

Politische Ethik und Migrationspolitik

Die öffentliche Debatte um das Asylrecht endete erschöpft im Sommer 1993; sie wird erneut entbrennen, da die Zahl der Asylbewerber anhaltend hoch bleibt. Eine Debatte um das umfassendere Thema Einwanderung hat noch nicht stattgefunden. Der kompetente und realistische Versuch verschiedener Wissenschaftler von Ende 1993 im „Manifest der 60“¹, die Diskussion anzuregen, scheint bisher gescheitert, obwohl dieses Manifest sich deutlich vom Moralismus anderer professoraler Bekundungen in Deutschland abhebt. Aber die weiterhin umfangreichen Wanderungen – Ost-West und Süd-Nord – weisen über nationale Perspektiven hinaus. Die Asylrechtsdiskussion reicht dafür nicht hin. Orientierung in der anstehenden politischen Debatte kann nur eine umfassendere Migrationsethik leisten.

Universale Menschenrechte

Das Asylrecht ist ein guter Ausgangspunkt für eine Migrationsethik, weil es ein unbedingt geltendes Menschenrecht formuliert. „Unbedingt geltendes Menschenrecht“ kann aber – auch im Sinn der Grundrechte der deutschen Verfassung – zweierlei meinen: Negativ wird ein bestimmtes (staatliches) Handeln verboten, zum Beispiel die friedliche Religionsausübung zu behindern. Oder es ist positiv ein bestimmtes (staatliches) Handeln vorgeschrieben, zum Beispiel ein Schulsystem zu ermöglichen. Beidemale gelten diese Menschenrechte unbedingt; dennoch ergibt sich ein gewichtiger Unterschied. Negative Menschenrechte können, zumindest abstrakt gesehen, absolut verwirklicht werden; eine direkte oder absolute Verwirklichung positiver Menschenrechte aber hebt sich in einer unvollkommenen Welt allzu schnell selbst auf. Wenn Recht auf Arbeit ein positives Menschenrecht ist, kann sich ein Dilemma ergeben. Indem der Staat Arbeitsplätze für alle schafft, zerstört er durch seine Bürokratie die Strukturen des Arbeitsmarkts: Arbeitslosigkeit wäre die Folge. Positive Menschenrechte sind daher immer dynamisch veranlagt. Sie dienen dazu, ein kritisches Korrektiv jeglicher Politik zu sein, und geben Anstöße, diese zu erneuern. Daher kann ihr dynamischer Charakter auch keineswegs so zu interpretieren sein, als geböten diese Grundrechte nicht kategorisch. Jede Form der Menschenrechte bindet den Staat nicht deswegen, weil er gern im Ausland ein gutes Ansehen genießen will, sondern weil die Würde des Menschen unantastbar ist und bleibt.

Zu den positiven Menschenrechten gehört das Recht des Menschen, in der Rechtssicherheit eines Staates zu leben und an seinen Vollzügen gestaltend teilzuhaben. Artikel 16 des Grundgesetzes spricht in seinem ersten Absatz von dem Recht auf Staatsbürgerschaft und im Satz 1 des zweiten Absatzes vom Verbot der Auslieferung eines Deutschen ins Ausland. Die Asylrechtsreform vom Sommer 1993 hat verschleiert, daß das Asylrecht in diesen Zusammenhang gehört. Für eine Migrationsethik ist dies deswegen wichtig, weil es nicht darum geht, nur (negativ) vor Ausweisung zu schützen, sondern (positiv) darum, im Rahmen der tatsächlichen Möglichkeiten die Asylberechtigten in die Rechts- und Solidargemeinschaft einzubinden. Asyl ist also nicht mit einem einmaligen, problemlosen Rechtsakt zu gewähren, sondern muß gestaltet und errungen werden. Das aber bedeutet, daß das Asylrecht nur im Rahmen einer real existierenden Gesellschaft in Politik umgesetzt werden kann; gleichwohl tritt die Forderung nach der Gewährung von Asyl dieser Gesellschaft als kategorische Forderung entgegen und kann daher nicht abgeschafft werden.

Für eine Migrationsethik greift das Asylrecht aber zu kurz, weil es nur bestimmte Individuen sieht, obwohl viele andere auch betroffen sind. Das Asylrecht greift weiterhin zu kurz, weil es erst die Menschen in den Blick bekommt, die unsere Grenze überschritten haben. Letztlich ist das Asylrecht einem Begriff des Nationalstaats verhaftet, der zwar nach wie vor unentbehrlich ist, aber gerade da an eine Grenze stößt, wo Grenzen überschritten werden. „Innere Angelegenheiten“ einzelner Staaten gibt es heute immer weniger². Migrationsethik muß daher umfassender fragen: Welche Rechte von Individuen und Gruppen werden durch den Vorgang der Migration berührt? Und insbesondere: Wer muß die Lasten von Migration tragen, nicht nur im Ziel-, sondern auch im Herkunftsland?

