

Deutschland und Migration – 50 Jahre Türken in Deutschland

Präsident des Präsidiums für Auslandstürken und Verwandte Volksgruppen

2. November 2011, Mittwoch, 09:30 – 11:00

4. Sitzung Saal A

Politik und Migration

Sitzungsleitung: Dr. Mustafa Ünal

Referenten: Prof. Dr. Hans Köchler
Prof. Dr. Ruud Koopmans
Prof. Dr. Bülent Çiçekli
Prof. Dr. Mazhar Fuat Bağlı

Prof. Dr. Hans Köchler:

Herr Vorsitzender Dr. Ünal, meine Damen und Herren! Ich habe eine Präsentation unter dem Titel „Migration – Integration – Partizipation“ vorbereitet. Weil die Zeit doch sehr kurz ist, werde ich von den Unterlagen weitgehend abweichen und kurz zu zwei Aspekten Stellung nehmen. Zuerst möchte ich über die Frage der Staatsdoktrin sprechen. Integration ist bis zum heutigen Tage ein politisch äußerst kontroversielles Thema. Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern überall in Europa ist Integration zum Wahlkampfthema geworden. Deshalb scheint es mir sinnvoll, dass man sich zunächst mit den Ursachen dieser Kontroversen beschäftigt. Diese hängen meines Erachtens direkt mit dem Staatsverständnis beziehungsweise mit der jeweiligen Staatsdoktrin zusammen. Ich habe diesbezüglich schon vor mehr als eineinhalb Jahrzehnten (1993) einen Paradigmenwechsel vorgeschlagen, den ich später noch kurz erläutern werde. Zweitens möchte ich auf den außenpolitischen Aspekt der Integration eingehen – natürlich immer bezogen auf die Situation der türkischen Menschen hier in Deutschland. Ich tue dies – als Österreicher – aus der Perspektive des Nachbarn. Was die sozialen Gegebenheiten betrifft, so ist die Situation in unserem Lande mit der in Deutschland durchaus vergleichbar. Unterschiede gibt es allerdings im rechtlichen Bereich.

Zunächst aber beschäftige ich mich mit dem Problem der Staatsverständnisses. Soweit ich es sehe, ist die Integration der türkeistämmigen Einwanderer – genauso wie in anderen deutschsprachigen Ländern – nicht zuletzt durch eine traditionell starke Akzentsetzung in Richtung Assimilation verzögert worden. Man könnte es kurz und bündig so formulieren: Man

sprach von Integration, meinte aber in Wirklichkeit zumeist Assimilation, nämlich “Angleichung” an die soziokulturellen Normen des Gastlandes unter weitgehender, möglicherweise sogar vollständiger Preisgabe der eigenen kulturellen Identität. Diesbezüglich ist es, was die deutsche politische Kultur betrifft, ganz aufschlussreich, wenn man sich den Diskurs in der Anfangszeit der türkischen Einwanderung nach Deutschland vergegenwärtigt. Ich habe bereits im Jahre 1973 an der Universität in Innsbruck ein erstes Symposium über “Arbeitskräftefluktuation” veranstaltet, zu dem ich auch den Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Dr. Hanns Martin Schleyer, und – als Eröffnungsredner – den Präsidenten der deutschen Bundesanstalt für Arbeit, Josef Stingl, eingeladen hatte. Im Zuge der Recherchen für die heutige Tagung habe ich den Text seiner auf der Innsbrucker Tagung am 12. Oktober 1973 gehaltenen Rede aus unserem Archiv ausgehoben. Ich möchte daraus einige wenige Sätze zitieren, die ein bezeichnendes Licht auf die seinerzeitige staatspolitische Auffassung in Deutschland werfen und uns helfen können, die heutige Problematik besser zu verstehen. Präsident Stingl sagte unter anderem: „Wesentliches Merkmal der Ausländerbeschäftigung scheint mir zu sein, dass die ausländischen Arbeitnehmer familiär, kulturell, religiös und sozial in ihrer Heimat verwurzelt bleiben und sie nur auf Zeit verlassen, um sich in einem Wirtschaftsraum, der bessere Einkommensmöglichkeiten bietet, die Voraussetzungen für den Aufbau einer Existenz in der Heimat zu schaffen.“ In dieser Aussage drückt sich die damalige deutsche Haltung zur Einwanderung aus, die zunächst auch von der türkischen Seite geteilt wurde. Gemäss dieser Auffassung hat der Präsident der deutschen Bundesanstalt für Arbeit vorgeschlagen, den Begriff “ausländische Arbeitnehmer” zu präzisieren und generell von “ausländischen Arbeitnehmern auf Zeit” zu sprechen. Das hat sich inzwischen grundsätzlich geändert und darüber ist auf der hiesigen Tagung schon ausführlich gesprochen worden. Ich möchte die diesbezüglichen Ausführungen in der gestrigen Sitzung hier nicht wiederholen. Im staatsrechtlichen Kontext ist interessant, wie der seinerzeitige oberste Vertreter der deutschen Arbeitsmarktverwaltung seine Grundsatzposition zur Stellung der “Arbeitnehmer auf Zeit” im einzelnen dargelegt hat. Unter Bezugnahme auf die Leitlinien zur Ausländerbeschäftigung, mit denen die deutsche Bundesregierung 1972 den Status der “Gastarbeiter” in Deutschland rechtlich klären wollte, meinte Stingl, es hätten sich zwei Extrempositionen herauskristallisiert, nämlich einerseits diejenige der Integration und andererseits, als Gegenposition, diejenige der Rotation. Und dann fügte er etwas hinzu, was mir für die gegenwärtige Situation besonders aufschlussreich zu sein scheint – und damit schließe ich diese historische Reminiszenz an die Innsbrucker Tagung auch schon ab: “Einbürgerung [die er mit Integration gleichsetzte] würde gleichermaßen Entwurzelung aus dem Herkommen und eine

