

Zwanzig Jahre „Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung“ (1993). Erinnerungen des Herausgebers

Von Prof. Dr. Klaus J. Bade

November 2013

Inhalt

Politische Ratlosigkeit und Bürgerangst.....	3
Bürgerwut und Explosion der Gewalt	4
Der Weg zum „Manifest der 60“	6
Forderungen und Wirkungen des „Manifests der 60“	8
Vom „Manifest der 60“ zum Rat für Migration (RfM)	10
20 Jahre nach dem Manifest der Sechzig – Wissenschaft und Politik heute	11

Politische Erkenntnisverweigerung im Einwanderungsland

Im November 1993 ging das „Manifest der 60“ bei C. H. Beck in den Druck, das am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück konzipiert worden war. Das Erscheinen dieser politikkritischen Programmschrift markierte in Deutschland ein festes Datum in der öffentlichen Diskussion um Migration und Integration. Wer das „Manifest der 60“ zwanzig Jahre nach seinem Erscheinen einschätzen und bewerten will, muss es vor seinem zeitgeschichtlichen Hintergrund sehen.

Die Integration der damals noch ‚Ausländer‘ genannten Einwanderer war im Deutschland der 1980er Jahre stetig vorangeschritten, im kommunalen Alltagserleben ebenso wie im Spiegel von Umfragen. Aus einer ‚Ausländerfrage‘ war eine Einwanderungsfrage, aus einem ‚Zuwanderungsland‘ ein echtes Einwanderungsland geworden. In seinen Grenzen begann sich eine kulturell vielfältige Einwanderungsgesellschaft zu entfalten.

Dieser unübersehbare Kultur- und Sozialprozess, der im griesgrämigen Einwanderungsland wider Willen zur verschämten Rede vom ‚De-facto-Einwanderungsland‘ führte, wurde politisch nicht zur Kenntnis genommen und in defensiver Erkenntnisverweigerung verdrängt. Es galt, zum Teil auch parteiübergreifend, das von der CDU noch bis zum Dresdener Parteitag 1992 aufrecht erhaltenen Motto: ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘. Dabei zeigte sich ein Paradox: Auf der kommunalen Ebene, also dort, wo sich Einwanderung vor aller Bürger Augen ereignete, wurde die fortschreitende soziale Integration der Einwanderer pragmatisch gefördert. Politik auf der Bundes- und zum Teil auch auf der Länderebene hingegen beharrte gleichzeitig darauf, dass Deutschland ein ‚Einwanderungsland‘ weder sein noch werden dürfe.

Die 1980er Jahre wurden deshalb in der politischen Gestaltung auf der Bundes – und vielfach auch auf der Länderebene – anders als auf der kommunalen Ebene – ein verlorenes Jahrzehnt: Es fehlte an den von Wissenschaftlern, aber auch von Gewerkschaften, Kirchen, Mittlerorganisationen, Ausländerbeauftragten und Migrantorganisationen immer wieder vergeblich geforderten transparenten und der Bevölkerung zureichend vermittelten Konzepten für Migrations- und insbesondere Integrationspolitik als Kernbereiche der Gesellschaftspolitik.

Hintergrund von Irritationen und Frustrationen über Einwanderungsfragen bei vielen Bürgern war diese Abwesenheit von konzeptorientierter Politik in einer alltäglich erlebbaren und doch politisch für nicht-existent erklärten Einwanderungssituation. An

deren Stelle traten vielfach populistische Ersatzhandlungen. Das galt vor allem für die immer wiederkehrenden, berüchtigten Anti-Ausländer- und Anti-Asylkampagnen zu Wahlkampfzeiten.

Besonders die politische und mediale Asyldebatte provozierte eine gefährliche Mischung von Wut und Angst: Die zentrale Anti-Asyl-Argumentation drehte sich dabei oft in immer gleichen Zirkeln: In der Regel wurden nur circa fünf Prozent der Antragsteller als im engeren Sinne ‚politisch verfolgt‘ anerkannt und damit für asylberechtigt erklärt. Das von Politikern und Medien wider besseres Wissen immer wieder in Umlauf gebrachte und nicht aus der Welt zu schaffende falsche Argument, die abgelehnten übrigen 95 Prozent der Antragsteller seien ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘, war reine Demagogie. Es blamierte sich regelmäßig vor der Tatsache, dass einem erheblichen Teil der Antragsteller und ihren Angehörigen trotz der Ablehnung aus verschiedenen Gründen ein Flüchtlingsstatus zugesprochen oder doch Abschiebeschutz in Gestalt von Duldung auf Zeit gewährt werden musste.

Vor diesem Hintergrund wuchsen in weiten Teilen der Öffentlichkeit Überforderungsvorstellungen, soziale und kulturelle Ängste. Das hatte auch mit dramatischen Veränderungen im Wanderungsgeschehen selbst zu tun.

