

Ansätze und Versäumnisse der Integrationspolitik

Ralph Ghadban

AG-Menschenrechte CDU/CSU Bundestagsfraktion –15. Feb. 2016

Keine Fraktion im Bundestag hat das erste Anwerbeabkommen mit Italien im Jahre 1955 befürwortet. Unter dem Druck der Landwirtschaft, die einen Lohndrift befürchtete, hat die Exekutive das Abkommen ohne Ratifizierung des Parlaments abgeschlossen. Wegen der Einwanderung von Millionen von Vertriebenen, Umsiedlern und Aussiedlern war die Arbeitslosenquote noch hoch (1955/ 5,6%) und auf der Tagesordnung stand die Vollbeschäftigung.

Die Gewerkschaften, die ein Lohndumping befürchteten, zettelten eine öffentliche Debatte an. Es wurde ihnen versichert, dass die tariflichen Vereinbarungen für alle gelten werden und sie gaben ihren Widerstand auf. Es handelte sich schließlich um Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, die in ihre Heimat zurückkehren würden. Deshalb dachte auch niemand an eine Migrationspolitik. Die geringe Zahl der Niederlassungen bis 1960 schien diese Politik zu bestätigen. Außerdem hat diese Debatte die Bevölkerung kaum interessiert.

Ab 1960 übertraf die Zahl der offenen Stellen die der Arbeitslosen bei weitem, die Bundesregierung ging zu einer Arbeitsmarktpolitik über. Diesmal ohne öffentliche Diskussion hat die Exekutive eine Reihe von Anwerbeabkommen mit mehreren Staaten abgeschlossen und der Bevölkerung versprochen, an einer Rotationspolitik nach dem Vorbild der Saisonarbeiter festzuhalten. Das jährliche Rotieren der Gastarbeiter machte auch hier eine Migrationspolitik theoretisch überflüssig. Die Rückkehr von 46% der Gastarbeiter in ihre Heimat zur Zeit der Rezession 1966 schien wieder die Rotationspolitik zu bestätigen.

Ab 1967 wurden dann hemmungslos Gastarbeiter ins Land geholt, bis zum Anwerbestopp von 1973 waren es 2.2 Millionen Menschen. Die Gesamtzahl der Ausländer stieg damit auf circa 4 Millionen (3.966.200) Personen. Eine Migrationspolitik war immer noch nicht in Sicht. Im Gegenteil Staat und Wirtschaft machten sich daran, ihre eigene Rotationspolitik zu zerstören. Den Unternehmern war das ständige Anlernen immer neuer Erwerbstätiger zu kostspielig geworden und sie

drängten auf eine Verlängerung des Aufenthalts der Gastarbeiter. Der Staat kam ihnen entgegen und erleichterte sogar den Familiennachzug (ein Jahr anstatt drei Jahren), um mit Hilfe der Familie eine „ soziale Stabilisierung“ zu erreichen.

Selbst die Gewerkschaften stimmten zu, weil sie darin eine Entlastung bezüglich der „gewerkschaftlichen Sozialisierung der Neulinge“ sahen. Die Gastarbeiter waren auch bereit, länger im Lande zu bleiben. Wegen der hohen Lebenshaltungskosten waren ihre Sparziele nicht schnell zu erreichen. Sie suchten Wohnraum außerhalb der Firmenbaracken und holten ihre Familien nach. Die Beschäftigungsquote unter Ausländern ging zurück von 80% im Jahre 1961 auf 65% im Jahre 1970. Die Zahl der Kinder nahm zu und beanspruchte immer mehr die soziale Infrastruktur. Die Zahl der eingeschulten Kinder z.B. stieg von 35.000 im Jahre 1965 auf 158.000 im Jahre 1970.

Zum ersten Mal fand 1970 eine öffentliche Debatte über die Migration statt. Kosten-Nutzen-Abwägungen wurden erstellt. Die Politik hatte versprochen, dass die Ausländer, den Reichtum der Deutschen vermehren und schnell in ihre Heimat zurückkehren werden. Eine Belastung des sozialen Netzes werde nicht stattfinden. Nun war es doch geschehen. Sogar die Politik machte einen Rückzug und Wirtschaftsminister Arendt erklärte 1972 „irgendwo werde dann der Punkt erreicht, wo die Nachteile die Wachstumsvorteile aufzehrten.“ Im Januar 1973 betonte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung, die Notwendigkeit „...dass wir sorgsam überlegen, wo die Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft erschöpft ist und wo soziale Vernunft und Verantwortung halt gebieten.“ Die im selben Jahr eingetretene Ölkrise veranlasste ihn einen Anwerbestopp im November zu erlassen.

