

F.A.Z. 25.12.2023

Migration

"Zuwanderung ist in Europa der Normalfall"

Rüdiger Soldt

Deutschland sei ein Einwanderungsland, sagt der Freiburger Historiker *Ulrich Herbert*. Er rät aber davon ab, die Asylpolitik moralisch besonders aufzuladen.

Herr Professor Herbert, Sie befassen sich seit Jahrzehnten mit der Geschichte der Migrations- und Ausländerpolitik in Deutschland. 2023 waren Migration und die "Asylwende" beherrschende politische Themen. Wird das Jahr bezüglich der Migrationspolitik als Zäsur in Erinnerung bleiben?

Die Bewertung der Beschlüsse des Jahres 2023 hängt von der Entwicklung in den nächsten Jahren ab, aber eine wirkliche Zäsur sehe ich nicht. Die Zahl der Asylbewerber in diesem Jahr liegt bei etwa 320.000, im Durchschnitt der vergangenen Jahre waren es etwa 230.000, also immerhin eine Zunahme um fast ein Drittel. Seit der Wiedervereinigung gab es zwei große Höhepunkte der Fluchtzuwanderung: Anfang der 1990er-Jahre durch den Zusammenbruch des Sowjetimperiums und den jugoslawischen Bürgerkrieg 1,2 Millionen Menschen, 2014 bis 2017 infolge der Bürgerkriege in Syrien und Afghanistan 1,6 Millionen. Von diesen Zahlen sind wir heute deutlich entfernt. Die Besonderheit der derzeitigen Situation liegt aber darin, dass Deutschland in den vergangenen knapp zwei Jahren zusätzlich 1,2 Millionen Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen hat. Zudem hatten wir in diesem Jahr zwei wichtige Landtagswahlen, durch die das Thema in der Öffentlichkeit stark forciert worden ist. Die Zunahme der Stimmen für die AfD hat dazu geführt, dass die Mitteparteien ihre Migrationsrhetorik verschärft haben, in der Hoffnung, der AfD auf diese Weise Stimmen abzunehmen. Mit geringem Erfolg, wie wir gesehen haben.

Sie schreiben in einem neueren Aufsatz, die Debatten über Einwanderung in Deutschland seien seit dem Kaiserreich eigentlich immer nach einem ähnlichen Muster verlaufen. Wie sieht dieses Debattenmuster aus?

Tatsächlich gab es seit den 1890er-Jahren in gewissen Abständen immer wieder sehr heftig geführte politische Debatten über Migration, jeweils mit ähnlichem Duktus. Um die Jahrhundertwende kamen etwa zwei Millionen Polen in die ostelbische Landwirtschaft und ins Ruhrgebiet - was zu scharfen Protesten führte: Die Polen stünden nicht auf unserem Zivilisationsniveau, seien als Katholiken in Preußen kulturell fremd und nähmen den Deutschen die Arbeit weg. Übrigens entstand im Kontext genau dieser Debatte der Alldeutsche Verband, die Keimzelle des modernen Rechtsradikalismus. Seit den frühen 1960er-Jahren wurden dann Arbeitskräfte vornehmlich aus Südeuropa in die Bundesrepublik angeworben, vor allem Italiener, Jugoslawen, Griechen, Spanier, dann auch Türken - die sogenannten Gastarbeiter. Die höchste Zahl wurde 1973 erreicht mit 2,5 Millionen Beschäftigten. Auch damals hieß es, die Gastarbeiter stünden nicht auf der gleichen Zivilisationsstufe wie die Deutschen, seien Kommunisten wie die Italiener oder Muslime wie die Türken und nähmen den Deutschen die Arbeit weg.

Aber die Einwanderung von Asylbewerbern war keine Arbeitsmigration.