Politische Ratlosigkeit und Bürgerangst

Der Kalte Krieg hatte in Europa jahrzehntelang die Ost-West-Migration gedrosselt und damit im Westen auch die alten Ängste davor zurücktreten lassen. Als der Limes des Kalten Krieges Ende der 1980er Jahre zerbrach, wurde deutlich, dass er auch ein Bollwerk gegen die Ost-West-Wanderung gewesen war. 1989 bis 1992 wurden in Deutschland rund eine Million Asylsuchende gezählt; nicht eingerechnet unzählige Flüchtlinge, die keine Asylanträge stellten, weil sie sich damit nicht gegen ihr Herkunftsland stellen wollten. Die meisten stammten aus dem in Krieg und Bürgerkrieg blutig zerfallenden Vielvölkerstaat Ex-Jugoslawien. Hinzu kam die um die Jahrzehntwende jährlich abrupt in die Hunderttausende hochschnellende Zahl von Aussiedlern aus Südost- und besonders aus Osteuropa sowie zusätzlich noch die im Vereinigungsprozess rapide steigende, nunmehr innerdeutsche Ost-West-Migration.

Dieses Zusammentreffen der verschiedenen, stark wachsenden Zuwanderungen und die Furcht vor ihrer weiteren Entfaltung schien furchterregende ‚Migrationsszenarien‘ und populistische Migrations-Menetekel zu bestätigen: Bedrohungsvisionen von gewaltigen ‚Strömen‘ und ‚Fluten‘ zunächst aus dem Osten Europas, dann möglicherweise auch aus dem Süden der Welt, schienen konkrete Gestalt anzunehmen.

Vergeblich warfen engagierte Wissenschaftler, Ausländerbeauftragte und Praktiker der Ausländerarbeit schon in den 1980er und besonders in den frühen 1990er Jahren immer wieder Hinweise in die erregte Debatte: Viele Asylsuchende, Flüchtlinge und andere, zum Beispiel saisonal beschäftigte Ausländer, verließen das Land wieder oder wurden, wie zum Beispiel Zehntausende von Roma-Flüchtlingen Anfang der 1990er Jahre, mehr oder minder zwangsweise ‚rückgeführt‘. Vergebens: Demographische Argumente vermochten gegen die alltägliche Erfahrung der de facto zunehmenden und von vielen Zeitgenossen als soziale und kulturelle Bedrohung empfundenen Begegnungen mit stets neuen ‚Fremden‘ immer weniger auszurichten; denn Kulturanstöß reagiert nicht auf rationale Argumente. Das lange fahrlässig gefüllte Fass lief über.

Bürgerwut und Explosion der Gewalt

Vor dem Hintergrund stark steigender Zuwanderungen und fehlender Konzepte zu ihrer Gestaltung schlugen die aufgestauten Frustrationen im vereinigten Deutschland Anfang der 1990er Jahre beobachtbar zunehmend um in fremdenfeindliche Aggressivität. „Wir warnen davor, das zentrale Politikfeld der Zuwanderung und Eingliederung zugewanderter Minderheiten weiter zu vernachlässigen“, warnte noch Ende August 1991 ein von mir initiiertes, von mehreren Zeitungen übernommener Aufruf engagierter Professoren verschiedener Fachrichtungen: „Die Probleme der Zuwanderung und Eingliederung eingewanderter Minderheiten müssen endlich als entscheidende Zukunftsaufgabe deutscher und europäischer Politik begriffen und mit umfassenden Konzepten beantwortet werden. Die Lage wird sich zuspitzen, wenn nicht vorausschauend politisch gehandelt wird.“

Eine politische Antwort blieb abermals aus. Dann wurden die immer wieder vergeblich vorgetragenen und auf politischer Seite überhörten oder ‚dementierten‘ Warnungen schlagartig furchtbare Wirklichkeit. Radikalisierte Gruppen, die sich als Vertreter der in ‚Politikverdrossenheit‘ schweigenden Mehrheit missverstanden, eröffneten eine Gewaltorgie gegen ‚Fremde‘. Pogromstimmung entlud sich in gewalttätigen Ausschreitungen.

Von dem Überfall auf ein Ausländerwohnheim im sächsischen Hoyerswerda im September 1991 ausgehend, raste ein Inferno fremdenfeindlicher Gewalt wie ein Flächenbrand durch Deutschland. Die Exzesse vom Herbst 1991 erregten weltweit Entsetzen und Abscheu – nicht weil sie deutsche Unikatere waren, sondern weil sie vor dem Hintergrund des Schicksals von Minderheiten zur Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft gesehen wurden.

Eine zweite Welle fremdenfeindlichen Terrors ging aus von den Rostocker Pogromnächten im August 1992. Die Flammen von Rostock-Lichtenhagen wirkten wie ein Fanal. An den verschiedensten Orten im Osten und Westen der Republik gab es in der Folge Brandanschläge auf die Unterkünfte von asylsuchenden Flüchtlingen. Viele Brand- und damit Mordanschläge konnten abgewehrt, die Flammen rechtzeitig gelöscht werden. Nicht so im schleswig-holsteinischen Mölln, wo im November 1992 zwei von Türken bewohnte Häuser in Flammen aufgingen. Drei Menschen verbrannten, neun wurden zum Teil schwer verletzt.