Globale Verantwortung

Hans Jonas hat darauf aufmerksam gemacht, daß in einer ökonomisch, politisch und ökologisch vernetzten Welt Verantwortung nicht auf die Reparatur angerichteten Schadens begrenzt werden darf, sondern durch den Radius meiner faktischen Macht bestimmt wird, innerhalb dessen mir andere mit eigenen Rechten entgentreten:

„Das ‚für‘ des Verantwortlichseins... liegt außer mir, aber im Wirkungsbereich meiner Macht, auf sie angewiesen oder von ihr bedroht. Ihr setzt es entgegen sein Recht auf Dasein aus dem, was es ist oder sein kann, und nimmt durch den sittlichen Willen die Macht in ihre Pflicht... Das Abhängige in seinem Eigenrecht wird zum Gebietenden, das Mächtige in seiner Ursächlichkeit zum Verpflichteten.“³

Migrationsethik sollte diesen Begriff der Verantwortung mit dem ethischen Anspruch der allgemeinen und kategorisch gebietenden Menschenrechte verbin-

den. Denn dies führt keineswegs zu politisch naiven, irrealen und sich selbst hoffnungslos überfordernden Folgerungen, im Gegenteil: Da es sich um positive Menschenrechte handelt, wird damit der Blick erst geöffnet für den Zusammenhang, in dem eine eventuelle Asylgewährung ebenso zu stehen hat wie jede andere migrationspolitische Maßnahme. Statt dessen die Asylfrage zum Ernstfall der Politik zu stilisieren blendet aus, daß dabei nur ein Randbereich erfaßt wird. Die politische Verantwortung hingegen geht weiter, denn der „Ernstfall illuminiert nicht das ‚eigentlich‘ Politische, er indiziert das Ende der Politik“⁴. Auch die Kirchen dürfen sich daher nicht auf das Thema Asyl beschränken und es von migrationspolitischen Zusammenhängen abkoppeln⁵.

Politische Ethik in der einen Welt

Ethik meint immer beides: was sein soll und wie es möglich ist, daß etwas so wird, wie es sein soll. Während es im Bereich der Individualethik in erster Linie die Handlungen sind, die beurteilt werden, und erst in zweiter Linie die Lebensform bestimmt wird, in deren Rahmen der einzelne gut handelt und lebt, geht es in der politischen Ethik in erster Linie darum, wie Strukturen gestaltet und Ressourcen verteilt werden sollen, die es den einzelnen ermöglichen, gut zu leben. Der Begriff des „guten Lebens“ zielt dabei nicht auf inhaltliche Vorschriften über die Ausgestaltung des individuellen Lebens, sondern auf die Voraussetzungen dafür, daß alle Menschen in einer gerechten Ordnung nach ihrem Gewissen eigenverantwortlich ihr Leben gestalten können. Politische Ethik stellt sich damit natürlich auch die Frage danach, wie gehandelt werden soll: Wie sollten jene Handlungen aussehen, die es allen (betroffenen) Menschen ermöglichen, im obigen Sinn selbstbestimmt zu leben? Damit wendet sich die politische Ethik an jeden Menschen, die oder der durch ihr oder sein Handeln Einfluß auf die Gestaltung gesellschaftlicher und politischer Strukturen nehmen kann. Politische Ethik kann insbesondere eine Handlungsaufforderung für Menschen formulieren, die unterhalb ihrer Möglichkeiten bleiben, an dieser Gestaltung teilzuhaben. In erster Linie geht es aber um zu schaffende Strukturen, um eine gerechte Ordnung.

Politische Ethik hat es mehr als jede andere Ethik mit komplexen Strukturen zu tun, in denen eines das andere bedingt, in denen eines vom anderen abhängt. Kaum eine Handlung kann beurteilt werden, ohne viele andere Handlungen in die Bewertung mit einzubeziehen. In einer Welt, in der die meisten Ressourcen knapp sind, bedeutet dies, daß politische Ethik immer abwägen muß, wie sich das in einem Bereich Verwirklichtbare zu anderen Zielen verhält.

Migrationsethik muß unterscheiden zwischen normativen Leitsätzen (Maximen im kantischen Sinn) und allgemeinen politischen Handlungsregeln, wobei letztere die Leitsätze mit den Möglichkeiten vermitteln. „Die Ethik sucht ein kul-

