

„... und der Fremdling,
der in deinen Toren ist.“

Gemeinsames Wort der Kirchen
zu den Herausforderungen
durch Migration und Flucht

Herausgegeben vom Kirchenamt der Evangelischen
Kirche in Deutschland und dem Sekretariat der Deut-
schen Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der
Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland

Herausgegeben vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in
Deutschland und dem Sekretariat der Deutschen
Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der
Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland.

Diese Publikation wird bei der Deutschen Bischofskonferenz
und der Evangelischen Kirche in Deutschland als Nr. 12 in der
Reihe „Gemeinsame Texte“ geführt.

Bonn / Frankfurt am Main / Hannover 1997

Diese gemeinsame Erklärung wurde vorbereitet von einer durch die Deutsche Bischofskonferenz, den Rat der Evangelische Kirche in Deutschland und die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland eingesetzte Arbeitsgruppe. Ihr gehörten an

für die Evangelische Kirche in Deutschland:

Bischof Karl Ludwig Kohlwege, Lübeck (Vorsitz)

Dr. Martin Affolderbach, Hannover (Geschäftsführung ab 1995)

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Osnabrück

Almuth Berger, Berlin

Hartmut Biele, Niesky

Dr. Jürgen Heinrich, Bielefeld (bis 1994)

Martin Schindehütte, Hannover (Geschäftsführung bis 1995)

Dr. Hans de With, Bamberg;

für die Deutsche Bischofskonferenz:

Weihbischof Dr. Josef Voß, Münster (Vorsitz)

Msr. Dr. Luigi Betelli, Frankfurt/Main

Gabriele Erpenbeck, Hannover

Dr. Konrad Pölzl, Freiburg

Prof. Dr. Anton Rauscher, Mönchengladbach

Elmar Remling, Bonn (Geschäftsführung)

Dr. Günter Renner, Melsungen;

für die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland:

Erzpriester Radu Constantin Miron, Brühl, Griechisch-Orthodoxe Metropolie von Deutschland

Klaus Pritzkeleit, Berlin, Bund Evangelisch-Freikirchlicher Gemeinden

„... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“

Gemeinsames Wort der Kirchen zu den
Herausforderungen durch Migration und Flucht

Gemeinsame Erklärung
des Rates der Evangelische Kirche in Deutschland und
der Deutschen Bischofskonferenz

in Verbindung mit
weiteren Mitglieds- und Gastkirchen der Arbeitsgemeinschaft
Christlicher Kirchen in Deutschland:

Griechisch-Orthodoxe Metropole von Deutschland
Bund Evangelisch-Freikirchlicher Gemeinden in Deutschland
Evangelisch-methodistische Kirche
Katholisches Bistum der Alt-Katholiken in Deutschland
Arbeitsgemeinschaft Mennonitischer Gemeinden in Deutschland
Evangelische Brüder-Unität – Herrnhuter Brüdergemeine
Evangelisch-altreformierte Kirche in Niedersachsen
Berliner Diözese der Russisch-Orthodoxen Kirche des
Moskauer Patriarchats
Armenische Apostolische Orthodoxe Kirche in Deutschland
Syrisch-Orthodoxe Kirche von Antiochien in Deutschland
Gemeinschaft der Siebenten-Tags-Adventisten
Die Heilsarmee in Deutschland

Vorwort

Vor dem Hintergrund der politischen Auseinandersetzungen Anfang der 90er Jahre über eine Begrenzung der immens angestiegenen Asylbewerberzahlen haben die Deutsche Bischofskonferenz und der Rat der Evangelische Kirche in Deutschland mit ihrer gemeinsamen Erklärung zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Asylrecht vom 26. November 1992 an die politisch verantwortlichen Kräfte in Bund, Ländern und Gemeinden appelliert, „eine Asyl- und Flüchtlingspolitik in die Wege zu leiten, die das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte schützt und im erforderlichen Umfang die Zuwanderung steuert und begrenzt“.