Nach den Morden von Solingen Ende Mai 1993 und nach der Eruption kollektiver Gewalt auf den Straßen des Tatorts wuchs im vereinigten Deutschland die Sorge vor bürgerkriegsähnlichen Szenarien in einer komplizierten Einwanderungssituation. Darin überschritten sich viele Spannungslinien, auch solche, die ursprünglich gar nichts mit Zuwanderung und Integration im herkömmlichen Sinne zu tun hatten. Das zeigte sich u.a. darin, dass zunehmend auch die Schwächsten der Schwachen, hilflose Obdachlose, angegriffen, schwer verletzt und zum Teil auch zu Tode getreten wurden.

Nicht nur Wissenschaftler, auch Praktiker der Ausländerarbeit, die Ausländerbeauftragten, Kirchen und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und die verschiedensten vor Ort arbeitenden Initiativen hatten immer wieder vor den gefährlichen Folgen politischer Abstinenz gewarnt. Darüber hinaus thematisierten sie, dass Abwehrliehungen gegenüber Zuwanderung als angeblicher Bedrohung zum Teil durch die Politik populistisch geradewegs vorgelebt und von den Medien weiter gesteigert wurden: Der weithin Unsicherheit, Angst und Wut stiftende Mangel an der in politischen Reden sonst so vielbemühten Klarheit und Berechenbarkeit könnte den großen Vereinfachern von rechts zuarbeiten, die vom politischen Geschäft mit Angst und Wut leben. Das könnte zur Flucht in die Wahnwelt der falschen Ursachen und schließlich zum Terror gegen die Opfer der eigenen Ratlosigkeit führen.

Doch alle Warnungen waren auf der vermeintlich höheren politischen Warte demonstrativ überhört, für Krisengerede oder Fantasterei erklärt und nicht selten auch borniert verlacht worden. Anfang der 1990er Jahre lachte unter Politikern in Entscheidungsverantwortung niemand mehr über die akut gewordenen Probleme. Aber es waren auch nur wenige mutig und selbstkritisch genug, sich öffentlich daran zu erinnern, dass vor genau diesen Folgen politischen Fehlverhaltens beziehungsweise Nichtverhaltens immer wieder vergeblich gewarnt worden war – dass man also sehr genau hätte wissen können, was man tat oder nicht tat und welche Folgen beides haben könnte.

„Unten“ wuchs unterdessen weiter die Angst vor den „Fremden“ und „oben“ die Angst vor den Bürgern als Wählern, während sich Sprecher der Parteien im Kampf um die Reform des Asylrechts gegenseitig die Schuld an der politischen Handlungs lähmung zuschrieben. Das Zusammentreffen der Angst von unten mit der Ratlosigkeit von oben trug bei alltäglicher Gewalt auf den Straßen wesentlich bei zu der politischen Legitimationskrise, vor der über Jahre hinweg ebenfalls vergeblich gewarnt worden war. Sie drohte kurzfristig sogar in eine Krise des parlamentarisch-demokratischen Systems umzuschlagen. Das ließ Bundeskanzler Kohl im Herbst 1992 vom „Staatsnotstand“ in Migrations- und insbesondere Asylfragen sprechen und insgeheim eine Art Putsch zur Abschaffung von Artikel 16 des Grundgesetzes am Parlament vorbei erwägen, was nach dem Bekanntwerden solcher Überlegungen offiziell dementiert wurde.

Anfang der 1990er Jahre schien, wie der Schriftsteller Bodo Morshäuser notierte, die Flamme zum Symbol der Kommunikation auf Deutschlands Straßen zu werden: „Das Land scheint nur mehr aus Pyromanen zu bestehen. Die einen werfen Brandsätze, die anderen halten Kerzen.“

Die Bilder der Gewalt auf den Straßen wurden schließlich abgedrängt durch die berühmten Lichterketten-Demonstrationen. Sie sollten zeigen, dass das fremdenfeindliche Mordgesindel und der randalierende Pöbel nicht Sprecher einer gleichermaßen fremdenfeindlichen, aber schweigenden Mehrheit waren. Nach den Erfahrungen mit dem folgenreichen Versagen von Politik waren bei den großen Lichterketten Politiker, die sich hier einreihen wollten, oft ausdrücklich unerwünscht.

Fremdenangst, gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz im Vereinigungsprozess der frühen 1990er Jahre waren also „nicht etwa nur unvermeidbare Folgen von Einwanderung und Eingliederung, sondern auch vermeidbare Folgen ihrer mangelnden politischen Gestaltung.“ Sie waren mithin auch „eine aggressive Antwort auf fehlende Konzepte in der Migrationspolitik“.

Der Weg zum „Manifest der 60“

Auf diesen dramatischen zeitgenössischen Problemhintergrund sollte das „Manifest der 60“ antworten. Die Idee dazu hatte ich an dem von mir geleiteten Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück entwickelt, wo es für eine zügige Realisierung des Vorhabens gute personelle und materielle Voraussetzungen gab. Die Zeit schien endlich politisch reif für einen solchen geballten Vorstoß. Das hatten auch Diskussionen im Büro der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung ergeben, wo ich als wissenschaftlicher Berater tätig war.