tur- und situationsinvariant gültiges Kriterium oder Ziel. Menschliches, gerade auch öffentliches Handeln hat die Aufgabe, das Ziel innerhalb von soziokulturellen und situationsspezifischen Bedingungen zu verwirklichen.“⁶ Die Regeln der Verwirklichung müssen unter Berücksichtigung der Gegebenheiten handlungsleitend sein können; die normativen Leitsätze hingegen müssen untereinander konsistent und universalisierbar sein. Die Unterscheidung zwischen Norm und Verwirklichung ist insbesondere dann von erheblicher Bedeutung, wenn bei positiven Geboten wie: Gewähre Asyl! entweder kein Objekt des Gebots angebbar ist, oder wenn die Umstände so sind, daß der Verwirklichung ernsthafte Widerstände entgegenstehen. Um es am Beispiel des Rechts auf Arbeit deutlich zu machen: Wenn die Gewährung durch den Staat dazu führt, daß der Arbeitsmarkt zusammenbricht, ohne daß eine Alternative dazu geschaffen würde, dann ist deutlich, daß der Satz: Du sollst für jeden, der einen Arbeitsplatz nachsucht, einen Arbeitsplatz schaffen! nicht zur Gruppe der normativen Leitsätze gehören kann. Die Norm wäre vielmehr: Politisches Handeln muß zum Ziel haben, Strukturen zu schaffen, in denen der einzelne Mensch so weit als möglich durch eigene Arbeit seinen Lebensunterhalt verdienen kann, oder noch allgemeiner: Achte das Selbstbestimmungsrecht und die Würde jedes einzelnen Menschen! Die politische Handlungsregel könnte dann zum Beispiel eine aktive Arbeitsmarktpolitik formulieren.

Es ist wichtig zu sehen, daß das normativ-politische Gewicht von positiven Menschenrechten in Leitsätzen formuliert wird. Umstände, die eine volle Verwirklichung der Leitsätze unmöglich machen, entwerten sie nicht. Vielmehr entsteht gerade dadurch die nie abschließbare Verpflichtung, in immer neuen Versuchen, im Blick auf die konkrete Wirklichkeit die Normen zur Grundlage von Politikgestaltung zu machen. Dabei heißt die Hauptgefahr Besitzstandswahrung, da es immer leicht ist, sich auf Sachzwänge und scheinbar eherne Gegebenheiten zu berufen, um normativer Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Asylrecht und Migrationsethik

Migration geschieht immer unter der Rücksicht der Verbesserung von Lebenschancen. Wer seine Heimat verläßt, tut dies nie ohne Grund, und zwar nie ohne gewichtigen Grund. Unbegründete Flucht gibt es nicht. Wohl aber gibt es vielerlei Gründe, die sich alle im Rahmen von Verbesserung der Lebenschancen beschreiben lassen. Dies beginnt bei der Verbesserung der Überlebenschancen und geht bis hin zur Absicherung der ökonomischen Zukunft der Nachkommen-schaft. Wichtig ist, daß alle Gründe als berechtigt aufgefaßt werden können (und müssen), ohne daß damit immer bereits eine hinreichende ethische Begründung dafür gegeben wäre, Migration zuzulassen oder zu fördern.

Asylrecht ist individuelles Menschenrecht; für eine Migrationsethik reicht es

aber nicht hin. Zwar läßt das Verbot der Verletzung der Menschenwürde eine Unterscheidung nach mehr oder weniger nicht zu, ohne daß das Recht gleichzeitig ausgehöhlt und politisch instrumentalisierbar würde. Beim Asylrecht relativiert die faktische Rechtsprechung jedoch, indem sie den Verfolgten im Kontext seiner Gesellschaft sieht; man habe Maßnahmen des Staates hinzunehmen, die nicht „über das hinausgehen, was die Bewohner des Heimatstaates aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben“⁷. Das hieße aber, daß Menschenrechtsverletzungen weniger schlimm wären, wenn sie „allgemein hinzunehmen“ sind.

Die Diskussion muß weg von einer ausschließlichen Asyl- und Menschenrechtsdebatte hin zu einer Debatte um die Ethik der Migrationspolitik. Migration muß als Vorgabe und Aufgabe von Politik begriffen werden. Daher ist der erste und unumgängliche Schritt, eine Bilanz aufzustellen, die die praktischen Folgen einer Migrationsbewegung umfassend in den Blick nimmt. Damit ist keineswegs ausgeschlossen, daß die unmittelbare Bedrohung eines politisch Verfolgten ausschlaggebendes Gewicht erhält; es ist aber die Sicht überwunden, die nur auf das Individuum schaut und Ursachen, Begleiterscheinungen und Folgen außer acht läßt. Es wird zu untersuchen sein, welche Folgen Migration in der Praxis hat, um sehen zu können, welches ethische Gewicht die einzelnen Folgen für eine politische Entscheidung haben können und sollen.

