

*Osnabrücker Jahrbuch*  
*Frieden und Wissenschaft*

**I/1994**

**Dialog**  
**Wissenschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur**

**Universitätsverlag Rasch Osnabrück**

## Migration und sozialer Friede im vereinten Deutschland

Im Zentrum der öffentlichen Diskussion um Wanderungen und um die Angst davor steht im vereinten Deutschland das Begriffspaar »Einheimische« contra »Fremde«. Zuwandernde »Fremde« werden von vielen »Einheimischen« als Bedrohung empfunden. Das begriffliche Gegensatzpaar bekommt fließende Grenzen bei einem Blick in die Geschichte der Deutschen – weil auch in Deutschland viele »Einheimische« in Wirklichkeit die Nachfahren zugewanderter »Fremder« sind. Ähnliches gilt umgekehrt: Millionen von Deutschen waren im 19. und 20. Jahrhundert im Ausland ebenso »Fremde« wie heute Ausländer im vereinten Deutschland.<sup>1</sup>

### 1. Entwicklungslinien: Von Aus- zu Einwanderungsfragen

Fast 8 Millionen Deutsche wanderten seit dem frühen 19. Jahrhundert allein in die Vereinigten Staaten aus.<sup>2</sup> Neben dem transatlantischen Weststrom stand der schon ältere kontinentale Oststrom, der Hunderttausende von Menschen aus dem deutschen Sprachraum in ost- und südosteuropäische Siedlungsgebiete führte. Er war bis in die 1830er Jahre hinein noch stärker als die überseeische Auswanderung und fand erst mit der Wanderungsbewegung der ›Aussiedler‹ genannten fremden Deutschen aus Osteuropa als Massenbewegung wieder einen Platz in der historischen Erinnerung der Deutschen.<sup>3</sup>

Seit dem späten 19. Jahrhundert haben sich im langfristigen Wandel vom Aus- zum Einwanderungsland für Deutschland die transnationalen Bewegungen und die damit verbundenen Probleme geradewegs umgekehrt. Heute hat die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland wider Willen mit Problemen zu schaffen, die Deutsche in der Geschichte bis dahin vorwiegend andernorts verursachten, aber nur in sehr beschränktem Maße im eigenen Land zu bewältigen hatten.<sup>4</sup>

- 1 Überblicke mit Literaturhinweisen zum Folgenden: Klaus J. Bade (Hg.). *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*. 2 Bde. Ostfildern 1984 (2. Aufl. 1985); ders. (Hg.). *Population, Labour and Migration in 19th and 20th Century Germany*. Oxford 1987 (span. Übers. Madrid 1992); ders. (Hg.). *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*. 3. Aufl. München 1993; ders. *Homo Migrans: Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen*. Essen 1994; ders. *Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme*. München: Beck, 1994; erw. engl. Fassg. dieses Beitrages: ders. »Immigration and Social Peace in United Germany«. *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 123 (1994), 85–106.
- 2 Mack Walker. *Germany and the Emigration, 1816–1885*. Cambridge 1964; Wolfgang von Hippel. *Auswanderung aus Südwestdeutschland. Studien zur württembergischen Auswanderung und Auswanderungspolitik im 18. und 19. Jahrhundert*. Stuttgart 1984; Wolfgang Helbich, Walter D. Kamphoefner, Ulrike Sommer (Hg.). *Briefe aus Amerika: Deutsche Auswanderer schreiben aus der Neuen Welt 1830–1930*. München 1988; Dirk Hoerder (Hg.). *Labor Migration in the Atlantic Economies. The European and North American Working Class During the Period of Industrialisation*. Westport, Conn. 1985; Walter D. Kamphoefner. *The Westfalians: From Germany to Missouri*. Princeton 1987; vgl. die Beiträge zum Thema »Westströme: überseeische Auswanderung«. Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*, 135–230.
- 3 Hierzu die Beiträge zum Thema »Ostströme: kontinentale Auswanderung«. Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*, 29–134; Alfred Eisfeld. *Die Rußlanddeutschen*. München 1992; Barbara Dietz, Peter Hilkes. *Rußlanddeutsche: Unbekannte im Osten. Geschichte – Situation – Zukunftsperspektiven*. München 1992.
- 4 Klaus J. Bade. *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*. Berlin 1983; ders. »Vom Export der Sozialen Frage zur importierten Sozialen Frage: Deutschland im transnationalen Wanderungsgeschehen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts«. Ders. (Hg.). *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter*, Bd. 1, 9–71; vgl. ders. »Immigration and Integration in Germany since 1945«. *European Review. Interdisciplinary Journal of the Academia Europaea* 1 (1993), 75–79.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich diese Entwicklung im Westen Deutschlands dramatisch beschleunigt. Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft Westdeutschlands wurden wie in keinem anderen westlichen Industriestaat in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts durch grenzüberschreitende Massenbewegungen geprägt: Zwischen dem Kriegsende 1945 und der deutschen Vereinigung 1990 kamen fast 15 Millionen Menschen ins westliche Nachkriegsdeutschland und in die Bundesrepublik – Flüchtlinge und Vertriebene am Kriegsende und in den Nachkriegsjahren, Flüchtlinge aus der SBZ, Übersiedler aus der DDR und Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa. In Westdeutschland lebte am Vorabend der deutschen Vereinigung außerdem eine 1990 rund 4,8 Mio. Menschen zählende ausländische Minderheit. Seit 1987 nimmt die Bundesrepublik jährlich mehr Zuwanderer auf als die beiden klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien zusammen – und behauptet in regierungsamtlichen Erklärungen noch immer, ›kein Einwanderungsland‹ zu sein.

Insgesamt kann man seit dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland drei verschiedene Eingliederungsprozesse unterscheiden: 1. die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen, 2. die Entwicklung von der Ausländerwerbung über die »Gastarbeiterfrage« zum Einwanderungsproblem und schließlich 3. die neue Einwanderungssituation im vereinten Deutschland.

Der erste Eingliederungsprozeß war bestimmt durch die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen aus dem früheren deutschen Osten und aus dem osteuropäischen Raum. Dabei waren Flucht und Vertreibung wesentlich Antwort auf nationalsozialistische Politik, auf den von Deutschland ausgelösten Krieg und die Greuel unter deutscher Besatzung.<sup>5</sup> Viele Vertriebene und Flüchtlinge waren in ihrer neuen Heimat im Westen noch fremd, als der deutsch-italienische Vertrag von 1955 schon den Auftakt gab zur amtlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik.

Im Gegensatz zu den »ausländischen Wanderarbeitern« des Kaiserreichs<sup>6</sup> und zu den »Fremdarbeitern« im nationalsozialistischen Deutschland<sup>7</sup> wurden die in der Bundesrepublik seit Mitte der 1950er Jahre zuwandernden ausländischen Arbeitskräfte in der öffentlichen Diskussion »Gastarbeiter« genannt. »Gast« aber ist nur, wer nicht auf Dauer bleibt. Für eine dauerhafte Eingliederung der zugewanderten ausländischen Erwerbsbevölkerung und die damit verbundenen sozialen Folgeprobleme gab es in der Bundesrepublik zu keiner Zeit ein umfassendes und langfristig angelegtes Konzept. Auf Jahrzehnte hinaus stand die ›Ausländerpolitik‹ gegenüber zugewanderten Minderheiten im Zeichen von reaktiver Sozialreparatur ohne aktive Gestaltungsperspektiven auf weite Sicht.<sup>8</sup>

5 *Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa*. München 1984 (Reprint); Wolfgang Benz (Hg.), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten: Ursachen, Ereignisse, Folgen*. Frankfurt a.M. 1985; ders. »Fremde in der Heimat: Flucht – Vertreibung – Integration«. Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*, 374–385; Marion Frantziöch. *Die Vertriebenen: Hemmnisse und Wege ihrer Integration. Mit einer kommentierten Bibliographie*. Berlin 1987; Gertrud Krallert-Sattler. *Kommentierte Bibliographie zum Flüchtlings- und Vertriebenenproblem in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz*. München 1989; Klaus J. Bade (Hg.), *Neue Heimat im Westen: Vertriebene – Flüchtlinge – Aussiedler*. Münster 1990.

6 Klaus J. Bade. »›Preußengänger‹ und ›Abwehrpolitik‹: Ausländerbeschäftigung, Ausländerpolitik und Ausländerkontrolle auf dem Arbeitsmarkt in Preußen vor dem Ersten Weltkrieg«. *Archiv für Sozialgeschichte* 24 (1984), 91–283.