Das Manifest sollte die aktuellen und mittelfristig erwartbaren Probleme des Einwanderungslandes Deutschland umreißen und sie in den globalen Kontext der Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung rücken. Es sollte eine konzeptionelle Annahme der mit dem Wandel zu Einwanderungsland und Einwanderungsgesellschaft verbundenen Aufgaben fordern und konkrete Anregungen dazu geben. Der Generalappell aber sollte auf einen offenen und kritischen Austausch zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischer Praxis zielen.

Zur Umsetzung dieses ambitionierten Grundkonzepts konnte ich als Herausgeber des geplanten „Manifests der 60“ kurzfristig ein multidisziplinäres Team von zehn Autoren zusammenbringen, das das von mir entworfene Grundkonzept weiterentwickelte. Das Team, das sich meist in kleineren Gruppen, aber auch als Plenum traf, vereinigte verschiedene Fachwissenschaften und Forschungsrichtungen, aber auch unterschiedliche Sichtweisen und Meinungspositionen: Dazu gehörten neben mir als Historiker und Migrationsforscher die Erziehungswissenschaftlerin und Bildungsforscherin Ursula Boos-Nünning, der Migrationssoziologe Friedrich Heckmann, die Politikwissenschaftler Claus Leggewie, Dieter Oberndörfer und Peter J. Opitz, die Rechtswissenschaftler Otto Kimminich und Michael Wollenschläger, der Wirtschaftswissenschaftler Meinhard Miegel und der Bevölkerungswissenschaftler Rainer Münz, mit dem ich bei dem Vorhaben besonders eng kooperieren konnte.

Das Autorenteam arbeitete nach einem detaillierten, auf Zuordnung ohne unnötige Überschneidung ausgerichteten arbeitsteiligen Konzept unter starkem Zeitdruck: Das vom Stifterverband für die deutsche Wissenschaft sowie von der Freudenberg Stiftung geförderte und am IMIS von Jochen Oltmer betreute Manifest sollte aus Kurzbeiträgen der einzelnen Autoren bestehen. Dann sollten die insgesamt 60 Unterschriften folgen, von denen 50 erst noch einzuwerben waren. Anschließend sollten erläuternde Beiträge der zehn Autoren die Kurzbeiträge des Manifests vertiefen. Die Programmschrift sollte in einem scharf kalkulierten Wettlauf gegen die Zeit innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen sein und im November 1993 vom Verlag C. H. Beck gedruckt werden.

Das gelang – obgleich es bis kurz vor der Drucklegung noch darum ging, mit der Einwerbung von genau 50 weiteren Unterschriften unter Vorlage des Manifest-Kerntextes dem Titel „Manifest der 60“ zu entsprechen – keine Unterschrift zu wenig, keine zu viel. Die Unterzeichner kamen aus den verschiedensten Fachgebieten und Forschungsrichtungen: von Demographie und Wirtschaftswissenschaften, Geographie und Geschichte, Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaften, über Pädagogik, Bildungsforschung und Sprachwissenschaft, Medizin, Psychologie und Psychoanalyse bis hin zu

Kulturanthropologie, Ethnologie und Theologie.

Der Verlag, der das engagierte Vorhaben zu seinem eigenen machte, ermöglichte die Umsetzung des engen Zeitplans und verzichtete aus Zeitgründen vertrauensvoll sogar auf das Endlektorat. Der Cheflektor traf sich stattdessen mit Jochen Oltmer zur Endproduktion an den Druckmaschinen des Verlags in Nördlingen. 12.000 Exemplare wurden im November ausgedruckt. Im technischen Text wurde das Jahr 1994 angegeben, damit das Buch nicht schon zwei Monate später als Titel aus dem vergangenen Jahr wirkte.

Forderungen und Wirkungen des „Manifests der 60“

Im Zentrum des Manifests stand die Forderung nach Einwanderungsgesetzgebung und umfassenden Konzeptionen für Einwanderungs- und Integrationspolitik. Dabei bildeten die Interessen und Probleme des Einwanderungslandes den Schwerpunkt der Betrachtung.

Bewusst nicht im Zentrum standen die ebenso wichtigen Themen Flucht und Asyl. Beide Bereiche sollten vielmehr, so die Forderung des Manifests, in umfassenden Konzepten zusammengeführt werden. Sie sollten aber klar unterscheidbar bleiben, zumal es in der öffentlichen und insbesondere politischen Diskussion immer wieder Versuche gegeben hatte, die beiden Bereiche gegeneinander auszuspielen. Das hatte das Missverhältnis weiter Teile der Öffentlichkeit gegenüber Migration und Integration als Gestaltungsaufgaben nur noch mehr gesteigert.