Mit der Vorbereitung und Verabschiedung dieser Erklärung sind die Deutsche Bischofskonferenz und der Rat der Evangelische Kirche in Deutschland übereingekommen, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen eine umfassende Ausarbeitung vorzubereiten, die die vielfältigen Aspekte und Zusammenhänge von Migration, Flucht und Vertreibung darstellt und zugleich Grundlagen und Perspektiven für einen Beitrag zum gesellschaftlichen Dialog in diesen Fragen, ihrer politischen Gestaltung und für die kirchliche Arbeit mit Migrantinnen und Flüchtlingen aufzeigt. Mit der Ausarbeitung wurde eine ökumenische Arbeitsgruppe beauftragt, die im Januar 1993 ihre Arbeit aufgenommen hat. Zu der von der Arbeitsgruppe vorgelegten Ausarbeitung sind zahlreiche Änderungs- und Verbesserungsvorschläge eingegangen, die bei den abschließenden Beratungen Berücksichtigung gefunden haben.

Das Gemeinsame Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Flucht und Migration wird hiermit der Öffentlichkeit vorgelegt. Die Deutsche Bischofskonferenz, der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Leitungsgremien derjenigen weiteren Mitglieds- und Gastkirchen aus der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland, die auf der Titelseite genannt sind, haben sich die Erklärung zu eigen gemacht und tragen sie gemeinsam. Das Gemeinsame Wort spiegelt nicht nur einen innerkirchlichen Meinungsbildungsprozeß wider, sondern möchte vor allem zu einer umfassenden

Rezeption und Beratung in Gemeinden, Gruppen und Öffentlichkeit beitragen. Eine breite Konsensbildung zu den vielschichtigen Aspekten von Migration und Flucht sowie den Fragen der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ist dringend erforderlich; denn diese Fragen gehören zu den bedrängendsten politischen und sozialetischen Herausforderungen der Gegenwart. Meinungen und Einstellungen dazu werden oftmals emotionsgeladen vorgetragen oder nehmen aggressive Formen an. Deshalb ist es notwendig, sowohl Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit entschieden entgegenzutreten als auch dazu beizutragen, daß die damit zusammenhängenden Probleme differenziert und in ihrer Vielschichtigkeit wahrgenommen und bewertet werden.

Der Titel des Gemeinsamen Wortes „... und der Fremdling, der in diesen Toren ist“ – ein Zitat aus dem Alten Testament – weist auf eine lange theologische Tradition der Auseinandersetzung mit dem Schicksal und dem Recht des Fremden hin. Diese biblische Verankerung des Themas, der ein zentraler Teil dieser Veröffentlichung gewidmet ist, mag manchen nicht bewußt sein. Sie bildet aber die Grundlage und die Zielrichtung für die Verpflichtung und das Engagement der Kirchen, aus dem Geist des Evangeliums für Menschen einzutreten, die in ihren Rechten, ihrer Würde, ihrem Wohlergehen oder ihrer Existenz bedroht sind.

Bonn/Hannover/Frankfurt am Main, im Juni 1997

Bischof Dr. Dr. Karl Lehmann
für die
Deutsche Bischofskonferenz

Landesbischof Dr. Klaus Engelhardt
für den Rat der
Evangelischen Kirche in Deutschland

Bischof Dr. Walter Klaiber
für die mitbeteiligten weiteren Mitglieds- und Gastkirchen der
Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland

Inhaltsverzeichnis

1. EINFÜHRUNG	7
2. GESCHICHTLICHE ERFAHRUNGEN UND EINSICHTEN IN DEUTSCHLAND	9
2.1 Fremdenangst und Politik im vereinigten Deutschland	9
2.2 Geschichte: Erfahrungen und Belastungen	13
2.3 Zuwanderung und Eingliederung seit dem Zweiten Weltkrieg	16
2.3.1 Vertriebenenintegration und Umsiedlerproblematik	16
2.3.2 Von der „Gastarbeiterfrage“ zur Einwanderungsfrage	17
2.3.3 Die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden	21
2.4 Aussiedler und Spätaussiedler: „Rückkehr in eine fremde Heimat“	25
2.5 Die Notwendigkeit einer Migrationspolitik als Gesellschaftspolitik	28
3. URSACHEN VON FLUCHT, ZUWANDERUNGEN UND ANDEREN MIGRATIONSBEWEGUNGEN	31
3.1 Dimensionen des Weltmigrationsproblems	32
3.2 Krieg und Menschenrechtsverletzungen	35
3.3 Wirtschaftliche Ursachen der Migration	37
3.4 Ökologische Ursachen von Flucht und Migration	39
3.5 Erhöhter Wanderungsdruck infolge politischer Umwälzungen	39
3.6 Demographische Entwicklung	41
4. BIBLISCH-THEOLOGISCHE ÜBERLEGUNGEN, ETHISCHE REFLEXIONEN UND KONSEQUENZEN	44
4.1 Zur Fragestellung	44
4.2 Besinnung auf die Botschaft der Bibel	45
4.2.1 Zum Befund	45
4.2.2 Der Mensch als Ebenbild Gottes	49
4.2.3 Der Mensch als Mitmensch	50
4.2.4 Menschen auf Wanderung und in der Fremde	51
4.3 Ethische Konsequenzen für das Handeln	54
4.3.1 Umfassende Sorge um den Menschen	54
4.3.2 Die personale Würde des Menschen und das Asylrecht	55
4.3.3 Der Mensch in der Gemeinschaft – seine Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft	56
4.3.4 Die Verantwortung für das Gemeinwohl	58
4.4 Die Spannung zwischen dem ethisch Gebotenen und den möglichen nächsten Schritten	59

5.	PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT – ZUKUNFT GESTALTEN	60
5.1	Ausgangssituation	60
5.2	Internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Fluchtursachen	61
5.3	Zugangsregelungen	64
5.3.1	Europäische Zuwanderungs- und Asylpolitik	64
5.3.2	Gesamtkonzept für die Zuwanderung	67
5.3.3	Rechtliche Integration	72
5.4	Soziale und kulturelle Bedingungen der Integration	73
5.4.1	Arbeitsleben	74
5.4.2	Schulische und berufliche Qualifikation	75
5.4.3	Wohnumfeld	76
5.4.4	Kulturelle Bedingungen der Integration	77
5.4.4.1	Gegenseitiges Verständnis und Verhältnis der kulturellen Gegebenheiten	77
5.4.4.2	Gemeinsames Fundament für Vielfalt	79
5.4.4.3	Das Verhältnis zu Muslimen unter besonderer Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für die Erteilung von Religionsunterricht	80
6.	KIRCHLICHE AUFGABEN	83
6.1	Überwindung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt	83
6.2	Flucht und Migration als ökumenische Herausforderung	85
6.3	Perspektiven kirchlichen Handelns	87
6.3.1	Zusammenarbeit mit Christen und Gemeinden anderer Sprache und Herkunft	87
6.3.2	Interreligiöser und interkultureller Dialog	89
6.3.3	Begegnung mit Menschen anderer Religionen	92
6.3.4	Christen und Muslime	93
6.4	Aufgaben in den christlichen Gemeinden beim Zusammenleben mit Fremden	95
6.4.1	Möglichkeiten der Begegnung und des Zusammenlebens vor Ort	95
6.4.2	Ermutigende Beispiele	96
6.4.3	Hilfe und Schutz bedrohter Menschen im Einzelfall	
6.5	Aufgaben auf der Leitungsebene der Kirchen	100
6.5.1	Zeugnis geben für den Glauben	100
6.5.2	Hilfen auf den Ebenen von Organisation und Verwaltung	102
6.5.3	Aufgaben von Diakonie und Caritas	103

1. Einführung

(1.) In den vergangenen Jahren ist es in Deutschland zu anhaltenden und tiefgreifenden Auseinandersetzungen um die politische und gesellschaftliche Gestaltung der Zuwanderung gekommen. Meist konzentrierte sich die Debatte auf die Bewältigung der zeitweise dramatisch steigenden Zahlen von Flüchtlingen und Asylsuchenden, die in unserem Land Schutz suchten. Die vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Krisen, die Menschenrechtsverletzungen und Kriege in zahlreichen Regionen der Welt, vor allem aber die grundlegend gewandelten politischen Verhältnisse in Ost- und Südosteuropa mit dem Zusammenbruch ganzer politischer Systeme führten zu einem erheblich gewachsenen Zuwanderungsdruck. Bis zu dreiviertel aller Flüchtlinge und Zuwanderer kamen in den vergangenen Jahren aus dieser Region.