Darf man die Frage stellen: Wer hat welche Vorteile zu erwarten und wer hat welche Nachteile in Kauf zu nehmen, wenn Menschen ihre Heimat verlassen? Die Vor- und Nachteile werden sich nie gegeneinander aufrechnen lassen; weil sie allzu verschiedenartig sind: Kann man die Rettung eines Menschenlebens vor dem Folttertod in einer Diktatur mit Einbußen im Lebensstandard in einem Wohlfahrtsstaat „verrechnen“? Sicher nicht. Tatsächlich geschieht aber etwas Vergleichbares, wenn die politische Entscheidung gefällt wird, nur einen bestimmten Anteil des Staatshaushalts für medizinische Hilfe oder Nahrungsmittel in anderen Ländern bereitzustellen, obwohl man ausrechnen kann, wieviel Geld nötig wäre, um mehr Menschenleben zu retten. Daß dieser Zusammenhang verdrängt wird, ändert nichts daran, daß er existiert. Zudem gibt es ja immer auch verschiedene, einander nicht immer, aber manchmal ausschließende Handlungsoptionen, die mit verschiedenen Gewichtungen gleiche oder ähnliche Normen zur Grundlage haben können. Gerade deswegen ist eine umfassende Darstellung der entstehenden Vorteile und Nachteile einer bestimmten Politik ethische Aufklärung.

Auswirkungen: Nutzen und Kosten von Migration

Menschen wandern allein und in (zumeist kleinen) Gruppen. Sie tun dies, weil sie sich davon Vorteile – wie gesagt: bis hin zum nackten Überleben – versprechen.

Die Auswanderung kann dabei durch ökonomische, ökologische, gewaltsame Umstände motiviert sein (push-Faktoren), wobei zunächst einmal unerheblich ist, ob etwa eine dramatische Verschlechterung der ökologischen oder ökonomischen Lebensbedingungen durch natürliche Entwicklungen (z.B. einen Vulkanausbruch) verursacht wurde, durch politisch in Kauf genommene Umweltverschmutzung oder durch gezielte Benachteiligung ethnisch bestimmter Regionen durch die Zentralregierung. Immer beeinflussen die Auswanderer durch ihre Entscheidung nicht nur ihre eigenen Lebenschancen, sondern gleichermaßen die der Restbevölkerung im Herkunftsland und im Zielland der Wanderung; dabei sind hier wie dort verschiedene Schichten verschieden betroffen.

Die Migranten selbst erwarten sich Vorteile, sonst würden sie nicht auswandern; ob sich ihre Erwartung erfüllt, steht auf einem anderen Blatt. Aber die Situation der anderen Mitglieder ihrer ethnischen, religiösen oder politischen Herkunftsgemeinschaft dürfte sich verschlechtern, da sich ihre Minderheitenposition verstärkt. Wenn die Migranten aus wirtschaftlich schwachen Schichten stammen, wird sich die Situation anderer einfacher Arbeiter oder Arbeitsloser verbessern, da sich der Druck auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt mildert, wohingegen sich die Besitzer von Kapital und Boden schlechter stellen, da die Grenzproduktivität der Faktoren Kapital und Boden sinkt und die Löhne tendenziell steigen werden⁸. Das Herkunftsland insgesamt verliert Menschen, in deren Ausbildung investiert wurde, gewinnt aber unter Umständen an politischer Stabilität; hinzu kommen häufig Zahlungen der Ausgewanderten an zurückgebliebene Angehörige: auch dies ein Plus.

Im Einwanderungsland wirkt sich die Migration fast spiegelverkehrt aus. Die eigentlich Leidtragenden sind die unteren gesellschaftlichen Schichten, mit denen die Zugewanderten um Arbeitsplätze und Wohnraum konkurrieren; Lohnsteigerungen sind in der Folge schwerer zu erreichen. Auch sind es diese Schichten, deren kultureller Lebensraum unmittelbar und – aus ihrer Sicht – negativ beeinflusst wird. „Die Unterschichtsmassen, die jetzt als Rassisten diskreditiert werden, teilen mit den Fremden Wohnhäuser, Arbeitsplätze, soziale Hilfen, Kindergärten, Schulen und Spielplätze; sie rivalisieren mit Ausländern um diese Plätze, und im Unterschied zu der von den darüberschwebenden Schichten behaupteten natürlichen Harmonie treten dabei Schwierigkeiten auf.“⁹ Besonders berücksichtigt werden muß die Gruppe der früheren Einwanderer. Sie stehen mit den „Neuen“ ebenfalls in Konkurrenz um Arbeitsplätze, Wohnungen etc. und sehen sich zudem einer sinkenden Akzeptanz durch die alteingesessene Bevölkerung gegenüber. Das Übergreifen der Gewalt gegen Asylbewerber in Deutschland auf die lang ansässigen Türken ist nur die brutale Oberfläche einer durch die zunehmende Migration sich verschlechternden Lage der älteren Zuwanderergruppen. Die Gesamtgesellschaft im Zielland wird sowohl Kosten als auch Nutzen der Zuwanderung verzeichnen können: Es entstehen zusätzliche Kosten für die Bereit-

stellung öffentlicher Güter (Schulen, Infrastruktur etc.) und es ist ein Verlust an politischer oder kultureller Homogenität zu befürchten und damit immer auch Instabilität. Besondere ethische Probleme treten in modernen Sozialstaaten auf, in denen Zuwanderer unmittelbar Ansprüche an die Solidargemeinschaft erheben können¹⁰. Positiv kann hingegen der Gewinn an kultureller Vielfalt und Kreativität gewertet werden. Hinzu kommt eine Steigerung des Bruttosozialprodukts: Unter gewissen Annahmen lassen sich im Modell als Auswirkung der 1,4 Millionen Zuwanderer des Jahres 1992 eine Steigerung des deutschen Bruttosozialprodukts um sechs Prozent, eine Steigerung der Unternehmenseinkünfte um zehn Prozent und der Arbeitnehmerinkommen um fünf Prozent berechnen¹¹.

