der mit Abstand größte Anteil von ihnen kam aus Polen. Ein großer „Nachholbedarf“ ist für die ehemalige Sowjetunion zu unterstellen. Die Zahlenschätzungen für die dort lebenden potentiellen Aussiedler schwanken zwischen zwei und fünf Millionen.

Tabelle 1: Aussiedlerzuwanderung von 1950 bis 1991 insgesamt

| Herkunftsland | |
|------------------------|-----------|
| Polen | 1 412 311 |
| ehem. Sowjetunion | 550 578 |
| Rumänien | 385 648 |
| ehem. Tschechoslowakei | 103 734 |
| ehem. Jugoslawien | 91 012 |
| Ungarn | 20 880 |
| sonstige Gebiete | 3 040 |
| gesamt | 2 567 203 |

Quelle: Stat. Bericht Vt-2/92 des Bundesausgleichsamts.

Die Zahlen der zugewanderten Aussiedler haben sich in den letzten Jahren im Zuge der Liberalisierung im Ostblock drastisch erhöht. Die Jahreszüge an Aussiedlern, die sich seit 1959 immer im fünfstelligen Bereich bewegt hatten, wurden 1988 in einem großen Sprung sechsstellig und sind es seitdem geblieben. Dabei waren es zunächst, etwa seit 1987, in erster Linie Aussiedler aus Polen und der ehemaligen Sowjetunion, deren Zahl rasant in die Höhe ging. Vorübergehend, aber einmalig (1990), schnellte auch die Zahl der Aussiedler aus Rumänien drastisch nach oben (vgl. Tabelle 2).

Der Zugang an Aussiedlern nahm nach der „Ostöffnung“ derartige quantitative Formen an, daß seit Mitte 1990 ein Gesetz (Aussiedleraufnahmegesetz) diesen Zustrom dadurch zu bremsen versucht, daß die Aussiedlungsanträge bei den deut-

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 1. 12. 1992, S. 2.

6 Gemäß dem Parteienkompromiß zur Asylpolitik vom Dezember 1992 soll für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ein eigener Rechtsstatus (außerhalb des politischen Asyls) konstruiert werden; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 8. 12. 1992, S. 5.

Tabelle 2: Aussiedlerzuwanderung pro Jahr (1980–1992)

| Jahr | gesamt | darunter aus | | |
|------|---------|--------------|----------|----------|
| | | Polen | Rumänien | ehem. SU |
| 1980 | 51 984 | 26 637 | 15 767 | 6 954 |
| 1984 | 36 387 | 17 455 | 16 553 | 913 |
| 1985 | 38 905 | 22 075 | 14 924 | 460 |
| 1986 | 42 729 | 27 188 | 13 130 | 753 |
| 1987 | 78 488 | 48 419 | 13 990 | 14 488 |
| 1988 | 202 645 | 140 226 | 12 902 | 47 572 |
| 1989 | 377 036 | 250 340 | 23 387 | 98 134 |
| 1990 | 397 073 | 133 872 | 111 150 | 147 950 |
| 1991 | 221 974 | 40 129 | 32 178 | 147 320 |
| 1992 | 230 565 | 17 742 | 16 146 | 195 576 |

Quellen: Stat. Bericht Vt-2/92 des Bundesausgleichsamts; Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 1. 1993, S. 1.

schen Vertretungen im Herkunftsland gestellt und die Entscheidungen darüber dort abgewartet werden müssen. Dadurch wurde eine durch die Administration erzeugte Steuerung – und faktisch die Reduktion bzw. zeitliche Streckung – des Aussiedlerzugangs ermöglicht. Dieser Bremseffekt, von dem man nicht genau weiß, inwieweit er nur eine zeitliche Streckung bedeutet oder eine Demotivierung zur Aussiedlung überhaupt zur Folge hat (ersteres ist wahrscheinlicher), ist, wie die Zahlen zeigen, tatsächlich eingetroffen⁷.

Die zwischen 1988 und 1990 noch großen Zahlen von Aussiedlern aus Polen sind 1991 und noch einmal 1992 drastisch zurückgegangen. Dafür gibt es zwei Erklärungsmöglichkeiten: 1. Das Gros der potentiellen Aussiedler aus diesem Land ist bereits in Deutschland; dafür spricht die absolut und relativ große Zahl von Polen-Aussiedlern über die gesamte Nachkriegszeit hinweg. 2. Die deutsch-polnische Grenzöffnung für Touristenverkehr hat den Aussiedlungsmodus der Migration sozusagen ersetzt; diese Annahme ist angesichts der großen Zahl an polnischen Deutschland-Touristen nicht abwegig. Vermutlich wirkt beides zusammen.

Seit 1991 kommt das Gros der Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion. Die Zugänge aus Polen und Rumänien sind relativ stark zurückgegangen, liegen aber absolut immer noch auf durchaus nennenswertem Niveau. Der größte Aussiedlerzuwan-

derungsdruck dürfte auch in Zukunft aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion zu erwarten sein. Nur durch das neue restriktive Zugangsrecht wird dieser Druck (bislang) nicht statistisch sichtbar.

2. Asylbewerber

Rechtlich gesehen bildet der Zugang von Asylbewerbern eigentlich kein angemessenes Datum für das Thema der – dauerhaften – Zuwanderung. Ein solches wären nur die anerkannten Asylbewerber. Die Quote der Anerkennung – als politisch verfolgt – liegt bei den Asylbewerbern aus Osteuropa inzwischen allerdings sehr niedrig. Es ist jedoch kein Geheimnis (und bildet ja seit einiger Zeit einen Gegenstand heftiger politischer Diskussion), daß die administrative (inkl. gerichtliche) Anerkennungsprozedur des Asylverfahrens derzeit äußerst langwierig ist und Abschiebungen nach rechtskräftiger Asylverweigerung nur in geringem Umfang erfolgen. Daraus folgt, daß einmal nach Deutschland gelangte Asylbewerber tendenziell als Einwanderer anzusehen sind. Von daher ist der Indikator der Asylbewerber für unseren Migrations-Zusammenhang alles andere als abwegig.

1991 kamen allein aus den osteuropäischen Ländern mehr Asylbewerber nach Deutschland als zwei Jahre zuvor noch insgesamt. Die Zahl der osteuropäischen Asylbewerber hat sich 1991 gegenüber

- 1988–90 verdoppelt,
- 1987 verfünffacht,
- 1986 versiebenfacht und
- 1985 verzwölfacht (vgl. Tabelle 3).

⁷ Das neue Antragsverfahren nimmt nicht selten einen Zeitraum von zwei Jahren in Anspruch. Beim zuständigen Bundesverwaltungsamt in Köln wird ein Antragsstau von mehreren hunderttausend Anträgen behauptet (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 21. 7. 1992, S. 17; 22. 7. 1992, S. 5; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 12. 1991, S. 4). Damit kann praktisch eine quotierte Aufnahme seitens der Behörden erfolgen.

Tabelle 3: Asylbewerber insgesamt und aus Osteuropa (1980–1992)

| Jahr | insgesamt | davon aus Osteuropa* | | darunter aus | | |
|------|-----------|----------------------|----------|--------------|----------|-------------------|
| | absolut | absolut | in v. H. | Polen | Rumänien | chem. Jugoslawien |
| 1980 | 107 818 | 6 718 | 6,2 | 2 090 | 777 | – |
| 1984 | 35 278 | 6 844 | 19,4 | 4 240 | 644 | – |
| 1985 | 73 832 | 9 706 | 13,1 | 6 672 | 887 | – |
| 1986 | 99 650 | 16 245 | 16,3 | 10 981 | 1 512 | 1 242 |
| 1987 | 57 370 | 24 972 | 43,5 | 15 194 | 1 964 | 4 713 |
| 1988 | 103 076 | 56 151 | 54,5 | 29 023 | 2 634 | 20 812 |
| 1989 | 121 318 | 52 607 | 43,4 | 26 092 | 3 121 | 19 423 |
| 1990 | 193 063 | 67 834 | 35,1 | 9 155 | 35 345 | 22 114 |
| 1991 | 256 112 | 120 748 | 47,1 | 3 448 | 40 504 | 74 854 |
| 1992 | 438 191 | | | | 103 787 | 122 666 |

* Hier zusammengefaßt die bis dato quantitativ wichtigsten Herkunftsländer: ehem. Jugoslawien, Polen, Rumänien, ehem. Tschechoslowakei, Ungarn, aber noch ohne SU-Nachfolgestaaten und Bulgarien. Der Osteuropa-Anteil liegt also tatsächlich noch höher als hier ausgewiesen.

Quellen: Stat. Jahrbuch der Bundesrepublik 1992, S. 72; Süddeutsche Zeitung vom 7. 1. 1993, S. 6.

1992 haben sich die Asylbewerberzahlen noch einmal deutlich erhöht. Der monatliche Zugang lag in diesem Jahr bei 40- bis 50 000. Auf das Jahr hochgerechnet, ergaben sich rund 440 000. Der Anteil von Osteuropäern dürfte mindestens die Hälfte ausmachen⁸.

Die Daten zeigen auch, daß die Migrationsbewegungen in bzw. aus Osteuropa differenziert zu sehen sind. Die Asylbewerberzahl aus Polen z. B. hat inzwischen – offenbar im Zuge erleichterter Reisemöglichkeiten nach Deutschland – rapide abgenommen. Differenziert betrachtet, weisen also nicht etwa alle Extrapolationskurven nach oben.

3. Legale und illegale „Gastarbeiter“

Der inzwischen aus der Mode gekommene Terminus der „Gastarbeiter“ stammt aus den sechziger und siebziger Jahren, in denen aus südeuropäischen (westlichen) Ländern sowie der Türkei Arbeiter angeworben wurden, von denen man erwartete, daß sie nicht für immer in Deutschland bleiben, sondern nach einiger Zeit wieder in ihre Heimat zurückkehren würden. Den wesentlichen Aspekt des Begriffs bildet somit die Zeitweiligkeit (im Unterschied zur Endgültigkeit) dieser Migration – die sich dann bekanntlich nicht realisiert hat. „Gastarbeit“ in diesem Sinne der zeitlichen Be-

grenztheit gibt es derzeit erneut, wenngleich in bestimmten, von den früheren Konnotationen abweichenden Formen. Und sie betrifft speziell Migranten aus Osteuropa.

Dabei sind zunächst zwei große Kategorien zu unterscheiden: *Erstens* die Ausnutzung von Reiseerlaubnissen (ob mit Visa oder visafrei) zu – illegaler – Arbeitsaufnahme oder gewerblicher Tätigkeit in Deutschland. In diese Kategorie fallen in erster Linie und mit vermutlich erheblicher Quantität Migranten aus Polen. Die Öffnung der deutsch-polnischen Grenze für den Reiseverkehr hat hier einen großen Schub bewirkt. Weil es sich um eine illegale Verhaltensweise handelt, gibt es darüber verständlicherweise keine verlässlichen Daten. Solche fallen nur gelegentlich und indirekt, z. B. im Zuge von polizeilichen und kriminalpolitischen Informationen, an.

Die *zweite* – und eigentliche – Kategorie von „Gastarbeitern“ aus Osteuropa hat demgegenüber legalen Charakter; es handelt sich um temporäre Arbeitsmigranten, die im Rahmen von bilateral zwischen den Regierungen ausgehandelten Kontingenten nach Deutschland kommen. Dabei gibt es unterschiedliche Arten von Arbeitsverträgen und unterschiedliche Befristungen solcher „Gastarbeit“⁹: Werkvertragsarbeitnehmer, befristete Gastarbeit und Saisonarbeitnehmer.

⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 2. 11. 1992, S. 1. In der Verteilung nach Herkunftsländern ist insbesondere der Anteil aus Bulgarien deutlich angestiegen (1992: absolut 31 540).

⁹ Vgl. zum Folgenden Q-nachrichten (des Verbands Berufliche Qualifizierung), (1992) 6, S. 5; Süddeutsche Zeitung vom 16. 12. 1992, S. 27.

Tabelle 4: Auswanderung aus Polen* (1985–1990)

| Jahr | gesamt | davon in die Bundesrepublik | |
|------|--------|-----------------------------|----------|
| | | absolut | in v. H. |
| 1985 | 20 578 | 9 452 | 45,9 |
| 1986 | 29 008 | 12 998 | 44,8 |
| 1987 | 36 436 | 19 290 | 52,9 |
| 1988 | 36 291 | 24 630 | 67,9 |
| 1989 | 26 645 | 18 528 | 69,5 |
| 1990 | 18 440 | 11 431 | 62,0 |

* Offensichtlich ohne Aussiedler.

Quellen: Migration, (1991) 11–12, S. 167f.; Statistisches Jahrbuch Polens 1991.

Im Dezember 1991 waren insgesamt ca. 77 000 Werkvertragsarbeitnehmer – vorwiegend aus Osteuropa – in der Bundesrepublik tätig. Das vereinbarte Gesamtkontingent (= Obergrenze), das sich aus mehreren Vertragskontingenten verschiedener Länder addiert, lag zu diesem Zeitpunkt bei ca. 100 000.

Im Rahmen von Gastarbeiter-Abkommen, die maximal 18 Monate Beschäftigungsdauer zulassen, waren Ende 1991 rd. zweieinhalbtausend Osteuropäer (aus Ungarn, Polen, ČSFR) in Deutschland.

Im Rahmen der Saisonarbeit – d. h. maximal drei Monate pro Jahr – waren Ende 1991 ca. 123 000 Osteuropäer (Jugoslawen, Polen, Tschechen, Slowaken und Ungarn) in Deutschland.

In Zukunft soll die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer wegen häufiger mißbräuchlicher Ausbeutung durch Firmen vermindert, die Zahl der Gastarbeiter – mit Einjahresbefristung – dagegen erhöht werden.

4. Aus der Perspektive der Auswanderungsländer

Die vorstehenden Zahlen beziehen sich auf die Seite des Einwanderungslandes (Deutschland). Hierfür ist mit einigermaßen valider amtlicher Statistik zu rechnen. Grundsätzlich läßt sich die Perspektive natürlich auch umdrehen, um die Auswanderung aus osteuropäischen Ländern zu betrachten. Die Qualität der dortigen Statistik dürfte allerdings wesentlich schlechter sein. Außerdem werden dort nicht spiegelbildlich diejenigen Kategorien erhoben wie deutscherseits; ob das Zielland „Deutschland“ separat ausgewiesen wird, ist fraglich. Gewissen Indikationswert kann man immerhin Daten über Entwicklungstendenzen der Auswanderung beimessen, wie es sie z. B. für die ehe-

malige Sowjetunion oder Polen gibt. Die dortige Auswanderung streut natürlich nicht gleichmäßig über die ganze Welt, sondern richtet sich konzentriert auf den Westen (in der Sowjetunion inklusive Israel).

Die Tendenz dieser Auswanderungsdaten stimmt immerhin mit derjenigen der deutschen Einwanderungsstatistiken überein: In Polen zeigt sie nach unten (vgl. Tabelle 4), in der ehemaligen Sowjetunion dagegen deutlich nach oben:

Tabelle 5: Auswanderung aus der ehemaligen Sowjetunion

| | |
|------|---------|
| 1980 | 36 406 |
| 1985 | 6 128 |
| 1988 | 108 189 |
| 1989 | 234 994 |
| 1990 | 452 262 |

Quellen: Migration, (1991) 11–12, S. 166; Statistisches Pressebulletin 1991.

Zusammenfassend erfolgt zur Zeit eine jährliche Zuwanderung aus Osteuropa nach Deutschland in folgender Größenordnung:

- administrativ gesteuert, d. h. praktisch kontingentiert, ca. 200 000 Aussiedler; ungesteuert wäre diese Zuwanderung sicherlich mehr als doppelt so hoch;
- als Asylbewerber mindestens 100 000 bis 150 000, eher mehr als weniger;
- als legale Gastarbeiter ständig (personell wechselnd) ca. 200 000.

Hinzu kommen zur Zeit die ca. 260 000 außerhalb des Asylverfahrens aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, de-

Tabelle 6: Wirtschaftsentwicklung und -prognosen für ausgewählte Staaten Osteuropas

| Jahr | Sowjetunion/ GUS | Polen | ehem. ČSFR | Ungarn |
|--|---------------------|-------|------------|--------|
| Reale Wirtschaftsleistung: Veränderung in v. H. | | | | |
| 1990 | - 5 | - 12 | - 3 | - 5 |
| 1991 | - 17 | - 9 | - 16 | - 8 |
| 1992 | - 20 | - 5 | - 6 | 0 |
| 1993 | - 5-10 | 0 | + 2 | + 3 |
| Arbeitslosenquote | | | | |
| 1990 | 2 | 6 | 0,5 | 1 |
| 1991 | 2 | 11,5 | 6,5 | 8,5 |
| 1992 | 8 | 16 | 12 | 12 |

Quellen: IWH; Globus; Süddeutsche Zeitung vom 25. 6. 1992, S. 29; Die Zeit vom 19. 6. 1992, S. 40.

ren weitere quantitative Entwicklung sich aber kaum beziffern läßt. Hinzuzufügen, aber ebenfalls nicht zu beziffern, sind schließlich illegale Ausländer aus Osteuropa in Deutschland.

II. Prognosen der Zuwanderung aus Osteuropa

Die quantitative Entwicklung der Ostzuwanderung nach Deutschland zeigt seit 1989 deutlich nach oben. Die Frage ist, welche qualitativen Argumente zur Beurteilung und eventuellen Modifikation einer daraus ableitbaren Extrapolationskurve zu berücksichtigen sind. Dabei sollte man das „Migrationspotential“ abschätzende Umfragen zur Emigrationsbereitschaft in Osteuropa nur mit Zurückhaltung ins Spiel bringen¹⁰. Sie variieren extrem stark, sind methodisch wenig verläßlich und zudem oft mit – durchsichtigen – politischen Interessen der Auswanderungsländer verknüpft.

Daß der reiche Westen in Europa auf die Armen in aller Welt grundsätzlich Anziehungskraft ausübt, daß dieser relative Reichtum einen Pull-Faktor ausmacht, bedarf keiner weiteren Ausführungen. Zu diesem Pull-Faktor muß aber in der Regel ein Push-Faktor hinzukommen, um Wanderung auszulösen. Denn im Normalfall ist anzunehmen, daß – nicht erzwungene – Wanderungsentscheidungen nicht unbedacht und leichthändig gefällt werden, da sie immer erhebliche individuelle Kosten implizieren. Unter diesen Umständen sind die Push-Faktoren von besonderem Interesse. Außerdem

sind zur Abschätzung von Wanderungserwartungen natürlich erfolgsträchtige Maßnahmen der Wanderungsbegrenzung oder gar -verhinderung von Interesse; auf sie wird aber erst im folgenden Kapitel eingegangen.

1. Push-Faktoren in Osteuropa

Man kann über die diversen individuellen Motive hinweg verallgemeinernd vor allem zwei Faktoren hervorheben, die in der Zukunft ebenso wie zur Zeit die Auswanderung aus den osteuropäischen Ländern bestimmen: erstens die wirtschaftliche Entwicklung und zweitens die ethnischen Bewegungen. Einen politischen Druck zur Auswanderung im engeren Sinne, der zur Asylgewährung in Deutschland erforderlich wäre, wird man dagegen nach der Liberalisierung des früheren „Ostblocks“ höchstens nur noch vereinzelt anzunehmen haben. Eine besondere Situation ergibt sich daneben natürlich für Regionen, in denen Bürgerkrieg herrscht und aus denen deshalb – in der Regel wohl nur vorübergehend – Fluchtbewegungen erwachsen.

Wirtschaftliche Entwicklung: Die mit dem Übergang vom Sozialismus zur Marktwirtschaft verbundene realwirtschaftliche Entwicklung bedeutet für große Teile der Bevölkerung Osteuropas eine radikale Verschlechterung der Lebensbedingungen. Zudem sind auch die wirtschaftlichen Aussichten für die Zukunft meistens obskur. Offene Grenzen nach Westeuropa ermöglichen den Menschen vor diesem Hintergrund die Option einer Verbesserung ihrer Lage.

Man kann aus der jeweiligen Wirtschaftsentwicklung und den Wirtschaftsprognosen Schlüsse auf Auswanderungsdruck und -bereitschaft ziehen.

¹⁰ Vgl. z. B. R. J. Brym (Anm. 1).

(Allerdings sind die Wirtschaftsdaten selbst in ihrer Validität aus verschiedensten Gründen natürlich nicht zwingend.) Eine noch moderate Prognose enthält Tabelle 6.

Die ökonomische Lage im früheren Ostblock entwickelt sich erkennbar unterschiedlich. Zum Teil ist die wirtschaftliche „Talsohle“ bereits durchschritten, während sie in anderen Ländern erst noch bevorsteht. Den Höhepunkt der Arbeitslosigkeit – und die damit verbundene Haushaltsarmut – haben allerdings praktisch alle osteuropäischen Länder wohl noch nicht erreicht. In Bulgarien und Rumänien, ferner in einzelnen autonom gewordenen Republiken der früheren Sowjetunion sind die Daten und Zukunftserwartungen wohl noch wesentlich schlechter als bei den aufgeführten Ländern.

Den zweiten wichtigen Faktor, der die Emigration (sneigung und -bereitschaft) mitbestimmt, bilden die in vielen Bereichen Osteuropas aufgebrochenen *ethnischen Bewegungen*. Sie erzeugen unzählige diskriminierte Minderheiten, für die die Auswanderung nach Westeuropa als Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Situation erscheinen mag. Den – inzwischen im Bereich des früheren Ostblocks bereits weit verbreiteten – Grenzfall ethnischer Diskriminierung bilden ethnisch bestimmte Bürgerkriege und ethnische Revier-„Bereinigungen“: siehe etwa Jugoslawien, Georgien, etwas weiter entfernt Armenien/Aserbeidschan. Grundsätzlich läßt sich wohl auch die Auswanderung von Deutschstämmigen in diesen Zusammenhang einordnen. Nur wird bei dieser Minderheit die Sensibilitätsschwelle dadurch mitbestimmt, daß sie – bislang – eine außergewöhnlich gute Chance auf die Einwanderung nach Deutschland besitzt.

2. Unsicherheitsfaktor Transit-Migranten

Die osteuropäischen Länder sind meistens – von der ehemaligen Sowjetunion abgesehen – nicht nur Herkunftsregionen („Quellenländer“) von Immigranten nach Westeuropa und vor allem nach Deutschland. Sie bilden – wie übrigens auch Österreich¹¹ – zudem, und manchmal vorwiegend, Transit-Länder auf dem Weg nach dem Westen, insbesondere nach Deutschland, und sind von daher so etwas wie Warteräume für eine allerdings quantitativ schwer abzuschätzende Zahl von Migranten, sowohl aus jeweils anderen osteuropäischen Herkunftsländern, als auch „aus aller Welt“. Osteuropa bildet ja die Landweg-Brücke zwischen Westeuropa und der „Dritten Welt“ Asiens.

11 Vgl. H. Faßmann/R. Münz (Anm. 1).

Beispielsweise sollen sich in Rumänien rund 30 000 Transit-Migranten aus Staaten der Dritten Welt aufhalten¹². Die Visalage führt dazu, daß sich insbesondere in Polen große Zahlen von Migranten aus Rumänien und Bulgarien aufhalten, von denen die meisten nach Deutschland wollen. Polen ist für diese Transit-Migranten visafrei, nicht dagegen ihr eigentliches Wanderungsziel Deutschland. Aus dieser Konstellation speist sich vermutlich der Großteil an illegalen, häufig von Schleppern organisierten Grenzübertritten an den deutschen Grenzen nach Polen und zur ehemaligen Tschechoslowakei¹³. Diese Existenz von „Transit-Räumen“ in Osteuropa, in denen sich in größerer, aber nicht genau bekannter Zahl Migranten aufhalten, die in Richtung Deutschland unterwegs sind, stellt natürlich für eine Zuwanderungsprognose einen erheblichen Unsicherheitsfaktor dar.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß – sofern keine Politik interveniert – die beiden osteuropäischen *Push*-Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung und der ethnischen Auseinandersetzungen, die sich wohl eher noch ins Negative verstärken werden, die hochgerechnete Extrapolationskurve der derzeitigen Zuwanderung eher nach oben als nach unten treiben werden.

III. Politik der Zuwanderungsbegrenzung

Praktisch schon im Zuge der „Ostöffnung“ entstanden im westlichen Europa Befürchtungen eines Immigrationsdrucks aus dem Osten und wurden Maßnahmen der Verhinderung, zumindestens der Kontrolle und Begrenzung des Zustroms unternommen¹⁴. Unter dem Begriff der „Festung Europa“ wurden diese Politiken kritisch angesprochen¹⁵. Da das westliche Europa gegenüber dem Osten sozialräumlich gestaffelt ist, besteht hier natürlich eine unterschiedliche Sensitivität für das Problem dieser Migration: nämlich in Abhängigkeit von der jeweiligen Nähe zur Grenze.

12 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15. 9. 1992, S. 9.

13 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. 12. 1992, S. 6.

14 Vgl. die diversen internationalen Konferenzen bezüglich Osteuropa, u. a. des Europarats am 24./25. 1. 1991 in Wien, in: Europa-Archiv, (1991) 6, S. D 161 ff.

15 Vgl. J. Blaschke und E. Stölting (Anm. 1); ferner „Fluchtburg oder Festung Europa?“ (Bericht einer Tagung am 6. 5. 1991 in Duisburg, veranstaltet vom Innenminister Nordrhein-Westfalens und der Landeszentrale für politische Bildung; Dialog-Reihe der Landesregierung NRW).

Diese Grenze selbst bildet allerdings zugleich das erste von zwei wesentlichen Problemen in diesem Zusammenhang: Wo verläuft eigentlich die Grenze zwischen Ost- und Westeuropa – und somit zwischen Emigration und Immigration? Die naheliegende Antwort, den früheren Eisernen Vorhang als Grenze anzusehen, erweist sich bei näherer Betrachtung nämlich schnell als fragwürdig.

Der frühere sozialistische „Ostblock“ war, bei aller „Gleichschaltung“, selbstverständlich nie eine gleichförmige Masse, sondern durch Binnendifferenzierung geprägt. Der Auflösungsprozeß des Ostblocks, der sich ja nicht in einem großen Schlag ereignete, sondern unterschiedlich und zeitlich versetzt, hat diese Differenzierung sehr schnell und deutlich ans Licht gebracht. Ausmaß und Art der Annäherung der Ostblockstaaten an den Westen verlaufen durchaus unterschiedlich – und dabei noch überlagert und kompliziert durch die teilweise überhaupt erst jetzt erfolgende Staatenbildung in dieser Region (siehe Sowjetunion, Jugoslawien, Tschechoslowakei). Auf diese Weise können Länder/Gesellschaften mehr oder weniger ost- bzw. westeuropäisch sein, schneller oder langsamer in der ökonomischen und politischen (Um-)Entwicklung fortschreiten und, was uns hier interessiert, mehr oder weniger Einwanderungs- oder Auswanderungsländer darstellen.