Das Manifest enthielt zwar eine Fülle von konkreten Anregungen. Sein Generalappell aber zielte auf die erwähnte Intensivierung des Austausches zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischer Praxis. Das sprach aus dem letzten Absatz im Eröffnungsbeitrag, der auch das Arbeitskonzept des ‚doppelten Dialogs‘ aufnahm, das wir am IMIS entwickelt hatten:

„Konzeptionen für Migrationspolitik müssen in Auseinandersetzung mit vorliegenden, oft ungenutzten wissenschaftlichen Ergebnissen erarbeitet werden. Nötig dazu ist ein doppelter Dialog: einerseits zwischen den verschiedensten, oft ohne Kenntnis voneinander auf verwandten Feldern arbeitenden Forschungsrichtungen; andererseits zwischen ihnen und den verschiedensten Feldern der Praxis, auch im Blick auf Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungsprozess. Dazu muss sich auf beiden Seiten viel ändern, wenn es nicht dahin kommen soll, dass ungenutzte Forschungsergebnisse und damit verlorene Handlungschancen erst dereinst von Wissenschaftshistorikern wiederentdeckt werden.“

Auf Jahre hinaus sah es so aus, als ob sich diese Befürchtung erfüllen würde: Das Manifest stieß in der weiteren Öffentlichkeit auf großes Interesse und erregte in den an Migration und Integration interessierten Kreisen enormes Aufsehen. Das galt besonders für die Praktiker der Integrationsarbeit in Kirchen und Gewerkschaften, in den mit der Integrationsarbeit betrauten Mittlerorganisationen sowie in den Kommunen mit ihren Ausländer- beziehungsweise Integrationsbeauftragten, Ausländerbeiräten und Migrantinnenorganisationen.

Klar spürbar war der Einfluss des Manifests zum Beispiel bei dem ökumenischen ‚Gemeinsamen Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht‘ aus dem Jahr 1997, für das ich als Berater der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) den gesellschaftspolitischen Zentralteil konzipierte. Das gleiche galt für den Ende 2000 von der Bundesregierung freigegebenen Bericht der Sachverständigenkommission zur ‚Lage der Familien ausländischer Herkunft in Deutschland‘, der ich angehörte. Und bei der konstituierenden Sitzung der nach ihrer Vorsitzenden ‚Süssmuth-Kommission‘ genannten Unabhängigen Kommission Zuwanderung im Herbst 2000 ließ Bundestagspräsidentin a.D. Rita Süssmuth den Mitgliedern zur Orientierung über die Materie das ‚Manifest der 60‘ auf die Tische legen.

Von den Manifest-Autoren war nur Rainer Münz in die Unabhängige Kommission Zuwanderung berufen worden. Ich selber war, wie mir Bundesinnenminister Otto Schily später mitteilte, auf einem der ersten Plätze ebenfalls dafür vorgesehen gewesen, aber auf seine verärgerte Intervention hin demonstrativ ausgeschlossen worden, was er mir selbst gegenüber als Fehler bedauerte. Anlass für meinen Ausschluss war, dass ich einen kritischen Offenen Brief an den neuen Bundesinnenminister unterzeichnet hatte, weil er seit seinem Amtsantritt Ende 1998 in Medien und Talkshows immer wieder mit populistischen Abwehrargumenten hervorgetreten war (‚Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten‘). Dennoch blieben die Spuren des Manifests unverkennbar im 2001 vorgelegten Bericht der ‚Süssmuth-Kommission‘, die ich schließlich als Gutachter und über die Vorsitzende auch persönlich beratend begleitet hatte.

Von der Politik wurde das politikkritische ‚Manifest der 60‘ zwar ebenfalls zur Kenntnis genommen, wie zahlreiche persönliche Rückmeldungen zeigten. Nach außen hin aber wurde die Programmschrift politisch nachgerade totgeschwiegen, abgesehen von Ausnahmen bei SPD, Bündnis 90/Grünen und auf dem ‚linken‘ Flügel der CDU. Dies war umso bemerkenswerter als das Manifest dank der Unterstützung durch die Freudenberg Stiftung jedem Ministerium, allen Bundestagsabgeordneten und vielen anderen

führenden Kräften in Politik, Verwaltung und Verbänden vorgelegt werden konnte. Zu dem erstrebten offenen Dialog zwischen Politik und Wissenschaft kam es deshalb in den Folgejahren zunächst nur in Ansätzen und in persönlichen Kontakten.

Vom „Manifest der 60“ zum Rat für Migration (RfM)

Um den Druck zu erhöhen, regte ich 1997/1998 an, einen erweiterten Kern der Manifest-Gruppe in einem Rat für Migration (RfM) zu organisieren. Auch dabei half die Freudenberg Stiftung, vertreten durch ihren Geschäftsführer Christian Petry, der mir auch persönlich als Berater zur Seite stand. Alle Gründungspapiere für den neuen Verband wurden am IMIS geschrieben und publiziert.

Ideelle Grundlage war abermals ein von mir am IMIS entworfenes und dann gemeinsam weiterentwickeltes Konzept. In seinem Zentrum standen ‚kritische Politikbegleitung‘ über die Medien und der erwähnte ‚doppelte Dialog‘ zwischen Experten der Wissenschaft sowie zwischen ihnen und Experten der verschiedensten Praxisbereiche.