Die Debatte war beendet und eine allgemeine Hoffnung breitete sich aus, dass die Gastarbeiter wie im Jahre 1966 nach Hause gehen werden. Ein Blick über die Grenze hätte die Politik eines Besseren belehrt. In Frankreich und Großbritannien, wo das Anwerben von Migranten Ende der 40er Jahren begann, wurden Anfang der 60er Jahre die Einreisebestimmungen verschärft mit dem Ergebnis, dass der Familiennachzug enorm zunahm. Die Zahl der Migranten aus den Kolonien (coloured) verdoppelte sich z.B. in Großbritannien innerhalb

einer Dekade und stieg von 541.000 im Jahre 1961 auf 1.151.000 im Jahre 1971.

Eine Chance, sich über Migration Gedanken zu machen, wurde vertan, die Realität verkörpert in vier Millionen Ausländer wurde ausgeblendet, man ging Wunschvorstellungen nach, man wollte die Ausländer nach Hause schicken. Eine Verdrängungspolitik wurde betrieben, begleitet von einer Sicherheitspolitik, die die akuten Probleme der Ausländer während ihrer befristeten Aufenthaltszeit lösen sollte, um den sozialen Frieden zu bewahren. Das war die Politik der „Integration auf Zeit“.

Die Arbeitsämter setzten das Inländerprimat konsequent durch und vertrieben Tausende von Ausländern aus dem Arbeitsprozess und viele kehrten tatsächlich in ihre Heimat zurück. Die meisten aber blieben und holten ihre Familien nach. Die Politik der Integration auf Zeit scheiterte kläglich. Von 1973 bis 1980 stieg die Zahl der Ausländer von vier auf viereinhalb Millionen, Dagegen sank die Beschäftigungsquote von 65% auf 45% und glich dem deutschen Durchschnitt. Nach der zweiten Ölkrise 1983 sank die Quote weiter auf 37%. Gravierender war ab Ende 1974 das Ausbildungsverbot für nachziehende Jugendliche, damit wurde der Grundstein für die Misere der zweiten Generation gelegt.

Zum ersten Mal wurde 1977 eine Bund-Länder-Kommission zur Ausarbeitung der Eckwerte einer Ausländerpolitik berufen. Das tat sie und bestätigte zugleich, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, sondern ein Aufenthaltsland für Ausländer, die irgendwann freiwillig in ihre Heimat zurückkehren werden. Sie stellte aber fest, dass das Land auch in der Zukunft auf ausländische Arbeitskräfte nicht verzichten kann.

Die Ausländerbehörden ihrerseits trugen auch zur Verdrängungspolitik bei. Um die Belange der Bundesrepublik zu schützen, wie es im Ausländergesetz stand, verhinderten sie die Niederlassung der Ausländer. Das war z.B. der Fall, wenn der befristete Aufenthalt nach fünf Jahren sich in einen unbefristeten und daher einen verfestigten Aufenthalt verwandeln sollte. Man sorgte dafür, dass die Frist von fünf Jahren nicht erreicht wird. Mit dem Urteil des BVerfG vom 26.09.78 wurde diese Praxis beendet. Das Gericht entschied, „dass der Einwand, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, gegenüber dem Verfassungsgebot des Vertrauensschutzes nachrangig ist.“ D.h., wenn der

Ausländer sich nichts zu Schulden kommen lässt, dann muss seine Aufenthaltserlaubnis verlängert werden.

Spätestens hier hätte die Politik realisieren sollen, dass die Ausländer höchstwahrscheinlich endgültig im Lande bleiben werden. Heinz Kuhn, der als erster Beauftragter der Bundesregierung für die Integration 1979 ernannt wurde, widersprach in seinem Bericht, als Kühn-Memorandum bekannt, dem Grundsatz der Ausländerpolitik. Er stellte fest, die BRD sei faktisch ein Einwanderungsland und verlangte eine Politik zur dauerhaften Integration der Ausländer.

Das war die zweite und letzte Chance, eine vernünftige Migrationspolitik auszuarbeiten, um künftige soziale Probleme zu vermeiden. Auch sie wurde vertan. Die SPD/FDP- Regierung hielt an den Grundsätzen der Bund-Länder-Kommission von 1977 für die Ausländerpolitik fest. Dies waren erstens das Erhalten des Anwerbestopps, zweitens die Förderung der Rückkehr der Ausländer und drittens die Integration der verbliebenen Ausländer. Sie versuchte mit einigen Maßnahmen, die Integration der zweiten Generation zu erleichtern.