Die Aufstellung läßt keine abschließende Bewertung zu. Die Abwägung der „Nachteile“ der Bevölkerung im Einwanderungsland, in einer kulturell unübersichtlichen Welt leben zu müssen, gegen den „Vorteil“ eines politischen Flüchtlings, sein Leben vor Folter und Tod zu retten, zeigt, daß hier mit ungleichen Gewichten gerechnet werden muß. Deutlich ist nur, daß es ethisch unzulässig wäre, das Migrationsproblem auf die Situation des Migranten zu beschränken. Bisher dürfte insbesondere die Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Herkunftsland zu wenig berücksichtigt worden sein. Das Beispiel der aus der ehemaligen UdSSR auswandernden deutschsprachigen Minderheit macht dies deutlich: Hauptleidtragende sind die zur Auswanderung nicht oder nicht mehr Fähigen.

Die Aufstellung von Kosten und Nutzen von Migration ist nicht das Ergebnis, sondern der empirische Ausgangspunkt einer Migrationsethik. In ihre Fragestellung und in die Ergebnisse muß die Kompetenz der Wirtschaftswissenschaft, politischen Wissenschaft und Soziologie ebenso eingehen wie eine klare Option, die solche Menschen vorrangig berücksichtigt, die sich aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung nicht selbst Gehör verschaffen können.

Migration aus globaler Perspektive

Die bisherige Betrachtung hat die gewachsenen politischen und kulturellen Räume, zwischen denen Migration stattfindet, nur am Rand wahrgenommen. Gäbe es zwischen diesen keine Grenzen, gäbe es kein gravierendes Problem der politischen Ethik; man könnte es natürlichen Entwicklungen überlassen, wo sich wie viele Personen ansiedeln. Ohne Aufwand politischer Ethik würde es genügen, zu untersuchen, an welchem Punkt die bei fiskalischen und ökonomischen Ungleichverteilungen auftretenden Wanderungen die verschiedenen Regionen so einander angleichen, daß ein neues stabiles Gleichgewicht entsteht¹². Tatsächlich gibt es aber nicht nur ökonomische Unterschiede, sondern kulturelle und politische Grenzen.

Der Staat ist eine Erfindung des Menschen; das Volk im ethnischen Sinn ist nur

um einiges weniger ein Kunstprodukt kultureller Entwicklung. Von daher kann es so etwas wie ein angestammtes Recht auf einen bestimmten Siedlungsraum nicht geben. Dieses Recht ist immer historisch geworden und hat sein Gewicht nicht durch irgendwelche Blutsbande, sondern durch die politische Stabilität, die es gewährt. Aber gerade weil feste Grenzen Sicherheit gewähren, haben sie immer die Vermutung der Legitimität für sich. Diese Zusammenhänge können an den polnischen Ost- und Westgrenzen deutlich studiert werden. Auf der anderen Seite gibt es aber sehr wohl eine Beziehung der Menschheit zum Planeten Erde, auf deren Grundlage die Verteilung von Siedlungsraum Kriterien der Gerechtigkeit unterworfen sein kann und muß.

Die politische Gestaltung des Lebensraums Erde obliegt den Staaten. Zunächst existiert eine direkte Verpflichtung der geographisch betroffenen Staaten, das Recht der Menschen auf Lebensraum zu sichern, dann aber auch eine indirekte Verpflichtung der Staatengemeinschaft. Dies setzt ein Recht auf die angestammte Heimat voraus; dazu müßte man das „Recht zum Verbleib im eigenen Land zu einem Kernelement des internationalen Zusammenlebens machen... Die Völkergemeinschaft muß das ‚Recht zu bleiben‘ als eine wichtige logische Entsprechung zum ‚Recht wegzugehen‘ durchsetzen“.¹³ Zunächst müssen Möglichkeiten gesucht werden, Menschen in ihrer direkten Heimat zu schützen; sind sie einmal auf der Wanderung, geht es darum, daß diese Menschen in dem geographischen Raum Aufnahme finden, in dem sie sind. Gerade dann, wenn solche Migration zwar in einigen bestimmten Weltgegenden auftritt, dennoch aber globale Ursachen der Wanderung anzunehmen sind (ökologische Gründe, Gründe aus kolonialen Spätfolgen, Ungleichgewichte im Welthandel), hat das Land, das die unmittelbaren Folgen zu tragen hat, ein Anrecht auf die Solidarität der reichen Länder. Bei der Bestimmung des Umfangs der Verpflichtung der Industriestaaten muß das oben beschriebene Prinzip Verantwortung im Sinn von Hans Jonas zugrunde gelegt werden. Durch ihre faktische Überlegenheit auf wirtschaftlichem und militärischem Gebiet, aber auch durch die höhere politische Stabilität demokratischer und gefestigter Gesellschaften entsteht eine Verantwortung, die sich nicht anders ausspricht als: Wenn du es nicht tust, wer dann?