Als programmatische Aufgabe legte der Rat für Migration in Artikel 1 seiner Satzung fest: „Der Rat für Migration (RfM) betrachtet Migration und Integration als zentrale Fragen und Aufgaben für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur. Der Rat für Migration tritt ein für aktiv gestaltende Migrations- und Integrationspolitik mit langfristigen Perspektiven, gestützt auf umfassende und integrale Konzepte. Er wirkt in diesem Sinne durch eigene Entwürfe, Beratung, kritische Politikbegleitung und Berichterstattung.“

Der kritischen Politikbegleitung dienten zahlreiche einzelne Beiträge und Interviews von Vertretern des Rates für Migration in den Medien im Bemühen um konzeptorientierte politische Aktivierung im Bereich Migration und Integration. In den Bereich von kritischer Politikbegleitung und zugleich Berichterstattung gehörte der im Oktober 2000 erstmals vorgelegte Migrationsreport.

Er wurde bis 2010, zunächst von mir in Kooperation mit Rainer Münz, sowie Michael Bommers († 2010), dann von Marianne Krüger-Potratz und Werner Schiffauer als Herausgebern, alle zwei Jahre für den Rat für Migration herausgegeben und auf einer Pressekonferenz vorgestellt. Der Migrationsreport galt schon bald als ein Standardwerk zur kritischen Berichterstattung über Migration und Integration. Die dazu von mir und Rainer Münz entwickelte Struktur mit Aufsätzen zu einem Schwerpunktthema sowie einem abschließenden Überblick über den politischen und öffentlichen Diskurs in Migrations- und Integrationsfragen wurde bis zum 2011 vorgelegten letzten Band der Serie durchgehalten.

Organisatorisch hatte sich der Rat für Migration nach einer Vorlaufphase unter Leitung des Rechtswissenschaftlers Prof. Dr. Michael Wollenschläger († 2008) im Jahr 2000 als gemeinnütziger Verein neu konstituiert. Neuer Vorsitzender wurde der Politologe Prof. Drs. Dieter Oberndörfer, sein Nachfolger der Soziologe Prof. Dr. Michael Bommes († 2010). Ihm folgten als Vorsitzende die Erziehungswissenschaftlerin Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz und zuletzt, als heutiger Vorsitzender, der Ethnologe Prof. Dr. Werner Schiffauer, unter dessen Leitung sich der Rat für Migration neu aufgestellt und im Mitgliederbestand stark verjüngt hat.

Vom Rat für Migration führte eine direkte Linie weiter zum 2008 gegründeten und von acht im Integrationsbereich engagierten deutschen Stiftungen getragenen Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

Dieses heute zweifelsohne wichtigste Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung in Sachen Migration und Integration in Deutschland ging ebenfalls auf eine Konzeptidee von mir zurück, die ich ursprünglich in Absprache mit dem Kuratoriumsvorsitzenden Dr. Michael Endres für die Gemeinnützige Hertie-Stiftung ausgearbeitet hatte. Dieses Konzept, in dessen Zentrum abermals die erwähnte Strategie der ‚kritischen Politikbegleitung‘ steht, habe ich dann weiterentwickelt in Zusammenarbeit mit Dr. Wilhelm Krull, dem Vorsitzenden des Bundesverbandes der deutschen Stiftungen und Generalsekretär der VolkswagenStiftung, deren Kurator ich ein Jahrzehnt lang war, mit Dr. Bernhard Lorentz, dem Geschäftsführendem Vorstandsmitglied der Stiftung Mercator sowie mit Staatssekretär a.D. Rüdiger Fromm, dem Vorsitzenden des Beirats der Stiftung Mercator.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, den ich bis 2012 als Gründungsvorsitzender geleitet habe, nahm 2009 mit einer rasch wachsenden Geschäftsstelle in Berlin seine Arbeit auf und wurde 2012 noch um einen eigenen Forschungsbereich ergänzt. Bei seiner Gründung hatte ich Wert auf Kontinuität gelegt, weshalb in seinen Statuten festgelegt wurde, dass mindestens drei der insgesamt neuen Mitglieder aus dem RfM kommen sollten. Daraus sind dann sechs Doppelmitgliedschaften geworden und dabei ist es bis heute geblieben.

20 Jahre nach dem „Manifest der 60“ – Wissenschaft und Politik heute

Rückblickend betrachtet hat das kritische Engagement von Migrationsforschern in Wissenschaft und Politik zweifelsohne einiges bewegt. Das galt zunächst in der Forschung selbst, dann aber auch in dem Gestaltungsbereich, der heute wie selbstverständlich, Migrations- und Integrationspolitik‘ heißt und viel zu lange, ‚Ausländer-

politik' genannt wurde. Zugleich aber ist heute vieles anders als zur Entstehungszeit des „Manifests der 60“ – im Blick auf Migration und Integration als Forschungsthemen wie als politische Gestaltungsaufgaben:

Was die Wissenschaft anbetrifft, so geht es heute nicht mehr um Migrationsforschung als eine kleine und anfangs eher belächelte Insel in der Wissenschaftslandschaft. Es gibt hierzu heute ein national und international anerkanntes, hoch differenziertes und tiefgestaffeltes multi- sowie interdisziplinäres Feld mit zahlreichen Forschungsrichtungen. Dieses fachlich vielgestaltige Forschungsfeld spiegelt die ganze Bandbreite der kultur- und sozialwissenschaftlichen, aber zum Beispiel auch der bevölkerungs-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Forschungsentwicklung. Auf der Zeitachse arbeiten Migrationsforscher teils empirisch, teils mit historischer, teils mit prospektiver Blickrichtung.