(2.) Strittig war und ist dabei besonders die Frage, in welcher Weise von dieser Entwicklung das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention berührt werden dürfen. Eine Spannung zwischen dem politischen Erfordernis, die Zuwanderungszahlen zu steuern und zu begrenzen, und der unbedingten Gültigkeit dieser ethisch normativen Rechtsgüter tritt offen zutage. Dies wirkt sich um so schärfer aus, als ein politisch klares und überschaubares Konzept bisher nicht hinreichend entwickelt ist. In einem solchen Konzept könnten notwendige Steuerungselemente der Zuwanderung mit nachhaltigen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen und zur Gestaltung des Aufenthalts von Flüchtlingen sowie der Integration von Zuwanderern in unserem Land verbunden werden. Erschwerend kommt hinzu, daß eine solche Politik auf europäischer Ebene erst recht in den Anfängen steckt.

(3.) Die Kirchen haben sich in der Debatte mehrfach zu Wort gemeldet. Dabei wurde deutlich, daß über die aktuellen Stellungnahmen hinaus eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik dringend nötig ist.

(4.) Das vorliegende Wort will die Tatbestände und umfassenden Zusammenhänge, in die eine Migrations-, Flüchtlings- und Asylpolitik

gestellt ist, aufzeigen und ihre Orientierung am christlichen Menschenbild, an den allgemeinen Menschenrechten und an den Grundnormen einer gerechten Sozialordnung in Erinnerung rufen. Es gilt, gesellschaftliche und politische Voraussetzungen zu schaffen, damit das Recht der Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein und eine gerechte Teilhabe an den Gütern dieser Erde möglichst umfassend zum Tragen kommt. Dies wird eine dauernde Aufgabe bleiben. Dabei gilt es zugleich, theologisch und politisch zu reflektieren, daß ein solches Ziel immer nur in Teilschritten angestrebt und verwirklicht werden kann. Das Wort will zugleich zur öffentlichen Debatte im kirchlichen Raum sowie in Gesellschaft und Politik beitragen, um Perspektiven für ein friedliches Miteinander von Einheimischen und Zuwanderern aufzuzeigen und Ausländerhaß und Fremdenfeindlichkeit zu begegnen.

(5.) Das Wort bezieht die Aussiedler ausdrücklich in die Gesamtbeurteilung der Herausforderungen durch Migration und Flucht ein. Es handelt sich bei ihnen um eine besondere Gruppe von Migranten. Die deutschen Spätaussiedler, die aus den Aussiedlungsgebieten insbesondere der ehemaligen Sowjetunion, aber auch aus Polen und Rumänien, nach Deutschland kommen, sind keine Flüchtlinge, sondern haben als deutsche Volkszugehörige ein Recht auf Aufnahme in die Bundesrepublik Deutschland. Doch bedarf auch ihre Aufnahme und Eingliederung in das wirtschaftliche und soziale Leben in Deutschland der sozial verträglichen Gestaltung.

2. Geschichtliche Erfahrungen und Einsichten in Deutschland

2.1 Fremdenangst und Politik im vereinigten Deutschland

(6.) Anfang der 1990er Jahre machten spektakuläre Vorfälle zwischen Einheimischen und Fremden schlagartig deutlich, daß ein erhebliches Potential von Fremdenangst, gewaltbereiter Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlicher Gewaltakzeptanz im vereinigten Deutschland vorhanden ist. Dabei handelt es sich freilich um kein neues, erst mit der Vereinigung aufgetretenes Phänomen. Auslöser waren die erheblich ansteigenden Asylbewerberzahlen, die in den Asylverfahren kaum mehr bewältigt werden konnten. Hintergrund war zum einen eine seit vielen Jahren zu beobachtende mangelhafte politische und gesellschaftliche Gestaltung der Probleme der Migration und des Zusammenlebens mit Flüchtlingen und Minderheiten. Hintergrund war zum anderen aber auch die unübersichtliche Situation im Vereinigungsprozeß der frühen 1990er Jahre.