7 Ulrich Herbert. *Fremdarbeiter: Politik und Praxis des ›Ausländer-Einsatzes‹ in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches*. Berlin 1985; ders. (Hg.), *Europa und der ›Reichseinsatz‹: Ausländische Zivilarbeiter, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge in Deutschland 1938–1945*. Essen 1991.

8 Karl-Heinz Meier-Braun. *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs*. München 1988; Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, Kap. 4, 5; vgl. Knuth Dohse. *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Königstein i.T. 1981; Ulrich Herbert. *Geschichte der Auslän-*

Mit den wachsenden Aufenthaltszeiten der »Gastarbeiter« aber begann schon in den 1960er Jahren der zweite große Eingliederungsprozeß. Er führte über die »Gastarbeiterfrage« der 1960er Jahre zu einem echten, regierungsamtlich lange vergeblich »dementierten« Einwanderungsproblem: Nach dem Bau der Mauer an der Westgrenze der DDR (1961) und dem damit verbundenen Ende des Arbeitskräftezustroms aus Ost- nach Westdeutschland stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer bei anhaltend starkem Wirtschaftswachstum rasch in die Millionen. Bis zur Weltwirtschaftskrise 1973 dauerte die amtliche Anwerbung. Rund 14 Millionen kamen in dieser Zeit, etwa 11 Millionen davon kehrten wieder in ihre Heimatländer zurück. Von der 1990 rund 4,8 Millionen zählenden ausländischen Bevölkerung im Westen der Bundesrepublik gehörten fast 3 Millionen der aus den früheren Anwerbeländern zugewanderten »Gastarbeiterbevölkerung« an oder stammten von ihr ab.<sup>9</sup>

Die »Gastarbeiterperiode« im Westen der Bundesrepublik endete mit dem »Anwerbestopp« von 1973. Er wirkte in der deutschen Ausländerpolitik als Bumerang: Er senkte zwar kurzfristig die Ausländerzahlen, aber auch die transnationale Fluktuation der ausländischen Arbeitswanderer und verstärkte um so mehr die ohnehin wachsende Tendenz zum Daueraufenthalt; denn seither standen ausländische Arbeitskräfte, die nicht auf Dauer von ihren Familien im Herkunftsland getrennt leben wollten, vor der Alternative: endgültige Rückkehr in die Heimat oder Familiennachzug in die Bundesrepublik. Die meisten blieben und zogen ihre Familien nach. Familiennachzug und natürliches Bevölkerungswachstum ließen die Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik 1979 bereits wieder über das 1973 erreichte Niveau steigen.

Mit der Aufenthaltsdauer wuchs die Bleibeabsicht im fließenden Übergang von der Gastarbeiterexistenz zur Einwandererexistenz. Schon Anfang der 1980er Jahre lebte ein Großteil der aus der früheren »Gastarbeiterbevölkerung« hervorgegangenen ausländischen Minderheit in der Bundesrepublik bei dauerhafter Eingliederung in einer paradoxen Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Aber der kleinste, gemeinsame und parteiübergreifende Nenner aller regierungsamtlichen Erklärungen im Bereich dessen, was folgerichtig nicht »Einwanderungspolitik«, sondern »Ausländerpolitik« genannt wurde, lautete noch Anfang der 1990er Jahre: »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!«<sup>10</sup>

## 2. Probleme: Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland

Das vereinte Deutschland der frühen 1990er Jahre ist konfrontiert mit einem dritten Eingliederungsprozeß. Diese neue Einwanderungssituation im vereinten Deutschland<sup>11</sup> ist unübersichtlicher als die beiden seit dem Zweiten Weltkrieg vorausgegangenen großen Eingliederungsprozesse. Sie umschließt mehrere zugewanderte Gruppen, darunter auch einheimische Ausländer und fremde Deutsche.

---

*derbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980: Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter.* Berlin 1986; Johannes-Dieter Steinert. *Westdeutsche Wanderungspolitik, internationale Wanderungskoooperation und europäische Integration 1945–61.* Habil.Schr. Osnabrück 1993 (Ms.).

9 Johannes Gerster. »Illusion oder realistisches Ziel? Ausländerintegration als wichtige Zukunftsaufgabe«. *Die Neue Ordnung* 42 (1988), 269–280, hier 272.

10 Friedrich Heckmann. *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität.* Stuttgart 1981; vgl. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland*, 59–124; Dietrich Thränhardt. »Die Bundesrepublik – ein unerklärtes Einwanderungsland«. *Aus Politik und Zeitgeschichte (PZG)*, 10.6.1988, 3–13; Ursula Boos-Nünning. »Einwanderung ohne Einwanderungsentscheidung: Ausländische Familien in der Bundesrepublik Deutschland«. *PZG*, 1.6.1990, 16–25.

11 Hierzu und zum folgenden: Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, Kap. 5–8.

Die größte Gruppe bildet nach wie vor die heute schon drei Generationen umfassende, aus der ehemaligen »Gastarbeiterbevölkerung« hervorgegangene Minderheit der einheimischen Ausländer, von denen die erste Generation schon im Pensionsalter ist.<sup>12</sup> Die zweitgrößte Gruppe stellen die seit den späten 1980er Jahren jährlich zu Hunderttausenden zugewanderten Aussiedler aus Osteuropa. Diese fremden Deutschen kommen aus dem ehemals kommunistischen Machtbereich und stehen – zwar nicht im rechtlichen, aber im soziokulturellen Sinne – oft ebenfalls vor einer echten Einwanderungssituation mit schweren psychischen und mentalen Belastungen, die von der Politik lange viel zu gering veranschlagt wurden.<sup>13</sup>

Seit Anfang der 1980er Jahre stark angewachsen ist die Zahl der asylsuchenden Flüchtlinge, die bis Mitte der 1980er Jahre noch vorwiegend aus der »Dritten Welt« stammten und heute zumeist aus Osteuropa kommen. Seit dem 1. Juli 1993 ist in Deutschland das neue, restriktive Asylrecht in Kraft, nach dem in aller Regel keine Chance auf Asyl mehr hat, wer aus »verfolgungsfreien« Ländern stammt oder über jene »sicheren Drittstaaten« in Europa einreist, von denen Deutschland lückenlos umschlossen ist. Das könnte die ohnehin hoch zu veranschlagende Zahl der illegalen Zuwanderungen und Aufenthalte ohne formellen Asylantrag noch weiter erhöhen.<sup>14</sup> Relativ jung noch ist die von Israel skeptisch beobachtete Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland, deren Zahl Anfang 1993 bereits auf mehr als 15.000 veranschlagt wurde.<sup>15</sup>

Neben Zuwanderungen über die deutschen Grenzen stehen zwei große interne Eingliederungsprobleme im vereinten Deutschland:

In Westdeutschland gibt es noch immer die Identitätsprobleme jener Deutschen, die Ende der 1980er Jahre zunächst noch als DDR-Flüchtlinge, dann als Übersiedler in großer Zahl aus dem maroden Osten in den vermeintlich goldenen Westen kamen. Viele von ihnen erlitten dort einen deutsch-deutschen Kulturschock. Es war die Erfahrung, wie

12 Heckmann, *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?*, 141–259; ders. *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen*. Stuttgart 1992; Hartmut Esser, Jürgen Friedrichs (Hg.). *Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie*. Opladen 1990; Ulrike Schöneberg. *Gestern Gastarbeiter, morgen Minderheit. Zur sozialen Integration von Einwanderern in einem »unerklärten« Einwanderungsland*. Frankfurt a.M. 1993; Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?*, 67–124; Wolf Dieter Bukow, Roberto Llaryora. *Mitbürger aus der Fremde. Soziogenese ethnischer Minoritäten*. 2. Aufl. Opladen 1993.

13 Klaus J. Bade. »Aussiedler – Rückwanderer über Generationen hinweg«. Ders. (Hg.), *Neue Heimat im Westen*, 128–149; vgl. Raimund Pfundtner. *Spätaussiedler. Tragödie: Ursachen – Folgen – Perspektiven*. Hannover 1979; Uwe u. Wolfgang Lanquillon. *Die fremden Deutschen? Eingliederung von Umsiedlern zwischen Notwendigkeit und Chance*. 2. Aufl. Hamburg 1980; Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR). Deutsche Sektion (Hg.). *Die Aussiedler in der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Bde., Bd. 1 (hg. v. Wilhelm Arnold): *Herkunft – Ausreise – Aufnahme*. Wien 1980 (2. Aufl. 1985); Bd. 2 (hg. v. Hans Harmsen): *Anpassung – Umstellung – Eingliederung*. Wien 1983; Barbara Malchow, Keyumars Tayebi, Ulrike Brand. *Die fremden Deutschen: Aussiedler in der Bundesrepublik*. Reinbek 1990; Lothar Ferstl, Harald Hetzel. »Wir sind immer die Fremden«: *Aussiedler in Deutschland*. Bonn 1990; Friedhelm Koch. *Deutsche Aussiedler aus Rumänien. Analyse ihres räumlichen Verhaltens*. Köln 1991; Klaus J. Bade, S. Ilan Troen (Hg.). *Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion in Deutschland und Israel*. Bonn 1993 (engl. Ausg. i. Vorb.); Ralph Gehrke. »Im Gepäck nur die Lebensweisheiten aus dem 19. Jahrhundert: Wie Aussiedler aus den GUS-Ländern ihre neue Heimat erleben«. *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 14.4.1993; Jürgen Haberland. *Eingliederung von Aussiedlern. Sammlung von Texten, die für die Eingliederung von Aussiedlern aus den osteuropäischen Staaten von Bedeutung sind*. Leverkusen 1991.