Was die Bezüge zwischen Wissenschaft und politischer Praxis angeht, so gibt es Migrationsforscher, die sich in direkter Politikberatung engagieren. Daneben stehen andere, die zum Beispiel dem Konzept der kritischen Politikbegleitung folgen, also in kritisch beobachtender Distanz bleiben und Politik nicht direkt adressieren, sondern auf dem Weg über die Öffentlichkeit, das heißt durch die breitenwirksame Publikation von Forschungsergebnissen in menschenfreundlicher Prosa oder durch Intervention über die Medien. Oft überschneiden sich beide Wege oder haben fließende Grenzen.

Es gibt aber auch Migrationsforscher, die aus einem vergleichsweise exklusiven Verständnis von Wissenschaft heraus möglichst wenig und schon gar nichts direkt mit Politik zu tun haben wollen. Aus ihren Reihen kommt gelegentlich rückblickend Kritik an einer gewissen kämpferischen Politik- beziehungsweise Staatsfixiertheit der frühen Migrationsforschung in Deutschland. Dahinter aber stand, wie gezeigt, der mitunter etwas einsame, oft persönlich aufreibende und zermürbende Kampf gegen folgenreiche politische Verweigerungshaltungen, die heute schon Geschichte und oft leider auch vergessen sind.

Im Blick auf die politische Gestaltung und deren Handlungsrahmen hat sich seit dem Erscheinungsjahr des „Manifests der 60“ ebenfalls Grundlegendes verändert: Das gilt im Bereich Migration für die Öffnung des europäischen Wanderungsraumes im Zeichen der Freizügigkeit nach innen um den Preis einer umso stärkeren Abgrenzung nach außen und für die Beschränkung von migrationspolitischen Steuerungsoptionen fast nur mehr auf Drittstaaten. Im Bereich Integration gibt es in dem ‚Einwanderungsland‘, dessen Existenz politisch noch bis Anfang der 1990er Jahre dementiert wurde, heute eine kulturell vielfältige Einwanderungsgesellschaft, die sich eigendynamisch stets weiter

ausdifferenziert.

Aber auch im Bereich Migrations- und Integrationspolitik selbst hat sich in Deutschland seit der Jahrhundertwende Vieles von Grund auf verändert: Migration und Integration sind politische Mainstream-Themen geworden. Lange überfällige politische, legislative und administrative Entscheidungen wurden getroffen. Das geschah freilich oft mit folgenreichen historischen Verspätungen und in mühsamen politischen Stolperschritten, gemessen an den lange immer wieder vorgetragenen Appellen zur aktiven Gestaltung. Das galt, um nur vier Beispiele zu nennen, für die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 und für das Zuwanderungsgesetz 2005 ebenso wie für die Hochqualifizierten-Richtlinie und das Anerkennungsgesetz 2012.

Zu dem mühsamen und späten, dann aber kraftvollen Wandel zum Besseren hat – im Konzert vieler Experten der Wissenschaft und der Praxis – auch das „Manifest der 60“ das Seine beigetragen. Es hat mancherlei Anstöße in der öffentlichen Diskussion und letztlich auch in der Politik gegeben. Politik hat heute in den Bereichen Migration und Integration Tritt gefasst. Viele Forderungen von damals sind erfüllt, wenn auch oft halbherzig, auf mühevollen Stolperschritten und deshalb grotesk verspätet. Und doch ist das „Manifest der 60“ im Blick auf seinen Untertitel „Deutschland und die Einwanderung“ auch zwanzig Jahre nach seinem Erscheinen noch eine Mahnung mit vielen offenen Positionen geblieben und deshalb nach wie vor aktuell. Das zeigt ein abschließender Blick auf Einwanderungsgesellschaft, Einwanderungspolitik und Asylpolitik:

Einwanderungsgesellschaft: Das Betriebsgeheimnis der sich eigendynamisch entfaltenden Einwanderungsgesellschaft ist der kulturell und sozial, regional und lokal unterschiedlich ausgeprägte, oft rasante Wandel in Strukturen und Lebensformen. Diese kulturelle und soziale Eigendynamik lässt viele Menschen ohne Migrationshintergrund ratlos und skeptisch zurück. Kulturelle Ängste, die in kulturrassistische Abwehrhaltungen umschlagen können, werden, wieder einmal, politisch nicht zureichend zur Kenntnis genommen. Statt einer offenen Akzeptanz der Einwanderungsgesellschaft und einer Annahme der damit verbundenen gesellschaftspolitischen Vermittlungsaufgaben verschanzt sich die Politik vielfach hinter populistischen Abwehrgesten im Blick auf unerwünschte Zuwanderungen und zugleich hinter symbolischen Inszenierungen einer ‚Willkommenskultur‘, die meist nur Willkommens-technik für Neuzuwanderer und damit kaum mehr ist als ein aktueller Beitrag zum Märchen von des Kaisers neuen Kleidern. Heute aber geht es, von Neuzuwanderern abgesehen, nicht mehr um Integrationspolitik für Migranten, sondern um

teilhabeorientierte Gesellschaftspolitik für Alle – und dafür fehlen nach wie vor die Konzepte.