Dies soll hier nicht empirisch detailliert werden. Wichtig daran ist, daß sich von daher die Grenze zwischen Ost- und Westeuropa, zwischen Aus- und Einwanderung, als diffus – eher als ein Ländergürtel denn eine Staatsgrenze – und im Fluß befindlich darstellt. Polen z.B. ist (noch) Auswanderungsland nach Westen/Deutschland und zugleich Ein- oder Durchwanderungsland von östlicher Seite, d.h. gegenüber den SU-Nachfolgestaaten sowie nach Südosteuropa. Polen muß deshalb für die Durchlässigkeit seiner Grenzen nach Westen plädieren und gleichzeitig seine eigene Ostgrenze gegen Zuwanderung und unter bestimmten Umständen auch gegen Durchwanderung befestigen. Diese Konstellation ist keine Ausnahme: In einer solchen Lage befinden sich gleichfalls Ungarn und die Tschechoslowakei bzw. jetzt die Tschechische Republik, Slowenien und Kroatien, aber auch Bulgarien (gegenüber dem näheren und ferneren, nicht mehr europäischen Osten). Auch traditionell westliche Länder wie z.B. Österreich oder Finnland gehören, weil sie in vielen Fällen nur Transitländer bilden, zu diesem ost-west-europäischen Überlappungsbereich.

Für viele dieser *Cordon-Länder* gilt ein ähnliches politisches Kalkül. Obwohl sie inzwischen eigentlich

nurmehr Transit- und nicht Letztzuwanderungsländer sind, unternehmen sie Grenzsicherung nach Osten – nicht nur im eigenen, sondern zugleich im Interesse Deutschlands und anderer westlicher Länder, von denen sie sich im Gegenzug z. B. Unterstützung für eine EG-Annäherung bzw. -Mitgliedschaft oder schlicht Finanzhilfen erhoffen.

Bulgarien z. B. möchte Deutschland dazu bringen, seine Grenzbefestigungen und Zuwanderer-Rückschiebungen mitzufinanzieren, weil es sich vorwiegend um Migranten handelt, deren Ziel eigentlich Deutschland ist. Für Polen läßt sich von einer Art „deal“ sprechen, der das Land in die EG führen soll: Offene Westgrenzen nach Deutschland, dafür Abschottung gegenüber Russen, Rumänen und anderen an der Ostgrenze¹⁶.

Eine eindeutige Grenze nach Osten stellt natürlich der EG-Raum dar. Allerdings weicht der angestrebte und erwartete EG-Beitritt mehrerer Länder des ehemaligen Ostblocks – mit den meisten bestehen bereits Assoziierungsabkommen – auch diese Grenze allmählich auf.

Das zweite wichtige Problem in diesem Zusammenhang ist eines der politischen Moral: In welchem Maße dürfen reichere – in diesem Fall westliche – Länder bzw. Gesellschaften ihre Grenzen gegen Zuwanderung aus ärmeren – in diesem Fall osteuropäischen – Ländern bzw. Gesellschaften abschotten, und welche Mittel dürfen sie zu diesem Zweck einsetzen? Weder ist nach westlichen Moralvorstellungen die völlige Abschottung gegenüber einer ärmeren oder in anderer Weise „unwirtlichen“ Umwelt und deren Bevölkerung legitim, noch ist dies jedes Mittel in der Politik der Zuwanderungskontrolle und -begrenzung.

Ereignisse wie die Verlegung von Soldaten an die österreichischen Ostgrenzen zur Grenzsicherung zwecks Zuwanderungsverhinderung oder, noch deutlicher, die militärische Rückführung von albanischen Flüchtlingen aus Italien über See¹⁷ haben heftige internationale Diskussionen über die Moral des Westens verursacht. Das Bild eines Eisernen Vorhangs mit umgekehrtem Vorzeichen hat viele im Westen tief verunsichert. Nach der Geschichte des „Eisernen Vorhangs“ läßt sich in Europa wohl nicht wie zwischen den USA und Mexiko eine Grenzbefestigung errichten¹⁸, die im übrigen auch dort keine wirksame Abschottung schafft.

16 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 1. 10. 1992, S. 8.

17 Vgl. ebd. vom 10. 7. 1992, S. 6.

18 Für einen solchen Schutzzaun an der deutsch-tschechischen Grenze hat sich z. B. ein sächsischer Landtagsabgeord-

Von der deutsch-polnischen Grenze werden horrende Zahlen illegaler Grenzübertritte gemeldet. Die Grenzpolizei ist dieser Zuwanderung gegenüber bisher weitgehend machtlos: Auf der einen Seite erfolgt sie mit organisatorischer Unterstützung durch Schlepper; auf der anderen Seite bietet eine Berufung der Immigranten auf Asyl effektiven Schutz vor sofortiger Zurückweisung und Abschiebung. Die deutsche Politik hat sich, bei aller Grenzüberwachung, offenbar damit abgefunden, daß rd. 800 km (polnische und tschechische) Grenze nicht wirklich befestigt und überwacht werden können.

Aber was kann – und wird – die deutsche Politik im Hinblick auf den gesamten Immigrationsdruck aus Osteuropa tun? So wie oben bei der Darstellung der Problemlage weniger prognostisch als vielmehr empirisch gefragt und argumentiert wurde, so wollen wir uns hinsichtlich der Frage, was man zur Lösung des Problems der Zuwanderung aus Osteuropa politisch tun kann, nicht ins Normative oder Utopische verlieren, sondern auf das Machbare und, wenn möglich, auf das tatsächlich Erfolgende konzentrieren. Warum? Und was heißt das?

Erstens scheint es mir keine politisch hilfreiche – wenngleich vielleicht moralisch verständliche – Position zu sein, gegenüber dem Immigrationsdruck von seiten der Entwicklungsländer (sei es des Südens oder sei es neuerdings des Ostens) auf eigene Verursachung und Schuld des Westens zu verweisen. Ökonomische Ausbeutung der Dritten durch die Erste Welt ebenso wie europäischer Kolonialismus mögen ja die Weltmigrationsbewegung mitverursacht haben – obwohl derart pauschale und historisch ausgreifende Kausalitäten mir eher suspekt sind; die Folgerung, daß wegen dieser historischen Schuld die westlichen Länder eben mit unbegrenzter Immigration der Armen dieser Welt zu rechnen und fertigzuwerden hätten, liegt aber jenseits realistischer politischer Aufgaben und gesellschaftlicher Möglichkeiten.

Zweitens ist – gerade auch in der Politik – in den westlichen Gesellschaften realistisch mit wachsendem Immigrationsdruck zu rechnen sowie mit nur begrenzten Möglichkeiten einer Steuerung oder gar Verhinderung von Immigration. Dies hängt schlicht damit zusammen, daß die Welt immer mehr „zusammenwächst“: die Verkehrsverbindungen dichter und leichter nutzbar werden, die Infor-

neter ausgesprochen; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 11. 1992, S. 2, Jüngstes Thema in diesem Zusammenhang ist die sog. elektronische (Infrarot-)Überwachung der Grenzen.

mationen sich intensiver und schneller verbreiten. Von daher wird Migration im Weltmaßstab erleichtert. Hinzu kommt eine wachsende Moralisierung der öffentlichen Welt-Meinung, die die westlichen Demokratien unter den Druck ihrer eigenen Werte setzt. Dies beschränkt die Alternativen der (Im-)Migrationspolitik.

Vor diesem generellen Hintergrund fragen wir – wie gesagt, eher empirisch als normativ – nach politischen Reaktionen auf den Immigrationsdruck aus Osteuropa, speziell aus deutscher Perspektive.

Sieht man einmal einerseits von den fragwürdigen, im Westen selbst umstrittenen Strategien einer militärisch oder grenzpolizeilich gesicherten Ostgrenze, andererseits auch vom Programm einer weitgehend offenen und durchlässigen Grenze (Deutschland als Einwanderungsland) ab, so spielen in der politischen Diskussion und Praxis vier Politiken eine zentrale Rolle:

- Aussiedler-Kontingentierung,
- Bilaterale Rücknahmeabkommen,
- „Cordon sanitaire“ hinsichtlich Asylbewerbern und
- Entwicklungshilfe zwecks Reduzierung der Auswanderungsneigung.

1. Aussiedler-Kontingentierung

Mit dem Aussiedleraufnahmegesetz von 1990 wurde praktisch bereits eine Kontingentierung des Aussiedlerzugangs in Gestalt von Jahresquoten ermöglicht. Die Größenordnung des angestrebten und tatsächlich erzielten Kontingents lag, wie die Jahre 1991 und 1992 gezeigt haben, bei gut 200 000 jährlich.

Der im Dezember 1992 zwischen den Parteien erzielte politische Kompromiß über die zukünftige deutsche Asyl- und Einwanderungspolitik enthält auch Aussagen zum Aussiedlerzugang. Zwei Punkte sind dabei hervorhebenswert¹⁹: Erstens wird die in den Jahren 1991 und 1992 vollzogene Drosselung bzw. Kontingentierung des Aussiedlerzugangs für die Zukunft offiziell fest- und fortge-

19 Siehe den Text der Vereinbarung in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 12. 1992, S. 5. Die Umsetzung der Aussiedler-Vereinbarung erfolgt im sogenannten Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (vgl. BT-Drucks. 12/3212 vom 7. 9. 1992). Dabei ist allerdings die vorgesehene Beendigung des „Nachwachsenden“ von Aussiedlern per Stichtag umstritten (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11. 12. 1992, S. 5).

schrieben. Zweitens wird das sozusagen unbegrenzte Nachwachsen von Deutschstämmigen bzw. potentiellen Aussiedlern dadurch beendet, daß Personen, die nach Inkrafttreten des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes geboren werden, nicht mehr Aussiedler werden, d. h., sich nicht mehr auf den Art. 116 GG berufen können.

2. Rücknahmeabkommen

Ein bemerkenswertes politisches Instrument in unserem Zusammenhang bilden Rücknahmeabkommen zwischen Zugangs- und Herkunfts- (bzw. Transit-)land. Außer mit Polen besteht ein derartiges Abkommen seit Herbst 1992 zwischen Deutschland und Rumänien, geschlossen unter der Zusage von rd. 30 Mio. DM Finanzhilfe an Rumänien. Erste Rückführungen auf der Basis dieses Vertrags sind bereits erfolgt²⁰, allerdings erklärten nicht wenige der „Rückgeführten“, daß sie wieder nach Deutschland einreisen wollten; gegenüber Polen ist die Rückführung bereits Routine²¹.

Daß sich Nachbarländer oder auch räumlich entferntere Emigrationsländer – wie z. B. Rumänien – in diese deutsche Politik „einspannen“ lassen, ist eigentlich verwunderlich, ergibt sich allerdings in der Regel aus dem Kontext eines „Deals“: von Deutschland wird im Gegenzug z. B. die Unterstützung einer angestrebten EG-Mitgliedschaft erwartet, oder es wird als „Entschädigung“ ein finanzieller Entwicklungshilfebeitrag vereinbart.

3. „Cordon sanitaire“-Politik

In dem Maße, in dem es der deutschen Politik gelingt, ihre unmittelbaren Nachbarländer dazu zu veranlassen, insbesondere die Transit-Migration in Richtung Deutschland zu unterbinden, wird die Einwanderung nach Deutschland natürlich effektiv begrenzt. Die deutsche Bundesregierung verfolgt dieses Ziel der Abschottung Deutschlands mit Hilfe der Nachbarländer seit einiger Zeit. Dies ist die eigentliche Alternative zur mehr oder weniger militärischen Grenzbefestigung, die angesichts der Länge des Grenzverlaufs kaum aussichtsreich erscheint und zudem für Deutschland nicht eben image-förderlich wäre.

Der zwischen den Parteien erreichte asylpolitische Kompromiß²² liegt auf der Linie dieser „Cordon sanitaire“-Politik. Demgemäß sollen zu sogenannten „sicheren Drittstaaten“, bei denen keine asyl-

begründende politische Lage angenommen wird, neben den EG-Staaten auch die östlichen Anrainerstaaten – Polen, Tschechoslowakische Republik und Österreich – erklärt werden. Immigranten könnten dann problemlos dorthin zurückgeschickt, d. h. abgeschoben werden. Sofern diese Länder – gegen Entschädigung von noch offenem Umfang – dabei mitmachen, ergäbe sich für Deutschland eine wirksame Abschottung gegenüber einer Zuwanderung aus Osteuropa²³.

Wie die Diskussion im Anschluß an den Asylkompromiß gezeigt hat, ist dieser Modus der Migrationspolitik ebenso umstritten wie im Ergebnis wahrscheinlich effektiv. Die für Deutschland unter Migrationsaspekten so prekäre Ostgrenze würde „um ein Land“ nach Osten verschoben. Die Grenzsicherungsarbeit gegen unerwünschte Immigration aus dem Osten würde auf die „Cordon“-Länder abgewälzt – unter (insbesondere finanzieller) Gegenleistung.

4. Entwicklungshilfe zur Verhinderung von Emigration

Statt ungewollt und unkontrolliert Immigranten aufzunehmen und sie unter hohen finanziellen und sozialen Kosten zu unterhalten oder zu integrieren, könnte in den Herkunftsländern Entwicklungshilfe geleistet werden, die das den größten Teil der Migrationsbewegung verursachende Wohlstandsgefälle vermindern würde. Entwicklungshilfepolitik also statt Asyl- oder Einwanderungspolitik.

Zwar ist angesichts der Reichumsverteilung in der Welt von vornherein klar, daß kein einzelnes westliches Land die Armut dieser Welt zu beheben imstande ist (ebensowenig wie es alle Armen dieser Welt aufnehmen kann); daraus darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, nichts in dieser Richtung zu unternehmen. Jedenfalls im Hinblick auf den Migrationsfaktor Wohlstandsgefälle hilft – zu-

23 Im Verhandlungstext heißt es dazu, „daß nach heutiger Sachlage (unter anderem) für Polen, die ČSFR, Österreich und die Schweiz die Feststellung gilt, daß sie sichere Drittstaaten sind. Um nicht einzelne Länder durch die Feststellung als verfolgungssicherer Drittstaat mit den Auswirkungen von Wanderungsbewegungen insbesondere aus Osteuropa unverhältnismäßig zu belasten, tritt die Bundesrepublik Deutschland für eine europäische Lastenverteilung ein. Sie wird im Vorgriff auf eine solche Regelung unverzüglich mit Polen und der ČSFR Gespräche aufnehmen.“ (Süddeutsche Zeitung vom 8. 12. 1992, S. 5). Österreich hat sich bereits gegen diese deutsche Politikkonzeption gewandt; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11. 12. 1992, S. 6. Dabei ist bemerkenswert, daß Österreich erst kürzlich mit seinem neuen Asylrecht genau dieselbe Politik gegenüber seinem Nachbarn Ungarn eingeführt hat.

20 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 22. 9. 1992, S. 6; 16. 11. 1992, S. 22; 9. 12. 1992, S. 6.

21 Vgl. ebd. vom 9. 12. 1992, S. 6.

22 Vgl. Anm. 19.

mindest theoretisch – ein Wohlstandsausgleich und eine entsprechende Politik. Der Einwand, daß dieses Gefälle derart groß sei, daß es praktisch nicht ausgleichbar ist, ist zwar richtig, darf aber nicht zur Nicht-Politik führen.

Entwicklungshilfeprojekte mit dieser Intention, den Menschen den Verbleib bzw. die Re-Integration in ihrer Heimat wirtschaftlich zu ermöglichen, gibt es inzwischen. Es lassen sich dabei zwei unterschiedliche Ansätze feststellen: a) Projekte, die die ökonomischen Bedingungen in den Herkunftsgebieten von Remigranten verbessern; b) Projekte, die im westlichen Land (in diesem Fall in Deutschland) in kontrollierter Weise Entwicklungshilfe „am Mann“ leisten²⁴:

a) Das bekannteste Beispiel der Entwicklungshilfe „vor Ort“ im osteuropäischen Migrationszusammenhang bildet das Projekt des Landes Nordrhein-Westfalen in Mazedonien (im ehemaligen Jugoslawien). Es wurde 1991 begonnen, als eine größere Gruppe von Roma nach abgelehntem Asylantrag zur Abschiebung anstand und sich mit Demonstrationen dagegen wehrte. Damals bot die Landesregierung von NRW freiwillig Rückkehrenden der Gruppe an, sie in ihrer Heimat (bzw. ihrem Herkunftsgebiet) durch ein großes infrastrukturelles Aufbauprojekt zu unterstützen. Neben finanziellen Leistungen an die Remigranten selbst sollten vor allem in der Heimat Wohnungen gebaut und Arbeitsplätze geschaffen werden. Zwar gestalteten sich die Projektverhandlungen mit der Herkunftsregion (Skopje in Mazedonien) wegen des Bürgerkriegs in Jugoslawien zäh und schwierig und war die Zahl der Rückkehrwilligen wegen entgegenstehender Propaganda des Roma-Verbands relativ gering, dennoch kam das Projekt tatsächlich in Gang²⁵.

b) Anders als das eben geschilderte Projekt, das erst nach erfolgter Migration einsetzte, geht es anderen Projekten um die Verhinderung von Migration. Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die von der Bundesregierung bzw. der Bundesanstalt für Arbeit seit einiger Zeit betriebene „Gastarbeiter“-Politik: Im Rahmen bestimmter Kontingente werden aus ver-

24 Von der Stadt München ist kürzlich ein Pilotprojekt begonnen worden, in dem Jugendliche ausnahmsweise während des noch laufenden Asylverfahrens an beruflichen Kurzpraktika teilnehmen können. Für den – in den meisten Fällen zu erwartenden – Ablehnungsbescheid und die anschließende Abschiebung bringen diese Remigranten „Humankapital“ mit nach Hause; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. 12. 1992, S. IV/Beilage.

25 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11. 11. 1992, S. 3.

schiedenen osteuropäischen Ländern Arbeitskräfte mit zeitlicher Befristung zur Qualifizierung oder zur Arbeit nach Deutschland geholt. Diese – in quantitativ erheblichem Umfang vollzogene – Politik setzt auf die Bildung von Humankapital, das den potentiellen Emigrationsländern anschließend zugute kommen soll. Bekanntlich bedeutet Emigration ja in vielen Fällen einen volkswirtschaftlich schädlichen „Brain Drain“ für die betroffenen Länder.

Entsprechende Regierungsabkommen bestehen inzwischen mit einer ganzen Reihe von osteuropäischen Ländern. In Deutschland erfährt dieser Modus der Migrationspolitik allerdings zunehmend Kritik, vor allem im (besonders betroffenen) Baugewerbe, wo die osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmer die Konkurrenzverhältnisse tangieren²⁶.

Eine Verbindung beider erwähnten Politikansätze enthält beispielsweise ein im Herbst 1992 initiiertes Programm der Bundesregierung, mit dem abgelehnte Asylbewerber aus Bulgarien erst noch eine berufliche Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen, bevor sie in ihre Heimat zurückkehren (müssen)²⁷.

Es ist völlig klar, daß alle Projekte der genannten Art „Tropfen auf den heißen Stein“ des Weltmigrationsproblems darstellen. Das spricht freilich mitnichten gegen sie. Es sollte mehr solcher Projekte geben. Die hohen Kosten ungewollter und erfolgloser Immigration der Zielländer sollten mehr und mehr in derartige Entwicklungshilfeprojekte umgeleitet werden. Auch sollte die Symbolik solcher Politik nicht unterschätzt werden.

IV. Fazit und Ausblick

Westliche Politik kann sich weder ungesteuerte und unbegrenzte Immigration leisten noch Attentismus gegenüber dem Migration verursachenden Wohlstandsgefälle in der Welt. Anders als für praktisch alle übrigen westlichen Länder, vor allem der EG, ist für Deutschland – schlicht aufgrund seiner geographischen Lage – der Immigrationsdruck aus Osteuropa vorrangig gegenüber demjenigen aus dem mediterranen Süden. Man muß nicht gleich von einer drohenden „Völkerwanderung“ reden, aber doch, wie die Empi-

26 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. 11. 1992, S. 24.

27 Vgl. ebd. vom 13. 11. 1992.

rie lehrt, von einem erheblichen Zuwanderungsdruck ausgehen, der eine politische Reaktion der Begrenzung und Kontrolle erforderlich macht.

Die *Aussiedlerzuwanderung* dürfte aufgrund der inzwischen ergriffenen Maßnahmen in Zukunft kontrolliert und quantitativ begrenzt erfolgen. Sie bleibt gleichwohl hoch. Ob bzw. in welchem Maße die angestrebte Politik der *Asylzuwanderung* durch Mobilisierung der Anrainerstaaten greift, hängt zunächst davon ab, ob der Parteienkompromiß in diesem Punkt überhaupt politisch umgesetzt werden kann. Ob dann die Anrainerstaaten dabei „mitspielen“ werden, ist auch noch nicht entschieden. Ihre Mitwirkung wird ihnen „abgekauft“ wer-

den müssen. Aber selbst unter solchen Erwartungen wird ein gewisses Maß an *illegalem Zugang* nach Deutschland weiterhin zu gewärtigen sein.

An *Entwicklungshilfeprojekten* in der Absicht, die Menschen durch erträgliche wirtschaftliche Verhältnisse in ihren Heimatländern zu halten und nicht zur Emigration zu drängen, besteht weiterhin größter Bedarf. Dadurch, daß solche Projekte an konkreten Personen – Remigranten oder „Gastarbeitern“ – sozusagen festgemacht werden, unterliegen sie nicht denjenigen Problemen und (berechtigten) Kritiken, wie sie mit der konventionellen Entwicklungshilfepolitik normalerweise verbunden sind.

Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik*

Die politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa haben zu der stärksten Zuwanderungswelle in die Bundesrepublik seit dem Zustrom von Vertriebenen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs geführt: Zwischen 1988 und 1992 kamen rund 4,2 Mio. Personen in das Gebiet der „alten“ Bundesrepublik, auf die sich die folgenden Betrachtungen konzentrieren (vgl. Schaubild 1). Bei den Zuwanderern handelt es sich um

- Übersiedler¹ aus der ehemaligen DDR bzw. den neuen Bundesländern (1,1 Mio. Personen zwischen 1988 und 1992);
- Aussiedler² aus den ost- und südosteuropäischen Siedlungsgebieten deutscher Volksgruppen in den ehemaligen Ostblockstaaten einschließlich der Sowjetunion (1,35 Mio.) und um
- Ausländer, vor allem aus diesen Staaten sowie aus südeuropäischen EG-Mitgliedsländern und aus der Türkei (mehr als 1,8 Mio.). Dabei ist deren Zuwanderungsverhalten erfahrungsgemäß vor allem von der konjunkturellen Entwicklung in der Bundesrepublik abhängig (vgl. Schaubild 2)³. Unter den zuwandernden Ausländern befanden sich im Betrachtungszeitraum rund 1 Mio. Asylbewerber, darunter schätzungsweise 450 000 allein im vergangenen

Jahr⁴. Dabei suchten in den beiden letzten Jahren zunehmend Personen aus den Bürgerkriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawien oder aus Rumänien um Asyl nach. Über die Hälfte aller Asylbewerber stammten 1992 aus den genannten Ländern. Bei diesen Personen stehen in der Regel existentielle Wandermotive weit im Vordergrund, d. h., ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik dürfte eher auf Zeit angelegt sein als bei den Bewerbern, deren Wanderungsverhalten stärker von wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt wird⁵. Gleichwohl ist die Frage, wer sich davon nur vorübergehend und wer sich dauerhaft in der Bundesrepublik ansiedeln will, nur im Einzelfall zu beantworten.

Die aktuelle Immigrationswelle erhöhte den Bevölkerungsstand in Westdeutschland in einer Zeitspanne von fünf Jahren von etwa 61 Mio. (1987⁶) auf reichlich 65 Mio. Personen (1992); diese Zuwanderung wird in der Bundesrepublik mit wachsender Sorge verfolgt. Bedenken richten sich vor allem auf unerwünschte ökonomische, gesellschaftliche und politische Wirkungen und Implikationen der Zuwanderung. Wenn auch die eminente Bedeutung der Zuwanderung für die ansässige Gesellschaft und für die Politik nicht verkannt werden soll, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf ökonomische Effekte – vor allem auf solche, die im gesellschaftlichen und politischen Bewußtsein eine besonders wichtige Rolle spielen. In dieser Hinsicht stehen die Konsequenzen der Immigration auf den Arbeitsmarkt, die öffentlichen Finanzen und auf die Infrastruktur einschließlich des Wohnungsmarktes sowie auf das Wirtschaftswachstum im Zentrum des Interesses.

* Die Ausführungen stützen sich weitgehend auf György Barabas/Arne Gieseck/Ullrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz, Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991, in: RWI-Mitteilungen, 43 (1992), S. 133 ff., und auf Arne Gieseck/Ullrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz, Implikationen der Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa für die öffentlichen Finanzen und das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik, in: Sozialer Fortschritt, 41 (1992) 11, S. 271 ff.

1 Deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige, die die DDR bzw. die neuen Bundesländer und Berlin (Ost) verlassen haben, um in der Bundesrepublik bzw. den alten Bundesländern einen ständigen Aufenthalt zu begründen.

2 Deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige, die die Aussiedlungsgebiete (unter fortwährendem Vertreibungsdruck) verlassen haben, um ihren ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik zu begründen.

3 Der lineare Korrelationskoeffizient in Höhe von reichlich 0,7 deutet auf einen recht engen Zusammenhang zwischen den beiden dargestellten Variablen – Entwicklung des realen Sozialprodukts und Wanderungssaldo von Ausländern – hin; vgl. G. Barabas u. a. (Anm. 1), S. 136.