(7.) Die von den Medien um die Welt getragene neue Xenophobie in Deutschland war keineswegs ausgesprochen deutsch. Fremdenfeindlichkeit gibt es auch in anderen europäischen Ländern, und sie hat auch dort eine lange Geschichte. Aber die Welt erinnerte sich der jüngsten deutschen Geschichte; denn die neue Fremdenfeindlichkeit in Deutschland steht im Schatten der Jahre 1933-1945.

(8.) Die Exzesse auf den Straßen im vereinigten Deutschland, der lange Schatten der Geschichte und das prononcierte Interesse der Medien an Berichten über fremdenfeindliche Aggressivität haben indes auch zu Zerrbildern und Fehleinschätzungen geführt: Von den berühmten Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen im Winter 1992/93 einmal ganz abgesehen, geriet die bei weitem überwiegende, schlichte Normalität des friedlichen Zusammenlebens zwischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten aus dem Blick. Ähnliches galt für die große Zahl von Gegenströmungen, hilfreichen Initiativen und unübersehbar vielen organisierten und spontanen Hilfen im Alltag – von der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen

über die Bewachung ihrer Unterkünfte bis hin zum Schutz von abgelehnten Asylbewerbern vor drohender Abschiebung.

(9.) Seit dem Herbst 1991 schließlich ging es nicht mehr allein um Fremdenangst und die Sorge vor wachsender Fremdenfeindlichkeit, sondern um ganz konkrete Ängste vor Tätern und um Opfer: Vorwiegend jugendliche Täter schockierten, zuerst im Osten, dann auch im Westen, mit der Kampffarole „Ausländer raus“; es kam zu Straßensjagen auf Fremde. Ihre Opfer waren zunächst meist Flüchtlinge und Asylsuchende, die in Deutschland Schutz zu finden hofften vor Verfolgung, Krieg oder Armut und Elend in den Krisenzonen der Welt. Die Aggressionen richteten sich aber auch gegen eine Zuwanderergruppe, die in der düstersten Epoche der deutschen Geschichte zu den Opfern des staatlich organisierten Verbrechens zählte: gegen Roma, die seit dem Ende der 1980er Jahre als Asylsuchende und zum großen Teil aus Rumänien nach Deutschland zugewandert waren.

(10.) Zu verzeichnen war außerdem eine wachsende Zahl von antisemitischen Ausschreitungen. Opfer von Aggression und Gewalt wurden schließlich sogar die Schwächsten der Schwachen unter den Einheimischen: Obdachlose und Behinderte. Das aber zeigte, daß es bei den Exzessen um noch mehr ging als um Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit allein: um blinde Gewalt gegen Fremde und Schwache. Sie entstammte einem diffusen Bündel von Orientierungslosigkeit und sozialer Angst, von Frustration und Aggression, von Haß und einer ohnmächtigen Wut, die ihre eigenen Ursachen nicht kennt und sie deshalb bei anderen sucht.

(11.) Entsetzen erregten nicht nur Gewaltbereitschaft und Gewalttätigkeit jener martialischen Jugendbanden, die Anfang der 1990er Jahre im Ausland das neue Bild vom häßlichen Deutschen prägten, sondern auch die wachsende Akzeptanz von Gewalt in der Bevölkerung. Die Entwicklung fremdenfeindlicher und rechtsradikaler Gewalt kann nicht hinreichend als Resultat gesellschaftlicher und ökonomischer Krisensituationen, erzieherischer Defizite oder gewaltbereiter jugendlicher Subkulturen verstanden werden. Sie ist auch Ausdruck eines grundlegenden gesellschaftlichen Konfliktes um die

Zuwanderung, der angesichts der Konzentration von Aussiedlern und Asylbewerbern an vielen Orten Deutschlands aufbrach.