Das ist richtig. Asylbewerber durften zunächst überhaupt keine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Das führte dann zu Vorwürfen, die Asylbewerber arbeiteten ja gar nicht, sondern liefen faul herum. Das richtete sich vor allem gegen Flüchtlinge aus den arabischen Staaten sowie aus Afrika. Dabei machten die nur einen sehr kleinen Teil der Asylsuchenden aus, in den frühen 1990er-Jahren kamen zwei Drittel aus Osteuropa. Auffallend ist, dass die Ablehnung vielfach aber auch den deutschstämmigen Aussiedlern aus Russland und Polen galt, die seit den späten 1980er-Jahren verstärkt nach Deutschland kamen

und hier von den Behörden privilegiert aufgenommen und gefördert wurden. Die rechtsnationalen Republikaner machten 1988/89 einen scharfen Wahlkampf gegen die Aussiedler, mit den gleichen bekannten Argumenten. Solche Formen verbreiteter Ablehnung und Aggression hatte es übrigens auch bereits gegenüber den Vertriebenen und Flüchtlingen der Nachkriegszeit gegeben, das haben wir heute oft vergessen.

Wie reagierte die Politik auf diese Stimmungslage?

Zunächst muss man ja in Erinnerung rufen, dass die Anwerbung von Gastarbeitern seit den späten 1950er-Jahren in fast allen europäischen Ländern betrieben und von der Politik ebenso wie von der Wirtschaft begrüßt, ja gefordert wurde. Mit den Krisen der 1970er-Jahre und dem Ende der klassischen Industriegesellschaft änderte sich das. Und nun ging es darum, wie schon in der Zeit des Kaiserreiches, dass man die Migrationsfrage jetzt und möglichst kurzfristig, wie es dann hieß, lösen wollte, mit dem Ziel, die Ausländer möglichst rasch loszuwerden und auf diese Weise rasch wieder zu dem zurückzukehren, was man zur Normalität erklärt hatte, dem ethnisch homogenen Nationalstaat. Historisch ist aber leicht erkennbar, dass Zuwanderung in Europa keine Ausnahme, sondern der Normalfall ist.

Wie sollte in der Bundesrepublik die Migrationsfrage politisch gelöst werden?

Zunächst gab es ja gar keine Migrationspolitik. Vielmehr ging man ganz konsensual davon aus, dass die Gastarbeiter rasch wieder zurückkehren würden, übrigens war das ja auch die Vorstellung der meisten Gastarbeiter selbst. Ein politisches Thema im engeren Sinne wurde daraus erst in den späten 1970er-Jahren, als sich zeigte, dass die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik trotz des 1973 verhängten Anwerbstopps nicht geringer wurde, sondern wuchs - weil die Gastarbeiter nun ihre Familien nachholten oder hier welche gründeten. Das markiert den Wandel von der Arbeitsmigration zur Einwanderung, wie wir ihn historisch so oder ähnlich bei den meisten Migrationsprozessen feststellen können: Die erste Generation geht ins Ausland, um dort für einige Zeit zu arbeiten und Geld zu verdienen, um dann bald wieder zurückzukehren. Das war übrigens auch bei den Millionen deutschen Amerika-Auswanderern des 19. Jahrhunderts nicht anders. Nach zehn oder zwanzig Jahren beginnt sich diese Einstellung zu ändern, und die Rückkehr wird verschoben; die Kinder werden in der neuen Sprache groß, schließlich wird daraus eine Einwanderung, obwohl für viele Gastarbeiterfamilien galt: Nächstes Jahr kehren wir zu-rück. Auch als das schon gar nicht mehr realistisch war. Einwanderung ist kein Entschluss, sondern ein Prozess.

Welche Position nahm die Union zur Frage der Einwanderung ein?

Sie stellte sich dem entschieden entgegen, und die Parole "Deutschland ist kein Einwanderungsland" wurde zur Leitlinie ihrer Migrationspolitik bis in die späten 1990er-Jahre. Diese Position war aber auch bei vielen Sozialdemokraten durchaus verbreitet. Die frühen 1980er-Jahre waren ja die Zeit der zweiten Erdölkrise, die Arbeitslosigkeit stieg rasant, Branchen wie Stahl, Eisen, Bergbau und Textil befanden sich im Abschwung. Die Zahl der Bundesbürger, die sich dafür aussprachen, dass die Gastarbeiter wieder in ihre Heimat zurückkehren sollten, stieg jetzt innerhalb weniger Monate von 30 auf mehr als 70 Prozent - es gibt nur wenige Beispiele für derartig rasante Veränderungen im Meinungsbild. Und natürlich musste die Politik darauf reagieren. In Helmut Kohls erster Regierungserklärung war die Rückführung eines Großteils der ausländischen Arbeitskräfte sowie ihrer Familien einer von vier Schwerpunkten, mit einem sogenannten Rückführungsprogramm: Jedem, der zurück in die Heimat gehen wollte - gemeint waren vor allem die Türken -, wurden 10.000 Mark Prämie angeboten. Der Effekt war aber gering, die Zahl der rückkehrenden Gastarbeiter stieg nur leicht und vorübergehend an.