4 Die neuen Bundesländer dürften im Jahr 1992 etwa 90 000 Asylbewerber aufgenommen haben.

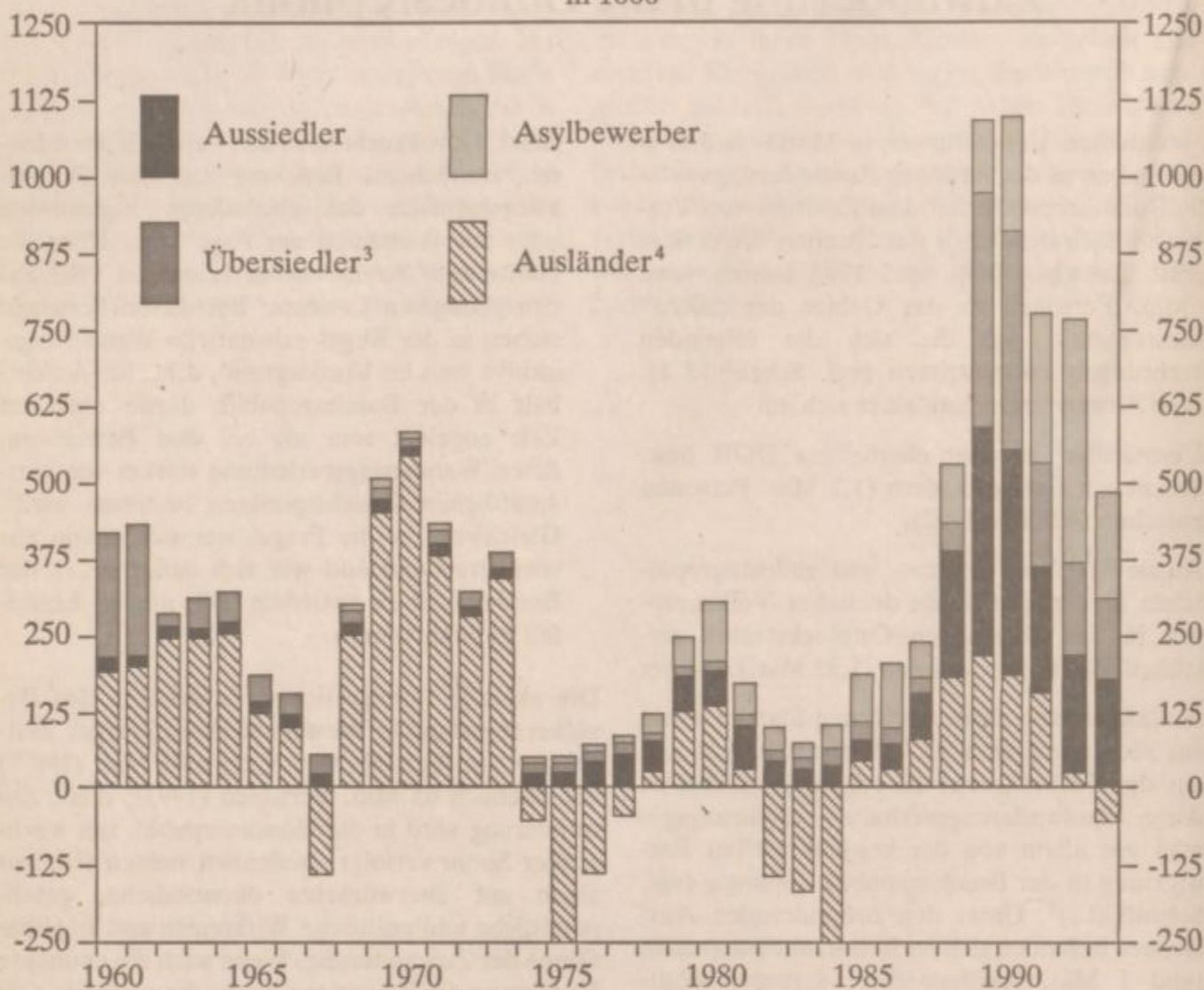
5 Vgl. zu diesem Komplex die umfassende Darstellung von Heiko Körner, Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Arbeitsemigration im 19. und 20. Jahrhundert, Darmstadt 1990, S. 16 ff.

6 Gegenüber dem bis dahin beobachteten Höchststand von 62 Mio. Einwohnern im Jahr 1974 bedeutete dies einen Rückgang der Bevölkerung in 13 Jahren um ca. 1 Mio. Personen.

Schaubild 1

Zuwanderungen in die Bundesrepublik¹ 1960 bis 1993²

in 1000



Nach amtlichen Angaben. – ¹Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990. – ²1992 und 1993 gesätzt. – ³Ab 1989 Saldo zwischen Zuzügen und Fortzügen. – ⁴Saldo zwischen Zuzügen und Fortzügen, ohne Asylbewerber.

RWI
ESSEN

Dazu werden im folgenden diesbezügliche Auswirkungen der mit 1988 einsetzenden Zuwanderungswelle in die („alte“) Bundesrepublik dargelegt.

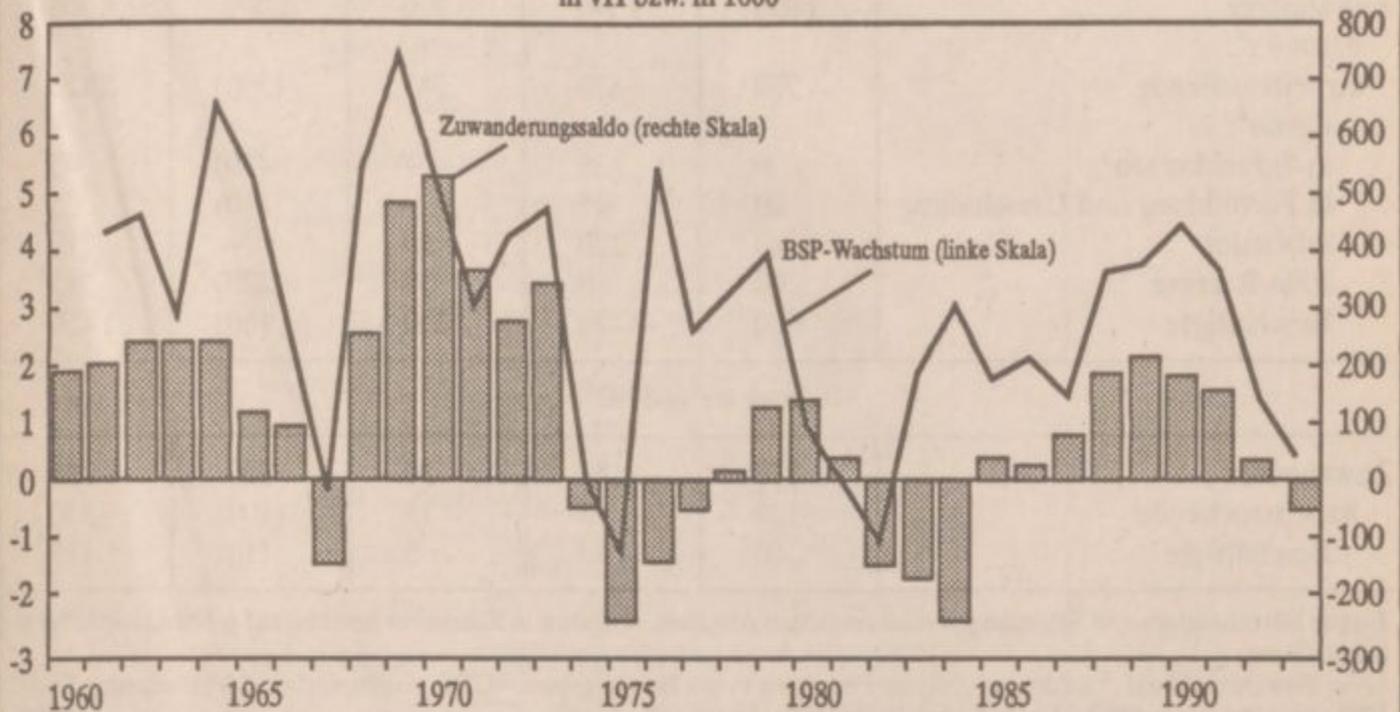
Zunächst sollen die Folgen der Zuwanderung für den hiesigen Arbeitsmarkt dargestellt werden. Anschließend wird auf die haushalts- und finanzwirtschaftlichen Konsequenzen der Zuwanderung eingegangen. Des weiteren wird eine jüngst vom RWI erarbeitete, quantitative Abschätzung der aktuellen zuwanderungsbedingten Arbeitsmarkt-, Finanz- und Wachstumseffekte vorgestellt, bevor der Beitrag mit einer zusammenfassenden Bewertung der wichtigsten Ergebnisse schließt.

I. Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt

Die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt ist nicht nur von entscheidender Bedeutung für die Beanspruchung der öffentlichen Haushalte und für die Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum, sie bildet auch – für Zuwanderer ebenso wie für die einheimische Bevölkerung – eine wichtige Voraussetzung für die soziale Integration. Je rascher und friktionsloser die berufliche Integration der Zuwanderer gelingt, desto eher ist mit ihrer

Wirtschaftliche Entwicklung und Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik 1960 bis 1993

in vH bzw. in 1000



Nach amtlichen Angaben. – ¹Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990. – ²1992 und 1993 geschätzt. – ³Ab 1989 Saldo zwischen Zuzügen und Fortzügen. – ⁴Saldo zwischen Zuzügen und Fortzügen, ohne Asylbewerber.

RWI
ESSEN

Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung zu rechnen und desto eher werden sich die an die Migrationsentscheidung geknüpften wirtschaftlichen Erwartungen der Zuwanderer erfüllen.

Ihre demographische Struktur läßt darauf schließen, daß rund die Hälfte der 4,2 Mio. Zuwanderer die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den alten Bundesländern angestrebt hat. Freilich ist der Anteil der für eine Erwerbstätigkeit in Frage kommenden Personen je nach Zuwanderungsgruppe sehr unterschiedlich. So waren z. B. in der ehemaligen DDR überproportional viele Frauen erwerbstätig; dies schlägt sich in einem entsprechend hohen Anteil (etwa 70 v. H.) von Übersiedlern bzw. der Zugezogenen aus den neuen Bundesländern nieder, die dem westdeutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Andererseits dürften Personen, die sich – wie die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien – voraussichtlich nur vorübergehend in der Bundesrepublik aufhalten werden, nur zu einem geringen Anteil eine Beschäftigung anstreben. Während jeder zweite Aussiedler und Ausländer einen Arbeitsplatz in der Bundesrepublik sucht, dürfte dies in der Gruppe der Asylbewerber daher nur bei jedem Dritten der Fall sein (vgl. Tabelle 1).

Im allgemeinen hängt das Gelingen der beruflichen Integration der zugewanderten Arbeitskräfte vor allem von den rechtlichen Rahmenbedingungen, von der konjunkturellen Entwicklung sowie von der beruflichen Qualifikation und im weiteren Sinne von persönlichen Merkmalen der Zuwanderer ab. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Aufnahme einer Beschäftigung in der Bundesrepublik sind für die einzelnen Zuwanderungsgruppen sehr unterschiedlich. So haben Übersiedler bzw. Zugezogene aus der DDR bzw. aus den jungen Bundesländern sowie die Aussiedler aufgrund ihres Status als „Deutsche“ ebenso wie die aus Ländern der Europäischen Gemeinschaft stammenden Ausländer aufgrund supranationaler Vereinbarungen unbeschränkte Möglichkeiten zur Aufnahme einer Beschäftigung. Dagegen können alle anderen Zuwanderer erst nach der Erteilung einer Arbeitserlaubnis eine Beschäftigung antreten; dabei kommt in der Regel nur die „allgemeine“ Arbeitserlaubnis in Betracht, die nur dann erteilt wird, wenn für den angestrebten Arbeitsplatz keine deutschen oder diesen gleichgestellte ausländische Arbeitskräfte verfügbar sind.

Asylbewerber haben nach der Aufhebung der zwischen Anfang und Mitte 1991 geltenden einjähri-

Tabelle 1: Zuwanderer und Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik¹
(1988 bis 1992; in 1000)

| | Übersiedler ² | Aussiedler | Ausländer ^{2,3} | Asylbewerber | Insgesamt |
|-------------------------------|--------------------------|------------|--------------------------|--------------|-----------|
| Zuwanderer | 1 090 | 1 340 | 770 | 1 000 | 4 200 |
| darunter ⁴ : | | | | | |
| Arbeitssuchende | 770 | 670 | 385 | (300) | 2 125 |
| davon ⁴ : | | | | | |
| in Sprachkursen | 0 | 35 | - | (10) | 45 |
| in Fortbildung und Umschulung | 20 | 45 | - | (10) | 75 |
| arbeitslos | 40 | 120 | 50 | - | 210 |
| stille Reserve | 40 | 50 | 35 | (220) | 345 |
| Beschäftigte | 670 | 420 | 300 | (60) | 1 450 |
| darunter in 1992 ⁵ | | | | | |
| Zuwanderer | 170 | 185 | 30 | 350 | 735 |
| Arbeitssuchende | 120 | 95 | 15 | (100) | 330 |
| Beschäftigte | 60 | 40 | 5 | (10) | 115 |

Eigene Berechnungen und Schätzungen nach amtlichen Angaben. Angaben in Klammern beruhen auf groben, vorläufigen Schätzungen.

¹ Nur Westdeutschland. ² Saldo von Zu- und Fortzügen in das Bundesgebiet. ³ Ohne Asylbewerber. ⁴ Veränderung Ende 1992 gegenüber Ende 1987. ⁵ Veränderung Ende 1992 gegenüber Ende 1991.

RWI

Tabelle 2: Zur Lage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt¹
(1988 bis 1992; in 1000)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Erwerbspersonenpotential | 30 753 | 31 034 | 31 725 | 32 214 | 32 665 |
| Erwerbstätige | 27 264 | 27 635 | 28 435 | 29 219 | 29 475 |
| Arbeitslose | 2 242 | 2 038 | 1 883 | 1 689 | 1 806 |
| Kurzarbeiter | 208 | 108 | 56 | 145 | 260 |
| Offene Stellen | 188 | 251 | 313 | 331 | 320 |
| Arbeitsvermittlungen ² | 2 116 | 2 282 | 2 367 | 2 400 | 2 350 |
| nachrichtlich: | | | | | |
| Arbeitslose je offene Stelle | 11,9 | 8,1 | 6,0 | 5,1 | 5,6 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit ³ | 7,2 | 6,3 | 5,9 | 5,5 | 5,7 |

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

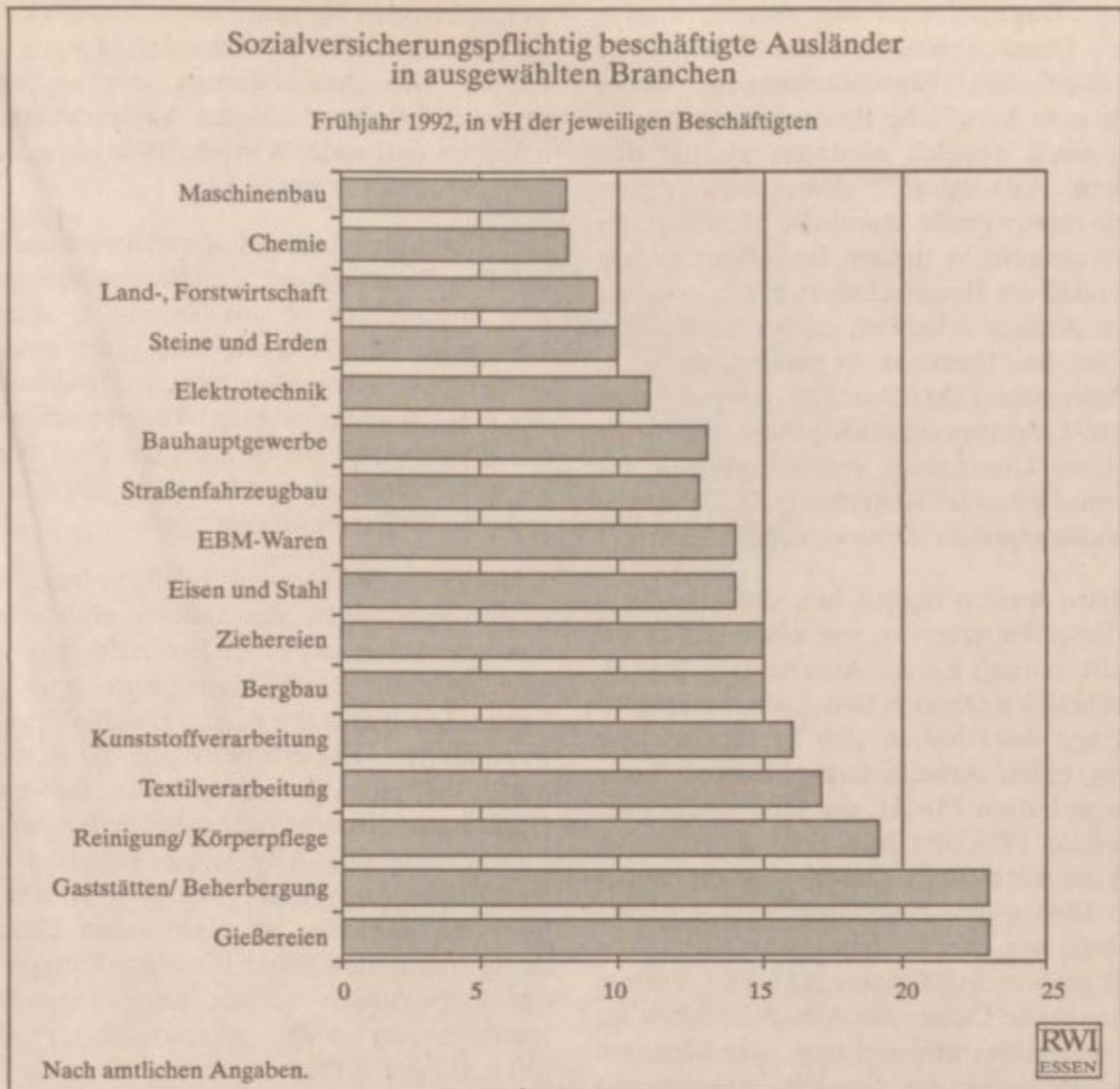
¹ Jahresdurchschnitte. ² Jahressummen. ³ In Monaten.

RWI

gen Wartezeit bis zur Erteilung einer (erstmaligen) allgemeinen Arbeitserlaubnis erst nach erfolgreichem Abschluß des Asylverfahrens als „Asylberechtigte“ einen Rechtsanspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis, die ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage erteilt wird. Die Notwendigkeit einer Arbeitserlaubnis entfällt erst mit der Aufenthaltsberechtigung, die zumeist erst nach mindestens achtjährigem berufstätigen Aufenthalt in der Bundesrepublik erteilt wird.

Was die für die Integration wichtige konjunkturelle Entwicklung seit 1988 angeht, stellt sie sich am Arbeitsmarkt wie folgt dar (vgl. Tabelle 2): Die Zahl der in Westdeutschland Erwerbstätigen ist – nicht zuletzt – aufgrund des Pendlerzuströms aus den neuen Bundesländern (ca. 380 000 Personen per Saldo in 1992) um fast 2,2 Mio. auf 29,5 Mio. (1992) gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen ist zwischen 1988 und 1991 um rund 550 000 auf knapp 1,7 Mio. gesunken; im Verlauf des Jahres 1992 ist

Schaubild 3



sie allerdings – ebenso wie die Kurzarbeit – wieder merklich gestiegen.

Die relativ günstige berufliche Qualifikation der Zuwanderer wird auf vielfache Weise deutlich: So zeigt z.B. ein Vergleich der beruflichen Struktur der Zuwanderer mit den entsprechenden Strukturen von offenen Stellen und einheimischen Arbeitslosen, daß Aus- und Übersiedler hohe Anteile bei den Fertigungsberufen und technischen Berufen aufweisen, insbesondere als Schlosser und Mechaniker sowie als Ingenieure und Naturwissenschaftler. Im Vergleich zu den westdeutschen Arbeitslosen zeigt sich, daß vor allem Übersiedler, aber auch Aussiedler zu einem hohen Anteil vor ihrer Übersiedlung als Facharbeiter oder Angestellte mit gehobener Tätigkeit beschäftigt waren. Darüber hinaus wiesen sie zu einem hohen Anteil qualifizierte Berufsausbildungen auf: So hatten beispielsweise 20 v.H. der arbeitslos gemeldeten Aussiedler eine Berufsschul-, Fachhochschul- oder wissenschaft-

liche Ausbildung, aber nur 12 v.H. der deutschen Arbeitslosen.

Traditionell finden Ausländer vor allem im Verarbeitenden Gewerbe sowie in der Bauwirtschaft Beschäftigung und üben dort in der Regel „blue collar“-Tätigkeiten aus: Besonders hohe Ausländeranteile sind in den krisenbetroffenen und durch einen hohen Anteil körperlich anspruchsvoller Berufe geprägten Bereichen Gießereien, Textilindustrie, Bergbau sowie Eisen- und Stahlindustrie zu verzeichnen; außerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind Ausländer vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe beschäftigt (vgl. Schaubild 3).

Die Zuwanderer wiesen auch vielfach vergleichsweise günstige persönliche Merkmale auf, die ihnen gute Chancen für eine Arbeitsvermittlung eröffneten: So ist der Anteil von Zuwanderern mit einem für die berufliche Integration günstigen Alter von 20 bis 45 Jahren vor allem bei den Übersiedlern, aber auch bei Aussiedlern und

Ausländern spürbar höher als in der einheimischen Bevölkerung. Dagegen sind die Anteile älterer Arbeitsloser, Dauerarbeitsloser und Arbeitsloser mit gesundheitlichen Einschränkungen, deren Chancen für eine berufliche Reintegration besonders gering sind, deutlich niedriger als bei den westdeutschen Arbeitslosen. Vorteilhaft dürfte sich auch die relativ große räumliche Mobilität der Zuwanderer ausgewirkt haben: Insgesamt spricht vieles dafür, daß die Bereitschaft zum Ortswechsel vor allem zu Anfang erheblich größer als bei den Einheimischen ist. Denkbar ist schließlich auch, daß viele Zuwanderer ihre Beschäftigungschancen durch direkte Lohnzugeständnisse bzw. durch die Bereitschaft zur Übernahme von Tätigkeiten, für die sie aufgrund formaler Kriterien (z. B. Bildungsabschlüssen) überqualifiziert sind, erhöht haben.

Einige Indizien weisen darauf hin, daß die zugewanderten Erwerbspersonen, vor allem die Übersiedler, recht schnell einen Arbeitsplatz finden; viele unterschrieben schon in den Aufnahmelagern Arbeitsverträge oder hatten sich bereits vor der Übersiedlung einen Arbeitsplatz gesichert. Stichproben zufolge hatten 43 v. H. der Übersiedler, die zwischen Januar 1989 und Juni 1990 als Erwerbspersonen in die alten Bundesländer kamen, bereits nach einem Monat eine Beschäftigung aufgenommen, innerhalb von drei Monaten waren es schon 72 v. H. und nach sechs Monaten 82 v. H.⁷ Zudem lag die rechnerische Dauer der Arbeitslosigkeit für Über- und Aussiedler mit drei bzw. vier Monaten (1989) deutlich unter der für alle Arbeitslosen (sechs Monate). Insgesamt dürften unter Berücksichtigung der Eintritte in Sprach- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie der als arbeitslos gemeldeten und der stillen Reserve zuzurechnenden Personen bis zum Jahresende 1992 von den seit Beginn des Jahres 1988 eingeströmten knapp 770 000 potentiell erwerbstätigen Übersiedlern etwa 670 000 und von den 670 000 arbeitssuchenden Aussiedlern rund 420 000 einen Arbeitsplatz gefunden haben.

Nach den Angaben der amtlichen Beschäftigungsstatistik kann davon ausgegangen werden, daß zwischen 1988 und 1992 zusätzlich zu den bisher 1,6 Mio. Ausländern etwa 400 000 Ausländer in den Arbeitsprozeß eingegliedert wurden. Die in der Untersuchungsperiode zugewanderten Ausländer dürften daran in hohem Maße partizipiert haben: So ist unter Berücksichtigung sprachlich und fachlich bedingter Friktionen anzunehmen, daß unter

den 385 000 zugewanderten ausländischen Erwerbspersonen bis zum Jahresende 1992 drei Viertel bzw. etwa 300 000 einen Arbeitsplatz gefunden haben. Die Aufgliederung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer nach Nationalitäten und nach Wirtschaftsbereichen im Frühjahr 1992 zeigt Schaubild 4.

Der Einfluß der aktuell abgeschwächten konjunkturellen Situation auf die Beschäftigungschancen der Zuwanderer ist aus Tabelle 1 ablesbar: So konnte im Jahr 1992 nur noch jeder zweite Übersiedler bzw. Aussiedler bzw. jeder dritte Ausländer eine Beschäftigung in Westdeutschland antreten. Darüber hinaus ist auch die Zahl der arbeitslos gemeldeten Zuwanderer im Jahresverlauf um etwa 30 000 Personen gestiegen.

In der Öffentlichkeit wird häufig gefragt, inwieweit die erwerbstätigen Zuwanderer einheimische Erwerbspersonen aus einer Beschäftigung verdrängt bzw. an einer Beschäftigungsaufnahme gehindert haben. Die insgesamt rasche Eingliederung der zugewanderten Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt läßt indes darauf schließen, daß eine Nachfrage nach Arbeitskräften befriedigt worden ist, für die ansässige Arbeitslose aufgrund fehlender beruflicher Ausbildung (fast 50 v. H. der Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung), gesundheitlicher Einschränkungen (25 v. H. der Arbeitslosen weisen entsprechende Beeinträchtigungen auf), altersbedingter Nachteile (30 v. H. der Arbeitslosen sind älter als 50 Jahre) oder geschlechtsspezifischer Merkmale (50 v. H. der Arbeitslosen sind Frauen) häufig nicht in Frage kamen; dies gilt vor allem für Tätigkeiten in Bergbau, Bauwirtschaft und Kraftfahrzeugindustrie sowie u. a. für viele Nachtarbeitertätigkeiten.

Von der zusätzlichen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer dürften nach den vorliegenden empirischen Ergebnissen kaum Verdrängungseffekte ausgegangen sein; dies legt auch die Tatsache nahe, daß sich nicht nur die Zahl der an Ausländer erteilten Arbeitserlaubnisse insgesamt zwischen 1987 und 1992 etwa verdreifacht hat, sondern daß auch der Anteil der allgemeinen Arbeitserlaubnisse daran in der Untersuchungsperiode von 48 auf 74 v. H. gestiegen ist. Angesichts der für die Erlaubnisse erforderlichen Voraussetzungen bedeutet dies, daß in knapp drei Viertel aller Fälle ausländische Arbeitnehmer Arbeitsplätze besetzten, für die keine deutschen oder ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitskräfte (vor allem aus der EG) verfügbar waren. In diesen Arbeitsmarktlücken – offenbar vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Dienstleistungsbereich –

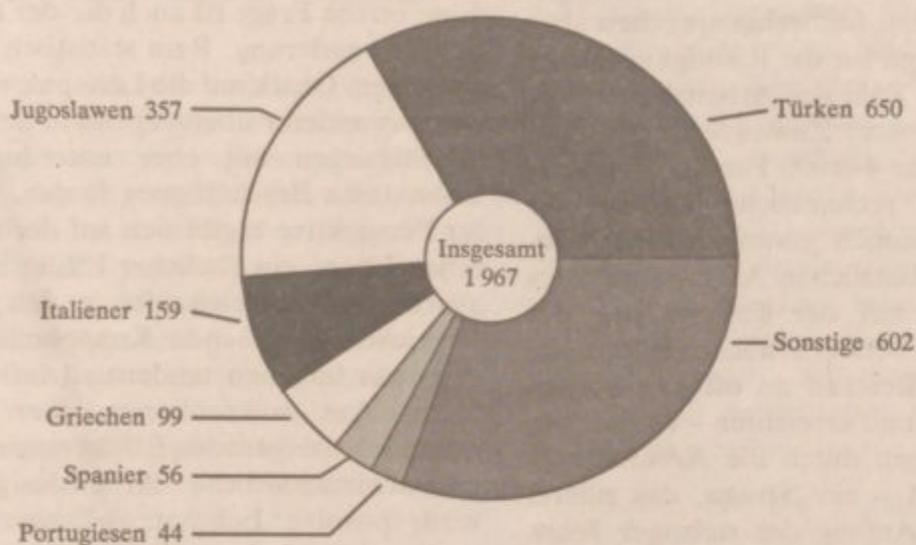
7 Vgl. Barbara Koller, Integration in die Arbeitswelt im Westen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25 (1992), S. 168 ff.