Migration aus nationaler Perspektive

Migrationspolitik aus nationaler Perspektive zu diskutieren, ist immer eine heikle Sache. Ausgewogene Argumentationen fallen schwer, wo mit Themen wie Asyl und Ausländerwahlrecht Wahlkampf gemacht wird. Natürlich gibt es objektive Grenzen für die Fähigkeit zur Übernahme der aus den globalen Migrationsströmen entstehenden Verantwortung. Andererseits dient der Hinweis auf diese Grenzen allzu leicht der Verteidigung von Besitzständen. Jede Diskussion um die

Armut der Armen in der Welt bedroht über kurz oder lang die Illusion der Legitimität des Reichtums der Reichen in den Industriestaaten. Daher müssen diese Zusammenhänge benannt werden. Dann wird sich vielleicht herausstellen, daß manche ausländerfeindliche Parole weit weniger populär ist, als ihre Verkünder annehmen. Man unterschätzt leicht, wie sehr die Forderung nach Gerechtigkeit individuelle Vorteile überwiegen kann und gesellschaftliche Kräfte freisetzt. Die Geschichte der sozialen Bewegungen legt davon beredtes Zeugnis ab. Entscheidend ist nur, daß der Gerechtigkeitsmaßstab sichtbar wird und auch vor nationalen Verteilungsfragen nicht haltmacht.

Migrationsethik handelt in doppelter Rücksicht von Ressourcenverteilung: Einerseits und in erster Linie, weil sie Migration als Folge ungleich verteilter Chancen ansieht. Da sie das (positive) Menschenrecht auf Heimat für alle Menschen zum Maßstab der Politik erhebt, darf sie nicht zulassen, daß ein kleiner Teil der Menschheit die materiellen und ökologischen Ressourcen des Restes der Welt und kommender Generationen verbraucht. Andererseits – und immer nur als Notlösung, wenn Migration faktisch stattgefunden hat – fordert die Migrationsethik, nationale Verteilungsschlüssel unter den neuen Bedingungen neu zu definieren, damit nicht die am unteren Ende der sozialen Skala die Hauptlast zu tragen haben. Globale und nationale Verteilungskonflikte hängen zusammen.

Das weitaus heiklere Problem aber sind die kulturellen Folgen einer Einwanderungspolitik. Alle Umfragen der letzten Zeit sprechen eine deutliche Sprache, wonach die Bürger der Bundesrepublik Deutschland ein insgesamt positives Verhältnis zu den im Zug der Arbeitsmigration eingewanderten Personen zum Ausdruck bringen; gleichzeitig ist eine tiefe Sorge darüber vorhanden, ob eine weitere Migration die kulturelle Verfassung der Republik nicht in einem Maß verändert, daß dies für die Einheimischen einem unerträglichen Verlust an Heimat gleichkommt. Diese Sorgen sind ernst zu nehmen, auch wenn die Begriffe Heimat, Überfremdung, Identität und Homogenität entschieden der sozialphilosophischen Klärung bedürfen. Gerade die deutsche Tradition hat hier vermischt, was sorgfältig getrennt werden muß.

Der Staat ist nicht dazu da, dem Bürger Sinnerfüllung und Geborgenheit zu vermitteln¹⁴. Seine Aufgabe ist funktional: Recht zu setzen und durchzusetzen. Wer zu einem Staatsvolk gehören kann, ist daher nicht in emotionalen, sondern rechtlichen Begriffen zu klären. Zur Gesellschaft gehören die Bürger in einem Staat; auch dies ist also rechtlich zu bestimmen. Eine Vergemeinschaftung der Gesellschaft wäre eine Überfrachtung des Staates mit emotionalen Anforderungen. Andererseits muß es aber Räume geben, in denen eine höhere Verbindlichkeit normativer und emotionaler Art entfaltet werden kann, als dies in der bürgerlichen Gesellschaft nötig und möglich ist. Hier hat der Mensch im engeren Sinn Heimat und hier kann er wesentliche Elemente seiner kulturellen und sozialen Identität ausbilden: in Familien, Kirchen, Gruppen, sozialen Bewegungen.

Erst in einem zweiten Schritt hat dies nationale gesellschaftliche Auswirkungen. Eine politische Gesellschaft ist keine (Volks-)Gemeinschaft, aber auch nicht einfach nur die Summe der zufällig derselben Verfassungsordnung unterstehenden Individuen. Jede Gesellschaft hat unterhalb der Ebene dessen, was politischer Steuerung unterliegt, Elemente normativer und kultureller Identität, die ihren Zusammenhalt ermöglichen.