14 Jürgen Feldhoff. *Flucht ins Asyl? Untersuchungen zur Fluchtmotivation, Sozialstruktur und Lebenssituation ausländischer Flüchtlinge in Bielefeld*. Bielefeld 1991; Ursula Münch. *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternative*. Opladen 1992; Bernhard Blanke (Hg.). *Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft*. Opladen 1993; Philip L. Martin. »The German Case«. *Controlling Illegal Immigration: A Global Perspective* (Research Workshop, Center for US-Mexican Studies, UC San Diego, La Jolla, 18.-20.3.1993).

15 »Invaliden des 5. Punkts: Mehr als 15.000 jüdische Emigranten aus den GUS-Staaten leben in Deutschland – für viele Israelis ein Ärgernis«. *Der Spiegel*, 29.3.1993, 77–81; vgl. Irene Runge, Detlef Steinberg. *Vom Kommen und Bleiben: Osteuropäische jüdische Einwanderer in Berlin*. Miteinander leben in Berlin. Berlin (Amt der Ausländerbeauftragten des Senats) 1992.

groß die Distanz nicht nur in der materiellen Kultur und den Lebensformen, sondern auch in den Mentalitäten zwischen West und Ost geworden war.<sup>16</sup>

In Ostdeutschland schließlich gibt es seit der deutschen Vereinigung besondere mentale Eingliederungsprobleme. Viele Menschen leben dort in einer imaginären, importierten Eingliederungssituation, in der nicht Menschen in die Fremde gingen, sondern die vertraute Umwelt selbst zur Fremde geriet. Es geht um die Lebensfragen derer, die zwar blieben, wo sie waren, aber durch die einseitige Überformung von Wirtschaft, Gesellschaft und politischer Kultur ihrer Lebenswelt durch den Westen auf Zeit Fremde im eigenen Land geworden sind. In dem rasanten sozialen, ökonomischen, politischen und ideologischen Wandel der frühen 1990er Jahre waren sie konfrontiert mit der Alternative von bedingungsloser Anpassung oder fortschreitender Entfremdung.<sup>17</sup>

Die mit diesem Eingliederungs- und Entfremdungsprozeß verbundenen Strapazen minderten im Osten die Bereitschaft zur Eingliederung anderer, von außen kommender Fremder, z.B. Asylsuchender, die im Sinne des Einigungsvertrages auch auf die neuen Bundesländer verteilt wurden. Die Selbstentfremdung mehrte fremdenfeindliche Abwehrhaltungen und hatte schon vor den Ausschreitungen im sächsischen Hoyerswerda vom September 1991 zu ausländerfeindlichen Angriffen geführt. Sie fanden – wie auch fremdenfeindliche Ausschreitungen im Westen – anfangs wenig Beachtung, weil die Medien das neue Thema noch nicht »entdeckt« hatten.

In der DDR hatte es Ausländern gegenüber ohnehin weniger Integration als staatlich verordnete Ausgrenzung und sogar Ghettoisierung gegeben. Von den sowjetischen Armeemitgliedern und ihren Familien abgesehen, umfaßte die Ausländerbevölkerung der DDR 1989 noch ca. 190.000 Personen, von denen ca. 40.000 als Ehepartner von DDR-Bürgern oder als Flüchtlinge einen festen Wohnsitz in der DDR hatten. Die bei weitem stärkste Gruppe stellten auch hier die auf der Grundlage von Regierungsabkommen mit befristeten Arbeitsverträgen angeworbenen »ausländischen Werktätigen«. Sie wurden in separaten Gemeinschaftsunterkünften einquartiert und damit auch sozial auf Distanz gehalten. Nähere Kontakte waren genehmigungs- und berichtspflichtig. Offiziell gab es – gerade gegenüber der als moderne Form der »Fremdarbeiterpolitik des Imperialismus« attackierten Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik – gar keine ausländischen Arbeitnehmer in der DDR. Ihre Existenz wurde totgeschwiegen oder nur in Andeutungen umschrieben.<sup>18</sup>

Die Ausländer arbeiteten in der DDR – wie ehemals die »Gastarbeiter« in der Bundesrepublik – zumeist in den von deutschen Arbeitskräften am wenigsten geschätzten Beschäftigungsfeldern im unmittelbaren Produktionsbereich unter härtesten Arbeitsbedingungen, z.B. zu dreivierteln im Schichtdienst. In dem durch die verordnete Ausgrenzung der Fremden und durch die öffentliche Tabuisierung ihrer Existenz geschaffenen sozialen Vakuum siedelten Gerüchte und Argwohn, wucherten Mißtrauen, Angst und Haß. Die latenten fremdenfeindlichen Spannungen traten nach dem mit dem Zusammenbruch des SED-Regimes einhergehenden Ende der totalitären Zwangsdisziplinierung offen zutage.

16 Dieter Voigt, Lothar Mertens (Hg.). *Minderheiten in und Übersiedler aus der DDR*. Berlin 1992.

17 Vgl. hierzu bes. Hans-Joachim Maaz. *Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR*. Berlin 1990; ders. *Das gestürzte Volk oder die verunglückte Einheit*. Berlin 1991.

18 Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, 38f.; Andrzej Stach, Saleh Hussain. *Ausländer in der DDR: Ein Rückblick*. Mit-einander leben in Berlin. Berlin (Amt der Ausländerbeauftragten des Senats) 1991; Siegfried Grundmann u.a. »Ausländer in Ostdeutschland«. *Wiss. Mitteilungen aus dem Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien* 3 (1991), 6–75; Marianne Krüger-Potratz. *Anderssein gab es nicht: Ausländer und Minderheiten in der DDR*. Münster 1991; Eva-Maria Elsner, Lothar Elsner. *Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR (Hefte zur DDR-Geschichte)*. Berlin 1992; dies. *Zwischen Internationalismus und Nationalismus. Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR*. Rostock 1993. *Fremdarbeiterpolitik des Imperialismus* war der Titel einer von L. Elsner an der Universität Rostock herausgegebenen fachwissenschaftlichen Zeitschrift, die 1989 in *Migrationsforschung* umbenannt wurde.

Betroffen waren zunächst vor allem noch zu DDR-Zeiten ins Land gekommene ausländische Arbeitnehmer aus der Dritten Welt, unter ihnen 1989 als bei weitem größte Gruppen nach Schätzungen noch ca. 59.000 Vietnamesen und ca. 15.000 Mosambikaner. Ihre Zahl fiel stark ab, einerseits durch überstürzte Rückwanderung im Zeichen wachsender Fremdenfeindlichkeit und andererseits durch innerdeutsche Flucht aus dem Arbeitsvertrag im Osten ins Asylverfahren im Westen Deutschlands. Opfer der Aggression wurden bald auch Gruppen jener asylsuchenden Flüchtlinge, die im Sinne des deutschen Einigungsvertrages den neuen Bundesländern im Osten zugeteilt wurden.<sup>19</sup> Die wachsende Fremdenfeindlichkeit war zwar zunächst im Osten aggressiver und gewalttätiger, insgesamt aber weder »typisch ostdeutsch« noch allein Sache von durch sozialen Abstieg bedrohten sozialen Randgruppen. Sie breitete sich zunehmend über das ganze vereinte Deutschland aus. Weltweit bekannte Stichworte des neuen Terrors in Deutschland hießen ›Hoyerswerda‹ (17.–22.9.1991), wo Asylsuchende aus ihren Unterkünften vertrieben und unter allgemeinem Gejohle noch beim Abtransport im Bus angegriffen und durch Steinwürfe verletzt wurden, und ›Rostock-Lichtenhagen‹ (23.–27.8.1992), wo Asylsuchende unter öffentlichem Beifall tagelang in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen wurden, oder ›Hünxe‹ (3.10.1991), wo zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt wurden. Und sie hießen ›Mölln‹ (23.11.1992) und ›Solingen‹ (29.5.1993), wo seit langem in Deutschland lebende bzw. hier geborene und aufgewachsene Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern verbrannten oder schwer verletzt die Brandanschläge überlebten.<sup>20</sup>