Schaubild 4

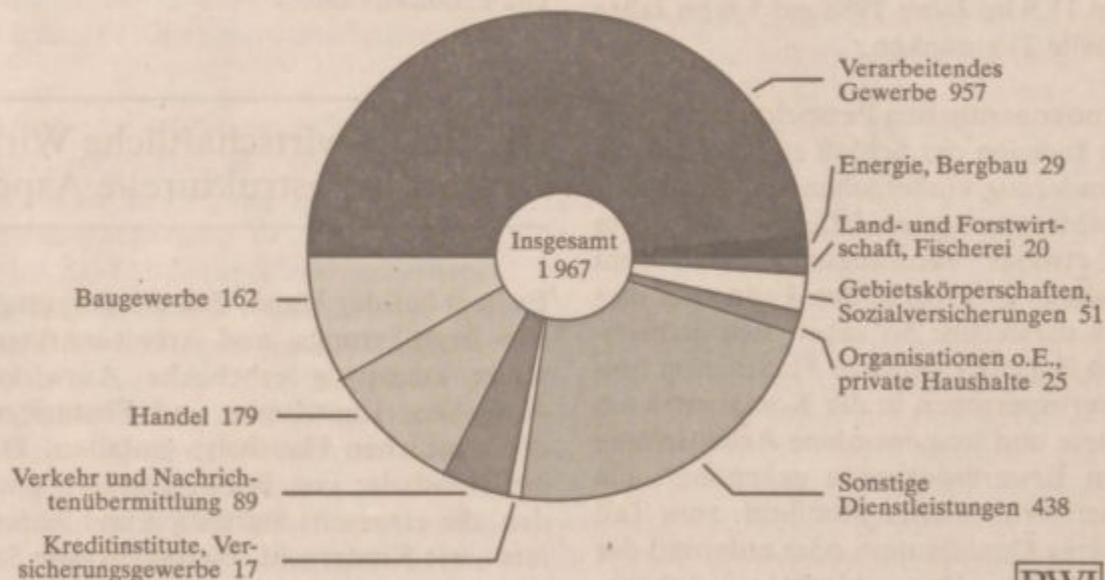
Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer

Frühjahr 1992; in 1000

Nach Nationalitäten



Nach Wirtschaftsbereichen



Nach amtlichen Angaben.

RWI
ESSEN

konnten auch zahlreiche Asylbewerber nach der Aufhebung der Wartezeit bis zur Arbeitsaufnahme Fuß fassen: So ist die Zahl der an Asylbewerber erteilten allgemeinen Arbeitserlaubnisse 1991 auf knapp 65 000 gestiegen und hat sich damit gegenüber den Vorjahren etwa verneunfacht; auch im Jahr 1992 wurde die Vergabe dieser Arbeitserlaubnisse noch einmal um etwa 30 v. H. erhöht.

Vieles spricht sogar dafür, daß im Zuge des Abbaus von regionalen und sektoralen sowie qualifikationsbedingten strukturellen Engpässen auf dem

Arbeitsmarkt den ansässigen Erwerbspersonen neue Beschäftigungsperspektiven eröffnet worden sind. Dabei ist zum einen an komplementäre Beschäftigungseffekte zu denken: Wenn durch einen Zuwanderer eine Facharbeiterstelle besetzt werden kann, für die keine einheimische Erwerbsperson zur Verfügung stand, eröffnen sich komplementär dazu Beschäftigungschancen für andere Arbeitskräfte, die mit der Facharbeiterstelle verbunden sind. Zum anderen ist aber auch ein Auf-rücken einheimischer Beschäftigter in höhere Positionen innerhalb der Beschäftigungspyramide

denkbar. Übernehmen Zuwanderer beispielsweise einfache oder ungelernete Tätigkeiten, können die vorher damit betrauten Arbeitskräfte nun beaufsichtigende oder einweisende Tätigkeiten ausüben.

Unmittelbar läßt sich dieser Sachverhalt naturgemäß nur schwer belegen. Immerhin sprechen aber folgende Beobachtungen für die Richtigkeit dieser Vermutung: So ist die Zahl der Arbeitslosen trotz etwa 100 000 „arbeitsloser“ Zuwanderer zwischen 1988 und 1992 um über 440 000 Personen zurückgegangen, und die rechnerische Dauer der Arbeitslosigkeit ist deutlich gesunken. Die belebende Wirkung des zusätzlichen Arbeitsangebotes zeigt sich nicht nur bei der Entwicklung der Arbeitsvermittlungen, sondern auch der offenen Stellen: Zugang und Bestand an offenen Stellen sind stark angestiegen und erreichten – ebenso wie die Arbeitsvermittlungen durch die Arbeitsämter in den Jahren 1990/91 – ein Niveau, das zuletzt während des Booms Anfang der siebziger Jahre verzeichnet worden ist. Im Gefolge dieser Entwicklung ist auch die Zahl der Arbeitslosen je offene Stelle von 11,9 im Jahre 1988 auf 5,6 im Jahre 1992 (vgl. Tabelle 2) gesunken.

Aus der makroökonomischen Perspektive läßt sich anhand dieser Indizien der Schluß ziehen, daß die mit der Zuwanderung einhergehenden strukturellen und nachfrageseitigen Effekte auf dem Arbeitsmarkt etwaige Verdrängungseffekte wohl überwogen haben. In Einzelfällen kann sich dies freilich anders darstellen: So sahen sich Arbeitslose und die im Zuge der üblichen Fluktuation freigesetzten Erwerbspersonen in der Konkurrenz um neu eingerichtete und freigewordene Arbeitsplätze zugewanderten Erwerbspersonen gegenüber, die aufgrund höherer räumlicher Mobilität, zum Teil aufgrund besserer Qualifikation oder aufgrund der Bereitschaft zur Hinnahme schlechterer Arbeitsbedingungen bzw. zur Übernahme von Stellen, für die sie (formal) überqualifiziert sind, den Vorzug erhielten. Weiter ist die Dauer der Arbeitslosigkeit für die Gruppe der über 40 Jahre alten Arbeitslosen deutlich gestiegen. Auch der Anteil der Arbeitslosen, die aus der Arbeitslosigkeit nicht in die Erwerbstätigkeit, sondern in die Stille Reserve wechselten oder in den Ruhestand gingen, ist erheblich gewachsen⁸. Das geringe Ausmaß an Verdrängung ist freilich vor allem vor dem Hintergrund der Impulse aus den Steuerreformschritten 1986/1988 und 1990, der bis Anfang 1990 lebhaften

8 Vgl. dazu Friedrich Buttler/Ulrich Cramer, Entwicklung und Ursachen von mismatch-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24 (1991), S. 483 ff.

Auslandsnachfrage und der Vereinigung Deutschlands zu sehen; für eine künftige Zuwanderung in Zeiten anhaltender konjunktureller Schwäche dürften sich die Arbeitsmarkteffekte wesentlich ungünstiger darstellen.

Eine offene Frage ist auch die der Lohnwirkungen der Zuwanderung. Rein statistisch gesehen dürfte mit einem Druck auf die Löhne zu rechnen sein, da die Zuwanderer überwiegend in Sektoren und Beschäftigungen mit eher unterdurchschnittlichen Lohnsätzen Beschäftigung finden. Aus funktionaler Perspektive ergibt sich auf der mikroökonomischen Ebene ein ähnlicher Effekt insofern, als die zusätzlichen Arbeitskräfte in den aufnehmenden Bereichen bestehende Knappheitsrenten beseitigen, was indessen tendenziell inflationsmindernd wirkt. Aus makroökonomischer Sicht ist von einem lohnsteigernden Effekt auszugehen, weil die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit reduziert wird; positive Lohnsatzwirkungen ergeben sich auch aufgrund der positiven Wirkungen der Zuwandererbeschäftigung auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität.

II. Finanzwirtschaftliche Wirkungen und infrastrukturelle Aspekte

Es liegt auf der Hand, daß die dargestellte expansive Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung schon kurzfristig erhebliche Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden der staatlichen Haushalte entfalten. Dies betrifft die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, die einerseits Starthilfen und laufende Transfers – wie Kindergeld, Wohngeld oder Sozialhilfe – leisten müssen, andererseits nach Maßgabe der Beteiligung der Zuwanderer an der Einkommensentstehung und -verwendung mit zusätzlichen Einnahmen an Einkommensteuern und Verbrauchsabgaben rechnen können. Knapp eine Mrd. DM pro Jahr betragen rein rechnerisch die unmittelbaren steuerlichen Zusatzeinnahmen bei 100 000 zusätzlichen, zu Durchschnittslöhnen beschäftigten Arbeitnehmern. Soweit dies auf die Zuwanderer zutrifft, leisten sie damit nicht nur Finanzierungsbeiträge zu den von ihnen bezogenen Transfers, sondern beteiligen sich auch an der Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen Infrastruktureinrichtungen im Wohnungs-, Ausbildungs-, Verkehrs- und Gesundheitsbereich. Sie entlasten darüber hinaus die einheimische Bevölkerung von solchen staatlichen Kosten, die, wie

die Aufwendungen für Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten oder den staatlichen Schuldendienst, von ihrem Zuzug und Aufenthalt weitgehend unabhängig sind. Solche Aufwendungen mit Fixkostencharakter können insgesamt mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben angesetzt werden.

Auch die Etats der Sozialversicherungsträger (gesetzliche Renten- und Krankenversicherung sowie Arbeitslosenversicherung) stehen unter dem Einfluß der Zuwanderer, sobald diese, wie im Falle der Aussiedler, z.B. Eingliederungsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz erhalten oder als Arbeitnehmer tätig werden und sozialversicherungspflichtige Entgelte beziehen. So bedeuten z.B. 100 000 zusätzliche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Westdeutschland u. a. Mehreinnahmen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung in Höhe von rechnerisch mehr als 1,3 Mrd. DM pro Jahr. Freilich stehen den jeweiligen Beiträgen auch Ansprüche auf Leistungen etwa bei Arbeitslosigkeit, im Krankheitsfall oder später bei Erreichen der Altersgrenze (Rentenanwartschaften) gegenüber.

Zusammengenommen dürften die seit 1988 nach Westdeutschland zugewanderten Personen auf dem Wege über ihre Beteiligung an der inländischen Einkommensentstehung und -verwendung 1992 etwa 32 Mrd. DM an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen aufgebracht haben. Gegenzurechnen sind die Aufwendungen des Staates für die Zuwanderer etwa in Gestalt von Starthilfen, von Eingliederungs- und Arbeitslosengeld, von Kindergeld und Wohngeld sowie von Altersrenten. An Aussiedler dürften 1992 zusammen schätzungsweise knapp 6 Mrd. DM, davon reichlich 3 Mrd. DM an Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und knapp 3 Mrd. DM an Rentenleistungen, geflossen sein; an Übersiedler etwa 4 Mrd. DM, an Ausländer ohne Asylbewerber 1 Mrd. DM sowie an Asylbewerber 5 bis 7 Mrd. DM, insbesondere in Form von Sozialhilfe (einschl. der Ausgaben für die Unterbringung der Asylbewerber)⁹. Zusammen dürften sich die genannten öffentlichen Aufwendungen im abgelaufenen Jahr auf – wiederum grob geschätzt – etwa 18 Mrd. DM belaufen haben, so daß ein „Gewinn“ für die staatlichen Finanzen in Höhe von insgesamt 14 Mrd. DM verblieb¹⁰. Hinzu kamen noch die

staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben, die der Staat aufgrund der expansiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Zuwanderungen verbuchen konnte (siehe Abschnitt III).

Freilich fallen die Haushaltswirkungen für die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich aus. So stellt sich der (positive) Saldo zwischen (zusätzlichen) staatlichen Einnahmen und Ausgaben aufgrund der unterschiedlichen Lasten- und Steuer- verteilung für den Bund günstiger dar als für die Länder und die Gemeinden. Dies gilt insbesondere für hochverdichtete Regionen und Ballungsgebiete mit günstiger Wirtschaftsstruktur, in denen sich die Zuwanderer nicht zuletzt wegen der dort relativ guten Arbeitsmarktchancen bevorzugt niederlassen. Sie tragen indes mit diesen „Vorlieben“ sicherlich mit zur Anspannung auf den regionalen Wohnungsmärkten bei.

Die Ursachen für die gegenwärtig sehr angespannte Situation auf diesem „Markt“ sind freilich vielfältig. Ein Grund ist etwa die erhöhte Wohnungsnachfrage der heimischen Bevölkerung aufgrund von Einkommenssteigerungen, ein anderer die in den achtziger Jahren nur sehr verhaltene Neubautätigkeit; so wurden in dieser Dekade im Durchschnitt pro Jahr nur etwas mehr als halb so viele Wohnungen fertiggestellt wie in den siebziger Jahren. Zwischen 1981 und 1990 wurden dadurch insgesamt etwa 2 Mio. Wohnungen weniger gebaut als zwischen 1971 und 1980¹¹. In der damaligen Situation, die von Rückgang und Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet war und in der man allgemein von einem Überangebot von Wohnungen und hohen Leerständen ausging, war diese relativ geringe Bautätigkeit auch plausibel. Sie ist jedoch ein wesentlicher Grund für die gegenwärtige Anspannung. Schließlich ist von Bedeutung, daß z. B. die Anzahl der Einpersonen-Haushalte („Singles“) in den letzten zehn Jahren um ein Drittel auf fast 10 Mio. gestiegen ist. Fast die Hälfte aller privaten Haushalte in den Großstädten besteht heute nur noch aus einer Person. Dies macht die Wohnungssuche nicht nur für die Zuwanderer, sondern auch für ansässige jüngere Familien mit Kindern schwierig und treibt die Mieten, aber auch die Ausgaben des Staates für das Wohngeld nach oben. Im übrigen ist damit zu rechnen, daß längerfristig die auf-

republik entfallen, vgl. Hans Dietrich von Loeffelholz, Der Beitrag der Ausländer zum wirtschaftlichen Wohlstand in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift zur politischen Bildung, 29 (1992), S. 66 ff.

11 Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1991, Bonn 1991, Tab. 3.2.

9 Vgl. Günter Bannas, Sieben Milliarden Mark jährlich für Asylbewerber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 10. 1992, S. 3.

10 Zu den staatlichen Einnahmen und Ausgaben, die auf den gesamten ausländischen Bevölkerungsteil in der Bundes-

grund der Zuwanderung erforderlichen zusätzlichen Wohnungsbauinvestitionen – schätzungsweise 30 bis 50 Mrd. DM pro 1 Mio. Zuwanderer nach heutigen Preisen¹² – direkt und indirekt mit aus dem (steigenden) Sparaufkommen der Immigranten finanziert werden.

Die Zuwanderung schlägt sich, wie gezeigt, nicht nur im Wohnungssektor nieder, sondern sie beeinflusst auch andere öffentliche Infrastrukturbereiche¹³. Anzusprechen sind dabei zunächst der Bildungs- und der Verkehrsbereich, die beide aufgrund ihres Charakters als das Leistungsangebot des Staates, das vorrangig von bestimmten Teilen der Bevölkerung genutzt wird, in erheblichem Ausmaß von diesbezüglichen demographischen Änderungen berührt werden. Im davon besonders betroffenen allgemeinbildenden Bildungsbereich (Grund-, Haupt- und Realschulen) dürfte die Anzahl der Schüler seit Beginn der Zuwanderungswelle um etwas mehr als eine halbe Million Personen im bildungsrelevanten Alter zwischen 6 und 18 Jahren (ohne Asylbewerber in diesem Alter) oder um ca. 10 v. H. gestiegen sein. Dies führt im allgemeinen kurzfristig zwar kaum zu zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand, aber zu einer vermehrten Anzahl von Schülern je Lehrer und eventuell zu verstärkten Disproportionalitäten in der Leistungsstruktur der Schulklassen, mit geringerem Lernerfolg für einheimische Schüler. Die Schüler-Lehrer-Relation an Grund-, Haupt- und Realschulen in Westdeutschland dürfte zuwanderungsbedingt um durchschnittlich 2 Schüler auf rund 19 Schüler je Lehrer und damit (wieder) auf das Niveau von Anfang der achtziger Jahre gestiegen sein¹⁴.

Längerfristig dürften die staatlichen Ausgaben für das Bildungssystem tendenziell steigen bzw. sich weniger stark vermindern lassen können, als es nach Maßgabe des absehbaren demographischen Rückgangs der einheimischen Bevölkerung möglich wäre. Überträgt man die jährlichen laufenden und investiven Ausgaben pro Schüler an allgemeinbil-

denden Schulen in Höhe von derzeit zusammen rund 7 500 DM auf die in den letzten fünf Jahren zugewanderte „Bildungsbevölkerung“, resultiert daraus ein Betrag in Höhe von knapp 4 Mrd. DM, die die öffentliche Hand, insbesondere die Länder und Gemeinden, längerfristig für die Ausbildung der jugendlichen Zuwanderer (nach heutigen Preisen) ausgeben muß, soll wieder das Leistungsangebot für die ansässigen Schüler unmittelbar vor der jüngsten Zuwanderungswelle erreicht werden. Freilich gehört in diesen Zusammenhang auch der Hinweis auf den beträchtlichen „Zufluß an Humankapital“ in Gestalt schon mehr oder weniger ausgebildeter Arbeitskräfte unter den Zuwanderern, die sich u. a. auf dem Wege über die Zahlung von Steuern und Abgaben an der Finanzierung der Ausbildungskosten für ihre Kinder beteiligen.

Im Verkehrsbereich führt die Zuwanderung zu einer erhöhten Beanspruchung des heute mit reichlich 600 Mrd. DM zu beziffernden Kapitalstocks (netto, in Preisen von 1985). Hier hat es freilich zur Zeit nicht den Anschein, daß dabei in den von den Zuwanderern beanspruchten Bereichen Kapazitätsgrenzen erreicht oder gar überschritten und damit volkswirtschaftliche Kosten verursacht werden. Da sich die Zuwanderung (zunächst) vornehmlich auf den öffentlichen Personen(nah-)verkehr auswirkt, dürfte dort eher die vielfach vorhandene Unterauslastung der vorgehaltenen Kapazitäten vermindert und so die Effizienz dieses Bereiches gesteigert werden. Längerfristig scheinen aber auch bei den Verkehrswegen insgesamt Anpassungen an die erhöhte Verkehrsnachfrage erforderlich. Würden etwa die Verkehrsausgaben des Bundes von gegenwärtig jährlich etwa 25 Mrd. DM in den „alten“ Bundesländern entsprechend der zuwanderungsbedingten Bevölkerungszunahme der letzten fünf Jahre gesteigert, entspräche dies in etwa zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 2 Mrd. DM pro Jahr.

Was den Gesundheitsbereich und hier insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) betrifft, ist anzunehmen, daß im Zuge der Zuwanderung und der Erwerbstätigkeit der Immigranten nicht nur die entsprechenden Einnahmen, sprich das Beitragsaufkommen, zunehmen, sondern auch die Ausgaben für Leistungen an Zuwanderer im Krankheitsfall. Welche Kosten in diesem Bereich „zuwanderungsbedingt“ bisher angefallen sind, ist aus Mangel an diesbezüglichen Informationen nur ganz grob zu schätzen. Immerhin ist in Rechnung zu stellen, daß die Zuwanderer bisher im Durchschnitt 10 Jahre jünger sind als die einheimische Bevölkerung, unter der etwa die über 60 Jahre alten Personen („Altersbevölkerung“) bei einem Be-

12 Bei dieser Schätzung wurden Baukosten in Höhe von 1 500 bis 2 500 DM je m² und ein Wohnbedarf pro Kopf in Höhe von 20 m² unterstellt. Nimmt man weiter an, daß das verfügbare Einkommen pro Kopf und Monat DM 1 000 beträgt und daß davon 10 v. H. gespart werden, erreichte das Sparaufkommen nach etwa 25 bis gut 40 Jahren den genannten Investitionsaufwand von 30 bis 50 Mrd. DM.

13 Zum Zusammenhang zwischen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung vgl. Hans Dietrich von Loeffelholz, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum und staatliche Leistungen, in: RWI-Mitteilungen, 39 (1988), S. 215 ff.

14 Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Grund- und Strukturdaten 1991/92, Bad Honnef 1991, S. 34 ff.

völkerungsanteil von einem Fünftel über zwei Fünftel der Leistungsausgaben der GKV beanspruchen.

Sieht man einmal von unterschiedlichen alters- und geschlechtsspezifischen Morbiditätsrisiken und von diesbezüglichen Unterschieden in den Inanspruchnahme- und Ausgabenprofilen zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung ab, könnten sich die zusätzlichen Ausgaben der GKV im Zuge des Zustroms von Immigranten mit vielleicht 3 bis 5 Mrd. DM pro Jahr auf einige Milliarden DM weniger belaufen, als die GKV durch die Zuwanderung an Einnahmen verbuchen kann. Ein Überschuß der (zusätzlichen) Einnahmen über die (zusätzlichen) Ausgaben ist schon deshalb anzunehmen, weil der Beitragssatz der GKV grob gerechnet reichlich drei Prozentpunkte zur Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner enthält. So gesehen finanzieren die Zuwanderer die Ausgaben der GKV für die ansässige Altersbevölkerung mit und entlasten dadurch tendenziell die ansässige Erwerbsbevölkerung.

III. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Zuwanderung 1988 bis 1992

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf die arbeitsmarktspezifischen und finanzwirtschaftlichen Aspekte der Zuwanderung. Im folgenden interessieren die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die von diesen Primärimpulsen ausgelöst werden. Um welche Folgewirkungen handelt es sich dabei? In erster Linie handelt es sich um solche, die sich im Zuge der durch die Zuwanderung in die Bundesrepublik gestiegenen gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen, Arbeitnehmern und Staat aufgrund der verbesserten Wirtschaftslage ergeben. Die gesteigerten Aktivitäten führen zu höheren Einkommen, die nach Maßgabe der Konsum-/Spar- und Investitionsneigung der jeweiligen Einkommensbezieher wiederum für den Konsum oder für das Sparen bzw. für Investitionen verwendet werden.

An der verstärkten Einkommensentstehung bzw. an der zusätzlichen Einkommensverwendung partizipieren – wie oben geschildert – der Staat, d.h. Bund, Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen, in Gestalt höherer Einnahmen aus Verbrauchs- und Einkommensteuern sowie in Gestalt höherer Einnahmen aus Sozialversiche-

rungsbeiträgen. Der entsprechende Anteil des Staates an den entstandenen und verwendeten Einkommen, also am Sozialprodukt als umfassendem Maß für in einer Volkswirtschaft entstandene, verteilte und verwendete Einkommen, beträgt heute fast 45 v.H., d.h., fast jede zweite Mark fließt in der „alten“ Bundesrepublik durch die Kassen der öffentlichen Hände. Die Steuern und Abgaben gibt der Staat für Sach- und Investitionsgüterkäufe, für die Entlohnung seiner Bediensteten und für Transfers an private Haushalte, d.h. für Sozialleistungen, sowie an Unternehmen, d.h. für Subventionen, aus, was dort wiederum zu zusätzlichen Einkommen und zu zusätzlichem Konsum oder Sparen bzw. Investitionen führt. Die expansiven Impulse wirken erfahrungsgemäß für einige Zeit durch die gesamte Volkswirtschaft und erhöhen das Sozialprodukt, die Einkommen der privaten Haushalte ebenso wie die Einnahmen und Ausgaben des Staates und führen zu zusätzlicher Beschäftigung.

Nach unseren ökonometrischen Modellrechnungen¹⁵ schuf die Beschäftigung von 1,4 Mio. Zuwanderern im Durchschnitt des Jahres 1992 (4,8 v.H. der Erwerbstätigen) zusätzlich 90 000 Arbeitsplätze; das Bruttosozialprodukt lag 1992 um knapp 6 v.H. höher als ohne die Zuwanderung. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Sozialprodukts betrug im Untersuchungszeitraum 1988 bis 1992 mit der Zuwanderung je Jahr 3,5 v.H., ohne Zuwanderung etwa 2 v.H. Die anfängliche Belastung des Arbeitsmarktes schlug in eine Entlastung um; die Arbeitslosenquote wäre ohne die Zuwanderung im Jahr 1992 um 0,2 v.H.-Punkte höher ausgefallen; dies entspricht einer Erhöhung um ca. 60 000 Arbeitslose. Das mit der Zuwanderung kräftigere wirtschaftliche Wachstum war mit entsprechend höheren Einkommen verbunden. Die Unternehmereinkommen lagen 1992 um knapp 10 v.H., die Arbeitnehmerinkommen um etwa 5 v.H. höher, als sie ohne Zuwanderung gelegen hätten. Das Pro-Kopf-Einkommen ist freilich im Durchschnitt fast unverändert geblieben.

Die aus der Mehrbeschäftigung, den erhöhten Einkommen und dem Mehrverbrauch resultierenden Steuer- und Beitragseinnahmen betragen 1992 ins-

15 Die Rechnungen wurden mit dem RWI-Konjunkturmodell durchgeführt. Zu Aufbau, Hypothesen und Leistungsfähigkeit des Modells vgl. Ullrich Heilemann, Was leisten Prognosemodelle? Eine empirische Untersuchung am Beispiel des RWI-Konjunkturmodells, in: Bernhard Gahlen u.a. (Hrsg.), Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und dynamischer Wettbewerb. Ernst Helmstädter zum 65. Geburtstag, Berlin-Heidelberg 1989, S. 253 ff., und die dort angeführte Literatur.

gesamt mehr als 50 Mrd. DM. Weiter ist zu berücksichtigen, daß die zunehmende Beschäftigung die Ausgaben der öffentlichen Hände für Lohnersatzleistung – z. B. Arbeitslosengeld – reduzierte. Den genannten Mehreinnahmen und Minderausgaben des Staates stehen zum einen die Transfers an die Zuwanderer selbst in Höhe von schätzungsweise zusammen 18 Mrd. DM (1992) gegenüber. Zum anderen sind aber auch die Ausgaben des Staates für den Staatsverbrauch, d. h. insbesondere für Sachkäufe und für Personalausgaben, aber auch für Transfers an die privaten Haushalte, um etwa 20 Mrd. DM gestiegen.