Die Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP 1982 änderte an dieser Politik wenig, sie folgte denselben Grundsätzen, verschob aber die Akzente. Die Rückkehrförderung rückte in den Vordergrund und die Integration wurde erschwert, weil sie nun auf die Einbürgerung zielte. Ein Ziel, das wenige erreichen konnten. Die von der Bundesregierung 1983 berufene Bund-Länder-Kommission bekräftigte diese Politik, dabei nahm sie das Urteil von 1978 zwar zur Kenntnis, was aber ohne Konsequenzen blieb.

Beim Anwerbestopp 1973, als das Boot angeblich voll war, lag die Arbeitslosenquote bei 1,6%. In den folgenden Jahren und wegen der Ölkrise, aber vor allem wegen der Rationalisierung der Produktion, begannen die Arbeitslosenzahlen zu steigen und erreichten 1984 mit einer Quote von 8,1% einen vorläufigen Höhepunkt. Trotz Verdrängungspolitik waren die Ausländer immer noch da. Der Fremdenhass breitete sich aus, angefeuert von der Politik, die die Ausländer als ständiges Thema ihrer Wahlkämpfe auserkoren hatte.

Rechtsradikale Parteien schossen in den 80er Jahren überall aus dem Boden und zogen in mehrere Länderparlamente ein. Dem Mauerfall 1989

folgte eine Masseneinwanderung, innerhalb von drei Jahren kamen eine Million Flüchtlinge, überwiegend aus dem ehemaligen Ostblock, ins Land. Der Fremdenhass nahm enorm zu und schlug in Gewalt um. Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen und Solingen ließen die Gesellschaft in den Abgrund blicken. Die Zivilgesellschaft stand auf und sagte Halt. Massendemonstrationen und Menschenketten stoppten den Rassismus.

Hier ergab sich wieder eine Chance, über die Migrationspolitik zu reden, aber die erhitzte Atmosphäre durch den virulenten Rassismus ließ keinen Raum für sachliche Diskussionen. Der 1993 erreichte Asylkompromiss setzte auf Abschottung und Abschreckung. Diese Politik passte gerade in die europäische Politik, die mit der Einleitung des Schengenprozesses im Jahre 1985 für die Öffnung des europäischen Binnenmarktes, eine Vereinheitlichung der Kontrollen an der Außengrenze vorsah.

Deutschland war ein Staat mit Außengrenze. Es schloss in den Jahren 1993-94 bilaterale Rücknahme- und Rückweisungsabkommen für Flüchtlinge mit der Schweiz, Polen, Bulgarien und Rumänien. Die Flüchtlingszahlen gingen schnell zurück, um nach der EU Osterweiterung 2004 unbedeutend zu werden; 2005 wurden 28.914 Asylanträge registriert. Deutschland war nun nur über den Luftweg erreichbar. Dort sorgte das beschleunigte Flughafenverfahren (§ 18a AsylVfG) auch für die Abwehr der Flüchtlinge.

Die Ausländer, die in den 70er Jahre noch auf eine Integration hofften, wandten sich von der deutschen Gesellschaft ab und begannen eine islamische Identität zu entwickeln, die ihre Selbstabgrenzung am stärksten betont, sie fanden sie bei den Islamisten. Die Arbeitervereine verwandelten sich in Moscheevereine. 1884 wurde der erste Islamische Dachverband, der Islamrat, gegründet, er ist islamistisch orientiert.

In den 90er Jahren verbreitete sich die Ideologie des Multikulturalismus quer durch alle Parteien. Eine Galionsfigur dieser Ideologie war der CDU-Politiker Heiner Geißler. Alle Kulturen sollen geachtet und respektiert werden, weil sie alle gleichwertig seien und alle Menschen müssten sich ohne Identitätsverlust an der multikulturellen Gesellschaft beteiligen, hieß es. Bedingungslose Partizipation war der Schlüssel zur Integration.

Die Islamisten, die die islamische Identität befürworteten, profitierten am meisten vom geistigen Umschwung der Deutschen. Ein zweiter islamistischer Dachverband, der Zentralrat der Muslime, wurde 1994 gegründet. Mit der Übernahme von sozialen und pädagogischen Aufgaben wurden die islamischen Zentren zum Gerüst der Parallelgesellschaften. Sie basieren auf dem Wertesystem der Scharia und akzeptieren die humanen Werte eines demokratischen Rechtsstaates nicht.