In der Entwicklung fremdenfeindlicher Straf- und Gewalttaten – soweit sie über die Polizeistatistik faßbar sind – bildete das Jahr 1991 quantitativ und qualitativ eine Zäsur: Im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Jahre 1987–90 (ca. 250) stieg 1991 die Zahl der gemeldeten fremdenfeindlichen Straftaten im weitesten Sinne<sup>21</sup> auf das Zehnfache (2.427), darunter 239 gewalttätige Angriffe auf Personen und 336 Brandanschläge. 1992 wuchsen die fremdenfeindlichen Delikte um gut 160 Prozent auf 6.336 erfaßte Fälle. Im ersten Halbjahr 1993 bereits wurden mehr als 4.000 entsprechende Straftaten erfaßt. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß insbesondere seit der allgemeinen Schockwirkung der Möllner Morde und seit den kraftvollen Gegenbewegungen in der Öffentlichkeit, den Aufklärungskampagnen, Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen im Winter 1992/93 auch die Aufmerksamkeit gegenüber fremdenfeindlichen Aktionen gestiegen ist.

Beschränkt man das Beobachtungsfeld (unter Vernachlässigung von Sachbeschädigungen ohne Gewaltanwendung, Störungen des öffentlichen Friedens und Verbreitung von Propagandamitteln) auf den direkten Gewaltbereich (Todesfälle, Brand- und

19 Maaz, *Der Gefühlsstau*, bes. 135–183; ders., *Das gestürzte Volk*, bes. 28–41; vgl. Irene Runge. *Ausland DDR: Fremdenhaß*. Berlin 1990; dies. »Zur Situation der Ausländer in der ehemaligen DDR«. Manfred Struck (Hg.). *Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Entwicklungen, Trends, Neuerungen*. Bonn 1990, 53–61; Thomas Hestermann. »Ein Tabu bricht auf«. *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 9.2.1990; »Schon nahe am Pogrom«. *Der Spiegel*, 2.4.1990; Peter Christ. »In Freiheit verödet: Die Ostdeutschen werden zu Zaungästen im eigenen Land«. *Die Zeit*, 8.3.1991; Tilman Moser. »Über die Aufarbeitung seelischer Konflikte in der ehemaligen DDR«. *Die Zeit*, 7.6.1991; Bartholomäus Grill. »Auferstanden aus Ruinen: Der Rechtsradikalismus in Ostdeutschland ist der extreme Ausdruck einer zerstörten Gesellschaft«. *Die Zeit*, 14.6.1991; W. Gehrman u.a. »Vereint im Fremdenhaß«. *Die Zeit*, 11.10.1991; »Gewalt gegen Fremde: Der neue Fremdenhaß«. *Der Spiegel*, 30.9.1991, 30–51; I. Müller-Hartmann. »Jugend und Gewalt, soziale Befindlichkeiten von Jugendlichen in den neuen Bundesländern«. *BISS public* 3 (1993), 11, 107–114.

20 Gabriele Nandlinger. »Chronik der Gewalt«. Klaus-Henning Rosen (Hg.). *Die zweite Vertreibung. Fremde in Deutschland*. Bonn 1992, 119–158; »Nachbarn und Mörder: Rostock – Mölln – Solingen«. *taz-Journal*, 1/1993.

21 Todesfälle, Brand- und Sprengstoffanschläge, Körperverletzungen, Sachbeschädigungen mit und ohne Gewaltanwendung, Störungen des öffentlichen Friedens, Verbreitung von Propagandamitteln.

Sprengstoffanschläge, Körperverletzungen, Sachbeschädigung mit Gewaltanwendung), dann gab es nach Auskunft von Bundeskriminalamt und Bundesverfassungsschutz 1993 mit 1.814 zwar deutlich weniger rechtsextreme Gewalttaten als 1992 (2.584), aber noch immer erheblich mehr als 1991 (1.483). Die Zahl der im engeren Sinne fremdenfeindlichen Gewalttaten sank von 2.283 im Jahr 1992 auf 1.322 im Jahr 1993. Drastisch angewachsen waren dagegen die Angriffe auf die Schwächsten der Schwachen, Obdachlose und Behinderte, von 145 im Jahr 1992 auf 324 im Jahr 1993. Die von Opfern der Gewalt von rechts markierte Todeskurve lief von 3 im Jahr 1991 über 17 im Jahr 1992 zu 8 im Jahr 1993. Unter den Tatorten überwogen Dörfer, Klein- und Mittelstädte, die vorwiegend jugendlichen Täter kamen meist aus Nachbarschaft oder Nachbarorten, Angriffsziele waren in erster Linie Ausländer- und vor allem Asylbewerberunterkünfte.<sup>22</sup>

Im Ablauf des fremdenfeindlichen Geschehens gab es mehrere große, von dramatischen, im Fernsehen landesweit verfolgbaren Ereignissen ausgehende Wellen der Gewalt. Die Trierer Jugend- und Bildungssoziologen R. Eckert und H. Willems haben sie »Eskalations- und Mobilisierungswellen« genannt: Eine erste Welle ging aus von den Ereignissen in Hoyerswerda, die – bei johlendem Publikum, mit Würstchen und Bier auf der einen, Panik und Todesängsten auf der anderen Seite – einer terroristischen Inszenierung glichen und mit scheinbarem »Erfolg« für die Täter endeten (Zurückhaltung der Polizei, Abtransport der Ausländer). Die hochschießende Spirale der Gewalt lief über die Medienberichte von sich gegenseitig vorantreibenden Nachahmungsaktionen in der ganzen Republik. Die damit eintretende »räumliche Diffusion der Gewalt« führte zur immer weiter fortschreitenden »Aktivierung gewaltbereiter Gruppen andernorts«. Eine zweite große, ganz ähnlich aufsteigende Welle war im Anschluß an die ebenfalls als Tat »erfolgreich« und für die Täter wenig folgenreich wirkenden Rostocker Krawalle zu beobachten.<sup>23</sup>

Nachgerade animierend für Anschlußtäter konnten zunächst auch einige bemerkenswert milde, scheinbar mehr um Verständnis für die Täter als um die Ächtung ihrer Taten bemühte Gerichtsurteile wirken. Nach den Mordanschlägen von Solingen im Juni 1993 bäumte sich aufs neue eine dritte Gewaltwelle auf. In ihrem Verlauf vermochte die Ahndung der Möllner Tat als Mord zwar in der Öffentlichkeit ein aufsehenerregendes Signal zu setzen, ohne doch der Gewaltwelle abrupt Einhalt gebieten zu können. Selbst an Weihnachten 1993 wurden Angriffe und Anschläge auf Ausländer, aber auch auf Ausiedler gemeldet.<sup>24</sup>

Das eindrucksvolle Bild von »Wellen« der Gewalt darf nicht zu dem Trugschluß führen, die aggressive Strömung kehre nach dem Auslaufen einer solchen Welle wieder zum Ausgangsniveau zurück, im Gegenteil: »Große Eskalations- und Mobilisierungswellen ebbten nicht einfach wieder auf ein Voreskalationsniveau ab, sondern führen für längere Zeit zu einer Stabilisierung von fremdenfeindlichen Straf- und Gewalttaten auf einem höheren

22 Hierzu und zum Folgenden: Roland Eckert, Helmut Willems. *Fremdenfeindliche Gewalt – Was tun?*, Trier 1993 (Forschungsbericht); dies., Stefanie Würtz. *Fremdenfeindliche Gewalt – Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen*. Trier 1993 (Forschungsbericht); Helmut Willems (zus. m. Roland Eckert, Stefanie Würtz, Linda Steinmetz). *Fremdenfeindliche Gewalt. Einstellungen – Täter – Konflikteskalation*. Opladen 1993, 97–104; »Bundeskriminalamt: Fremdenfeindliche Übergriffe nahmen drastisch zu«. *dpa-Meldung*, 7.6.1993 (Nr. 223); »Starker Anstieg fremdenfeindlicher Taten«. *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 30.7.1993, 3; »Fremdenhaß«. *Der Spiegel*, 27.12.1993, 70; »Weniger Gewalttaten von Rechtsextremisten«. *Neue Osnabrücker Zeitung*, 14.1.1994, 5.