(12.) Zu wachsender Fremdenfeindlichkeit in der alltäglichen Begegnung kamen bald nächtliche Brandanschläge: zuerst und zumeist auf die Unterkünfte von Asylsuchenden, zuweilen aber auch auf diejenigen von Aussiedlern. Hinzu traten seit 1992 Brandanschläge auf Wohnungen türkischer Familien. Zu solchen fremdenfeindlichen Anschlägen kam es unter anderem in Hoyerswerda (17.-22.09.1991), wo Asylsuchende aus ihren Unterkünften vertrieben, beim Abtransport angegriffen und durch Steinwürfe verletzt wurden, in Hünxe (3.10.1991), wo zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt wurden, in Rostock-Lichtenhagen (23.-27.08.1992), wo Asylsuchende unter öffentlichem Beifall tagelang in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen wurden, in Mölln (23.11.1992) und in Solingen (29.05.1993), wo seit langem in Deutschland lebende bzw. hier geborene und aufgewachsene Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern verbrannten oder schwer verletzt die Brandanschläge überlebten. In der Nacht zum 25. März 1994 brannte in Lübeck zum erstenmal seit dem nationalsozialistischen Novemberpogrom von 1938 wieder eine Synagoge in Deutschland.

(13.) Im Ablauf des fremdenfeindlichen Geschehens gab es mehrere große, von dramatischen Ereignissen ausgehende Wellen der Gewalt, die im Fernsehen landesweit verfolgt werden konnten. Unter den Tatorten überwogen Dörfer, Klein- und Mittelstädte. Die vorwiegend jugendlichen Täter kamen meist aus Nachbarschaft oder Nachbarorten. Angriffsziele waren in erster Linie Ausländer- und vor allem Asylbewerberunterkünfte.

(14.) Eine erste Gewaltwelle ging aus von den Ereignissen in Hoyerswerda, die einer terroristischen Inszenierung bzw. einem Pogromstart glichen und mit „Erfolg“ für die Täter endeten (Zurückhaltung der Polizei, Abtransport der Ausländer). Sie wurde vorangetrieben durch Medienberichte über sich scheinbar gegenseitig legitimierende Nachahmungsaktionen in ganz Deutschland. Nicht eben abschreckend für Anschlußtäter wirkten auch zunächst einige bemer-

kenswert milde, mehr um Verständnis für die Täter als um die Ächtung ihrer Taten und die Leiden der Opfer bemühte Gerichtsurteile.

(15.) Eine zweite große, ganz ähnlich aufsteigende Welle war im Anschluß an die ebenfalls als Tat „erfolgreich“ und für die Täter wenig folgenreich wirkenden Rostocker Krawalle zu beobachten. Die vom Schock der Möllner Morde forcierten, auf die Isolation der Täter zielenden bundesweiten Aufklärungskampagnen, aber auch Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen im Winter 1992/93 führten zu einer gewissen Reduzierung der Gewalttaten.

(16.) Auch dies brachte keine dauerhafte Deeskalation: Nach den Mordanschlägen von Solingen am 29. Mai 1993 bäumte sich eine dritte Gewaltwelle auf. In ihrem Verlauf setzte die Ahndung der Möllner Tat als Mord ein aufsehenerregendes Signal, das der Gewaltwelle aber nicht abrupt Einhalt zu gebieten vermochte.

(17.) Während die Gegenströmungen im Winter 1992/93 in der Tat eine deutliche Isolierung gewalttätiger bzw. gewaltbereiter fremdenfeindlicher Gruppen anzeigten und bewirkten, setzten – noch während die dritte Gewaltwelle im Anschluß an die Solinger Morde lief – schärfere Maßnahmen und Verbote gegen rechtsextremistische Organisationen und die harten Strafen für die Täter von Mölln ein deutliches Signal.

(18.) Latent oder offen gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit ist zwar, wie Umfragen zeigen, eine – noch immer starke – Minderheitenposition geblieben; aber es besteht nach wie vor die Gefahr der Entstehung einer fremdenfeindlichen Bewegung, der allerdings festere Organisationsstrukturen und Führerfiguren fehlen. Mit der wachsenden Verdichtung der Gruppenkontakte in zunehmend auch länderübergreifenden rechtsextremistischen Strukturen nimmt aber auch diese Gefahr zu.