Alles in allem bedeutete die zwischen 1988 und 1992 erfolgte Zuwanderung in die Bundesrepublik im Jahr 1992 nach diesen Berechnungen eine Entlastung der öffentlichen Haushalte in Höhe von knapp 14 Mrd. DM. Die jüngste Zuwanderungswelle hat sich somit im letzten Jahr haushalts- und finanzwirtschaftlich günstig ausgewirkt und ist als nicht unbeträchtlicher Beitrag zur Abschwächung der zunehmenden Belastungen etwa durch die deutsche Vereinigung zu würdigen. Inwieweit die vorgestellte Momentaufnahme auch für die weitere Zukunft Gültigkeit beanspruchen kann, ist nun in der abschließenden, zusammenfassenden Bewertung anzusprechen.

IV. Zusammenfassende Bewertung

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig mit der stärksten Zuwanderungswelle seit der Flüchtlingsphase nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges konfrontiert ist. Es konnte gezeigt werden, daß der Zustrom in den Jahren 1988 bis 1992 insgesamt durchweg positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt und Staatshaushalt ausgeübt hat.

Die Bilanz sieht bei kurzfristiger Betrachtung allerdings nicht zuletzt deshalb so günstig aus, weil zum einen mit den Zuwanderern der Bundesrepublik Humankapital zufließt, für das sie kaum Ausbildungsinvestitionen tätigen mußte, und weil sich zum anderen der bundesdeutsche Arbeitsmarkt bisher für auswärtige Arbeitskräfte im allgemeinen als recht aufnahmefähig erwiesen hat. Längerfristig ist indes mit zusätzlichen Ausgaben des Staates in den oben genannten Infrastrukturbereichen sowie bei der gesetzlichen Rentenversicherung zu rechnen.

Die für das zurückliegende Jahr ermittelten gesamtwirtschaftlichen Effekte dürfen freilich nicht ohne weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden. Es muß unterstrichen werden, daß die Auswirkungen von Zuwanderungen auf die deutsche Volkswirtschaft, was das Vorzeichen und die Größenordnung angeht, ganz entscheidend von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation abhängen¹⁶: Ist beispielsweise die Beschäftigungsentwicklung nicht vorrangig – wie in den letzten Jahren – durch einen Mangel an Arbeitskräften, sondern durch eine zu geringe Güternachfrage bestimmt, werden deutlich weniger Zuwanderer erwerbstätig als in den letzten Jahren. Freilich dürfte die Zuwanderung – zumindest von Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern ohne Asylbewerber – unter solchen Umständen tendenziell zurückgehen. Entstehen beispielsweise die von der Zuwanderung ausgehenden Impulse nur aufgrund staatlicher Transferzahlungen, so zeigen die ökonomischen Modellrechnungen, daß sich die Auswirkungen auf Sozialprodukt und Beschäftigung auf etwa ein Drittel der oben skizzierten Effekte belaufen. Nicht zuletzt durch eine höhere Arbeitslosigkeit würden die öffentlichen Haushalte eher belastet werden, als daß sie von der Zuwanderung profitieren würden. Schließlich dürfte es dann auch zu einem Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens kommen.

Gleichwohl dürfte eine Zuwanderung auch künftig der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik eher förderlich sein; dies gilt um so mehr, je höher der Anteil jüngerer und qualifizierter sowie unternehmerisch orientierter Fachkräfte an den Zuwanderern ist und je besser es gelingt, auch die Kinder der Zuwanderer gut auszubilden. Ob es dabei wegen des durch Zuwanderung erhöhten Arbeitsangebots in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten zu einer Verlangsamung des Strukturwandels, der Investitionstätigkeit und damit letztendlich des Wirtschaftswachstums kommt¹⁷, ist eine offene Frage. Schließlich gilt es zu beachten, daß die Zuwanderer einen spürbaren

16 Vgl. dazu z. B. auch Wolfgang Franz/Werner Smolny, Internationale Migration und wirtschaftliche Entwicklung. Eine theoretische und empirische Analyse mit Hilfe eines Mengenrationierungsmodells, in: Bernhard Felderer (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 202), Berlin 1990, S. 195 ff.

17 Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft (Bearbeiter: Willi Lamberts), Essen 1975, S. 28 ff., und Martin Wehrmann, Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft, Baden-Baden 1989, S. 151 ff.

Beitrag zur Abschwächung des langfristigen Rückgangs der heimischen Bevölkerung und des Arbeitsangebots in Deutschland leisten können¹⁸: Bei der absehbaren Entwicklung von Geburtenraten und Lebenserwartung bzw. Sterblichkeit können Rückgang der Bevölkerung und die damit verbundene Verminderung der Zahl der Erwerbspersonen in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2020 durch Zuwanderungen in Höhe von jahresdurchschnittlich etwa 200 000 Personen kompensiert werden; kaum möglich erscheint es dagegen, auf diesem Wege zu einer generellen Umkehrung des seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachtenden Alterungsprozesses der (west-)deutschen Bevölkerung zu kommen. Zuwanderung ist somit kein langfristiges Mittel zur Sanierung der Rentenversicherungskassen.

Die ökonomischen Implikationen der internationalen Migration sind indes nicht nur auf das Zuwanderungsland beschränkt; es ergeben sich auch Folgen für die Herkunftsländer. Diese Folgen hängen wiederum von der dortigen demographischen und wirtschaftlichen Situation sowie von der fachlichen bzw. beruflichen Struktur der Auswanderer ab. Positive Effekte sind – neben Überweisungen von dringend erforderlichen Devisen durch die Abgewanderten in ihre Herkunftsländer¹⁹ – insbe-

18 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Alterung der Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotentials in Westeuropa auf der einen Seite und Zuwanderungsbewegungen auf der anderen Reiner Winkelmann/Klaus F. Zimmermann, *Ageing, Migration and Labour Mobility*, in: Münchener wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Nr. 92-10, München 1992.

19 Die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer haben in den achtziger Jahren jährlich zwischen 7 und 9 Mrd. DM in

sondere in Fällen von Überbevölkerung in diesen Ländern denkbar; die Abwanderung bedeutet eine Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit und damit eine Möglichkeit, die in diesen Ländern vielfach bestehende hohe offene und verdeckte Arbeitslosigkeit abzubauen.

Die Emigration konzentriert sich nun vor allem auf jüngere und qualifiziertere Arbeitskräfte. In diesen Fällen gehen den Abwanderungsländern die von ihnen geleisteten Ausbildungsinvestitionen verloren. Der mit der Arbeitsemigration aus Ost- und Südosteuropa nach Westen einhergehende „Brain Drain“ könnte den wirtschaftlichen Aufholprozeß dieser Ländergruppe verzögern. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Zuwanderungsländern auf der einen Seite und den Abwanderungsländern auf der anderen könnte immer stärker divergieren und zusätzlichen Wanderungsdruck erzeugen. Bereits Gunnar Myrdal warnte daher vor der Gefahr, daß Wanderungen die reichen Länder immer reicher machen könnten und die armen immer ärmer. Eine Möglichkeit, dem zu begegnen, wäre es, die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Zuwanderungs- und den Abwanderungsländern zu intensivieren und die Arbeitsemigration in ein umfassendes System eines Waren- und Kapitalaustauschs einzubeziehen. So käme es zumindest teilweise zu einem entwicklungspolitisch wichtigen Rückfluß der Wohlfahrtsgewinne in die Abwanderungsländer.

ihre Herkunftsländer überwiesen. Dies entspricht pro Kopf der ausländischen Bevölkerung und pro Jahr rd. 150 DM. Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank*, Reihe 3: Zahlungsbilanzstatistik, Frankfurt/M., lfd. Hefte.

Sozialstaat und Zuwanderung

I. Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesrepublik auf das Sozialstaatsprinzip

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Das Sozialstaatsgebot ist ein Elementarprinzip unserer Verfassung, auch wenn es im Grundgesetz nicht spezifiziert wurde. Sozialstaat nennt man einen Staat, der dafür sorgt, daß jedermann ein menschenwürdiges Leben ermöglicht und niemand aus sozialen Gründen von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt wird. Sozialstaatlichkeit fordert daher vom Staat, daß er alle seine Bürger wirtschaftlich integriert, ihnen eine gewisse Chancengleichheit bietet und Wohlstandsunterschiede verringert¹.

Konsens in der Gesellschaft setzt heute zumindest in Europa einen solchen Sozialstaat voraus. Und nur ein Staat, in dem ein Konsens zwischen den Bürgern herrscht, kommt ohne Unterdrückung aus. Nur ein sozialer Staat kann deshalb auch ein liberaler Staat sein. Ein Staat, der kein Sozialstaat ist, dessen soziale Ordnung nicht akzeptiert ist, wird bald entweder ein Polizeistaat zur Erhaltung der unsozialen Gesetze und Ordnungen oder ein kriminell geprägter Staat, in dem nach italienischem oder kolumbianischem Beispiel mafiose Verbrecherorganisationen für sich einen großen und für ihre Hilfskräfte einen kleinen Teil des Wohlstandes ausschneiden. Am Ende steht ein krimineller Polizeistaat (Chile der Militärdiktatur), der Zerfall des Staates in Volksgruppen (Jugoslawien und ehemalige Sowjetunion) oder die allgemeine Anarchie: Somalia.

Die Frage nach dem Überleben des Sozialstaates ist damit gleichzeitig die Frage nach den Chancen einer liberalen Ordnung in Europa, ja nach den Chancen Europas überhaupt. Doch die Zeit der gesichert erscheinenden Sozialstaaten ist vorbei.

¹ Eine Auflistung der Elemente, die den Sozialstaat bilden, findet sich bei Hans F. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1968.

Die Minen, die die Sozialstaaten zu sprengen drohen, wurden dabei von demselben System gelegt, das die europäischen Wohlfahrts- und Sozialstaaten überhaupt erst ermöglichte: dem liberalen („kapitalistischen“) Welthandelssystem. Sie tragen die Aufschrift: Strukturell bedingte Rezession der Wirtschaft der alten, „westlichen“ Industriestaaten und Massenwanderung der Armut aus der im Kalten Krieg verarmten Zweiten und Dritten Welt in die reicheren Staaten. Jedes dieser Probleme allein kann die europäischen Sozialstaaten zerstören. Die Multiplikation beider Problemfelder macht Politik so hilflos, wie sie heute erscheint.

Abhilfe ist schwierig. Wie sie aussehen könnte, ist noch nicht einmal in groben Zügen erkennbar. Denn wer den liberalen Sozialstaat in Europa retten will,

- muß zeigen, wie die wirtschaftlichen Bedingungen in Europa so gestaltet werden können, daß der Trend zu wachsender Verarmung eines Teiles der Bevölkerung bei gleichzeitig wachsendem Reichtum einer relativ kleinen Gruppe gestoppt, die Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben sowie soziale Sicherheit für alle wieder erreicht werden können.
- Er muß darüber hinaus aber auch entweder zeigen, wie das Europa der EG die aus den armen Staaten hereinströmenden Menschen in die europäischen Sozialstaaten integrieren kann, ohne diesen Zustrom zu begrenzen, oder zeigen, daß und wie man die Wanderungsbewegungen in die europäischen Staaten so begrenzen kann, daß nicht mehr Fremde kommen, als sozial integriert werden können.
- Er muß schließlich auch zeigen, wie die Menschen in der sich so oder so entwickelnden multikulturellen Gesellschaft mit einem mehr oder weniger großen Anteil „Fremder“ zusammenleben können, ohne jugoslawische oder aus den Ballungszentren von Metropolen anderer Staaten bekannte Verhältnisse zu provozieren.

II. Der erste Problemkreis: Der Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise

Trotz langjährigen Wachstums des Sozialproduktes nimmt seit Beginn der achtziger Jahre die Arbeitslosigkeit in den Gründungsstaaten der EG zu und kann selbst in Zeiten der Hochkonjunktur nicht wesentlich abgebaut werden. Gleichzeitig erreichen die Staatsschulden nie gekannte Höhen. Die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten bleiben – zumal in der nahen Zukunft – etwa konstant oder sinken. Diese Probleme sind offensichtlich dem Einfluß der klassischen Wirtschaftspolitik weitgehend entzogen. Ob „Rechts-Mitte-Regierungen“ oder sozialistische Regierungen verschiedenster Richtung – die Resultate gleichen sich. Nur Einkommen aus Unternehmen und Vermögen steigen.

Das bedeutet: Wie schon seit langem in den USA wurden auch in Europa die Reichen reicher, immer größere Teile der Bevölkerung – neben einem breiten wohlhabenden Mittelstand – aber arm und die Armen ärmer. Das Faktum selbst ist unbestritten; die Daten für die USA, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland belegen seine Beschleunigung. Arbeitslosigkeit, vor allem aber die schnell zunehmende Dauerarbeitslosigkeit werfen immer mehr Menschen ins „Soziale Netz“. Der Versuch, die steigende Zahl der Empfänger von staatlichen Sozialleistungen dadurch aufzufangen, daß man die Bedürfnisse niedriger definiert, also Sozialleistungen kürzt, führt schnell zur Ausgrenzung. Die so noch einmal verkürzte Nachfrage kann darüber hinaus die derzeitige Rezessionsneigung in eine volle Rezession umwandeln².

Damit sind zwei Gebote der Sozialstaatlichkeit verletzt: das Gebot, jedermann die Teilnahme am wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen, und das Gebot, eine gleichmäßigere Verteilung des erarbeiteten Reichtums sicherzustellen. Gleichzeitig aber reduziert die hohe Staatsverschuldung die Handlungsmöglichkeiten des Staates, die Sozialstaatlichkeit wiederherzustellen.

² Das historische Beispiel für einen solchen „Sparversuch“ des Staates mit katastrophalem Ausgang für die Wirtschaft waren die Brüning'schen Notverordnungen, mit denen die Beamtengehälter gekürzt wurden. Die dadurch beschleunigte Rezession war der Nährboden für Hitlers Machtergreifung.

III. Der zweite Problemkreis: Die Armut um uns

1. Die Armut in den ehemaligen kommunistischen Staaten

Die Situation in der „Zweiten Welt“, den ehemals kommunistischen Staaten Europas, ist bedrohlich. Der Glaube an die magische Sofortwirkung von Demokratie und liberaler Marktwirtschaft beherrscht dort das Denken. In Westeuropa entwickelte sich die kapitalistische Gesellschaft langsam aus der feudalistischen, und erst mit dem Entstehen eines Mittelstandes einerseits und andererseits der Organisation des Proletariats durch die Linke konnten sich Demokratie und Marktwirtschaft gleichzeitig festigen. In diesem Zusammenhang sollte man sich daran erinnern, daß auch der liberale Sozialstaat in der Bundesrepublik keineswegs dadurch entstand, daß von heute auf morgen Demokratie und liberale Wirtschaft die alten Strukturen ersetzten. Das soziale System wurde bis weit nach der Währungsreform durch ein Bezugscheinssystem für die Grundbedürfnisse mit festen niedrigen Preisen abgedeckt. Die Mieten waren durch Mietpreisstopp und Kündigungsschutz bis weit in die sechziger Jahre für jedermann erschwinglich. Das ökonomische System war darüber hinaus vor der Weltmarktkonkurrenz durch den Dollarkurs von 4,50 DM/Dollar geschützt, der Importe außerordentlich verteuerte, den deutschen Export aber gerade in der Anfangsphase begünstigte. Die Kapitalbedürfnisse für konkurrenzfähige Industrien waren zudem ungleich niedriger als heute. Da aber selbst die relativ geringen Kapitalbedürfnisse damals nicht befriedigt werden konnten, führte Wirtschaftsminister Ludwig Erhard eine „Investitionshilfeabgabe“ ein, die alle Selbständigen zur Mitfinanzierung des Aufbaus zwang.

Der heute geforderte unmittelbare Übergang der Staaten jener Region von autoritären Regimen mit zentral geplanter Ökonomie zu parlamentarischen Demokratien mit Marktökonomie erlaubt in der gegenwärtigen Phase weder soziale Gerechtigkeit noch offenbar die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse. Neue Regionen extremer Armut entstehen; der Lebensstandard sinkt weiter; Gesundheitsfürsorge, Erziehung, Kultur und Wissenschaft liegen darnieder. Es verstärken sich bestehende ethnische und religiöse Spannungen; ein Rückfall in totalitäre Strukturen (wahrscheinlich nationalistisch-militaristischer Art) wird möglich. Die mittel- und osteuropäischen Staaten könnten

einer ökonomischen und sozialen Katastrophe entgegengehen, die gefährliche Rückwirkungen auf das übrige Europa hätte.

Selbst wenn hoffentlich solche Katastrophen vermieden werden können – eine rasche wirtschaftliche Erholung ist leider nicht zu erwarten. Das Wohlstandsgefälle zu Westeuropa und der daraus folgende Immigrationsdruck bleiben zumindest für die nähere Zukunft bestehen.

2. Die Armut der Dritten Welt

Die Situation der Entwicklungsländer ist noch dramatischer. Die Bekämpfung der Armut von Milliarden Menschen kann selbst bei Einsatz aller verfügbaren Mittel nicht in einer Generation oder überhaupt in absehbarer Zeit gelingen. Die Schwierigkeiten, die die Bundesrepublik mit nur 16 Millionen Ost-Bürgern der ehemaligen, keineswegs zu den armen Ländern der Erde zählenden DDR hat, beleuchten dieses Faktum. Zudem wird die Weltbevölkerung bis zum Jahre 2020 – also noch nicht einmal innerhalb der Zeitspanne einer Generation! – von heute ca. fünf Milliarden auf mindestens acht Milliarden ansteigen. Die meisten dieser zusätzlichen Milliarden Menschen werden in den heute armen Ländern wohnen. Gleichzeitig wird der Lebensraum in der Welt durch die gestiegene landwirtschaftliche und industrielle Nutzung schrumpfen. Die Armut in der Welt bleibt so für die Zukunft nicht nur eine unabänderliche Tatsache, sie wird sogar noch drastisch zunehmen. Somalia ist schon heute kein Einzelfall mehr.

3. Die Verteilung der Armut: Mauerstaaten der Reichen oder Mauern in den Städten?

Muß die Welt also mit der Tatsache äußerster Reichtums und äußerster Armut leben, so stellt sich unausweichlich die Frage: Wie wird die Armut in Zukunft verteilt?

Das erste Grundmuster: Die reichen Nationen separieren sich weiterhin von den armen Nationen – wie EG-Europa bis in die siebziger Jahre von den Armen Afrikas. Diese Lösung bedingt einen *Mauerstaat* der reichen Nationen. Allein ihre Voraussetzung ist somit schon eine Kapitulation unserer im Kalten Krieg durchgefochtenen Wertvorstellungen. Wobei dahingestellt bleibt, ob und mit welchen Mitteln ein solcher „Mauerbau“ für Europa oder die USA überhaupt möglich ist. In der Diskussion dieser Frage wird früher oder später unvermeidlich das schlimme Wort „Schießbefehl“ – als Metapher für notfalls gewaltsame Abwehr und Aussperrung – wieder auftauchen.

Das zweite Muster: Mauern in den Städten. Kann die Armut der Welt die Ländergrenzen überwinden, wird sie sich in die Städte der Reichen begeben – wie in die Favelas der Großstädte Südamerikas, die Slums der USA, aber eben auch schon in die Vorstädte von Paris. Die Wanderung der Armut wird bei offenen Grenzen solange andauern, bis die Armutsverteilung über die Welt etwa gleichförmig ist.

Damit aber sind wir bei der Frage: Welche Teile der Bevölkerung tragen die Lasten der Immigration, welche ziehen daraus den Nutzen? Die Antwort ist: Die Lasten tragen die, die ohnehin immer mehr an den unteren Rand gedrängt werden. Sie sind es, mit denen die Einwanderer um Arbeit und Wohnung konkurrieren. Sie sind es, die aufgrund der durch die höhere Nachfrage schnell steigenden Mieten einfacherer Wohnungen zum Sozialamt gezwungen werden. Sie sind es, für die die Verteilung des maximal erwirtschaftbaren Sozialertrags auf immer mehr Köpfe das Leben im Sozialen Netz zunehmend deprimierender macht. Wohnungsvermieter und Arbeitgeber können sich dagegen durchaus zumindest kurzfristige Vorteile von der Zuwanderung von Millionen Menschen versprechen.

Besonders betroffen aber sind die schon heute im EG-Europa lebenden Immigranten, die sehr oft durch Armut, Sprach- und Ausbildungsmängel von der Teilhabe am Wohlstand weitgehend ausgeschlossen sind. Ihre Chancen reduzieren sich durch die neue Konkurrenz noch einmal drastisch.

Durch Hoffnungslosigkeit entsteht Gewaltkriminalität. Breitet sie sich aus, beherrschen schließlich kriminelle Banden die Szene. Stadtteile werden für die Polizei praktisch unzugänglich. Das Resultat ist in den Slums der großen Städte der USA für jedermann sichtbar. Hier wird ohne „Schießbefehl“ geschossen. Reiche leben dagegen mit Hilfe eigener Sicherheitskräfte selbst in Südamerika gut, verdienen oft sogar am Zustrom der Armut, wie die Großgrundbesitzer in Süditalien an den illegalen Billigstarbeitern aus Schwarzafrika.

Die Reaktion der Gesellschaft auf diesen Zerfall der sozialen Ordnung ist vorhersehbar: Rechtsradikalismus, Rassismus, Forderung nach dem Polizeistaat. Bleibt bei zunehmender Kriminalität der Polizeistaat aber aus, tritt Selbstjustiz an seine Stelle – zunächst von einzelnen Betroffenen, schließlich organisiert als Bürgerwehr. Privatarmeen für die Reichen wie in den Amazonasstaaten oder „Todesschwadronen“, die nach brasilianischem Vorbild „kriminelle“ Straßenkinder wahllos töten, demonstrieren eine mögliche weltweite Entwicklung. In der Bundesrepublik ist

die Zahl der privaten „Schutzleute“ bereits heute fast so hoch wie die der staatlichen. Damit aber werden die Folgen der Verbrechen: Angst, Eigentumsverlust oder gar Tod, noch mehr auf die Armen abgelenkt.

IV. Sozialstaat und Einwanderung – die Kontroverse

Offen für weitere Einwanderung oder mehr oder weniger Abschließen – das ist die Frage, die neben Arbeitslosigkeit, Gewalt und Extremismus heute im Vordergrund des Interesses unserer Gesellschaft steht. Die Argumente in dieser Debatte kann man in drei Hauptgruppen einteilen: ökonomische (Kosten und Nutzen der Einwanderung), moralische (Asylrecht) und praktisch-politische (kann man Europa gegen weitere Einwanderung überhaupt abschotten bzw. wie sieht die Gesellschaft aus, wenn man die Grenzen mehr oder weniger offenläßt?). Dabei müssen die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Effekte auseinandergehalten werden, die von den verschiedenen Zuwanderergruppen ausgehen: 1. den ausländischen Mitbürgern, die bereits in den sozialen und wirtschaftlichen Prozeß integriert sind; 2. Asylbewerbern und anderen, die heute auf ihre Aufnahme in die Gesellschaft der Bundesrepublik warten; 3. den voraussichtlich noch sehr viel größeren Strömen von Zuwanderungssuchenden, die in naher Zukunft erwartet werden.

1. Die Ausländer, die heute in der Bundesrepublik leben – ihre Integration und deren Grenzen

Über sechs Millionen Ausländer lebten 1990 in der Bundesrepublik. Die meisten von ihnen sind in das soziale und wirtschaftliche Leben der Bundesrepublik integriert. Mit dem Anwachsen des Zustroms der Aussiedler, Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber aus aller Welt in den letzten Jahren entstanden bis dahin nicht gekannte Probleme. Am Streit über die Frage, wie viele Menschen die Bundesrepublik noch aufnehmen könne oder solle („Asyldebatte“), entzündete sich die Diskussion über das Pro und Contra der Immigration überhaupt. Kernpunkt des Streits über den Einfluß der „Ausländer“ auf das wirtschaftliche und soziale Leben der Bundesrepublik sind dabei die drei Schwachpunkte unseres Sozialstaates: die unzureichende Bereitstellung billigen Wohnraumes, die Arbeitslosigkeit und das gefährdete System der so-

zialen Sicherung. Der sich formierende Rechtsextremismus hat sich die Probleme, die auf diesen Gebieten für die ärmeren Teile der Bevölkerung bestehen, zunutze gemacht. Die Ausländer wurden zu Sündenböcken für alle drei Schwachstellen und die Parole: „Ausländer raus, Deutschland den Deutschen“ als Heilmittel angeboten.

Um der Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken, entwickelte sich in Presse, Rundfunk und Fernsehen eine Gegenkampagne. Das war nötig und richtig. Doch es besteht die Tendenz, die sozialen Probleme, die der Zuzug von Millionen von Ausländern speziell für die unteren Schichten der Bevölkerung tatsächlich produziert, zu verleugnen. Diese Neigung zeigt sich insbesondere bei der „Linken“, die ein Interessengegensatz zwischen ihrer alten Klientel – den unteren Schichten – und weltweiter Solidarität mit allen Armen und Verfolgten in einen Gewissenskonflikt stürzen muß³. Damit verschwinden aber weder die Probleme noch die Ängste der Betroffenen, noch kommt man so auch nur einen Schritt näher an eventuelle Lösungsansätze heran. Deshalb sollen hier die drei genannten Streitpunkte noch einmal betrachtet werden:

Erster Streitpunkt: Nehmen Ausländer Wohnungen weg?

Der These, daß Ausländer Wohnungen wegnehmen, steht die These entgegen: Wohnungen werden dadurch weggenommen, daß die Deutschen sich immer weiter ausbreiten, immer mehr Wohnraum beanspruchen.

Es stimmt, daß Deutsche immer größere Wohnungen nehmen. Es stimmt auch, daß Deutsche immer mehr Wohnungen für Angehörige, z.B. Studenten, die früher bei ihren Eltern wohnten, belegen. Zudem breiten sich die Reichen auch in der unteren Wohnungsklasse aus, indem sie Luxussanierung betreiben. Aber: Sechs Millionen Menschen, die seit Anfang der siebziger Jahre zugezogen sind, leben zum Glück nicht in Zelten oder unter Brücken. Sie haben eine Wohnung gefunden und sich so in das soziale Leben integrieren können. Das ist nicht nur für die Immigranten gut, sondern für die Stabilität unserer Gesellschaft insgesamt. Hätten sie keine Wohnung gefunden, hätten wir Zustände

3 Vgl. Sibylle Tönnies, Das Asyl und die Wähler, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1992) 8, S. 733: „... daß ein Interessengegensatz zwischen Deutschen und Ausländern besteht. Das wird bisher von sozialdemokratischer Seite geleugnet und wissenschaftlich-statistisch widerlegt. Aber dieses Leugnen gehört selbst zu einem Abrücken von der traditionellen Wählerschaft...“

wie in Brasilien, wo die Menschen, die zum Überleben vom Land in die Städte gezogen sind, in den Wellblechhütten der Favelas vegetieren.