23 Eckert/Willems/Würtz (s. Anm. 22); Willems, *Fremdenfeindliche Gewalt*, 211–233; 242–247, 260f.; S. Lambeck. »Die Signalwirkung von Rostock«. *Berliner Zeitung*, 6.11.1992; J. Brand. »Seit Hoyerswerda hat es für uns keine Entwarnung gegeben: Die Statistik enthüllt erschreckende Gewaltbereitschaft«. *Stuttgarter Zeitung*, 4.6.1993; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Auslandsabteilung. Neue Materialien zur Ausländerfeindlichkeit in Deutschland: Fakten, Analysen, Argumente*. Bonn, Juli 1993; Bundesminister des Innern (Hg.). *Verfassungsschutzbericht 1992*. Bonn, August 1993, 68–91.

24 »Rechtsextremisten randalieren, prügeln«. *FAZ*, 20.12.1993, 2; »Anschläge auf Ausländer«. *FAZ*, 27.12.1993, 4.

Niveau«.<sup>25</sup> Die vom Schock der Möllner Morde forcierten bundesweiten Gegenbewegungen, insbesondere die Aufklärungskampagnen, Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen im Winter 1992/93 führten zu einem gewissen Rückgang von Gewalttaten, Gewaltbereitschaft und Gewaltakzeptanz, wenn auch nicht mehr auf das Niveau vor Beginn der beiden großen Gewaltwellen. Daß auch dies nicht zu einer dauerhaften De-Eskalation führte, zeigte die dritte Gewaltwelle nach den Solinger Morden.

Weil sich, wie die tagelangen Krawalle im Anschluß an die Solinger Morde und verwandte zeitgleiche Aktionen in anderen Städten zeigten, auch unter den potentiellen Opfern der fremdenfeindlichen Bewegung, und hier besonders unter jugendlichen Paß-Ausländern türkischer Herkunft, Abwehr-, aber auch Angriffsbereitschaft formiert, wächst die Gefahr ethnosozialer Konflikte. Hinzu kommen aus den Herkunftsländern übergreifende Konfliktpotentiale, wie sie in den Aktionen der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) zum Ausdruck kamen. Sie wurden mit dem Verbot der Partei und zahlreicher anderer kurdischer Organisationen in Deutschland beantwortet, was wiederum zu neuen Problemen deswegen führte, weil justitiable Trennlinien zwischen politischem und ethnokulturellem Engagement bei Minderheitenorganisationen in der Einwanderungssituation mitunter schwer zu ziehen sind. Unübersehbar wurde dies in den blutigen kurdischen Demonstrationen vom März 1994, bei denen es einerseits um die Feiern zum kurdischen Neujahrsfest in Deutschland, andererseits um den Kampf der PKK und um die Unterdrückung der kurdischen Minderheit in der Türkei ging.<sup>26</sup>

Die hochkomplexe Problematik wird oft unter nur partiell zutreffenden und deshalb simplifizierenden Stichworten wie ›Ausländerfeindlichkeit‹, ›Fremdenfeindlichkeit‹, ›Rechtsextremismus‹ oder ›Jugendgewalt‹ diskutiert. In der wissenschaftlichen und publizistischen Diskussion gibt es sozialanthropologische, evolutionsbiologische oder gar sozialbiologische Einschätzungen von Fremdenangst als ›natürlicher‹ Konstante des Sozialverhaltens, die in den in der öffentlichen Diskussion umlaufenden Grobversionen oft als xenophobe Legitimationsideologien fungieren. Daneben stehen allgemeine, historisierende, ideologie- bzw. mentalitätskritische Überlegungen über Besonderheiten im Umgang der Deutschen mit Fremden. Darüber hinaus sind für die Ursachen der neuen Spannung zwischen Einheimischen und Fremden im vereinten Deutschland die verschiedensten, mehr oder minder weitreichenden und sich vielfältig überschneidenden Erklärungsansätze und Interpretationsversuche im Gespräch. Neben Hinweisen auf die Rolle des organisierten und zunehmend konspirativ vernetzten Rechtsextremismus und auf die aktuellen Zusatzbelastungen durch den Vereinigungsprozeß, stehen sozialpsychologische und psychoanalytische Interpretationen der Zusammenhänge von Überfremdungsängsten und Selbstentfremdung, Orientierungskrisen, Angst und Haß im Westen wie im Osten Deutschlands bis hin zu zivilisationskritischen Hinweisen auf durch fortschreitende Individualisierung, Entsolidarisierung und mentale Bindungslosigkeit geprägte Sozialprozesse.<sup>27</sup>

25 Eckert/Willems, *Fremdenfeindliche Gewalt*, 9.

26 »Brisante Kiste: Gruppen ausländischer Jugendlicher machen gegen rechtsextremistische Schläger mobil«. *Der Spiegel*, 26.6.1989, 47–51; »Waffen, Randalen, Haß und Gewalt«. *Die Zeit*, 4.12.1992, 13–17; »Gewalt und Zerstörung nach den Morden von Solingen«. *FAZ*, 2.6.1993, 3; Dirk Schümer. »Sturz aus der Normalität: Solingen – danach sieht alles anders aus«. *FAZ*, 3.6.1993, 31; »Wieder Anschläge, schwere Krawalle, friedliche Demonstrationen«. *FAZ*, 7.6.1993, 1f.; vgl. Bahman Nirumand. »Wir müssen uns selbst organisieren!«. *die tageszeitung (taz)*, 27.11.1992; Zafer Senocak. »Kommunizierende Ohnmächte: Die Organisation der Türken in Deutschland«. *taz*, 22.1.1993; Ralf Giordano. »Selbstschutz, auch mit Waffen« (Brief an Bundeskanzler Kohl). *taz*, 25.11.1992; ders. »»Noch einmal: Ausländer – wehrt Euch!«. *taz*, 1.6.1993; Eberhard Seidel-Pielen. »Die Angst vor dem Spartakusaufstand: Junge Deutsch-Türken wehren sich schon lange«. *taz*, 4.6.1993; Claus Leggewie, Zafer Senocak (Hg.). *Deutsche Türken. Das Ende der Geduld*. Reinbek 1993; »Die Saat der Gewehre«. *Der Spiegel*, 28.3.1994, 18–23.

27 Ausführlich mit Literaturhinweisen hierzu: Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, Kap. 6.

Bei vielen der weit ausholenden Erklärungsansätze, Interpretationsmodelle und Deutungsmuster für Fremdenangst und/oder Fremdenfeindlichkeit im vereinten Deutschland kamen die Kernprobleme selbst – nämlich Einwanderung, Eingliederung, Minderheitenfragen und deren politische Gestaltung – eher am Rande vor. Das ist um so bemerkenswerter, als eine wichtige Ursache für fremdenfeindliche Abwehrhaltungen gerade in der lange anhaltenden politischen Desorientierung der Bevölkerung gegenüber den gesellschaftlichen Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten zu suchen ist. Sie hatte ihren Grund in der erwähnten politischen Erkenntnisverweigerung gegenüber der unübersehbaren gesellschaftlichen Tatsache, daß die Bundesrepublik seit mehr als einem Jahrzehnt ein Einwanderungsland neuen Typs geworden ist – nicht im rechtlichen, aber im gesellschaftlichen und kulturellen Sinne.

Am Ende wurde offenbar, daß die hilflose Flucht in das Dementi, die Bundesrepublik sei ›kein Einwanderungsland‹, nur die Kehrseite politischer Rat- und Konzeptionslosigkeit war. Ökonomische und soziale Ängste, Irritationen und Frustrationen über die Abwesenheit von Politik in einer geradezu gespenstischen, weil alltäglich erlebbaren und doch politisch für nicht-existent erklärten Einwanderungssituation schlugen um in Aggression gegen ›die Fremden‹ und solche, die dafür gehalten oder dazu erklärt wurden. ›Unten‹ wuchs die Angst vor den Fremden, ›oben‹ die Angst vor den Bürgern als Wähler. Das Zusammentreffen der Angst ›von unten‹ mit der Ratlosigkeit ›von oben‹ trug schließlich entscheidend zum Weg von ›Parteien‹ zu ›Politikverdrossenheit‹ und damit zu der von Sachkennern über Jahre hinweg immer wieder in warnenden Menetekeln umschriebenen politischen Legitimationskrise bei, die kurzfristig sogar in eine Krise des parlamentarisch-demokratischen Systems umzuschlagen drohte und Bundeskanzler Kohl im Herbst 1992 vom »Staatsnotstand« in Migrationsfragen reden ließ.<sup>28</sup>

### 3. Aufgaben: Migrationspolitik als Gesellschaftspolitik

Wissenschaftler und Praktiker der Ausländerarbeit, die Ausländerbeauftragte, Kirchen und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und die verschiedensten vor Ort arbeitenden Initiativen haben mehr als ein Jahrzehnt lang immer wieder vergeblich gewarnt vor den gefährlichen Folgen politischer Abstinenz und vor in politischen Statements geradewegs vorgelebten Abwehrhaltungen («Völkerwanderung«, »Asylantenschwemme«, »Wirtschaftsflüchtlinge«). Das galt besonders für die Asyldiskussion um Artikel 16 des Grundgesetzes. Sie wurde vielfach als öffentlichkeitswirksamer Stellvertreterkrieg geführt, während in den gesellschaftlichen Problemfeldern von Migration und Integration ansonsten alles beim alten blieb: Die seit mehr als einem Jahrzehnt überfälligen Konzepte einer umfassenden Einwanderungs-, Eingliederungs- und Minderheitenpolitik mit klaren Perspektiven für langfristige Gestaltung und die dafür nötigen Institutionen blieben aus.