Welche Auswirkungen hatte diese einwanderungskritische Haltung?

Das Hauptproblem war, dass dadurch die tatsächlich ja seit Langem stattfindende Einwanderung nicht politisch gesteuert wurde - durch Integrationsprogramme, verstärkte Maßnahmen zum Spracherwerb der Kinder, frühzeitige Einbeziehung der Frauen in Qualifizierung und Erwerbstätigkeit etwa. Vielmehr wurde gar nichts gesteuert, Maßnahmen der Behörden widersprachen einander, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit war langwierig und schwierig. Solche Rückführungsofferten oder später die Kampagnen gegen die doppelte Staatsangehörigkeit machten den hier lebenden Ausländern zudem deutlich, dass man sie hier nicht wollte - und zugleich beschwerten sich Politiker über deren mangelnde Integrationswilligkeit.

Welche Leistungen und Defizite sehen Sie bei der Ausländerpolitik von SPD und Grünen?

Die SPD ist traditionell eine internationalistische Partei, zugleich sah und sieht sie sich als Vertreterin der nationalen Arbeiterklasse. Dieser Widerspruch wird in der Migrationsfrage immer wieder spürbar - ähnlich wie bei der Union, die hier zwischen ihrer nationalkonservativen Tradition und der christlichen Soziallehre schwankt. Die Grünen haben sich schon in den 1980er-Jahren stark für die Integration der hier lebenden Ausländer eingesetzt, besaßen aber als Nichtregierungspartei bis 1998 wenig Einfluss auf die Migrationspolitik. Andererseits standen das in den 90er-Jahren von ihnen vertretene Konzept des Multikulturalismus und die Forderung, alle hereinzulassen, die mühselig und beladen sind, im Widerspruch zu den Interessen der einheimischen Gesellschaft und zu den Prinzipien von Nationalstaat und Volkssouveränität. Zudem ist das Konzept historisch uninformiert und geradezu naiv: Der migratorische Zusammenschluss unterschiedlicher Ethnien und Kulturen führt in der Geschichte nahezu immer zu harschen Konflikten. Die Geschichte der Einwanderung der verschiedenen nationalen und religiösen Gruppen in die USA im 19. Jahrhundert war durchgehend von heftigen, gewalttätigen Kämpfen gekennzeichnet, zwischen Einheimischen und Einwanderern sowie unter den verschiedenen Einwanderergruppen selbst.

Wie reagierte die Politik dann auf die starke Zuwanderung von Flüchtlingen nach der Wiedervereinigung?

Die Union wollte seit 1989 die Zuwanderung von Flüchtlingen durch eine Änderung des Asylartikels im Grundgesetz begrenzen oder ganz zum Erliegen bringen. Dazu brauchte sie eine Zweidrittelmehrheit, und das ging nur mit den in dieser Frage zunächst unentschiedenen Sozialdemokraten. Um Druck auf die SPD auszuüben, begann die Union trotz der Einwände von Kritikern wie Heiner Geißler oder Rita Süßmuth mit einer Kampagne gegen die Zuwanderung von Asylbewerbern. Die dehnte sich rasch aus, wurde rhetorisch immer radikaler und wirkte stark ein auf die nach der Wiedervereinigung sprunghaft zunehmenden Ausschreitungen gegen Flüchtlinge, mit Brandanschlägen auf Asylbewerberheime und Übergriffen auf Migranten - regelrechten Pogromen mit insgesamt mehr als siebenzig getöteten Migranten.

Wie kam der Asyl-Paragraph in unsere Verfassung? Das individuelle Grundrecht auf Asyl und sein Fortbestand werden immer mit den Lehren aus der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft begründet.