Nur: Jeder, der eine Wohnung bewohnt, nimmt die Wohnung vom Markt, nimmt sie damit anderen weg. Das gilt für Inländer, aber eben auch für Ausländer, denen die wundersame Fähigkeit, Wohnungen zu nutzen, ohne die Wohnung für andere unzugänglich zu machen, ebenso fehlt wie Inländern. Also nehmen auch Ausländer Wohnungen „weg“ (vom Wohnungsmarkt). Die Zahl der so vom Markt genommenen Wohnungen beträgt ca. 1–1,5 Millionen. Das aber ist eben die Hälfte des Fehlbestandes. Ursache der Mietmisere sind also neben einer verfehlten staatlichen Wohnungspolitik wachsende Ansprüche der Wohlhabenden an Wohnraum *und* die Immigration. Wieder einmal geraten die unteren Schichten unserer Bevölkerung in die Schere zwischen Immigration und den Ansprüchen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Reichen. Und zu diesen unteren Schichten gehören insbesondere – was gerne verschwiegen wird, weil es nicht in das Bild der Verteidigung der Menschlichkeit via Asylrecht paßt – die Ausländer, die teilweise schon in der zweiten Generation inmitten unserer Gesellschaft leben und arbeiten.

Zweiter Streitpunkt: Nehmen Ausländer Arbeitsplätze weg?

These: Ausländer nehmen nur Arbeitsplätze, die die Deutschen nicht wollen. Diese These führt zu einem Kernproblem der Wettbewerbswirtschaft mit offenen Grenzen: Die Anwerbung von Ausländern begann in großem Umfang in den sechziger Jahren und spezifizierte sich auf Arbeiten, die unangenehm und schlecht bezahlt waren und für die sich deutsche Arbeitnehmer angesichts der guten Beschäftigungslage nur schwer, wenn überhaupt finden ließen (Beispiel Müllabfuhr). Prinzipiell wären auch zwei andere Lösungen möglich gewesen: 1. höhere Bezahlung; 2. Modernisierung und Mechanisierung zur Erleichterung und Effizienzsteigerung der Arbeit.

Beide Wege hätten wirtschaftliche und soziale Aufstiegschancen für angelernte Arbeiter ergeben. Diese Aufstiegschancen werden zerstört, wenn eine Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik das Problem durch „Ausländer rein“ löst. Dabei ist die Müllabfuhr nur ein Beispiel für andere schwere und schlecht bezahlte Berufe. Angebot und Nachfrage regeln nun einmal auch den für Arbeit bezahlten Preis, den Lohn. Steigt das Angebot an Arbeit durch Immigration, sinkt früher oder später unvermeidlich der erzielbare Lohn, oder es steigen

bei gleichem Lohn die Ansprüche der Arbeitgeber, besteht man auf jüngerem Lebensalter, bester Gesundheit und dem „richtigen“ (männlichen) Geschlecht. Andererseits: Wenn die Löhne für einfache Arbeiten tatsächlich überall gestiegen wären, hätten manche deutsche Industrien schon früher ihre Konkurrenzfähigkeit verloren und damit auch die Deutschen in den höheren Lohngruppen ihren Arbeitsplatz.

So kann man theoretisch trefflich streiten, ob nun Ausländer Arbeitsplätze wegnehmen oder im Gegenteil gerade erhalten; doch in der Erfahrungswelt der Betroffenen sieht das ganz anders aus. Das wird sich in naher Zukunft sehr drastisch zeigen: Die Automobilindustrie z.B. beabsichtigt Massenentlassungen. Man spricht von 15 bis 25 Prozent der Arbeitsplätze, die abgebaut werden müssen. 15 Prozent entsprechen etwa dem Anteil der in der Fahrzeugindustrie beschäftigten Ausländer. Also wird man ganz einfach nur alle Ausländer entlassen und so beweisen, daß Ausländer keine Arbeitsplätze wegnehmen, weil man sie ja bei Bedarf entlassen kann?

Das wird man nicht tun. Und wenn man es täte, wäre das eine unverantwortliche Diskriminierung. Wieso soll es gerecht sein, einen Türken, der seit Jahren zur Zufriedenheit von Betrieb und Kollegen gearbeitet hat, zu entlassen und einen Deutschen, der erst seit kurzem im Betrieb ist, weiterzubeschäftigen? Oder einen türkischen Familienvater zu entlassen und einen gleich tüchtigen Deutschen, dessen Frau Arbeit hat, zu behalten?

Man kann das Problem der Konkurrenz um Arbeitsplätze kaum deutlicher formulieren, als dies in den Standardbegründungen für einen angeblichen andauernden Zuzugsbedarf geschieht: So zitiert Helmut Maier-Mannhart in seinem Plädoyer für die wirtschaftliche Notwendigkeit weiteren Ausländerzuzugs eine Studie des RWI, nach der „durch die Beschäftigung von Ausländern eine Nachfrage befriedigt wurde, für die etwa Arbeitslose aufgrund struktureller Probleme (47 Prozent aller Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Ausbildung, 27 Prozent sind länger als ein Jahr arbeitslos), gesundheitlicher Probleme (25 Prozent aller Arbeitslosen weisen gesundheitliche Einschränkungen auf), altersbedingter Nachteile (30 Prozent sind älter als 50 Jahre) oder geschlechtsspezifischer Merkmale (47 Prozent sind Frauen) häufig nicht in Frage kamen“⁴.

4 Helmut Maier-Mannhart, „Viele Räder stünden still“, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./27. 12. 1992, S. 31.

Wenn das eine allgemeingültige Aussage ist, so mag eine solche Handlungsweise von den einzelnen Arbeitgebern her gesehen richtig sein. Aber dann verdammt man Frauen, gesundheitlich angeschlagene Menschen, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, längere Zeit Arbeitslose und die über Fünfzigjährigen zum sozialen Abstieg und belastet so das soziale Netz. „Frische Ware“ wird dafür hereingeholt, bis auch diese Menschen eines Tages zum „Arbeitsschrott“ der Industriegesellschaft gerechnet werden.

Arbeitnehmer, die so in die Überlebensprobleme der weltweiten Konkurrenzgesellschaft gestoßen werden und in dieser Konkurrenz „verlieren“, sprich: ihren Arbeitsplatz abgeben müssen, können daher mit einigem Recht von Verdrängung vom Arbeitsplatz durch Zuwanderung reden. Es ist deshalb unzulässig, ihnen Fremdenfeindlichkeit oder gar Rassismus vorzuwerfen. Eine solche Verfälschung der Realität kann auf die Betroffenen, denen nicht die Fernsehkanäle oder Feuilletons zur Erwidern zur Verfügung stehen, nur wie Hohn wirken. Mangels anderer Möglichkeiten zur Konfliktregelung steigt in der Ohnmacht die Neigung zur Gewalt.

Dritter Streitpunkt: Belasten Ausländer unser Sozialsystem?

These: Nur wenige der Ausländer sind alt, beziehen daher Renten. Aber viele zahlen in die Kassen ein, die nur so überhaupt leistungsfähig sein können. So retten die Ausländer unser Sozialversicherungssystem.

Auch wenn man sich strikt nur auf die Immigranten beschränkt, die hier bereits in das Arbeitsleben integriert sind, und die Aufwendungen für Asylbewerber und andere Aufenthaltssuchende unberücksichtigt läßt, so ist die These wieder nur genauso eine Halbwahrheit, wie die gegenteilige Behauptung, Ausländer belasteten unser Sozialsystem. Zwar stimmt es, daß die ausländischen Arbeitnehmer mehr einzahlen, als sie an Renten entnehmen. Doch daraus einen Überschuß zu errechnen, ist problematisch, da ja mit den Zahlungen spätere Rentenansprüche erworben werden. Abziehen von den eingezahlten Summen wäre außer dem Kapitalwert dieser Rentenansprüche auch noch das relativ hohe Kindergeld sowie andere Sozialleistungen. Abziehen wären auch die Kosten für Verwaltung und Justiz, die notwendigen Investitionen für den so erhöhten Wohn-, Verkehrs- und Energiebedarf usw. Das, was von vielen in 40 Jahren aufgebaut worden ist, stellt einen Wert dar, den der neu Hinzugezogene gratis nutzt. Er muß

sehr lange arbeiten, sehr lange mehr einzahlen, als entnehmen, bis sein Beitrag als finanziell gleichwertig angesehen werden kann. Genau dieses Faktum ist nun aber der großen Mehrheit der Bevölkerung sehr deutlich, wenn sie davon spricht, die Immigranten „wollten nur von dem von uns erarbeiteten Wohlstand profitieren“. Ebenso wenig sollte man auch übersehen, daß es sich hier wiederum nicht um ein Ausländer/Inländerproblem handelt, sondern um ein Problem alter und neu hinzuziehender Bürger.

Entscheidend für die positive oder negative Bewertung des Beitrages eines in- oder ausländischen Bürgers ist letztlich, ob er Arbeit hat, die ihn und seine Familie ernährt. Wer solche Arbeit hat, zahlt in das Sozialversicherungssystem ein. Ob Zuwanderer das Sozialsystem belasten, hängt also außer von der Qualifikation des Zuwanderers davon ab, ob das Wirtschaftssystem Arbeitsplätze für den Zuwanderer schaffen kann, ohne arbeitslose Alt-Bürger deutscher oder ausländischer Nationalität aus der Arbeitswelt abzuschieben. Denn Verdrängung eines einheimischen Arbeitslosen durch einen Zuwanderer ist kein Beitrag zum Sozialsystem sondern eine Belastung.

Es gibt also eine Konkurrenz um Wohnung, Arbeitsplatz und soziale Sicherung zwischen „Einheimischen“ und Zuwanderern. Eine Asyldebatte, die diese Konkurrenz leugnet, ist nicht hilfreich. Die Frustration über die eigene Hoffnungslosigkeit⁵, die sich wie überall auf der Welt am „Fremden“ manifestiert, ist kein originärer Fremdenhaß. Wenn man in einer solchen Situation die realen Gründe für Frustration und Hoffnungslosigkeit – die Realität des harten Konkurrenzkampfes mit seinen vielen Verlierern in beiden Lagern – zu leugnen sucht, treibt man die Menschen noch mehr in Verzweiflung und Aggression. Und man treibt sie schließlich zu denjenigen, die anscheinend die Wahrheit sagen, weil sie die erkennbar unwahren Behauptungen über die Konkurrenzsituation als Lüge darstellen – und gleichzeitig ihre eigenen, verlogenen nationalistischen Parolen verkaufen.

2. Die Fremden, die zur Zeit in die Bundesrepublik drängen – können wir sie integrieren? Die Frage nach den Aufnahmekapazitäten eines Sozialstaates

Das Aufnehmen eines Fremden heißt für einen Sozialstaat, Verantwortung für seine Integration

⁵ Vgl. dazu: „Fremdenhaß ist Ventil diffuser Zukunftsängste“, in: ebd. vom 5. 6. 1992, S. 8.

zu übernehmen; heißt also, ihm – wie jedem anderem Mitbürger – einen menschenwürdigen Platz zum Leben und Mitarbeiten in der Gesellschaft zu bieten. Bei der Frage nach den Aufnahmemöglichkeiten eines Sozialstaates geht es deshalb nicht darum, wie viele Menschen man noch in Containern aufbewahren kann. Wäre dies das Kriterium, könnten in der Bundesrepublik sicherlich noch viele Millionen Menschen untergebracht werden. Für den Sozialstaat geht es vielmehr darum, wie viele Menschen in das Leben der Bundesrepublik integriert werden können. Soziale Integration heißt dabei nicht Assimilation, Aufgabe der kulturellen Eigenheiten der alten oder neuen Zuwanderer, sondern deren gleichberechtigte Aufnahme mit dem Recht, ihre kulturellen Eigenheiten zu bewahren. Zwar erleichtert Assimilation, Angleichung an Aussehen, Auftreten, Sprache, Kultur und Gebräuche des Gastlandes stets die Integration in den gesellschaftlichen Prozeß. Doch sollte Assimilation nicht gefordert werden, denn nur ohne Assimilationszwang kann eine multikulturelle Gesellschaft in Europa gewaltfrei leben.

Das Schlimme ist, daß nach dem Kriterium „Möglichkeit sozialer Integration“ das „Boot“ Bundesrepublik bereits gefährlich überladen ist. Ende 1992 waren im früheren Bundesgebiet etwa zwei Millionen Inländer und 300 000 Ausländer arbeitslos. Bis zur Jahresmitte 1993 rechnet man insgesamt mit vier bis fünf Millionen arbeitslosen Inländern und Ausländern. Die Arbeitslosenquote ist bei den ausländischen Mitbürgern mehr als doppelt so hoch wie bei Inländern. Dasselbe Phänomen wird auch in Frankreich beobachtet. Schon heute ist also die Integration für viel zu viele in beiden Ländern nur ein unerfüllter Wunsch.

Zudem: Nahezu eine Million Menschen sind bereits heute obdachlos oder wohnen unter nicht zumutbaren Bedingungen. Was immer das auch im Einzelfall bedeuten mag – es ist offensichtlich, daß die Bundesrepublik schon jetzt auch auf dem Gebiet des Wohnungswesens ihre Integrationsaufgabe für die hier lebenden Menschen – welcher Herkunft auch immer – nicht erfüllen kann.

Die Integration von Menschen in unseren Sozialstaat fordert darüber hinaus auch die Integration der Kinder der Einwanderer in das Aufstiegs- und Verdienstsysteem unserer Republik. Doch auch daran hapert es. Sehr richtig schreibt Jürgen Miksch in seinem Plädoyer für die (zuwanderungsoffene) Gesellschaft: „Wenn es nicht gelingt, ein anderes Verständnis für die Zuwanderer und unsere politische Verantwortung zu entwickeln, müssen tägliche Aggressionen in der Bevölkerung und

bürgerkriegsähnliche Situationen die Folge sein. Denn die ethnischen Minderheiten der zweiten und dritten Generation werden sich im Falle ihrer weiteren Ablehnung selbst zur Wehr setzen, wie das in London, Zürich oder Paris schon jetzt zu beobachten ist.“⁶

Nur, auch dieses Problem ist eben keineswegs ein Problem der Erziehung oder des guten Willens, sondern der harten wirtschaftlichen Fakten, die die Hoffnungslosigkeit in den Ghettos etwa der *banlieues* von Paris entstehen lassen. Man muß ganz klar sehen, daß Einwanderer – wie alle anderen Menschen auch – eine Familie haben oder gründen werden. Daß ihre Kinder mit einheimischen Kindern in die Schule gehen werden und meist schon wegen ihrer Sprache höchstens dann konkurrieren können, wenn man ihnen mit speziellen Kursen hilft, daß sie auch im späteren Berufsleben nicht einfach auf die „Drecksarbeit“ verwiesen werden können, derentwegen man ihre Väter vielleicht geholt hat, ohne sie zu diskriminieren. Daß man also für sie auch ganz spezielle Berufsförderungen einrichten muß, um alle möglichen Nachteile im Berufswettkampf auszugleichen. Kurz, man wird all das tun müssen, was die Menschenrechtsorganisationen und „Pro Asyl“ für die Integration der Fremden fordern. Nur: Je intensiver, umfangreicher und weitgehender die notwendigen Maßnahmen zur Integration sind, um so früher muß der Sozialstaat vor dem ungehemmten Zustrom kapitulieren und neue Fremde zurückweisen.

Die neue Völkerwanderung um das Jahr 2000

Jährlich werden in den kommenden Jahren etwa eine halbe Million Menschen aus den ehemaligen Ostblockländern in die Länder der EG drängen, wie das Auswärtige Amt in einer Studie errechnen ließ. Die EG-Kommission schätzt darüber hinaus das Immigrationspotential bis zum Jahre 2000 allein aus den nordafrikanischen Ländern auf 100 Millionen. „An Deutschland, das schon die Hauptlast der Ost-West-Migration trägt, werden auch die aus dem Süden künftig immer weniger vorübergehen.“⁷ Weltweit rechnet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz nach der Jahrtausendwende mit einer Milliarde Flüchtlinge.

6 Jürgen Miksch, *Interkulturelle Politik statt Abgrenzung gegen Fremde*, Frankfurt 1992, S. 79.

7 *Der Spiegel*, Nr. 51/1992, S. 32. Der „islamische Bogen“ könnte sozusagen zum Mexico der EG werden: „Ein durch noch so scharfe Grenzsicherung kaum zu kontrollierendes Einfallstor.“

Ändern sich die Lebensbedingungen in den armen Ländern nicht drastisch und schnell zum Besseren – wofür nichts spricht –, ist das Flüchtlingspotential letztlich unbegrenzt. Denn die Bevölkerung der Welt wird von heute 5,5 Milliarden nach den Schätzungen der UNO bis zum Jahr 2025 auf 8,5 Milliarden und bis zum Jahr 2050 auf zehn Milliarden ansteigen. Der weitaus größte Teil dieses Bevölkerungswachstums wird sich in den Megapolen, den Städten mit über acht Millionen Bewohnern, zusammenballen. Afrika wird seine Bevölkerung bis zum Jahr 2050 verdreifachen und dann 34 Prozent der Weltbevölkerung stellen (etwa 3,4 Milliarden Menschen). „Da sind die 1,5 bis 2 Millionen Schwarzafrikaner in Italien und die mindestens eine Million in Spanien nur die Vorhut.“⁸ Der Zuzug wird nicht eher von allein aufhören, bis das Wohlstandsgefälle ausgeglichen ist. Bei grundsätzlich offenen Grenzen ist das Endbild daher das weltweite Elend unmittelbar um kleine Reichtumsinseln herum.

V. Asylrecht und Sozialstaat

Das explosive Problemszenario macht deutlich: Ungehemmte Zuwanderung über offene Grenzen und Sozialstaat in Europa sind unvereinbar. Wo die Chancen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung des Sozialstaates enden – ob heute, morgen oder nach dem Zuzug von noch einigen Millionen Menschen –, darüber kann man streiten. Aber nicht darüber, daß wir keinen Sozialstaat mit all den Millionen Menschen in Europa bauen können, die absehbarerweise zu immigrieren versuchen werden, wenn die Grenzen Europas offen sind.

Man könnte einwenden: Die Einwanderung von sehr vielen Menschen könnte einen neuen „Wachstumsschub“ für die Ökonomie auslösen, der die Integration aller in den Sozialstaat erlaubt. Die historischen Erfahrungen stützen diese These nicht. Die klassischen Wachstumsjahre der Wirtschaft der Bundesrepublik lagen nach der Integration der Ostvertriebenen und kannten nur noch eine damit verglichen geringe Bevölkerungszunahme⁹. Überdies war wegen der hohen Arbeitsintensität der damaligen Produktion auch ein mit der Produktion schnell wachsender Arbeitskräftebedarf vorhanden. Jetzt aber kennen wir einen offenbar vollständig resistenten Kern

von Massenarbeitslosigkeit bei deutschen und ausländischen Arbeitnehmern.

Nein, man muß alles tun, um das Millionenheer der Arbeitslosen in der EG wieder zu integrieren. Dazu gehört voraussichtlich auch die Organisation eines zweiten, unterstützenden Arbeitsmarktes. Gelingt das, dann kann man auch wieder verantworten, Menschen einwandern zu lassen, weil man sie voraussichtlich integrieren kann. Vorher ist das Hoffen auf ein Marktwunder durch Massenimmigration ohne Kapital ein russisches Roulette mit dem Sozialstaat.

Soweit die Fakten; sie sind kaum umstritten – die Reaktionen darauf dagegen sehr. Resignation liegt nahe: „Der Traum der Sozialdemokratie, der Wohlfahrtsstaat, erstickt allmählich an seinem Erfolg. Je mehr die Sozialleistungen wachsen, desto mehr auch die Attraktivität des Landes für Einwanderer. Die Kosten werden unvermeidlich weiter eskalieren und den ‚nationalen Wohlfahrtsstaat‘ in einem Land des Zentrums genauso unmöglich machen, wie die nationale Entwicklung eines peripheren Landes... Die Dritte Welt unter uns wird zur gewichtigen Realität werden mit bis zu 50 oder gar mehr Prozent der Bevölkerung.“¹⁰

Am anderen Ende der Reaktions-Skala steht die nackte Gewalt gegen die sich zuziehende Schlinge der Verschlechterung der Lebensbedingungen. Gewalt, die sich angesichts der Vielfalt oft verborgener Fakten heute überall auf der Welt als Gewalt gegen „die anderen“ manifestiert.

Dazwischen steht die große Masse derjenigen, die Gewalt und Mord an Unschuldigen nicht hinnehmen wollen. 1992 hat diese große Mehrheit gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit in Frankreich und in der Bundesrepublik ihren Willen durch eindrucksvolle Demonstrationen bekundet. Und es wäre sehr zu hoffen, daß angesichts des Kerzenmeeres in vielen deutschen Städten den Gewalttätern aufgegangen ist, daß sie für ihre Taten keine Basis in der Gesellschaft finden. Und das ist gut so. Demonstrieren gegen Gewalt heißt aber nicht, als unabänderlich zu akzeptieren, daß im Zeitraum einer Generation in Hamburg, München und Berlin Verhältnisse herrschen, wie heute in der Bronx von New York, in Mexico-City oder gar Kalkutta. Die Demonstration gegen Gewalt fällt überdies in eine Zeit, in der die Parteien anscheinend ernsthafte Versuche zur Eindämmung des Zustroms machen. Scheitern diese Versuche, dürfte sich das Interesse schnell

⁸ Ebd.

⁹ Insgesamt wurden etwa 14 Millionen Flüchtlinge integriert.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, Der Niedergang der US-Hegemonie und der Zusammenbruch des Leninismus, in: Starnberger Forschungsberichte, 1/91, S. 17.

wieder von der Verhinderung von Gewalt auf die Verhinderung weiterer Zuwanderung verlagern. Man sollte sich deshalb nicht täuschen und in die Kerzendemonstrationen ein Engagement für freie Einwanderung hineininterpretieren¹¹.

Sind unbeschränkte Einwanderung und Sozialstaat offensichtlich unvereinbar, stellt sich für den Sozialstaat die Aufgabe, die Einwanderung so zu beschränken, daß nur diejenigen kommen, für die er die Verantwortung für die Integration auch übernehmen kann. Doch damit tritt diese politische Aufgabe in Widerspruch zu dem allgemeinen Grundrecht auf Asyl in Artikel 16 GG. Das Problem lautet letztlich: Was hat Vorrang? Der europäische Sozialstaat oder internationale Solidarität mit den Ärmsten der Armen?

Weder gibt es ein Grundrecht auf Arbeit, noch auf Wohnung für („nur“) 80 Millionen Bürger dieser Republik. Doch protestiert man gegen „menschens-unwürdige Unterkünfte“ für Asylbewerber – oft wirklich schlimme Einrichtungen. Gleichzeitig sammelt man in Frankreich für eine Hilfsaktion: Schlafsäcke für die Obdachlosen nach dem Motto: „Das ist zwar kein Dach überm Kopf, aber doch oft der Unterschied zwischen Leben und Tod.“

Das Sonderrecht auf Asyl, das heißt Unterkunft und Versorgung, für eine potentiell unbegrenzte Zahl von „Anspruchsinhabern“ überall in der Welt überragt so das Niveau der sonst bewilligten Grundrechte. Ist es wirklich selbstverständlich, daß die ärmsten Inländer – welcher Nationalität auch immer – zurücktreten müssen für noch Ärmere aus aller Welt, wie die Befürworter eines „unverletzlichen Asylrechtsanspruches“ unterstellen? Mir scheint, nein.

Sibylle Tönnies schreibt: „Das Asyl ist eine qualifizierte Form des Gastrechts . . . Genauso aber, wie das sogenannte ‚Gastrecht‘ als Recht undenkbar ist, ist es das Asyl. Die auf Recht gegründete Beanspruchung von Gastlichkeit ist Einquartierung, als solche verhaßt und der Gastfreundschaft denkbar unähnlich . . . Das rechtlich erzwungene Asyl löst ganz andere Impulse aus, als das freiwillig gewährte: Es löst die Angst aus, die Menschen natürlicherweise vor einer Invasion von außen haben . . . Das Recht auf Asyl wirkt sich (insbesondere für die Unterschichten) als Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages aus . . . (der) Fiktion, die Grundlage der Demokratie ist. Das Volk gibt das Recht

11 Der Münchner Demonstration lag ein Aufruf zugrunde, der ausdrücklich eine solche Interpretation ausschloß, indem er unabhängig von den sonstigen politischen Ansichten primär zur Demonstration gegen Gewalt aufrief.

auf Gewaltausübung an eine Zentrale ab und erwartet im Austausch gewisse Gegenleistungen, zu denen von alters her und hauptsächlich der Schutz vor eindringenden Fremden gehört. Die prinzipielle Frage ist, ob der Staat entsprechend dem Gesellschaftsvertrag seinen Bürgern sagen kann: Wir nehmen nur so viele Ausländer ins Land, wie wir sozialpolitisch verantworten können. Das kann der Staat nicht, weil er alle Ausländer hereinnehmen muß, die imstande sind, das Wort ‚Asyl‘ zu artikulieren.“¹²

Das schrankenlose Asylrecht steht danach im Widerspruch zum Sozialstaatsgebot und bedeutet die Aufkündigung des Gesellschaftsvertrags.

Wird der Staat mit den vorgesehenen Asylrechtsänderungen nun die Handlungsfreiheit wiedergewinnen, „nur so viele Ausländer ins Land zu nehmen, wie wir sozialpolitisch verantworten können“? Endgültig wird diese Frage erst nach einigen Monaten entschieden sein; doch größte Skepsis ist angesagt.

Eine Änderung des Art. 16 GG, die nicht das individuelle Asylrecht und die Rechtsweggarantie abschafft, ändert wahrscheinlich nichts, denn es bleibt ein individuelles Klagerecht. Notfalls bis zum Verfassungsgericht kann der Rechtsstreit geführt werden, um z. B. zu klären, ob das gesetzlich neu gewählte Verfahren grundgesetzlich zulässig ist, ob nicht doch die Rechte des Klägers verletzt sind, weil das weiterbestehende Grundrecht auf Asyl in seinem Wesensgehalt beeinträchtigt ist. So werden die Anwälte, die heute für die Asylanten arbeiten, nicht arbeitslos und die Zeit bis zu einer eventuellen Abschiebung nicht kürzer.