Die Eskalation von Fremdenangst, gewaltbereiter Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlicher Gewaltakzeptanz in den frühen 1990er Jahren war nach alledem weniger unvermeidbare Begleiterscheinung von Zuwanderung und Eingliederung als vermeidbare Folge ihrer mangelnden Gestaltung: »Die wachsende Fremdenfeindlichkeit in Deutschland ist weder allein pathologischer Ausdruck einer allgemeinen Zivilisations-

---

28 »Dieses Land wird unregierbar«. *Der Spiegel*, 14.9.1992, 18–28; »Staatsnotstand« in Flammenschrift an der Wand«. *FAZ*, 15.10.1992, 3; »Die Koalition spricht von drohendem Staatsnotstand«. *FAZ*, 2.11.1992, 1f.; »Das ist der Staatsstreich«. *Der Spiegel*, 2.11.1992, 18–23; M. Backhaus. »Union auf Radikalkurs. Kanzler Kohl beschwört einen ›Staatsnotstand««. *Der Stern*, 5.11.1992, 284–287.

krise am Vorabend der Jahrtausendwende noch ›natürliche‹ Reaktion auf Zuwanderungsdruck«, hieß es in dem von sechzig deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern getragenen *Manifest der 60* zum Thema *Deutschland und die Einwanderung* vom Dezember 1993. »Sie ist auch eine aggressive Antwort auf fehlende Konzepte in der Migrationspolitik.«<sup>29</sup>

»Die Entwicklung fremdenfeindlicher und rechtsradikaler Gewalt kann nicht hinreichend als Resultat gesellschaftlicher und ökonomischer Krisensituationen, erzieherischer Defizite oder gewaltaffiner jugendlicher Subkulturen verstanden werden«, hieß es auch in der 1993 vorgelegten Studie der Trierer Forschungsgruppe.

»Sie ist auch Ausdruck eines grundlegenden gesellschaftlichen Konfliktes um die Einwanderung, der angesichts der Massierung von Aussiedlern und Asylbewerbern an vielen Orten Deutschlands aufbrach. [...] Wenn dies richtig ist, dann werden Empfehlungen zur langfristigen Prävention von Gewalt und Rechtsextremismus sich auch auf diesbezügliche Konfliktthemen und Konfliktursachen beziehen müssen. Angesichts der in die Bundesrepublik eingewanderten Bevölkerungsgruppen ist insbesondere eine Sequenz von Segregation, Stigmatisierung und Konflikt zu vermeiden. Von daher sind zunächst entsprechende politische Entscheidungen und Weichenstellungen bezüglich einer *vernünftigen Einwanderungspolitik*, einer Arbeitsmarkt- und *Integrationspolitik* zu fordern, die Konkurrenzverhältnisse entschärft und zugleich die Möglichkeit der Ausweitung von Solidaritätserfahrungen über ethnische Grenzen hinweg zum Ziel hat.«<sup>30</sup>

Migrationspolitik aber kann nur als Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne betrachtet und betrieben werden; denn Migrationsfragen sind heute nicht mehr Randprobleme, sondern zentrale gesellschaftspolitische Aufgaben und werden es aller Voraussicht nach in der Zukunft noch mehr sein. Migrationspolitik kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf einen möglichst breiten Fundamentalkonsens stützen kann. Sie kann in einer freiheitlichen Demokratie nicht gegen die einheimische Mehrheit durchgesetzt werden, wenn gefährliche Folgen, vor allem zu Lasten zugewanderter Minderheiten aber auch des politischen Systems insgesamt, vermieden werden sollen. Für ihre Akzeptanz und die der zugewanderten Minderheiten muß mithin – wie bei der Aussiedlerintegration erfolgreich erprobt – bei der einheimischen Mehrheit regelrecht geworben werden. Horrorszenarien, Festungsmentalität und die Stimulierung von Verteidigungsbereitschaft in Migrationsfragen fördern das Gegenteil – Segregation, kulturelle Intoleranz und fremdenfeindliche Abwehrhaltungen. Die Folgen sind bekannt.<sup>31</sup>

»Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland«, so lautete in demonstrativer Erkenntnisverweigerung seit vielen Legislaturperioden bis Anfang der 1990er Jahre der kleinste gemeinsame Nenner aller regierungsamtlichen Initiativen im Bereich dessen, was folgerichtig ›Ausländerpolitik‹ und nicht etwa ›Einwanderungspolitik‹ hieß. Und das in einem Land, das seit den späten 1980er Jahren jährlich mehr Zuwanderer aufnimmt als die beiden klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien zusammen. Sofern dabei an die in regierungsamtlichen Erklärungen des Jahres 1983 angesprochenen »Erfahrungen der klassischen Einwanderungsländer«<sup>32</sup> gedacht wurde, war und ist diese Debatte ein Streit um des Kaisers Bart: Ein Einwanderungsland im Sinne jener vorwiegend überseeischen ›klassischen‹ Einwanderungsländer der Geschichte, in denen, oft nach der Verdrängung und/oder Vernichtung der Ureinwohner, große Flächen zu besie-

29 Klaus J. Bade (Hg.). *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*. München 1994, 13.

30 Willems, *Fremdenfeindliche Gewalt*, 269f.

31 Claus Leggewie. »Das Ende der Lebenslügen: Plädoyer für eine neue Einwanderungspolitik«. Bade (Hg.), *Manifest der 60*, 55–60, 213–225.

32 Der Bundesminister des Innern (BMI) (Hg.). *Betrifft: Ausländerpolitik*. 2. Aufl. Bonn 1983, 3.

deln, Städte zu gründen, Wirtschaftsstrukturen zu entwickeln waren, und deren Gesellschaften auf diese Weise durch den Einwanderungsprozeß selbst erst geformt oder doch noch entscheidend geprägt wurden – ein solches ›Einwanderungsland‹ kann Deutschland ohnehin nicht sein oder auf absehbare Zeit werden.

In der amtlichen Information des Bundesinnenministeriums über den Stand von Ausländerrecht und Ausländerpolitik vom Januar 1991 wurde die Fortschreibung der seit rund einem Jahrzehnt gültigen ›Grundsätze der Ausländerpolitik‹ mit ihrem Defensiv-Dreieck von Integration, Zuzugsbegrenzung (aus Nicht-EG-Staaten) und Rückkehrförderung aufs neue u.a. mit Beschlüssen der Bundesregierung vom November 1981 und Februar 1982 bekräftigt: »Es besteht Einigkeit, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll.«<sup>33</sup>

Erst auf dem Dresdener Parteitag der CDU im Dezember 1991 wurde, nach harten Auseinandersetzungen im Vorfeld, diese mehr als ein Jahrzehnt lang – auch von anderen Parteien – wiederholte Beschwörungsformel zwar verbal getilgt, die damit verbundene, folgeschwere Tabuisierung des Themas ›Einwanderung‹ aber in der Sache nicht aufgehoben. Der auch im Entwurf des ›Dresdener Manifests‹ noch vorgesehene Satz »Deutschland ist kein Einwanderungsland‹ wurde ersetzt durch einen ganzen Abschnitt:

»Deutschland ist ein weltoffenes Land. Wir wissen, daß in Zukunft nicht weniger, sondern mehr Ausländer nach Deutschland kommen und mehr Deutsche ins Ausland gehen. Vor allem in einem wirtschaftlich und politisch zusammenwachsenden Europa, aber auch angesichts einer internationalen Verflechtung werden die Menschen mobiler werden. Diese Entwicklung muß so gestaltet werden, daß sie den Interessen und Bedürfnissen unseres Landes entspricht.«