Seit dem Anwerbestopp kamen die Arbeitsmigranten immer mehr über den Asylweg. Flucht und Familiennachzug bildeten seitdem die Migration und versorgten den Arbeitsmarkt mit Arbeitskräften. Der demographische Einbruch wurde langsam in der öffentlichen Debatte thematisiert und man begann von einer Regulierung der Einwanderung anstelle der unkontrollierten Fluchtbewegung zu sprechen. Man wollte, wie andere Einwanderungsländer, die Migranten holen, die man wirklich brauchte. Das bedeutete wieder die Trennung der Flucht von der Arbeitsmigration.

Diese Ansicht setzte sich mehr oder weniger bei allen Parteien nach den Wahlen von 1998 durch. Verhandlungen wurden aufgenommen und nach vielen Jahren kam 2005 ein abgespecktes Zuwanderungsgesetz zustande. Eine riesige Chance wurde vergeudet. Die Maßnahmen nach außen, die man ergriff, waren wieder im Sinne der Abwehr intendiert; nach innen waren sie im Sinne einer forcierten Integration gestaltet.

Die Einrichtung eines Integrationsgipfels 2006 war noch verständlich, weniger verständlich war die Einberufung einer Islamkonferenz. Und in der Tat versucht der Staat mit diesem Instrument, die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben, indem er sich in religiöse Angelegenheiten einmischt. Er forciert die Bildung von Religionsgemeinschaften, weil er einen Ansprechpartner braucht. Wobei die Frage immer noch nicht geklärt ist, ob wir es mit religiösen oder politischen Vereinen zu tun haben.

Was wir heute erleben, hat direkt mit dem so genannten arabischen Frühling von 2011 zu tun. Reihenweise wurden Staaten destabilisiert oder fielen auseinander. Millionen von Menschen flüchteten in die Nachbarländer und wurden vom Westen im Stich gelassen. Die Flüchtlinge machten sich auf den Weg nach Europa. Ihr Ziel ist neben

Schweden an erster Stelle Deutschland. Sie denken, dass sie in diesen Ländern akzeptiert werden, wie sie sind, ohne Verzicht auf ihre Kultur.

Die Bundeskanzlerin hatte Anfang 2015 entsprechende Signale gesendet. Nach dem Massaker von Charlie Hebdo machte sie einen Umschwung und erklärte, dass der Islam zu Deutschland gehöre. Damit wollte sie eine wichtige Debatte unterbinden, wozu sie allerdings nicht befugt ist. Was über die Zugehörigkeit entscheidet, ist für die Personen der Aufenthaltsstatus. Ein Tourist gehört nicht zu Deutschland, jemand, der hier geboren ist, auf jeden Fall. Die Gesetze wurden auch entsprechend geändert.

Dasselbe gilt für die Religionen. Wenn sie die Vorgaben des Grundgesetzes erfüllen, gehören sie selbstverständlich zu Deutschland, das haben die Alewiten und die Ahmadiya erreicht, alle andere islamische Verbände aber nicht.

Mit ihrer Entscheidung vom 5. September 2015 hat die Bundeskanzlerin eine weitere Debatte diesmal über ein Einwanderungsgesetz beendet. Weiter wurden vorhandene europäische Schutzstrukturen, wie die Abkommen von Schengen und Dublin, außer Kraft gesetzt. Selbst die nationale Souveränität wurde durch die offene Grenze teilweise aufgegeben. Ein Aufnahme- und Integrationsplan ist bis heute nicht vorhanden. Man weiß immer noch nicht genau, wie viele Menschen eingereist sind und wo sie sich alle aufhalten. Stattdessen erlauben wir uns eine ideologisch-moralisch geprägte Auseinandersetzung, die zu nichts führt.

Anscheinend fehlen uns zurzeit die Philosophen und Denker, deshalb wird der alte Max Weber immer wieder bemüht. In seinem Aufsatz „Politik als Beruf“ von 1919 unterscheidet er beim ethisch orientierten Handeln zwischen Gesinnungsethik und Verantwortungsethik. Der Gesinnungsethiker hält am moralischen Prinzip fest und achtet nicht auf die Folgen. Deshalb „Wenn die Folgen einer aus reiner Gesinnung fließender Handlung üble sind, so gilt ihm nicht der Handelnde, sondern die Welt dafür verantwortlich, die Dummheit der anderen Menschen...“, für Merkel sind das die Europäer und die Türkei, die sich weigern ihre Politik zu tragen.