Nur wenn man den Forderungen aus Teilen der CDU, der CSU und von einzelnen aus der SPD folgen würde und den grundgesetzlichen Anspruch auf Asyl und das zugehörige Klagerecht abschaffte, würde die Gewährung von Asyl der *politischen* Entscheidung zugänglich. Aber auch dann bleibt ein Problem: Die weiterhin aufrechterhaltene Unterscheidung zwischen „echten“ und „Scheinasylanten“ (Wirtschaftsflüchtlingen) ist weder moralisch noch praktisch brauchbar. Wieso es moralisch sein soll, denjenigen aufzunehmen, dem im Heimatland aus politischen Gründen Gefängnis oder Folter droht, den aber abzuweisen, der „nur“ verhungert, weil seine wirtschaftlichen Lebensgrundlagen von denselben politischen Verantwortlichen zerstört wurden, ist und bleibt unerfindlich.

12 Sibylle Tönnies, Wer helfen will, muß Gnade vor Recht ergehen lassen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 11. 1992, S. 36.

Als „pragmatisches“ Kriterium, um die Zahl der Aufzunehmenden so zu begrenzen, daß sie das „Boot der Reichen“ nicht zum Sinken bringen, ist der Begriff der politischen Verfolgung zwar kurzfristig vielleicht nützlich, auf die Dauer aber untauglich. Schon heute sieht man in allen Elendsländern, daß die herrschenden Gruppen den Minderheiten die Schuld am Elend zuschieben und diese Minderheiten verfolgen. So wächst die „Produktion“ von politisch Verfolgten und wird mit zunehmender Armut immer schneller wachsen. Wer Verfolgung oder Folter zur Vorbedingung für die Aufnahme in das „Boot der Reichen“ machen will, wird deshalb letztlich nichts erreichen, als Verfolgung und Folter zu fördern. Schon vertreiben die Serben Moslems und Kroaten mit Terror aus den „Großserbischen Gebieten“ – und bedienen sich dabei der UN-Hilfsorganisationen, die die Flüchtlinge – wie allen Terrorisierenden bekannt – aufnehmen und versorgen. Erst recht werden die verzweifelt armen Staaten sich dieses Eintrittsschlüssels (Aufnahme als Asylant in Europa) bedienen, um unbequeme Minderheiten, die an den kargen Ressourcen des Landes teilhaben wollen, loszuwerden.

Die Entscheidung darüber, ob das Privileg (!) eines europäischen Sozialstaates oder „gleiches Recht für alle Menschen der Welt“ Vorrang haben soll, entscheidet nicht nur eine abstrakte Frage nach dem Vorrang von Werten, sondern auch über die in beiden Fällen entstehenden Chancen und Leiden für die betroffenen Menschen. Diese Folgen müssen bei der Entscheidungsfindung deshalb berücksichtigt werden. Dazu gehört auch die Frage: Wie kann sich der europäische Sozialstaat überhaupt gegen Überschwemmung durch die Armut abschließen, ohne dem Mauerstaat DDR mit Minengürtel und Schießbefehl zu gleichen?

Europa ist eine Region mit vielen Kulturen, und so soll es bleiben. Wie kann aber aus dem Nebeneinander der Kulturen ein Miteinander werden? Daß das enge Miteinanderleben verschiedener Kulturen problematisch ist, sollte man nicht verdrängen – warnende bis abschreckende internationale Beispiele gibt es genug. Helfen können hier sicher viele Konzepte, die die Vertreter einer grundsätzlich offenen Gesellschaft entwickelt haben¹³. Fest steht aber jedenfalls: Ein Europa, das nur so viele Menschen aufnimmt, wie es in seine sozialstaatlichen Gesellschaften integrieren kann, hat sehr viel größere Chancen, ein harmonisches Miteinander zuwege zu bringen, als eine grundsätzlich offene

Gesellschaft, in der wegen andauernder Zuwanderung schließlich alle Gruppen tiefe Furcht vor der Überwältigung durch die Übermacht der „anderen“ und entsprechende Aggressionen entwickeln.

Liberalität ist schnell verloren – auch ohne das bevorstehende konfliktträchtige Miteinander unter großen sozialen Gegensätzen. Da ruft Ralph Giordano die Juden Deutschlands auf, sich zu bewaffnen. Schon zeigt das Fernsehen gemeinsame Bürgerwehrpatrouillen von Türken und Deutschen in Mölln – sicher, ein erster willkommener Schritt zu einem solidarischen Zusammenleben, aber auch einer zur Beseitigung des Gewaltmonopols des Staates. Andererseits wird der stellvertretende Vorsitzende der CDU, der sächsische Innenminister Heinz Eggert, vom Rheinischen Merkur als einer der Menschen mit besonderem Mut gelobt: „Eggert hat... den Mut, von einem ‚Ausländerkriminalitätsanteil von 43 Prozent in Görlitz und Zittau‘ zu sprechen und vor der vorschnellen Lobpreisung der multikulturellen Gesellschaft zu warnen.“¹⁴

Überall dort, wo es Mut erfordert, eine Wahrheit zu sagen – welchen Inhalts auch immer –, ist schon ein Stück Freiheit verlorengegangen. Nein, die erbitterte Verteidigung des in seiner Maßlosigkeit zweifelhaften Sonderrechts auf Asyl bindet zu viele Kräfte, setzt in einer Zeit der wachsenden Existenzangst der unteren Schichten zu viele Emotionen frei. Der liberale Rechtsstaat öffnet so die Flanken. Die Burg wird bald gefallen sein. Lohnt das Ziel die Opfer? Kann es wirklich das höchste Ziel sein, daß die Freiheit von Verkehr, Gütern und Menschen aus den vielen Kulturen einer heute noch multikulturellen Welt letztlich die eine – dann jedoch schwer gefährdete – westlich begründete industrielle Kultur als einzige Kultur über die ganze Welt verbreitet?

Die Entscheidung zwischen beiden Leitbildern – hier der europäische Sozialstaat mit seinen kulturellen und sozialen Besonderheiten, dort die weltweite offene Wanderungsbewegung von Menschen, Gütern, Geld und Armut – ist letztlich weder eine juristische noch eine moralische, sondern eine politische Frage. Aber wer entscheidet diese Frage?

Ist es die ökonomische Führungsschicht, die kurzfristig ein Interesse an möglichst vielen billigen Arbeitskräften hat und Anfang der sechziger Jahre den Import von Arbeitskräften einleitete? Ist es die politische Klasse aller etablierten Parteien, die sich – jedenfalls in der SPD – von ihrer traditionel-

13 Vgl. z. B. J. Miksch (Anm. 6).

14 Rheinischer Merkur, Nr. 1 vom 1. 1. 1993, S. 4.

len Wählerschaft weit entfernt hat¹⁵, oder ist es die gesamte Bevölkerung? Doch damit ist man bei der Frage nach der Demokratie in der Bundesrepublik.

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, sagt das Grundgesetz – doch kommt sie offenbar nie wieder zum Volk zurück (A. Mechttersheimer). Natürlich durften wir – das Volk in München und anderswo – eindrucksvolle Lichterketten bilden. Aber über Maastricht oder die für jeden mindestens ebenso existentielle Problematik Sozialstaat und Asylrecht abstimmen, das dürfen wir nicht. „Wir laufen dem Volk nicht nach“, sagte Graf Lambsdorff im Dezember 1992. Aber wo bleibt bei den „Linken“, die heute ihre eigene Moralvorstellung über das Asyl-

recht für verbindlich erklären, die alte Forderung nach direkter Demokratie und Basisorientierung?

Man mag in guten Zeiten das Volk führen, ohne es direkt zu befragen. Das Volk mag sogar zufrieden sein, wenn seine Repräsentanten es „in Ruhe lassen“ und seinen Wohlstand verwalten. Doch spätestens in stürmischen Zeiten mit zutiefst verunsichernden Problemen für jeden sollte man der Entfremdung zwischen den Politikern und der zwangsläufig enttäuschten oder sogar erbitterten Bevölkerung entgegenwirken, indem man die „mündigen Bürger“ durch Mitentscheidung in ihren eigenen Lebensfragen in den Entscheidungsprozeß einbindet. Dann wäre auch gewährleistet, daß die von der Bevölkerung immer nachdrücklicher erhobene Forderung: „Wir wollen nicht mehr und wir können nicht mehr“ nicht nur von politischen Extremisten wahrgenommen wird.

15 Zur SPD vgl. S. Tönnies (Anm. 3).

Die Städte sind überfordert Kommunale Erfahrungen mit Asylbewerbern

Ein graues, unscheinbares Schreiben des Regierungspräsidiums Karlsruhe geht dem Ausländeramt der Stadt Pforzheim am 11. November 1992 zu. Es enthält keine Anrede und beginnt wie folgt: „Der Stadt Pforzheim werden 77 weitere Asylbewerber zugewiesen. Aufnahme hat ab sofort zu erfolgen. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet.“ Dieses Schreiben landet auf dem Schreibtisch der Amträtin H., die bei der Stadt Pforzheim für das Paß- und Ausländerwesen verantwortlich ist. Diese junge Beamtin wird in den nächsten Tagen mit einer der vielen Sammelunterkünfte des Landes Baden-Württemberg telefonisch Kontakt aufnehmen. Unser Ansprechpartner ist das Sammellager in Ubstadt-Weiher, eine kleine Ortschaft, die in der Nähe der nordbadischen Stadt Bruchsal liegt. Frau H. wird dann folgendes in Erfahrung bringen: Ab 15. Januar 1993 werden die 77 Asylbewerber – wie es in bürokratischem Deutsch heißt – „überstellt“. Nationalität der Asylbewerber: 25 rumänische Staatsangehörige, 3 Albaner, 27 Kosovo-Flüchtlinge, der Rest sind bulgarische Staatsangehörige. Das Alter und Geschlecht der Gruppen: überwiegend junge Männer im Alter zwischen 20 und 25 Jahren. Drei Familien mit Kleinkindern und Jugendlichen sollen sich darunter befinden, rumänische Staatsangehörige, in unserem Falle Roma, die meist in größeren Familienverbänden leben.

Fluchtbewegungen

438 000 Asylbewerber stellten im vergangenen Jahr ihren Antrag auf politisches Asyl in Zirndorf. Die Anerkennungsquote liegt bei 4,3 Prozent. Getrieben von politischer Verfolgung, auf der Flucht vor Bürgerkrieg, vor Armut, Elend und Not flüchten viele Menschen aus Süd- und Osteuropa. Aber auch Menschen aus der Türkei, aus Nord- und Zentralafrika und dem indischen Subkontinent suchen Zuflucht in den Staaten Westeuropas. Rund 70 Prozent der Flüchtlinge, die in die Länder der Europäischen Gemeinschaft kommen, stellen einen Antrag auf politisches Asyl in Deutschland. Wer wollte es ihnen verdenken? Ist Deutschland nicht so reich, daß es helfen kann? Hat Deutschland sich nach dem Kriege nicht darum bemüht, im

Ausland als zuverlässig, gastfreundlich und hilfsbereit zu gelten? Unser für viele Menschen in der Welt unvorstellbarer Wohlstand und unser großzügiges Asylrecht wirken magnetisch auf die Armutsregionen der Welt.

Die Anfänge des Asylrechts

Die bitteren Erfahrungen der politischen Flüchtlinge aus dem nationalsozialistischen Deutschland haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes bewogen, jedem politisch Verfolgten Asylrecht in Deutschland zu garantieren. Aber wer konnte sich damals die Entwicklung von heute vorstellen? Als das Grundgesetz am 23. Mai 1949 in Kraft trat, war Deutschland zerstört und von den Alliierten besetzt. Große Ströme von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen fanden Aufnahme in den westlichen Besatzungszonen, viele suchten eine neue Heimat in Kanada, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in den Staaten Südamerikas. Deutschland war geprägt von großer Hoffnungslosigkeit und bitterer Not. Innerhalb weniger Jahre wuchs die Bevölkerung der neu geschaffenen Bundesrepublik Deutschland um ein Viertel. Es wurde versucht, im Wege des Lastenausgleichs alle Schichten und Gruppen der Bevölkerung gleichmäßig an den Lasten des Krieges zu beteiligen. Das deutsche Volk in den westdeutschen Ländern, aber auch in der ehemaligen DDR hat unter vielen Opfern und Entbehrungen einen modernen Industriestaat aufgebaut. Der jetzige Wohlstand ist das Ergebnis von Jahren des Verzichtes und einer großen gemeinsamen Anstrengung des Staates, der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Gruppen – einer Anstrengung, die später das Prädikat „Wirtschaftswunder“ erhielt.

In jenen Jahren des Aufbaus war die Bundesrepublik Deutschland kein Land, das politisch Verfolgten besonders attraktiv erschien. Bis zum Jahre 1965 war die Zahl der Asylbewerber unbedeutend; aber in den achtziger Jahren sollte sich dies grundlegend ändern. Deutschland wurde das Land, in dem viele Asylbewerber aus den osteuropäischen Ländern, den ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion, Aufnahme fanden. Diesen Asylbewerbern wurde große Sympathie und Hilfsbereitschaft

entgegengebracht. Die Westdeutschen waren froh, daß sie in einem freien Land leben konnten. Ihr Mitgefühl galt deshalb nicht nur den Flüchtlingen aus der DDR, sondern auch den politisch Verfolgten aus Ungarn, der Tschechoslowakei und aus Polen.

Mitte der achtziger Jahre stieg plötzlich die Zahl der Asylbewerber an. In den politischen Parteien und in den Parlamenten wurde damals wiederholt die Frage diskutiert, ob und in welchem Umfang das großzügige Asylrecht des Artikels 16 Grundgesetz beibehalten werden sollte. Eine Einigung über ein geändertes Asylrecht konnte in jenen Jahren nicht erreicht werden.

Dramatische Zuwächse

Seit vier Jahren ist eine sprunghafte Zunahme der Asylbewerber zu verzeichnen. 1985 wurden der Stadt Pforzheim 70 Asylbewerber für die Dauer ihres Verfahrens zugewiesen. Damals betrug die sogenannte Zuweisungsquote 0,6 Promille, das heißt, pro tausend Einwohner mußten rechnerisch 0,6 Asylbewerber aufgenommen werden. Bereits im Herbst 1986 mußten in unserer Stadt 385 Asylbewerber untergebracht werden – eine Zahl, die nun ständig stieg. Heute liegt die Zuweisungsquote bei 1,25 Prozent, das sind für Pforzheim gegenwärtig 1 450 Asylbewerber. Aber schon hat die baden-württembergische Landesregierung angekündigt, die Zuweisungsquote werde sich auf 1,5 Prozent erhöhen. Für die Stadt Pforzheim bedeutet dies, daß sie 1 740 Personen aufzunehmen hat.

Die Anreise

Am 15. Januar 1993 ist der Reisebus mit 70 Personen in Pforzheim angekommen. Der Bus machte einen kurzen Halt in der Nähe des Rathauses, damit der Sachbearbeiter des Pforzheimer Ausländeramtes zusteigen konnte. Er dirigiert nun den Bus zur vorgesehenen Unterkunft. Der Fahrer hat die Liste der Insassen mitgebracht. Alle müssen Lagerausweise haben, damit zunächst einmal ihre Identität festgestellt werden kann. In der Unterkunft – die 70 Personen haben die Einfachstwohnungen in der Adolf-Richter-Straße am Rande der Stadt bezogen – werden ihnen dann die Bettstellen zugewiesen. Sie bekommen einen Tisch, einen Stuhl, einen Kochtopf, Geschirr, Besteck sowie Bettzeug. Dann erhalten die Asylbewerber in der Regel auch Bargeld. Der Betreuer des Ausländeramtes zahlt einige Tagessätze der Sozialhilfe aus. Davon müssen sie nun ihren Lebensunterhalt, das heißt Essen und Trinken, bestreiten. Die Habe, die diese armen und geplagten Menschen mitbrin-

gen, besteht aus alten Koffern, Tüten und Säcken sowie ein wenig Kleidung. In der kalten Jahreszeit werden sie dann mit warmen Kleidungsstücken, Mänteln und Jacken sowie Schuhwerk versorgt.

Alleingelassen

Jetzt werden die Asylbewerber sich selbst überlassen. Sie müssen nun ihr eigenes Leben organisieren, sich innerhalb ihrer Volkszugehörigkeit „durchfinden“. Asylbewerber, die schon einige Wochen länger da sind, vermitteln ihnen die entsprechenden Ortskenntnisse und die notwendigen Informationen über Einkaufsmöglichkeiten. Was machen nun die Asylbewerber den ganzen Tag? Nach den gesetzlichen Regelungen ist eine Integration nicht vorgesehen. Es gibt also keinen Sprachunterricht und keine staatliche Schulpflicht für die Kinder.

Lange Wege der Entscheidung

Das Asylverfahren wird ausschließlich durch die Beamten des Bundesamtes in Zirndorf betrieben. Eine kommunale Zuständigkeit gibt es insoweit nicht mehr. Der Asylbewerber wird bei seiner Ankunft in der zentralen Aufnahmestelle zunächst einmal gehört. Da er in der Regel der deutschen Sprache nicht mächtig ist, übersetzt ein Dolmetscher sein Asylbegehren, worüber ein Protokoll angefertigt wird. Über seinen Antrag entscheidet auf der Ebene der Verwaltung das Bundesamt für die Anerkennung politischer Flüchtlinge in Zirndorf, das entsprechende Beauftragte („Entscheider“) in den zentralen Anlaufstellen hat. Politisch verfolgt ist derjenige, der in seinem Heimatland durch Organe des Staates aus politischen, religiösen oder ethnischen Gründen verfolgt wird. Wirtschaftliche Not, Armut oder aber Bürgerkrieg oder bürgerkriegsähnliche Zustände begründen rechtlich keinen Anspruch auf Asyl. Lehnt der Entscheider den Antrag auf Asyl ab, so steht dem Antragsteller der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen. In jenen Fällen, in denen sein Antrag als offensichtlich unbegründet angesehen wird, hat der Asylbewerber die Möglichkeit, beim zuständigen Verwaltungsgericht Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zu erstellen. Die bisherige Praxis hat ergeben, daß diese Verfahren zwischen einem Jahr und zwei Jahren dauern. Aufgrund der jüngsten Novelle des Asylverfahrensgesetzes soll nunmehr erreicht werden, daß die Gerichtsverfahren innerhalb von Monaten abgeschlossen werden.

Ist der Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden, so wird die Abschiebung vorbereitet. Die zentrale

rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Dabei muß die Behörde die Genfer Flüchtlingskonvention beachten, die den deutschen Staat verpflichtet, keine Flüchtlinge in Spannungsgebiete oder aber in Länder abzuschicken, in denen ihnen körperliche Mißhandlung, Folterung oder aber Schlimmeres droht. Die Asylbewerber machen häufig von der Möglichkeit Gebrauch, den Landtag ihres Bundeslandes anzurufen. Im zuständigen Landtag gibt es einen Petitionsausschuß, der über diese Eingaben („Petitionen“) zu entscheiden hat. Bevor eine Entscheidung ergehen kann, bittet der dem Petitionsausschuß zugeordnete Verwaltungsbeamte die abschiebende Behörde um Aufschub. Dies gilt auch für Verfassungsbeschwerden, die beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingelegt werden. Ist auch dieses nichtförmliche Rechtsmittel erschöpft, so gibt es in Einzelfällen Einsprüche von Pro-Asylgruppen und kirchlichen Gruppen, die aus humanitären Gründen bitten, die Abschiebung nicht zu vollziehen. Auch mit diesen vorgebrachten Gründen müssen sich die Verwaltungsbehörden ernsthaft auseinandersetzen.

Unterbringung

Wie wird nun die Unterbringung im einzelnen möglich gemacht? Wegen der zunächst kleinen Zahl an Zuweisungen hatte die Stadt Pforzheim – wie dies auch andere Städte getan haben – Mehrfamilienhäuser angemietet oder sie im Einzelfall käuflich erworben. Diese dezentrale Unterbringung bereitete in den ersten Jahren erhebliche Schwierigkeiten. Die Nachbarn fühlten sich plötzlich mit Menschen konfrontiert, die aus einem fremden Kulturkreis zu ihnen kamen, die auch sehr gedrängt in den einzelnen Wohnungen untergebracht wurden. Es gab große Aufregungen, die sich aber dann meist schnell legten. Die Mehrzahl der Asylbewerber erwies sich als friedlich und freundlich, tat niemandem etwas zuleide. Sie waren verschüchtert und verängstigt; viele von ihnen trauten sich nicht auf die Straße, weil sie sich in Deutschland fremd fühlten. Sie waren zur Nichtarbeit verurteilt, weil damals – um den Anreiz der Einreise zu mindern – ein Arbeitsverbot verhängt war. So waren die Asylbewerber, vorwiegend aus Sri Lanka und aus Pakistan stammend, beispielsweise darauf angewiesen, Rosen in Gaststätten und auf der Straße feilzubieten. Damals haben mich Flüchtlinge aus Sri Lanka im Rathaus besucht und mich gebeten: „We want jobs, no roses!“

Es waren bewegende Begegnungen mit jenen Menschen, die die Lethargie des langen Wartens durchbrechen wollten. Viele wurden depressiv. Ich

angen Tag im Bett lagen und einfach nichts taten. Damals habe ich – daraus wurde ein Modell für alle Städte in Deutschland – gemeinnützige Beschäftigungen angeboten. Mit einem Mehrbedarfszuschlag zur Sozialhilfe von 2,50 Mark pro Stunde wurden sie in unseren Bädern, in den Forsten, im Tiefbauamt und im Städtischen Krankenhaus eingesetzt. Sie durften damals nicht mehr als 20 Stunden pro Woche arbeiten. In einem rollierenden Verfahren mußten wir dafür Sorge tragen, daß jeder Arbeitswillige zum Zuge kam.

Pforzheim ist am 23. Februar 1945 durch einen alliierten Luftangriff schwer zerstört worden. Fast die gesamte Innenstadt fiel in Schutt und Asche. Wohnraum war in Pforzheim immer ein knappes Gut. An 43 Standorten in unserer Stadt werden nun die Asylbewerber untergebracht. Unsere Möglichkeiten haben sich aber erschöpft. Was wir vor kurzem noch als abwegig verworfen hatten, ist plötzlich bittere Realität: Container-Dörfer, Unterbringung in Schulräumen und aufgelassenen Kasernen, Bau von Einfachstwohnungen.

Proteste

Mit dem Abstand zur Realität wächst der Idealismus. Alle waren der Meinung, wir sollten die Asylbewerber ordentlich unterbringen. Jeder war der Meinung, daß es in einer Stadt unserer Größenordnung viele Möglichkeiten und Standorte gebe – nur nicht in seiner Nähe! Zunächst konnten Verwaltung und Gemeinderat auf bestimmte, begründete Proteste Rücksicht nehmen. So haben wir, nur vorübergehend, Asylbewerber in der Osterfeldschule untergebracht – eine Aktion, die zu erheblichen Schwierigkeiten und Unverträglichkeiten führte. Jetzt haben wir die Situation, daß wir auf keinerlei Proteste mehr Rücksicht nehmen können. Jetzt geht es nur noch darum, überhaupt einen Standort zu finden, der juristisch durchsetzbar ist. Alles Reden, alles Moralisieren und alle klugen Ratschläge aus Bonn, Stuttgart und auch von den verschiedenen humanitären Gruppen haben die Kommunen nicht weitergebracht: Die Last der Unterbringung liegt bei den Stadtverwaltungen und sonst bei niemandem.

„Containment“

Ich habe mir nicht vorstellen können, daß es in einem zivilisierten Land einmal notwendig sein sollte, Menschen in sogenannten Containern unterzubringen. Es handelt sich dabei um bewegliche, barackenähnliche Unterkünfte, die auf grobe Fundamente mit Hilfe von Kranwagen aufgesetzt

werden. Schon allein das Wort „Container“ bedeutet, daß es sich um ein „containment“, in englischer Sprache also um einen umschlossenen Raum, um ein Gefängnis handelt. „Wenn wir keine Wohnungen haben, dann bringen wir sie doch in Containern unter!“ – Das ist so eine leichtfertige Formel, die Menschen nur noch zum Objekt unserer kommunalen Bemühungen macht, ihre Bedürfnisse nach Behausung als einen technischen Vorgang abqualifiziert.

Aber dieser „technische Vorgang“ ist darüber hinaus juristisch äußerst kompliziert, da für „Container-Dörfer“ Baugenehmigungsvoraussetzungen notwendig sind, die nach Qualität und Arbeitsintensivität einem üblichen Baugenehmigungsverfahren entsprechen. Darf auf einem bestimmten Grundstück gebaut werden? Liegt es innerhalb eines Bebauungsplanes, der Wohnbebauung zuläßt? Das ist beispielsweise bei einem förmlichen Industriegebiet unzulässig, da Industriegebiete eben nicht dafür bestimmt sind, daß Menschen dort wohnen. Das Gelände muß erschlossen werden mit Wasser, Abwasser und elektrischer Energie. Nachbarn können Widersprüche einlegen, die zunächst einmal im Baugenehmigungsverfahren aufschiebende Wirkung haben. Die Baurechtsbehörde darf nur den Sofortvollzug dieser Baugenehmigung anordnen, wenn außer Zweifel steht, daß die Einsprüche von Nachbarn völlig unbegründet sind. Diese Voraussetzungen liegen aber nur in ganz wenigen Fällen vor. Das deutsche Planungs- und Baurecht ist so kompliziert, daß eine schnelle Abhilfe mit der sogenannten „Container-Lösung“ eben nicht möglich ist.

Einfachstwohnungen

Nach hektischer Vorarbeit innerhalb der Stadtverwaltung kristallisierte sich in einem Gewerbegebiet im Westen unserer Stadt ein Standort heraus, auf dem Einfachstwohnungen für rund 160 Asylbewerber entstehen sollen. Kosten: über 2,5 Mio. Mark. Am Rande unserer Stadt werden hier Einfachstwohnungen hergestellt, die den Entwicklungskern einer falschen Standortpolitik legen. In und um solche Einfachstwohnungen werden sich künftig unzureichende soziale Bedingungen einstellen; Menschen drohen, in ihrem sozialen Abstieg getoisiert zu werden, ein Slum mag die Folge sein. Nach Ende des Krieges hat es mehr als 25 Jahre gedauert, bis wir die damaligen Obdachlosensiedlungen durchgreifend renoviert und menschenwürdige Unterkünfte geschaffen hatten. Jetzt beginnen wir, ordnungspolitisch an die „Sünden“ der Nachkriegsjahre anzuknüpfen, die uns damals keine andere Wahl ließen. Die Obdachlosigkeit in

unseren Städten hat in den letzten Jahren dramatisch zugenommen. Selbst nach einem Auszug von Asylbewerbern werden diese Einfachstwohnungen zur Beseitigung der Obdachlosigkeit gebraucht mit all den verhängnisvollen Folgen eines sozial abträglichen Milieus.

Der Begriff „Einfachstwohnungen“ ist aber irreführend. Alle Wohnungen sind mit modernen sanitären Einrichtungen ausgestattet, die heute glücklicherweise allgemein üblich sind.