umfassende Eingliederung im Sinne einer – das ist ein unschönes, aber treffendes Wort – Umerziehung bedeuten.“ Er verwies zudem darauf, dass damit auch “die Herkunftsländer nicht einverstanden wären”. Das Stingls seinerzeitigen Äußerungen zugrundeliegende Verständnis von “Integration” ist auch der springende Punkt, was das gegenwärtige Staatsverständnis betrifft. Wenn man bedenkt, wie Deutschland – laut dem Nationalen Integrationsplan von 2007 – sich selbst definiert, nämlich als “europäisch gewachsene Kulturnation”, dann fällt auf, dass hier – ähnlich wie in vielen anderen, wenngleich nicht allen Staaten – die Begriffe Staat und Nation sehr eng verknüpft beziehungsweise geradezu vermengt werden. In der obigen Formulierung wird der Begriff des Staates (Deutschland) unmittelbar mit dem Begriff der Nation (und zwar konkret als “Kulturnation”) verbunden. Sollte dies so etwas wie ein informeller Ausdruck der deutschen Staatsdoktrin oder des heutigen staatlichen Selbstverständnisses Deutschlands sein – was die Formulierungen des “Nationalen Integrationsplanes” durchaus nahelegen –, dann kann Integration, das heißt die Einbeziehung von zugewanderten Menschen als Bürger, letztlich nur bedeuten, dass diese voll in diese deutsche Kulturnation “eingegliedert” werden. Unter diesen Voraussetzungen sind die seinerzeitigen Bedenken von Präsident Stingl – dass dies Umerziehung und deshalb in menschenrechtlicher Hinsicht nicht akzeptabel wäre – durchaus verständlich. Die Vermengung von Nation und Staat dürfte auch der Grund dafür sein, warum in der laufenden Debatte die Menschen sich zumeist des Umstandes nicht bewusst sind, dass, wenn Integration eingemahnt wird, letztlich Assimilation erwartet wird. Wenn der Staat gewissermaßen deckungsgleich ist mit der deutschen Kulturnation, bedeutet dies natürlich, dass ein Angehöriger z. B. der türkischen Nation, verstanden im Sinne der türkischen Kulturnation, sich sozusagen “eindeutschen” lassen müsste – ein Ansinnen, das selbstverständlich im Widerspruch zu den Menschenrechten stünde. Dies wäre nämlich erzwungene Assimilation, also Preisgabe der eigenen kulturellen Identität. Deshalb scheint mir der Vorschlag, den ich, wie gesagt, bereits 1993 anlässlich einer gemeinsamen Tagung der Stanford-Universität und der Universität Bologna in die Debatte eingebracht habe, wieder aktuell. Ich habe damals eine Art begrifflicher “Entkoppelung” im Hinblick auf die Staatsdoktrin angeregt, nämlich dass man die Begriffe “Staat” und “Nation” präzise trennen möge. Ich bin weiters auch der Meinung, dass es für ein modernes Staatswesen in dieser viel kommentierten Ära der sogenannten “Globalisierung” angemessener ist, von “Gemeinschaft der Bürger” statt von “Nation” zu sprechen. Wenn man diese begriffliche Umstellung (beziehungsweise Anpassung an die modernen Realitäten) vornimmt, hat man, was den rechtlichen Status der (Staats)bürger betrifft, überhaupt kein Problem damit, wenn diese auch Angehörige von anderen Kulturnationen sind und somit andere kulturelle Identitäten repräsentieren. Man hat dann auch kein doktrinäres Problem mit den