Einwanderungspolitik: Unerfüllt geblieben ist bis heute die Forderung nach einer konzeptorientierten Einwanderungspolitik. Das muss mehr sein als die nach langem Zögern und Zaudern über Abwehrhürden hinweg gnädig erleichterte Zulassung von begehrten und für besonders passfähig gehaltenen qualifizierten beziehungsweise hochqualifizierten Zuwanderern. Eine solche Einwanderungspolitik ist gerade im Zeichen der zunächst langsam spürbaren und dann rasant zunehmenden Folgen des demographischen Wandels für das einheimische Arbeitskräfteangebot unabdingbar – und es gibt trotzdem noch immer die Angst davor, die gerade auch von populistischen politischen Redensarten geweckt wurde und vielfach noch immer wachgehalten wird.

Asylpolitik: Asylgewährung und Asylpolitik standen zwar, wie erwähnt, bewusst nicht im Mittelpunkt des „Manifests der 60“. Sie wurden aber an geeigneten Stellen oft ausdrücklich mit bedacht. Das hat zuletzt im Oktober 2013, kurz vor dem zwanzigsten Jubiläum des Manifest-Drucks im November 1993, der Chefkolumnist der Süddeutschen Zeitung, Heribert Prantl, wieder betont: Unter dem Titel „Rettet unsere Seelen“ begründete er: „Warum aus einem Abwehr- und Abschreckungsregime ein Einwanderungsrecht werden muss.“ Er erinnerte in diesem großen Asyl-Artikel aus Anlass der Katastrophe von Lampedusa an „das fabelhafte „Manifest der 60“, die große Schrift, in der 60 deutsche Wissenschaftler aller Fachrichtungen 1993 für eine quotierte Einwanderung warben und Regeln dafür vorstellten.“ Statt diese Vorschläge des Manifests zu berücksichtigen, habe sich „die deutsche Politik zwanzig Jahre lang auf die faule Haut gelegt.“

„So kam es zu zwanzig furchtbaren, verlorenen Jahren, zur Agonie der Flüchtlingspolitik – zukunftsverhindernd für Europa, tödlich für die Flüchtlinge“, schreibt Prantl. „Jetzt muss man wieder über Konzepte und Vorschläge reden, über die man schon vor zwanzig Jahren hätte reden können: über die Eröffnung legaler Zugangswege nach Europa; also über eine Einwanderung nach einem Punktesystem; und über Aufnahmequoten in den einzelnen EU-Staaten, die sich an Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft orientieren. Im „Manifest der 60“ stand folgender Vorschlag: „Einwanderer haben ihre Anträge grundsätzlich vom Ausland aus zu stellen. Übersteigt die Zahl der Anträge das vorgesehene Kontingent, so muss über ein Punktesystem nach den Kriterien Herkunft, Qualifikation und Alter der Bewerber gewichtet werden. Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, sollen erst nach einer angemessenen Frist als Einwanderer Berücksichtigung finden.“

Das „Manifest der 60“ ist nach alledem zwar in manchen seiner konkreten Forderungen heute ein eher historisches Dokument, das vor dem Hintergrund seiner zeitgeschichtlichen Rahmenbedingungen gesehen werden muss. Im Blick auf seine grundlegenden Denkanstöße aber ist es bis heute eine weithin unerfüllte politische Herausforderung geblieben.

Prof. em. Dr. Klaus J. Bade: Der Migrationsforscher, Publizist und Politikberater lehrte bis 2007 Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück und lebt seither in Berlin. Er war u. a. Mitbegründer des Osnabrücker Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), des Rates für Migration (RfM), der Gesellschaft für Historische Migrationsforschung (GHM), stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrates der Bundesregierung für Migration und Integration (Zuwanderungsrat) und bis 2012 Gründungsvorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Berlin. Bade war Fellow an den Universitäten Harvard und Oxford, an der Niederländischen Akademie der Wissenschaften sowie am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Zu Migration und Integration in Geschichte und Gegenwart hat er zahlreiche Forschungsprojekte geleitet, Bücher veröffentlicht und dafür diverse Auszeichnungen erhalten, zuletzt das Bundesverdienstkreuz Erster Klasse. Im März 2013 erschien sein neues Buch „Kritik und Gewalt. Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft“ im Wochenschau-Verlag. Weitere Informationen: www.kjbade.de.