Dieser Bezug ist problematisch. Es ging bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats über den Asyl-Artikel nicht oder nur am Rande um die Erfahrungen der Verfolgten des Naziregimes. Für Ausländer, die politisch verfolgt wurden, sollte weiterhin wie in der Weimarer Republik ein Ausweisungsverbot gelten. Mehr nicht. Neue Studien zeigen nun, dass es in den Diskussionen des Parlamentarischen Rats vor allem um die Frage des politischen Asyls für Deutsche aus der Ostzone ging, die von der SED oder den russischen Behörden verfolgt wurden. Die westlichen Besatzungsmächte wollten zu diesem Zeitpunkt schon aus wirtschaftlichen Motiven keine weitere Zuwanderung von Deutschen aus der SBZ in den Westen, die zu einem weiteren Bevölkerungszugang geführt hätte. Der Parlamentarische Rat setzte dagegen ein Asylrecht, damit zumindest politisch verfolgte Ostdeutsche in den Westen kommen konnten. Diese Regelung wurde gegenstandslos, als nach Gründung der Bundesrepublik allen Menschen in Ostdeutschland die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkannt wurde. Nach der Gründung der

Bundesrepublik 1949 und in den Folgejahren geriet das Asylrecht dann nahezu in Vergessenheit. Es kam nur für Flüchtlinge aus den kommunistisch regierten Staaten zur Anwendung, etwa nach dem Ungarn-Aufstand 1956. Zu dem Asylrecht, wie wir es heute kennen, wurde es erst im Verlauf der 1970er-Jahre, vor allem durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und die sich daraus ergebende Rechtsprechung. Dadurch konnten seit Beginn der 1980er-Jahre politisch Verfolgte, etwa aus der Türkei oder Libanon, in der Bundesrepublik politisches Asyl beantragen. Wir müssen unsere Asylpolitik also nicht moralisch besonders aufladen, etwa als spezifisch deutsche Lehre aus der Geschichte. Belgier oder Franzosen haben keine NS-Vergangenheit und dennoch ein liberales Asylrecht. Im Übrigen spielt der Artikel 16 im Grundgesetz bei der Gewährung von Asyl nahezu keine Rolle mehr. Alle entscheidenden Regelungen über humanitäre Migration sind Teil des Völkerrechts und des Rechts der EU, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention und die Genfer Flüchtlingskonvention.

Gibt es heute einen Konsens darüber, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist?

Die Polen, die um die Jahrhundertwende hierherkamen und damals so stark angefeindet wurden, sind heute längst selbstverständlicher Teil der deutschen Gesellschaft, ob sie nun Schimanski heißen, Podolski oder Ziemiak. Das Gleiche gilt für die in den Sechzigerjahren hierhergekommenen Italiener oder Spanier. Aber das waren keine automatischen Prozesse, sondern von vielfältigen Widersprüchen und Auseinandersetzungen geprägte Entwicklungen. Und das ist heute bei den Özdemirs und Gündogans nicht anders. Heute hat etwa ein Drittel der hier in Deutschland lebenden Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Wenn man die etwa 12 Millionen Vertriebenen und Flüchtlinge, die nach 1945 aus den Ostgebieten hierhergekommen sind, dazu zählte, gäbe es in Deutschland eine migrantische Bevölkerungsmehrheit. Die Zuwanderung der mehr als eine Million Syrer 2015/16 ist ebenso wie die der 1,2 Millionen Ukrainer, die hier seit 2022 Zuflucht fanden, von einer großen Mehrheit der Bevölkerung begrüßt worden. Insofern ja: Deutschland ist ein Einwanderungsland und versteht sich auch so. Zudem ein erfolgreiches: Wir haben keine brennenden Vorstädte wie in Frankreich, und der weit überwiegende Teil der hier lebenden Migranten ist kulturell und sozial deutlich besser integriert als in den meisten anderen europäischen Staaten, bei allen nach wie vor feststellbaren Defiziten. Auf der anderen Seite müssen wir auch zur Kenntnis nehmen, dass ein großer Teil der Bevölkerung die Flüchtlingszuwanderung derzeit für erheblich zu hoch hält. Das müssen Politiker in einer Demokratie berücksichtigen. Aber das ist nicht einfach.

F.A.S.

Alle Rechte vorbehalten © Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main
Vervielfältigungs- und Nutzungsrechte für F.A.Z.-Inhalte erwerben Sie auf www.faz-rechte.de