Drei auf entsprechende Gestaltung zielende Anträge hingegen, in denen die Begriffe ›Einwanderungsland‹, ›Einwanderungsgesetz‹ und ›Einwanderungspolitik‹ standen, wurden auf dem Parteitag prompt abgelehnt.<sup>34</sup> Im März 1994 erklärte der Chef des Bundeskanzleramtes Friedrich Bohl (CDU) aufs neue: »Deutschland ist kein Einwanderungsland und soll auch kein Einwanderungsland werden.« Die gleiche Botschaft enthielt der am 9. 12. 1993 im Kabinett beschlossene Bericht der Bundesregierung für die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (›Weltbevölkerungskonferenz‹) in Kairo 1994.<sup>35</sup>

Im Kontext des schon in den frühen 1980er Jahren von der historischen Wirklichkeit überholten, mithin wirklichkeitsfremden Dementis, daß die Bundesrepublik ›kein Einwanderungsland‹ sei, machen sich mittlerweile Lesefrüchte geltend – hinzugefügt wird: ›im Sinne der klassischen Einwanderungsländer‹. Das freilich stand nie zur Debatte; denn daß in Deutschland keine Prärien zu besiedeln sind, bedarf eines eingehenden Nachweises nicht. Neuerdings wird die Dementi-These mit dem Hinweis gestützt, daß die Bundesrepublik keine »aktive Zuwanderungspolitik« (F. Bohl) betreibe. Doppelttes Mißverständnis: Würde ›aktive Zuwanderungspolitik‹ ein ›Einwanderungsland‹ kennzeichnen, dann wäre die Bundesrepublik schon seit 1955 ein ›Einwanderungsland‹ gewesen – denn von 1955 bis 1973 betrieb sie in der Tat ›aktive Zuwanderungspolitik‹ – nämlich in Gestalt der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (›Gastarbeiter‹), die bekanntlich zwar ›Einwanderer‹ nicht werden sollten, aber zweifelsohne doch ›Zuwanderer‹ waren. Ein solches Dementi, das sich in der eigenen Falle fängt, ist aber sicher nicht intendiert.

33 BMI (Hg.). *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stand: Januar 1991. Bonn 1991, 3f.

34 *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 6.12.1991, 2; *dpa-Meldung*, 5.12.1991 (Nr. 321).

35 »Änderungswünsche zum Ausländergesetz«. *FAZ*, 16.3.1994, 2 (zit. Bohl); BMI (Hg.). *Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung 1994*. Bonn 1994.

Wenn hingegen von ›Zuwanderungspolitik‹ nur gesprochen würde, um das Teufelswort ›Einwanderung‹ zu umreden, dann wäre die Botschaft ebenso schief: Würde nämlich unter ›aktiver Einwanderungspolitik‹ schiere Einwandererwerbung verstanden, die in Deutschland in der Tat nicht betrieben wird, dann wäre das Argument zwar richtig, aber der Begriff nicht minder falsch; denn ›aktive Einwanderungspolitik‹ bedeutet nur, daß aktiv steuernd in das Wanderungsgeschehen selbst eingegriffen, daß es mithin nicht nur reaktiv bzw. ›passiv‹ in seinen Folgen verwaltet wird (Aufenthalts-, Arbeitsrecht u.a.m.). Übergeordnete Ziele und konkrete Zwecke von Einwanderungspolitik im Blick auf Umfang, Struktur und langfristige Entwicklung der Einwanderung hingegen sind mit dem Begriff selbst nicht vorgegeben, zumal Einwanderungspolitik als neutrales Steuerungsinstrumentarium z.B. unter Krisendruck bis zur Null-Option der totalen Einwanderungssperre reichen kann.

Im übrigen treibt die Bundesrepublik jedenfalls in einer Dimension des transnationalen Wanderungsgeschehens de facto durchaus aktive Einwanderungspolitik, freilich ohne sich de jure dazu zu bekennen – in der Aussiedlerpolitik. Das wiederum wird dementiert unter Hinweis darauf, daß die Aussiedler ja Deutsche seien, was rechtlich zweifelsohne richtig ist. Dabei geht es aber nicht nur um die deutsche jus sanguinis-Tradition, sondern auch um ein lebensgeschichtlich nachweisbares ›Bekenntnis zum Deutschtum‹; denn andernfalls wären die Nachfahren aller ehemals ausgewanderten Deutschen als ›Deutschstämmige‹ zu einer Art ›Rückwanderung‹ über Generationen hinweg in die Heimat der Vorfäter bzw. Vormütter berechtigt. Dafür gäbe es in vielen früheren überseeischen Einwanderungsländern der Deutschen massenhaft potentielle Kandidaten – in den Vereinigten Staaten bei weitem mehr, als im gesamten osteuropäischen Raum zusammen, glaubt doch, Umfragen zufolge, mehr als ein Viertel aller befragten US-Amerikaner die Spuren ihrer Vorfahren zumindest teilweise nach Deutschland zurückverfolgen zu können. Niemand – am wenigsten die Amerikaner deutscher Abstammung selbst – dächte daran, die ›Ausreise‹ der Nachfahren von ›Amerika-Deutschen‹ des 18. und vor allem 19. Jahrhunderts zu betreiben, die es im Gegensatz zu den ›Rußlanddeutschen‹ als kulturelle Gruppe auch nicht mehr gibt; denn aus den Millionen von deutsch-amerikanischen ›Bindestrich-Amerikanern‹ waren schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts und spätestens mit dem Ersten Weltkrieg Amerikaner deutscher Herkunft geworden, deren ›Bekenntnis zum Deutschtum‹ heute nurmehr nostalgisch-familienkundlicher Art ist (›routes to the roots‹).

In den zum Teil krisengeschüttelten früheren Einwanderungsländern der Deutschen in Südamerika aber gibt es in der Tat eine nicht unbedeutende Zahl von ihrer Herkunft durchaus bewußteren Deutschstämmigen, die sich in den späten 1980er Jahren denn auch gelegentlich in Bonn mit der irritierten Frage meldeten, wieso Deutsche aus Rußland, nicht aber z.B. aus Argentinien oder Brasilien ›heimkehren‹ dürften, um als ›Deutsche unter Deutschen‹ zu leben – in dem Land, in dem es den Nachfahren derer, die blieben, heute oft besser geht als den Nachkommen derer, die die Not seinerzeit über den Atlantik trieb. Das war die falsche Frage; denn auch deutsche Abstammung und ›Bekenntnis zum Deutschtum‹ allein berechtigen Nachfahren deutscher Auswanderer noch nicht zur ›Rückwanderung‹ in die Heimat der Vorfahren: Die Anerkennung als Aussiedler hat über ethnokulturelle Kriterien hinaus eben auch mit dem Kriegsfolgeschicksal und mit der durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz erneut bestätigten rechtlichen Fiktion des seit dem Zweiten Weltkrieg anhaltenden Vertreibungsdrucks in den als ›Vertreibungsgebiete‹ definierten Siedlungs- bzw. Deportationsgebieten der Deutschen im Osten zu tun.

Fazit: In den Rechtsgrundlagen der Aussiedlerpolitik stehen mithin ethnokulturelle Kriterien und fiktiver Vertreibungsdruck voran. Die Aussiedlerzuwanderung ist seit 1992 auf das durchschnittliche Maximum der Jahre 1991/92 begrenzt. Es handelt sich also

um eine nach bestimmten ethnokulturellen (Deutschstämmigkeit, Deutschtum) und regionalen Kriterien (Vertreibungsgebiete) zugelassene und kontingentierte (Jahresmittel von 1991/92) Einwanderung (dauerhafte Niederlassung mit Erwerb der Staatsangehörigkeit) – die in Osteuropa überdies noch als eine Art friedlicher deutscher Beitrag zur ›ethnischen Säuberung‹<sup>36</sup> der Herkunftsgebiete wirkt. Allen Sachkennern ist ferner zur Genüge bekannt, daß die Aussiedler – nicht im rechtlichen, aber im soziokulturellen und mentalen Sinne – Einwanderer par excellence sind: Abgesehen von der Einbürgerung haben sie mit allen in einem Einwanderungsprozeß zu meisternden Problemen und Krisen zu schaffen. Dabei wird dieser Prozeß sogar noch zusätzlich gerade dadurch belastet, daß man ihn auf deutscher Seite so häufig unterschätzt (›Das sind doch Deutsche!‹). Nicht minder bekannt ist, daß diesen Problemen mit einer sehr erfolgreichen Einwanderungskonzeption entsprochen wird – die aus naheliegenden Gründen als ›Eingliederungs-‹ bzw. ›Integrationshilfe‹ usw. umschrieben zu werden pflegt. Quod erat demonstrandum: Es gibt in der Praxis ganz reguläre und recht erfolgreiche qualitative (ethnokulturelle und regionale Kriterien) und quantitative (Jahreskontingent), also nach Kriterien und Kontingenten betriebene Einwanderungspolitik im Nicht-Einwanderungsland – die aber ihrerseits dementiert wird, hier wiederum unter Hinweis auf den besonderen Charakter der Aussiedlerproblematik.