Dass Frau Merkel eine Gesinnungsethikerin ist, zeigt auch ihre Replik auf die Kritiker der Grenzöffnung. „... wenn wir jetzt anfangen, uns noch entschuldigen zu müssen dafür, dass wir in Notsituationen ein freundliches Gesicht zeigen, dann ist das nicht mein Land.“ (21. Sep. 2015) Ihre Weigerung, die Grenze zu schließen und das Asyl einzuschränken entspringen derselben Haltung.

Juristisch gesehen ist Deutschland nicht verpflichtet, die Flüchtlinge aufzunehmen. Ob nach dem deutschen Asylrecht oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention kommen alle Flüchtlinge aus sicheren Drittstaaten und dürfen an der Grenze abgewiesen werden. Das tut inzwischen Schweden seit dem letzten November, ohne an den Pranger gestellt zu werden. Dort aber sind Verantwortungsethiker an der Macht, die nach Max Weber die Folgen ihrer Taten sich selber zurechnen. So hat ausgerechnet die rot-grüne Regierung die langjährige liberale Einwanderungspolitik beendet. Ihre Begründung heißt: Wir schaffen es nicht mehr.

Der infolge der Grenzöffnung entstandene Schaden in Europa ist enorm. Und in Deutschland wird mit der Ankunft jedes neuen Flüchtlings die Integration erschwert.

Wir haben die Migranten der 60er Jahre mit ihren Kindern und Enkelkindern noch nicht ganz integriert. Ob wir, die in einer kurzen Zeit eingereisten anderthalb Millionen Flüchtlinge integrieren können, ist zweifelhaft. Wenn in diesem Jahr eine weitere Million kommt, dann ist die Integration fast unmöglich. Bei weiterer Steigerung ist sie ganz ausgeschlossen.

Diese Einwanderungswelle ist mit der Einwanderung von Millionen von Vertriebenen und Aussiedlern nicht zu vergleichen. Diese haben sich integriert; selbst die 18 Millionen DDR-Bürger haben sich in unserer Bundesrepublik problemlos eingegliedert. Alle haben das Wertesystem der säkularen Demokratie übernommen.

Bei den muslimischen Gastarbeitern war die Integration schwieriger. Zum Glück kamen sie aus teilsäkularisierten Gesellschaften wie Jugoslawien und der kemalistischen Türkei. Hätte die Politik das richtige Programm gehabt, wäre ihre Integration längst abgeschlossen. Leider beharrt die Politik darauf, mit ihrer Aufwertung der islamischen

Dachverbände, in die falsche Richtung zu gehen. Sie will nicht einsehen, dass diese Verbände ferngesteuert und gegen unseren säkularen Staat sind. Sie sind ein Teil des Problems und nicht die Lösung.

Die Muslime bilden 80% der jetzigen Flüchtlinge. Sie stammen aus Ländern, die fast alle den Säkularismus bekämpfen. Sie kennen weder Menschenrechte noch Demokratie. Ihre Integration erfordert einen kostspieligen und langwierigen Einsatz, dessen Erfolg sehr stark von der Zahl der Migrantinnen abhängt. „Wir schaffen das“ bedeutet nicht nur die Unterbringung in Turnhallen und geheizten Zelten -das können wir schon-, sondern die Menschen in die Gesellschaft integrieren. Mit steigender Zahl wird es schwieriger und wir steuern auf Verhältnisse zu wie in Frankreich, wo der soziale Riss nicht mehr zu kitten ist.

Eine Lösung der Migrationsfrage kann nur europäisch sein. Wie in der Finanzkrise so jetzt in der Flüchtlingskrise will die Bundesregierung ihre Politik den Europäern aufzwingen. Es gelang das erste Mal, diesmal aber nicht. Die Europäer werden nie eine deutsche Führung akzeptieren, auch nicht die eines anderen Landes. Bislang ist das Tandem Deutschland / Frankreich in der Europapolitik gut gefahren. Die Franzosen sind aber den Deutschen abhandengekommen. Wegen dieser Krisen sind die rechten wie die linken Antieuropäer auf dem Vormarsch und der europäische Zusammenhalt schwindet.

Bis die Vernunft obsiegt und den Weg zu einem rationalen Diskurs für die Lösung dieser Probleme gefunden wird, was lange dauern kann, ist es vielleicht ratsam, dem schwedischen Beispiel zu folgen und die Grenze zu schließen. Ende September hat Frau Merkel von einer Zäsur in der deutschen Politik gesprochen. Das ist in der Tat eine, ob sie etwas Gutes mit sich bringt, ist allerdings zweifelhaft.