Prinzipien der multikulturellen Gesellschaft. Wenn man jedoch Staat und Kulturnation untrennbar verknüpft, dann bedeutet dies, dass man alle Menschen, die im jeweiligen Staat als Bürger mit gleichen Rechten leben wollen, in eine Art Zwangsjacke steckt. Diese unterschwellige Intention drückt sich auch in dem gestern bereits von einer amerikanischen Referentin kritisch thematisierten Begriff einer sogenannten "Leitkultur" aus. Eine sich an dieser orientierende Politik bedeutet in letzter Konsequenz eine Art "Streamlining" in Richtung auf ein von vom Staat im Namen der Mehrheitsgesellschaft vorgegebenes Kultur- und Lebensmodell. Der Begriff "Leitkultur" hat nur im Zusammenhang mit einer solchen einheitlichen Vorgabe eine angebbare Bedeutung. Nach meiner Auffassung ist eine statische Gleichsetzung von "Staat" und "Kulturnation" überdies nicht mit den Grundsätzen vereinbar, zu deren Beachtung sich alle europäischen Staaten im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet haben. Im Hinblick darauf wäre es wohl besser, würde man sich in Deutschland auf die Staatsphilosophie der Aufklärung besinnen, und insbesondere auf das, was Immanuel Kant in seiner Abhandlung "Zum ewigen Frieden" über das republikanische Staatsmodell und darüber, was Repräsentation im Rahmen des Republikanismus bedeutet, geschrieben hat. Von besonderer Bedeutung ist auch Kants Auffassung vom Menschen als einem souveränen, autonomen Subjekt (im Unterschied zu einem bloßen Objekt), dessen Status und Würde unabhängig ist von seiner jeweiligen kulturellen bzw. religiösen Identität. Deren Verwirklichung ist vielmehr ein unveräußerliches Recht, das aus der Autonomie des Menschen resultiert.

Angesichts der in Europa neuerdings sehr kontroversiell geführten Debatte um Sinn und Chancen der „multikulturellen Gesellschaft“ ist eine Klärung der Frage, wie die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Daueraufenthaltes mit der Bewahrung der soziokulturellen Identität der eingewanderten wie der Mehrheitsgesellschaft in Einklang gebracht werden können, dringend erforderlich – wobei Integration durchaus als ein Prozeß gesehen werden muß, der auf Gegenseitigkeit beruht. Im Zeitalter der Globalisierung ist Abschottung gegenüber „fremden“ kulturellen Einflüssen ohnedies zur Illusion geworden. Die politische Mitwirkung von selbstbewußten, nicht in eine Abwehrhaltung zur Mehrheitsgesellschaft gedrängten Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlicher kultureller Herkunft ist daher ein ganz wesentlicher Beitrag zur politischen Stabilität in dem von der Bundesregierung als „europäisch gewachsenene Kulturnation“ charakterisierten Deutschland. Um nicht zu scheitern, braucht die multikulturelle Gesellschaft die aktive Partizipation der Migrantinnen und Migranten am Gemeinwesen auf allen Ebenen, nicht nur im Bereich der Vereinstätigkeit. Der Nationale Integrationsplan bedarf meines Erachtens in seinen Zielformulierungen zum Themenfeld

„bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe“ einer weiteren Konkretisierung bzw. Ergänzung, da dort die Beteiligung der ausländischstämmigen Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung (auch im Rahmen des Wettbewerbes zwischen den etablierten politischen Parteien) auf lokaler, regionaler und gesamtstaatlicher Ebene mehr oder weniger ausgeklammert zu sein scheint. Politische Mitwirkung ist aber die Quintessenz des Bürgertums.