In Einwanderungsfragen herrscht in Deutschland mithin nicht nur im Dementi, sondern selbst in den dazu verwendeten Begriffen ein Versteckspiel mit der Wirklichkeit unter Hinweis auf Ausnahmen und Sonderfälle. Die gesellschaftliche Wirklichkeit aber besteht hierzulande in Sachen Migration, rechtspolitisch betrachtet, fast nur aus Ausnahmen und Sonderfällen, deren transparente Verschränkung zu einem einwanderungs- und gesellschaftspolitischen Regelsystem nach wie vor unerwünscht ist, allen normativen Fakten zum Trotz.

Der Schock, den die Wellen fremdenfeindlicher Gewalt seit dem Herbst 1991 auslösten, hatte zwar Anstöße zum politischen Umdenken gegeben und die schon ein Jahrzehnt zuvor dringend angemahnte öffentliche Diskussion über integrale gesellschaftspolitische Konzeptionen für Einwanderungs- und Eingliederungsfragen forciert.<sup>37</sup> Für Einwanderungsfragen aber wollte die Bundesregierung 1992, im letzten Jahr vor dem europäischen Binnenmarkt, keine nationalen, sondern nurmehr europäische Lösungsmöglichkeiten sehen. Anfang 1993 wurde der europäische Binnenmarkt Wirklichkeit – aber entsprechende europäische Konzepte waren und sind nach wie vor erst in Ansätzen erkennbar, abgesehen von vorwiegend defensiven bzw. sicherheitspolitischen Vereinbarungen.

Unter dem Druck der fremdenfeindlichen Exzesse kam 1993 die politische Diskussion über Migrationsgesetzgebung und Migrationspolitik, insbesondere über Staatsangehörigkeitsrecht, Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik noch einmal verstärkt in Gang. Die öffentliche politische Diskussion über den Problemkomplex ›Migration – Integration – Minderheiten‹ aber war zwischen den im Dauerwahlkampf engagierten Parteien stark zurückgegangen. Das hatte auch damit zu tun, daß die Thematik im

---

36 Zum Begriff: ›Vertreibung‹ und ›ethnische Säuberung‹: *Begriffsbestimmung* (Wiss. Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich II). Bonn 1993; vgl. Tilman Zülch. ›Ethnische Säuberung‹ – Völkermord für ›Großserbien‹. *Eine Dokumentation der Gesellschaft für Bedrohte Völker*. Frankfurt a.M. 1993.

37 Hierzu zuletzt: Dieter Oberndörfer, Uwe Berndt. *Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgaben. Arbeitspapier zum Carl Bertelsmann-Preis 1992*. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1992; Helmut Rittstieg, Gerard C. Rowe. *Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Inhalt und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik*. Baden-Baden 1992; Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). *Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik. Vergleich mit anderen europäischen Ländern*. Bonn 1992; Werner Weidenfeld (Hg.). *Das europäische Einwanderungskonzept*. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1994.

Vergleich zu anderen aktuellen und im Wahlkampf zugkräftigeren Krisenthemen stark an öffentlichem Interesse eingebüßt hatte. Zugleich trug die Zurückhaltung der Parteien – genau umgekehrt wie bei der Asylhysterie – nun dazu bei, das öffentliche Desinteresse noch zu steigern, obgleich z.B. die ›Kurdenfrage‹, hinter der eben nicht nur politische, sondern auch ethnokulturelle Minderheitenprobleme standen, zeigte, daß sich die Probleme erkennbar zuspitzten.

Deutschland aber ist, darin sind sich alle Sachkenner einig, ein Land, das einerseits ein Übermaß an Zuwanderung fürchtet und doch auf lange Sicht kontinuierlich ein Mindestmaß an Zuwanderung braucht. Andernfalls könnte es nach der Jahrhundertwende zu dem gespenstischen Szenario eines mitteleuropäischen Bunkers mit schrumpfender und vergreisender Besatzung kommen und damit zu unübersehbaren Folgen für Arbeitsmarktentwicklung, für die Stabilität der sozialen Leistungssysteme im ›Generationenvertrag‹ und für den Sozialstaat insgesamt. Ohne solche richtungweisenden Konzeptionen bliebe alle Einwanderungspolitik ziellos oder dazu verdammt, bloß defensiv zu sein.<sup>38</sup> Auch die Deutschen werden sich damit abfinden müssen, daß ihr Land voraussichtlich auf Jahrzehnte hinaus mit anhaltendem Wanderungsdruck und den damit verbundenen Problemen leben muß, daß es sich hier mithin um eine dauerhafte, sich stets auch neu stellende politische Handlungsaufgabe handelt, die man nicht mit rechtstechnischen Patentlösungen ein für allemal ›lösen‹ kann.<sup>39</sup>

Um so wichtiger ist es, in der öffentlichen Diskussion Schreckbilder und Horrorvisionen zurückzunehmen und beizutragen zur Herausbildung eines positiven oder doch gelasseneren Verhältnisses gegenüber den Problembereichen von Migration, Integration und Minderheiten. Multikulturelle und polyethnische Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Frieden hängen deshalb entscheidend davon ab, ob und inwieweit Politik in Deutschland bereit ist, sich den Herausforderungen in den Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten mit integralen und weitsichtigen Konzeptionen zu stellen.<sup>40</sup> Dazu können auf Migrationsforschung, interkulturelle Studien und multikulturelle Konfliktforschung gegründete wissenschaftliche Politikberatung und kritische Politikbegleitung in der öffentlichen Diskussion zweifelsohne wichtige Beiträge leisten.<sup>41</sup>

---

38 Bernd Hof. »Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft, Arbeitsmarktchancen für Zuwanderer«. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). *Zuwanderungspolitik der Zukunft*. Bonn 1992, 7–22; vgl. ders. *Gesamtdeutsche Perspektiven zur Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitskräfteangebot 1990–2010*. Köln 1990; Wolfgang Klauder. »Deutschland im Jahr 2030: Modellrechnungen und Visionen«. Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*, 455–464; Arne Gieseck u.a. »Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik«. *PZG*, 12.2.1993, 29–41; Horst Afheldt. »Sozialstaat und Zuwanderung«. *Ebenda*, 42–45; ders., »Europa vor dem Ansturm der Armen. Ist der liberale Sozialstaat noch zu retten?«. *SZ*, 10., 11.10.1992; Hubert Heinelt. »Die aktuelle Zuwanderung – Eine Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat«. Blanke (Hg.), *Zuwanderung*, 275–300.

39 Peter J. Opitz. *Flüchtlings- und Migrationsbewegungen: Herausforderungen für Europa (Arbeitspapiere der Forschungsstelle Dritte Welt, 14)*. München 1993; Heiko Körner. *Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert*. Darmstadt 1990; ders. »Wanderungsbewegungen und ihre Ursachen: Süd-Nord-Wanderungen«. *Zuwanderungspolitik der Zukunft*, 33–40; Elmar Hönekopp. »Ursachen und Perspektiven: Ost-West-Wanderungen«. *Ebd.*, 23–32; Volker Ronge. »Ost-West-Wanderung nach Deutschland«. *PZG*, 12.2.1993, 16–28; Manfred Wöhlcke. *Umweltflüchtlinge. Ursachen und Folgen*. München 1992; Jürgen Fijalkowski. »Das Migrationsproblem in Europa«. Cord Jakobeit, Alparslan Yenel (Hg.). *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*. Bonn 1993, 613–633.

40 Bade, *Politik in der Einwanderungssituation*; ders., *Homo Migrans*, 86–102; ders., *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, Kap. 9; ders., »Immigration and Social Peace«, 85–106.

41 Klaus J. Bade. »Von der Ratlosigkeit der Politik und der Sprachlosigkeit zwischen Politik und Wissenschaft«. *Themen. Vierteljahrszeitschrift der Stiftung Christlich-Soziale Politik* 6 (1991), 20f.; ders. (Hg.), *Manifest der 60*; Wilhelm Heitmeyer. »Multikulturelle Konfliktforschung als Beitrag zur Rechtsextremismus-Bekämpfung«. *Zusammenleben in einem multikulturellen Staat. Voraussetzungen und Perspektiven. Aufsatzsammlung zum Carl-Bertelsmann-Preis 1992*. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1993, 39–49.