Entlang welcher Linien die Maserung dieser kulturell-normativen Tiefenstruktur der Gesellschaft verläuft, ist eine diffizile Frage der Soziologie; wieweit die Linien entlang sozialer Schichtungen und Prägungen verlaufen und wieweit sie durch religiöse und religiös-säkularisierte Prägungen bestimmt sind, ist oft nur schwer zu bestimmen. Die religiöse Tradition dürfte die politische Kultur Deutschlands ebenso sehr nachhaltig geprägt haben wie der Kampf der Arbeiterschaft und ihrer Gewerkschaften um gesellschaftliche Anerkennung. Aus diesen historischen Determinanten bildet sich ein homogener Kern gesellschaftlicher Normen, der sich in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Blick auf die im Grundgesetz verankerten Grundrechte und den demokratischen Staatsaufbau bestimmen läßt. In diesem Sinn wäre dann auch die Habermassche Variante des Verfassungspatriotismus zu verorten¹⁵. Um diesen normativ gefaßten Kern des kulturellen Selbstverständnisses der Nation legen sich einer Zwiebel gleich Schichten kultureller Identität, die zu aller Zeit Veränderungen unterworfen waren und sind, auch wenn dies so wenig wahrnehmbar wäre wie das Wachsen eines Baumes. Diese Veränderung kennt und kannte zu aller Zeit auch Brüche, die die Gesellschaft aber in dem Maß, in dem sie sich ihrer letzten Identität gewiß ist, aushalten kann. Eine Gesellschaft, die sich solchen Veränderungen nicht aussetzt, setzt sich statt dessen der Gefahr einer kulturellen Implosion aus.

Die Bestimmung des Kerns kultureller Identität ist ohne normative Entscheidung nicht möglich. Es mutet schon merkwürdig an, daß die Errichtung eines Minarets als Bedrohung der abendländischen Kultur interpretiert wird, wenn gleichzeitig neben der sich leerenden Kirche den Banken und Museen neuheidnische Glastempel errichtet werden. Welche kulturellen Werte beansprucht eine Gesellschaft, die Altersheime als Zerstörung der Homogenität und Vernichtung der Lebensqualität in Wohngebieten empfindet? Gerade dies macht deutlich, daß die normative Eingrenzung des Homogenitätsideals eine gesellschaftlich-kulturelle Aufgabe ist, den Schwachen der Gesellschaft zum Recht zu verhelfen.

Ansätze für die politische Praxis¹⁶

Fünf Ansätze für eine politische Antwort auf die weltweite Migration und den Zuwanderungsdruck in Deutschland sollen abschließend kurz skizziert werden.

Mut zur Wirklichkeit: Jede Migrationspolitik muß die Einwanderung, die statt-

gefunden hat, zur Kenntnis nehmen. Die politische und rechtliche Situation dieser Menschen muß aktiv verbessert werden. Dies beginnt bei umfassenden Integrationsprogrammen und geht bis dahin, die bisherigen Blockaden bei der Einbürgerungsfrage zu überwinden. Zum Teil ist letzteres eine Aufgabe des Staats- und Völkerrechts: allfällige Konsequenzen aus historischen Entwicklungen zu ziehen. Das klassische Denken in Kategorien von säuberlich voneinander getrennten Staaten und zuordenbaren Personen greift nicht mehr. Statt dessen könnte der Gehalt des alten Staatsbürgerbegriffs auf verschiedene Rechtsfiguren verteilt werden: Auf den durch Geburt vermittelten Kern des Staatsbürgerrechts, auf die durch den Aufenthalt festgelegten kommunalen Bürgerrechte und auf die durch die individuelle Biographie bestimmten Ansprüche gegenüber einer oder mehreren Solidargemeinschaften.

Mut zur Gerechtigkeit: Das alles geht aber nur, wenn sowohl die nationalen als auch die globalen Wohlstandsfestungen hinterfragt werden. Dabei geht es um die Einleitung einer Konsumrevolution nach unten und nicht um Verhandlungsmasse aus dem Überschuß. Die Prinzipien der Marktwirtschaft sind vielleicht zur Einleitung einer solchen Revolution bestens geeignet, weil ein wirklich freier Welthandel mehr Gerechtigkeit verbürgt als die gegenwärtige Mischung aus exportförderndem Entwicklungshilfeeat und Protektionismus. Der direkte Einsatz materieller Ressourcen hingegen ist dort gefordert, wo Länder unsere Unterstützung brauchen, die die unmittelbaren Folgen von Migration zu tragen haben.