Ausweg Mehrzweckhalle

Für eine Übergangszeit gibt es manchmal die Möglichkeit, Sport- und Turnhallen sowie Mehrzweckhallen für eine vorübergehende Unterbringung von Asylbewerbern zu nutzen. Zur Unterbringung der Flüchtlingswelle aus der ehemaligen DDR hatten wir auch in Pforzheim eine Halle zeitweise in Anspruch nehmen müssen. Die Unterbringung von Asylbewerbern in Hallen scheidet aber in der Regel deshalb aus, weil dies auf unabsehbare Zeit erfolgt. Vielleicht mag das Argument für manche kleinlich sein: Die Inanspruchnahme von Schulturnhallen für andere als schulische Zwecke bedarf nach den Schulverwaltungsgesetzen der Zustimmung der Schulbehörden. Damit soll sichergestellt werden, daß der Schulunterricht mit seinem Lehrplan in vollem Umfang aufrechterhalten werden kann.

Als in Pforzheim im Gespräch war, daß wir eine Halle, die auch für schulische Zwecke genutzt wird, für Asylbewerber in Anspruch nehmen wollten, erhob sich mächtiger und heftiger Bürgerzorn. Die Nagoldhalle, im idyllischen Stadtteil Dillweilstein gelegen, eine Mehrzweck- und Schulturnhalle, konnte nicht in Beschlag genommen werden, da Bürger drohten, sie würden dies mit Gewalt unterbinden. Aus friedlichen, braven und steuerzahlenden Bürgern wurden heftige Protestierer! Man muß natürlich auch Verständnis für die Bürger haben: Jahrzehntlang hatten sie auf eine Mehrzweckhalle gewartet, die dann kurze Zeit nach ihrer Fertigstellung „zweckentfremdet“ werden sollte. Eine vernünftige Diskussion mit aufgebrachten Bürgern zu führen ist nicht möglich gewesen.

Die kurzzeitige Unterbringung von Roma-Familien in der Osterfeldschule hat mich vor zwei Jahren mit einer Bürgerversammlung konfrontiert, an die ich mich immer erinnern werde. Mein Kollege Kling, Schuldezernent der Stadt Pforzheim, und ich waren – fast im Wortsinne – die Prügelknaben einer empörten und aufgebrachten Elternschaft. Kein Bundespolitiker, kein Landespolitiker, nie-

mand, der sonst in Sachen Asyl so hehre Worte spricht, war zu sehen. Wir beide hatten einen schweren Stand. Nur das Zugeständnis, daß die Unterbringung vorübergehend sein sollte, ließ die Versammlung damals nicht umkippen. Ein Schulboykott konnte gerade noch einmal vermieden werden. Natürlich gab es erhebliche Unverträglichkeiten, auch begründete Klagen der Eltern, denn den Menschen, die aus einem fernen Kulturkreis zu uns kamen, waren die Regeln unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens zunächst einmal fremd.

Kasernenglück

Ich war noch nie so froh über die Abrüstung wie in jenen Tagen. Wir hatten großes Glück, weil sich im Norden unserer Stadt ein Kasernengelände, die Wartbergkaserne, befindet, die von der Bundeswehr nur noch teilweise genutzt wurde. Mit Hilfe des damaligen Pforzheimer CDU-Bundestagsabgeordneten, Staatsminister Dr. Lutz Stavenhagen, gelang es uns, einen Teilbereich des Kasernenareals auszugliedern. Diese ehemalige Truppenunterkunft, noch von den amerikanischen Besatzungsmächten gebaut, wurde rasch saniert, mit Sanitär- und Kücheneinrichtungen ausgestattet und in einen Zustand versetzt, der eine Bewohnung möglich machte. Der jetzt genutzte Kasernenteil war ursprünglich zum Abbruch vorgesehen.

Der finanzielle Aufwand belief sich auf insgesamt 700 000 Mark. Das Geld ist schlecht angelegt, da an eine weitere Nutzung, sollten die Asylbewerber einmal woanders untergebracht werden können, nicht zu denken ist. Dennoch: Innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums konnten wir dort 260 Asylbewerber unterbringen. Auch die Zentrale Anlaufstelle in Karlsruhe war froh darüber, denn dort hatte es in den vorangegangenen Wochen Tumulte unter den Asylbewerbern wegen der hoffnungslosen Überfüllung der Aufnahmestelle gegeben. Die Verschnaufpause, die wir hatten, war allerdings nur von kurzer Dauer – die nächsten Quotenerhöhungen standen bereits an. Eine ähnliche und auch politisch durchsetzbare Möglichkeit der Unterbringung haben wir in unserer Stadt nicht mehr.

Fehlende Privatangebote

In den letzten Tagen hat sich die evangelische Sonnenhofgemeinde, in einem Höhenstadtteil von Pforzheim gelegen, bereit erklärt, eine Familie in den Räumen ihres Gemeindezentrums unterzubringen. Dies ist mittlerweile geschehen. Es handelt sich um drei Personen – Christen, die aus der Türkei geflüchtet sind. Trotz des besorgniserre-

genden Engpasses an Unterbringungsmöglichkeiten gibt es keine weiteren privaten Angebote aus der Bürgerschaft unserer Stadt. Es gibt auch keine Angebote von engagierten Vereinen, Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen. Dies ist nur eine Beschreibung, aber keine Bewertung dieses Zustandes. Ich mache den Bürgern auch keinen Vorwurf, weil es nämlich nicht Aufgabe der Bürgerschaft ist, dieses Problem zu lösen. Es ist ausschließlich Aufgabe der Verwaltung, die ordnungsgemäße und humane Unterbringung der Asylbewerber sicherzustellen. Die damit verbundenen Belastungen können dem einzelnen nicht zugemutet werden. Wir haben uns gesamtgesellschaftlich eben zu weit vom unmittelbaren Helfen entfernt, der Bürger verläßt sich fast ausschließlich auf die Hilfe der öffentlichen Hand. Das gilt aber nicht nur für die Unterbringung von Asylbewerbern, das gilt auch in anderen sozialen Fragen. Ich bin der Meinung, daß wir diese Einstellung ändern müssen. Aber es wäre falsch, damit gerade bei den Asylbewerbern anzufangen. Unterbringungsmöglichkeiten, die freiwillig gemacht werden, sind willkommen, sie dürfen aber nicht politisch-moralisch erzwungen werden.

Asylrecht für Feinde der Freiheit

Den wenigsten ist geläufig, daß das nach Artikel 16 Grundgesetz garantierte Asylrecht politisch neutral ist. Nicht nur derjenige wird geschützt, der politisch verfolgt wird, weil er für die demokratische Freiheit eintritt. Politisches Asyl können in Deutschland auch jene in Anspruch nehmen, die in ihrem Heimatland Diktatur und Unterdrückung praktiziert haben. In Pforzheim gibt es beispielsweise Angehörige der ehemaligen rumänischen Sicherheitspolizei („Securitate“), die bei uns um Asyl nachsuchen. Kaum auszudenken, daß wir künftig einmal Asylbewerber aufnehmen müßten, die in Bosnien-Herzegowina auf militärischen Befehl die abscheulichsten Greuelthaten verübt haben! Das Thema Asyl ist sehr viel komplizierter und konflikträchtiger, als es sich viele vorstellen können und es allgemein dargestellt wird.

Glitzerwelt des Konsums

Der erste Gang eines Asylbewerbers führt ihn durch die Stadt. Dort begegnet er vielfach zum ersten Mal in seinem Leben der bislang unbekanntenen Glitzerwelt des Konsums, die sehr verführerisch ist. Manchmal verführt sie ihn dazu, etwas Unerlaubtes zu tun. Kann man ihm das verübeln? Der Fremde kommt aus einer Welt, die diesen Wohlstand nicht kennt. Sollte man da nicht ein bißchen großzügig sein? Das geht leider nicht. Dem Asyl-

bewerber muß deutlich gemacht werden, daß er die Gesetze des Gastlandes einzuhalten hat.

Seit über einem Jahr ist das Arbeitsverbot gefallen. Asylbewerber können deshalb ab sofort Arbeit suchen; sie müssen dann allerdings in den Unterkünften der Gemeinden beziehungsweise der Städte wohnen. Die Zahl derer, die arbeiten, hat in den letzten Monaten erheblich zugenommen. Vorsichtig geschätzt, arbeitet schon die Hälfte der uns zugewiesenen Asylbewerber. Für sie entfällt die Sozialhilfe. Wegen der zunehmenden Krise am Arbeitsmarkt werden sich aber die Arbeitsmöglichkeiten für Asylbewerber deutlich verschlechtern.

Konflikte

Zusammen mit dem Pforzheimer Diakonischen Werk, das im Auftrag der Stadt die Asylbewerber betreut, kümmern sich unsere Hausmeister um die Unterkünfte; die Versorgung muß gewährleistet sein, Probleme zwischen den Asylbewerbern müssen beigelegt werden. Es gibt auch Konflikte zwischen den unterschiedlichen Asylgruppen. Das gilt beispielsweise für die Spannungen zwischen Kosovo-Albanern und Rumänen wie auch für die Rivalitäten zwischen Kurden und Türken.

Deutsche Ausstattungsstandards entsprechen häufig nicht den Lebensgewohnheiten anderer Kulturen: Die Gemeinschafts-Waschmaschinen sind schnell zerstört, Kücheneinrichtungen ruiniert, Betten verschwinden, und in den Duschen läuft das Wasser manchmal Tag und Nacht. Auch hier heißt es Umdenken: Wir müssen die Einrichtungsgegenstände einfacher und möglichst zerstörungssicher gestalten.

Das Bundessozialhilfegesetz läßt es zu, daß den Asylbewerbern ihre Sozialhilfe nicht bar ausbezahlt, sondern auf Sachleistungen und ein kleines Taschengeld beschränkt wird. In Friedrichshafen am Bodensee versucht man zur Zeit, dieses Verfahren gegen heftigen Widerstand der Betroffenen durchzusetzen. Ich halte diesen Weg für falsch. Die Gewährung von Naturalien bedeutet einen erheblichen Mehraufwand an Betreuung. Das hängt zusammen mit den unterschiedlichen Essensgewohnheiten der Menschen, für die wir Verantwortung tragen. Und es ist nicht auszuschließen, daß wegen der Sachleistungen die Kleinkriminalität erheblich wächst. Ich meine, daß die Einräumung eines Gastrechtes diese stringente Kontrolle verbietet, die im Ergebnis ja Menschen davor abschrecken soll, nach Deutschland zu flüchten. Das Problem des Zugangs kann nicht vor Ort, sondern muß gesamtstaatlich gelöst werden.

Noch eine interessante Erfahrung

Im Norden unserer Stadt hatte sich eine Kirchengemeinde entschlossen, auf freiwilliger Basis eine Betreuung für Kinder von Asylbewerbern einzurichten. Sie wurde mittlerweile aufgegeben. Den deutschen Frauen wurde klar, daß Kinderbetreuung wohl etwas typisch Deutsches ist. In den Herkunftsstaaten der Asylbewerber betreuen sich die Kinder gegenseitig – mehr oder weniger. Das soziale Verständnis in diesen Ländern ist eben anders. Was bei uns als sozial notwendig angesehen wird, halten Mütter dieser Kinder für völlig überflüssig und störend. Nach deren Auffassung behindert eine Betreuung der Kinder nach deutschem Verständnis deren Eigenentwicklung und beschränkt die Freiheit ihrer Kinder.

Hilfsbereitschaft und Toleranz

In Pforzheim leben 17 000 Bürgerinnen und Bürger ausländischer Nationalität. Darüber hinaus haben wir neben den 1 450 Asylbewerbern noch 700 Bürgerkriegsflüchtlinge aus Kroatien bei uns aufgenommen. Vor mehr als einem Jahr haben Bürgerinnen und Bürger unserer Stadt ein „Hilfskomitee für Osijek und Umgebung“ gebildet, das großzügig dieser mit Pforzheim befreundeten Stadt Hilfe leistet. In der Zeit seines Bestehens sammelte dieses Hilfskomitee medizinische und technische Güter im Wert von mehr als einer Million Mark, die in mehreren Konvois nach Kroatien gebracht wurden. Im ungarischen Pecs entstand ein Krankenhaus für kroatische Verwundete – eine außerordentliche Leistung des Komitees, die mit finanzieller Unterstützung der baden-württembergischen Landesregierung und des Arbeiter-Samariter-Bundes möglich gemacht wurde.

Den Bürgern der Stadt Pforzheim, aber auch Menschen in anderen Städten tut es deshalb weh, wenn Deutschland als ausländerfeindlich und fremdenfeindlich beschrieben und beschimpft wird. Diese hilfsbereiten Menschen fühlen sich verletzt, wenn wegen der Ausschreitungen, Brand- und Mordanschläge krimineller Einzelner ihre großen Anstrengungen in den Hintergrund treten und so wenig gewürdigt werden. Ich erhalte Briefe von Bürgern, die darüber berichten, wieviel sie dazu beigetragen hätten, die Integration ausländischer Mitbürger seit Jahrzehnten zu fördern. Das gilt für den Vorarbeiter einer Baukolonne, der mit seinen ausländischen Arbeitskollegen seit vielen Jahren befreundet ist und ihnen beisteht, das gilt für den Werkmeister in einem mechanischen Betrieb, der ausländische Lehrlinge zur Gesellenprüfung gebracht hat. Das gilt aber auch für den Handwerks-

meister, der stolz darauf ist, daß sich vor wenigen Wochen sein ehemaliger Mitarbeiter, ein Türke, als Meister selbständig gemacht hat.

Weltinnenpolitik

Geänderte weltpolitische Rahmenbedingungen, eine zusammenwachsende europäische Konföderation bei gleichzeitigem Wiedererstarken der verschiedensten Nationalismen machen auch ein neues Verständnis von Außenpolitik notwendig. Außenpolitik in einem neuen Sinne ist Innenpolitik. Regionale Ausnahme- und Krisensituationen müssen deshalb am Ort ihrer Entstehung gelöst werden. Die Fluchtbewegungen, die Deutschland bislang durch seine äußerst großzügige Aufnahmepraxis eher begünstigt hat, nehmen den politischen Druck von den Verantwortlichen dieser Länder, die Ursachen der Flucht selbst zu bekämpfen.

Die Diagnosen sind längst gestellt, aber bei der Therapie gibt es noch große Schwierigkeiten. Die Inanspruchnahme unserer finanziellen und staatlichen Ressourcen durch die großen Zuwanderungsbewegungen nach Deutschland wird die Probleme in den Ursprungsländern letztlich eher verschärfen, weil dann keine Hilfsmittel für diese Länder mehr aufgebracht werden können. Deshalb ist es sinnvoll, daß wir einen Teil dieser unnützen Aufwendungen dazu einsetzen, die Fluchtursachen in den Herkunftsländern gemeinsam mit den anderen europäischen Ländern zu beseitigen.

Verlässlichkeit des Staates

Der Bürger erwartet vom Staat, daß ihn der Zuwanderungsprozeß nach Deutschland in seinen Hilfsmöglichkeiten nicht überfordert. Er erwartet

vom Staat Sicherheit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit seiner künftigen Lebensbedingungen. Er will ganz einfach wissen, wieviel Menschen künftig jährlich nach Deutschland kommen können. Er möchte diese Zahl deshalb wissen, damit er sich darauf einrichten kann.

Politisch wird er – etwa im Rahmen von Wahlen – dann entscheiden, ob er – aus seiner ganz persönlichen Sicht – diese Zahl für verkraftbar hält. Wird er aber mit seinen aufkommenden Ängsten und Sorgen alleingelassen, so besteht die Gefahr, daß er politisch sein Wahlrecht als Protest nutzt. Viele haben bei den letzten Landtagswahlen in Baden-Württemberg am 5. April 1992 Republikaner gewählt, um den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien ein deutliches Signal zu geben. Einige haben sicherlich auch deshalb Rechts gewählt, weil sie mit den Leistungen der politischen Elite unzufrieden waren.

Das Thema „Asyl“ ist zum Schlüsselthema der deutschen Innenpolitik geworden. Am Thema „Asyl“ muß sich die Handlungsfähigkeit des Staates zeigen. Er muß dabei auf die Sicherheitsängste der Bürger – die begründeten wie die unbegründeten gleichermaßen – Rücksicht nehmen. Es ist also ein Gebot der demokratischen Vernunft, den Zuwanderungsprozeß so zu steuern, wie dies in anderen westlichen Ländern geschieht. Im Grunde ist es ganz einfach: Deutschland darf keine Sonderrolle spielen wollen. Diejenigen, die aus historischen Gründen diese Sonderrolle reklamieren, verkennen die soziale und politische Realität vor Ort. Sozialer Sprengstoff beginnt sich anzuhäufen. Wenn er sich entlädt, sind die innen- und außenpolitischen Folgen unabsehbar. Soweit darf es nicht kommen.

Albert Mühlum: Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 3–15

Die Ausländerfrage ist – neben den Anpassungsproblemen von Ost und West – zur wichtigsten Frage der Innenpolitik geworden. Sie steckt in dem Dilemma – so die Ausgangsthese des Beitrags –, den humanitären Selbstanspruch der Gesellschaft immer weniger mit den sozioökonomischen Realitäten zur Übereinstimmung bringen zu können. Diese Unfähigkeit weckt Schuldgefühle und mobilisiert die Angst vor dem Fremden in uns und um uns. In zwei Argumentationslinien werden globale Hintergründe und die davon ausgelösten Migrationen einerseits, die Immigrationsfolgen und Reaktionen der Wohlstandsgesellschaft andererseits dargestellt.

Auch wenn hierzulande meist zugestanden wird, daß „niemand seine Heimat ohne Not verläßt“, wird der enorme Wanderungsdruck samt Ursachen chronisch unterschätzt, weil die Binnenprozesse (interne Migration) überhaupt nicht und grenzüberschreitende Wanderungen nur sehr unvollkommen erfaßt werden. Eine Analyse der globalen Trends und der konkreten Fluchtursachen (Push- und Pull-Faktoren) ist jedoch Voraussetzung für eine realistische Einschätzung des Migrationspotentials und der Optionen der Armen – und gleichzeitig Basis für verantwortliches Handeln.

Migrationsfolgen können sozioökonomisch und soziokulturell betrachtet werden. Die Reaktionen sind entsprechend facettenreich: Sie reichen vom unverhüllten Ausländerhaß bis zur Idealisierung der Ausländer, ja bis zum Selbsthaß der Deutschen. Sie werden gern simplifizierend in ein Rechts-Links-Schema gepreßt, dessen Koordinaten durch „Neonazis“ und „Antifaschisten“ definiert sind. Historisch wie ideologisch fehlt jedoch die Verbindung zu den entsprechenden „Ismen“, und so deutet dies eher auf eine Instrumentalisierung des Phänomens hin, zumal sich die Gewaltbereitschaft bei „rechten“ Skinheads von der „linker“ Chaoten kaum unterscheidet. Richtig ist allerdings auch, daß die Lasten der Immigration sehr ungleich verteilt sind und besonders sozial Deklassierte um Ressourcen mit den Zuwanderern konkurrieren.

Fazit: Angemessene Problemlösungen müssen von den Realitäten ausgehen, humanen und demokratischen Grundsätzen entsprechen und müssen der Bevölkerung vermittelbar sein. Somit verbieten sich alle idealistisch-realitätsfremden, aber auch populistischen Lösungen. Da eine uneingeschränkte Asylgewährung und Zuwanderung unmöglich ist, müssen andere Bewältigungsstrategien gefunden werden, die nur in einem verantwortbaren policy-mix aus nationalen, europäischen und globalen Lösungen bestehen können. Ohne eine neue Partizipation und ohne die Bereitschaft zum Teilen wird es jedoch auch keine auch nur annähernd befriedigende Lösung geben können.

Volker Ronge: Ost-West-Wanderung nach Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 16–28

Für Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Lage der durch den Zusammenbruch des Ostblocks ausgelöste Immigrationsdruck aus Osteuropa vorrangig gegenüber demjenigen aus dem Süden. Die Erfahrungen seit dem Fall des Eisernen Vorhangs haben dem Ausmaß dieses Immigrationsdrucks einen konkreten Inhalt gegeben: noch keine „Völkerwanderung“, aber doch enorme Zugangszahlen.

Hinter den osteuropäischen Migrationsbewegungen stehen nicht individuelle politische Verfolgungen, sondern wirtschaftliche (Existenz-)Bedingungen und ethnische Auseinandersetzungen – bis hin zu Bürgerkriegen. Das Asylrecht paßt auf solche Immigration nicht; die Asylpolitik ist mit solcher Zuwanderung überfordert.

Die deutsche Politik hat inzwischen auf diese Migrations„flanke“ reagiert: Der Parteienkompromiß zur Asyl- und Zuwanderungspolitik vom Dezember 1992 beinhaltet eine Kontingentierung der Aussiedleraufnahme und eine – angestrebte – Indienstnahme der östlichen Anrainerstaaten für eine Abschottungspolitik gegenüber Migranten aus dem Osten. Es entwickeln sich aber auch Ansätze einer Entwicklungshilfepolitik, mit der die Migration „an ihrer Wurzel“ bekämpft werden soll: gesteuerte, zeitlich limitierte Arbeits- und Ausbildungsmigration zum Aufbau von Humankapital sowie Aufbauprojekte in den Herkunftsländern.

Arne Gieseck/Ullrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz: Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 29–41

Im Gefolge der politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa ist die Zuwanderung in die Bundesrepublik in den vergangenen Jahren rapide angestiegen: Seit 1988 kamen 1,1 Millionen Übersiedler aus der ehemaligen DDR, 1,35 Millionen Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten und mehr als 1,8 Millionen Ausländer – darunter über 1 Million Asylbewerber – in die „alte“ Bundesrepublik; insgesamt also über 4,2 Millionen Personen.

Die im Beitrag vor allem untersuchten ökonomischen Auswirkungen dieses starken Zustroms waren bislang durchweg positiv. Vor dem Hintergrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung haben unter den insgesamt zugewanderten 2,1 Millionen potentiell Erwerbstätigen immerhin 1,4 Millionen Personen bis zum Jahresende 1992 einen Arbeitsplatz gefunden. Den ansässigen Erwerbspersonen wurden dabei im Zuge des Abbaus von Engpässen am Arbeitsmarkt und infolge der gesteigerten wirtschaftlichen Aktivitäten neue Beschäftigungsperspektiven eröffnet. Die durchschnittliche Zuwachsrate des Sozialprodukts ist mit der Zuwanderung in den Jahren 1988 bis 1992 um reichlich 1 v. H. gestiegen; das Pro-Kopf-Einkommen ist im wesentlichen unverändert geblieben. Die aus der Mehrbeschäftigung und dem zusätzlichen Wirtschaftswachstum resultierenden Steuer- und Beitragseinnahmen überstiegen im Jahr 1992 die staatlichen Leistungen an die Zuwanderer um mehr als 14 Mrd. DM.

Die für die Zuwanderung in den Jahren 1988 bis 1992 ermittelten Ergebnisse können allerdings nicht ohne weiteres fortgeschrieben werden. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung sind der Größenordnung und dem Vorzeichen nach wesentlich von der konjunkturellen Situation und der beruflichen und persönlichen Struktur der Zuwanderer abhängig.

Horst Afheldt: Sozialstaat und Zuwanderung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 42–52

Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesrepublik auf das Sozialstaatsprinzip. Die strukturell bedingte Rezession der Wirtschaft der „westlichen“ Industriestaaten wie vor allem die Massenwanderung der Armut aus der verarmten Zweiten und Dritten Welt in die reicheren Staaten können beide jeweils allein schon die europäischen Sozialstaaten zerstören. Dieser Aufsatz befaßt sich mit der zweiten Hälfte dieser Bedrohung: der Armut um uns.

Die Bekämpfung der Armut von Milliarden Menschen in der Dritten Welt kann selbst bei Einsatz aller verfügbaren Mittel nicht in absehbarer Zeit gelingen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß sich die Probleme weiter drastisch verschlimmern werden. Die Armut in der Welt wird deshalb die Politik der nächsten Generation bestimmen: Müssen sich die Länder Europas gegen den Zustrom von Armut abschließen, wenn sie als Sozialstaat überleben wollen?

Die Aufnahmemöglichkeiten eines Sozialstaates bestimmen sich danach, wie viele Menschen in das soziale Leben integriert werden können. Die EG-Kommission schätzt das Immigrationspotential um das Jahr 2000 allein aus den nordafrikanischen Ländern auf 100 Millionen. Weltweit rechnet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz nach der Jahrtausendwende mit einer Milliarde potentieller Flüchtlinge. Dabei wird der Zuzug bei offenen Grenzen nicht eher von allein aufhören, als bis das Wohlstandsgefälle ausgeglichen ist. Bei grundsätzlich offenen Grenzen ist das Endbild daher das weltweite Elend unmittelbar um kleine Reich-tumsinseln herum.

Offene Grenzen und Sozialstaat in Europa sind angesichts dieser Entwicklung unvereinbar. Das uneingeschränkte Asylrecht steht deshalb im Widerspruch zum Sozialstaatsgebot. Die Frage, was Vorrang hat: das Privileg (!) eines europäischen Sozialstaates oder „gleiches Recht für alle Menschen der Welt“, ist letztlich eine Entscheidung über die in beiden Fällen entstehenden Chancen und Leiden der betroffenen Menschen.

Joachim Becker: Die Städte sind überfordert. Kommunale Erfahrungen mit Asylbewerbern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, S. 53-59

Die baden-württembergische Stadt Pforzheim, 115 000 Einwohner, liegt am Nordeingang zum Schwarzwald. Am 23. Februar 1945 wurde diese Stadt durch einen alliierten Luftangriff fast völlig ausgelöscht. Mehr als 18 000 Menschen fanden den Tod. Heute ist Pforzheim das Zentrum der deutschen Schmuck- und Uhrenindustrie.

In den vergangenen Jahren gelang es den Verantwortlichen der Stadt, die zugewiesenen Asylbewerber an 43 Standorten innerhalb des städtischen Kernbereiches unterzubringen. Angesichts des dramatischen Anstiegs der Zuwanderungen mußten aber in Pforzheim – genauso wie in anderen Städten – neue Wege gegangen werden: Containerdorf, Bau von Einfachstwohnungen und Belegung einer Kaserne. Das Land Baden-Württemberg weist den Städten nach einem bestimmten Schlüssel Asylbewerber zu: Gegenwärtig beträgt die Zuweisungsquote 1,25 Prozent. Das bedeutet, daß die Stadt Pforzheim 1 450 Asylbewerber aufzunehmen hat. Die Landesregierung hat darüber hinaus angekündigt, diese Zuweisungsquote noch zu erhöhen. Ein zusammengebrochener Wohnungsmarkt läßt aber keinen Spielraum mehr zu, weitere Asylbewerber in größerem Umfang aufzunehmen. Der Oberbürgermeister und die Mehrheit des Gemeinderates hoffen, daß durch die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes der Zuwanderungsstrom nach Deutschland gesteuert und der Anspruch auf Asyl nur auf die wirklich politisch Verfolgten beschränkt wird.