Ich komme jetzt zum zweiten Punkt, nämlich zum außenpolitischen Aspekt der Integration. Ich möchte zunächst einige Hinweise auf das geben, was man im Hinblick auf die Migrationspolitik als Interdependenz von innen- und außenpolitischer Dimension bezeichnen könnte. Dies wird auch durch die Dynamik der derzeitigen weltpolitischen Entwicklung nahelegt. Festgehalten sei, dass etwa die Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland in Grundsatzserklärungen zur Integration immer wieder von Deutschland als einem weltoffenen Land spricht und dass sie nicht müde wird, zu betonen, dass Integration eine „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ sei. Sie hat auch gesagt, dass man ein „gemeinsames Verständnis“ dieses Begriffes erarbeiten müsse. Deshalb wäre es, so meine ich, von enormer Bedeutung, dass man sich gerade auf der Ebene der Grundsätze mit dem Land, aus dem die größte Zahl der Migranten kommt, nämlich der Türkei, verständigt. Ansonsten hat das Einmahlen eines gemeinsamen Verständnisses von Integration keinen Sinn. Vor allem die zur Realisierung der Ziele des Nationalen Integrationsplanes Deutschlands erforderliche interkulturelle Sensibilisierung kann aus meiner Sicht nicht in einem bloß innenpolitischen und auf die bevorstehenden Wahlen und Ambitionen der einzelnen politischen Wettbewerber gerichteten Kontext entfaltet werden. Daraus ergeben sich aus meiner Sicht neue Überlegungen, was die Nachhaltigkeit und – man erlaube mir den Begriff, den ich hier für durchaus treffend halte – „strategische Tiefe“ der deutschen und in der Folge auch der europäischen Politik in der sich abzeichnenden neuen multipolaren Weltordnung betrifft. Weder Deutschland noch die Europäische Union kann im globalen Wettbewerb bestehen, wenn sie weiter auf dem Modell nationalstaatlicher Abschottung bestehen. In der gegenwärtigen Umbruchsituation im Mittleren Osten etabliert sich die Türkei mehr und mehr als zentraler Akteur, dessen Kooperation nicht nur für Deutschland, sondern für Europa insgesamt von wachsender Bedeutung ist. Die umfassende Integration der türkeistämmigen Migrantinnen und Migranten – einschliesslich ihrer politischen Mitwirkung auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene – kann die außenpolitische Kompetenz Deutschlands sowie seine Glaubwürdigkeit in der Region wesentlich erhöhen und seinen Aktionsspielraum in einem geopolitisch sensiblen und für die Sicherheit Europas zentralen Raum beträchtlich erweitern. Eine dem

Einwanderungsland nicht entfremdete Bevölkerungsgruppe mit überwiegend islamischer Identität könnte in dieser Konstellation, in der es auch um die Erhaltung der regionalen Stabilität geht, eine wichtige und konstruktive Rolle spielen. Eine Situation, in der Einwanderungs- und Mehrheitsbevölkerung sich gegenseitig mißtrauisch beäugen, ist nicht nur staats- und demokratiepolitisch nicht wünschenswert, sondern beeinträchtigt langfristig auch die internationale Position des Aufnahmelandes.

Wenn diese außenpolitischen Implikationen der vor fünfzig Jahren durch einen zwischenstaatlichen Vertrag eingeleiteten Arbeitsmigration aus der Türkei nicht bloßer Wunsch bleiben sollen, ist es jedoch unabdingbar, dass Integrationspolitik nicht unterschwellig auf Assimilation ausgerichtet ist und so einen unlösbaren Loyalitätskonflikt heraufbeschwört (der angesichts der demographischen Entwicklung langfristig auch äußerst abträglich wäre für die politische Stabilität in Deutschland und Europa), sondern dass die Bewahrung der kulturellen Identität als mit dem Ziel der Integration – und insbesondere der politischen Teilhabe im Einwanderungsland – vereinbar angesehen wird. Dies ist auch eine Frage der menschenrechtlichen Glaubwürdigkeit Deutschlands als eines modernen Einwanderungslandes, dessen wirtschaftliche Erfolge in den letzten Jahrzehnten ohne die Arbeitsmigration aus der Türkei gar nicht möglich gewesen wären. Damit beschließe ich meine Ausführungen und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.