Mut zur Ehrlichkeit: Da gegenwärtig der gesamte Einwanderungsdruck auf die verbliebene Schleuse des Asylrechts stößt, hat die verfahrensmäßige Eingrenzung zur faktischen Aufhebung des Asylrechts geführt. Eine Verlagerung der Diskussion vom Asylrecht auf ein globales Recht auf gesicherten Lebensraum schiene dann sinnvoll, wenn Hoffnung besteht, daß das normativ-politische Gewicht, das das Asylrecht ursprünglich im Grundgesetz hatte, gewahrt werden könnte.

Mut zur Phantasie: Es ist keineswegs ausgeschlossen, daß Migration nicht unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller Belange sinnvoll und steuerbar ist. Das Asylrecht könnte sicher entlastet werden, wenn als strenge Alternative zum Asylantrag lukrative Formen der Arbeitsmigration erscheinen. So wäre zeitlich fest begrenzte Arbeitsmigration bei gleichzeitigem Qualifikationsangebot ein Instrument, das sowohl nationalen Interessen als auch den Interessen der Migranten und ihrer Heimatländer gerecht werden könnte¹⁷.

Mut zur Zukunft: Die aus nationaler Perspektive größte Gefahr der Diskussion um Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland besteht darin, daß sich Deutschland oder Westeuropa von der kulturellen Dynamik abschneidet, die die jungen Völker verbürgen. Gerade wenn der Kern der europäischen Identität in ihrer christlichen Tradition begründet ist, würde eine Abschottung uns um das Wertvollste bringen, was wir haben. Die Migrationspolitik muß allerdings Sorge dafür tragen, daß diese Dynamik nicht auf Kosten derer geht, die ohnehin zu den

Benachteiligten gehören, sei es, weil sie nicht die Mittel zur Auswanderung aufbringen, sei es, weil sie als unteres Drittel im Einwanderungsland die Hauptlast sozialer Spannungen zu tragen haben.

ANMERKUNGEN

- ¹ Das Manifest der 60. Dtl. u. d. Einwanderung, hg. v. K. J. Bade (München 1994).
- ² „Schon wegen der Folgen für uns selbst... handelt es sich nicht um eine sogenannte innere Angelegenheit dieser Staaten“ (H. Kohl, in: Bull. d. Bundesreg. 85, 1993, 970).
- ³ H. Jonas, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für d. technol. Zivilisation (Frankfurt ⁵1984) 174 f.
- ⁴ B. Guggenberger, C. Offe, Politik aus d. Basis. Herausforderung d. Parlament. Mehrheitsdemokratie, in: Aus Pol. u. Zeitgesch. B 47 (1983) 9.
- ⁵ Für die pol. Ethik untauglich u. ekklesiolog. fragwürdig ist daher d. Versuch, in d. Trad. v. W. Benjamin zu arbeiten, wie dies R. Krockauer versucht (Kirche als Asylbewegung. Diakonische Kirchenbildung am Ort d. Flüchtlinge, Stuttgart 1993).
- ⁶ O. Höffe, Strategien d. Humanität. Zur Ethik öffentl. Entscheidungsprozesse (Frankfurt 1985) 136.
- ⁷ BVerfGE 54 (1981) 357.
- ⁸ H. J. Vosgerau in: FAZ 261 (9. 11. 1991) 13.
- ⁹ S. Tönnies, Das Asyl u. d. Wähler, in: Die Neue Ges. 39 (1992) 734.
- ¹⁰ H. Afheldt, Sozialstaat u. Zuwanderung, in: Aus Pol. u. Zeitgesch. B 7 (1993) 3–15.
- ¹¹ A. Gieseck, U. Heilemann, H. D. v. Loeffelholz, Wirtschafts- und sozialpol. Aspekte d. Zuwanderung in d. Bundesrepublik, in: Aus Pol. u. Zeitgesch. B 7 (1993) 39; R. Tichy, Ausländer rein (München ²1990); M. Miegel, Die Zukunft v. Bevölkerung u. Wirtschaft in Dtl., in: Das Manifest d. 60, 30–34, 118–132.
- ¹² R. W. Boadway, Public Sector Economics (Boston ²1984) 507–511; M. V. Pauly, Income redistribution as a local public good, in: J. of Public Economics, H. 2 (1973) 35–58.
- ¹³ Kohl 970.
- ¹⁴ Immer noch wegweisend: H. Plessner, Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik d. soz. Radikalismus (1924), in: Ges. Schr. V (Frankfurt 1981) 7–133.
- ¹⁵ J. Habermas, Die Festung Europa u. d. neue Dtl., in: Die Zeit 22 (28. 5. 1993) 3; J. Gebhardt, Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept d. Nation, in: Aus Pol. u. Zeitgesch. B 14 (1993) 29–37.
- ¹⁶ Ansätze für die Einwanderungspolitik in: Manifest d. 60.
- ¹⁷ K. J. Bade, Weitsichtige Migrationspol. muß d. Fluchtursachen bekämpfen, in: Das Parl. 2/3 (8./15. 1. 1993) 3.