(19.) Weil sich, wie die tagelangen Krawalle im Anschluß an die Solinger Morde und verwandte zeitgleiche Aktionen in anderen Städten zeigten, auch unter den potentiellen Opfern der fremdenfeindlichen Bewegung, und hier besonders von in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen türkischer Herkunft, Abwehr-, aber

auch Angriffsbereitschaft formiert hatten, war die Gefahr ethno-sozialer Konflikte gewachsen. Außerdem kamen aus den Herkunftsländern übergreifende Konfliktpotentiale hinzu, wie sie z. B. in den seit Anfang der 90er Jahre anwachsenden Zahl von planmäßig durchgeführten Anschlägen der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) auf türkische Reisebüros, Banken und Geschäfte verstärkt zum Ausdruck kommen.

(20.) Die hochkomplexe Problematik wird oft unter nur teilweise zutreffenden und deshalb vereinfachenden Stichworten wie Ausländerfeindlichkeit, Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus oder Jugendgewalt diskutiert. In der wissenschaftlichen und publizistischen Diskussion gibt es die verschiedensten, oft sehr weitreichenden und sich vielfältig überschneidenden Erklärungsansätze und Interpretationsversuche. Bei vielen der weit ausholenden Erklärungsansätze für Fremdenangst und/oder Fremdenfeindlichkeit im vereinigten Deutschland kamen die Kernprobleme selbst – nämlich Einwanderung, Eingliederung, Minderheitenfragen und deren politische Gestaltung – eher am Rande vor. Das ist um so bemerkenswerter, als eine wichtige Ursache für fremdenfeindliche Abwehrhaltungen gerade in der lange anhaltenden Desorientierung in der Bevölkerung gegenüber den gesellschaftlichen Problemen von Migration, Integration und Minderheiten zu suchen ist. Sie hatte ihren Grund auch darin, daß keine hinreichenden Konsequenzen aus der unübersehbaren Tatsache gezogen worden sind, daß die Bundesrepublik tatsächlich seit mehr als einem Jahrzehnt ein Einwanderungsland neuen Typs geworden ist – nicht im rechtlichen, aber im gesellschaftlichen und kulturellen Sinne.

2.2 Geschichte: Erfahrungen und Belastungen

(21.) Die beschriebene Lage hat vielschichtige Ursachen. Eine wesentliche Orientierungshilfe zur Gestaltung der Migrationspolitik sowie zum Verständnis und zur Überwindung von Fremdenangst, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt vermögen die historischen Entwicklungen zu vermitteln. Sie wirken auf die politische und sozialpsychologische Situation der Gegenwart ein.

(22.) In der Geschichte haben Deutsche im Ausland und Ausländer in Deutschland in ungewöhnlich großer Zahl buchstäblich alle denkbaren Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Wanderungsgeschehens erlebt: Aus-, Ein- und Transitwanderungen; Arbeitswanderungen von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland; Flucht- und Zwangswanderungen von Deutschen ins Ausland und von Ausländern nach Deutschland, von Deutschen als Opfern und von Deutschen als Tätern, innerhalb und außerhalb der deutschen Grenzen. Außerdem kannte die Geschichte der Deutschen nicht nur die Wanderung von Menschen über Grenzen, sondern auch die Bewegung von Grenzen über Menschen hinweg ebenso wie die Ausgrenzung von „Fremden“ innerhalb der Grenzen selbst – Juden, Sinti, Roma und andere. Und schließlich gab es Binnenwanderungen über weite Distanzen, durch die auch vordem „Einheimische“ in Deutschland selbst zu „Fremden“ werden konnten – von den Ost-West-Fernwanderungen der „Ruhrpolen“ und „Ruhrmasuren“ aus dem preußischen Osten ins montanindustrielle Ruhr- und Emscherrevier zur Zeit des Kaiserreichs bis zu den Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem ehemals deutschen Osten am Ende und im Gefolge des Zweiten Weltkriegs.

(23.) Durch große historische Erfahrung bestimmt, mithin pragmatisch und gelassen könnte also in Deutschland das Verhältnis zwischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten, Einheimischen und Fremden sein, zumal viele Einheimische selbst die Nachfahren von zugewanderten Fremden sind und Millionen von Deutschen einst ebenso Fremde im Ausland waren wie heute Ausländer in Deutschland. Aber die Begegnung zwischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten wird durch historische Erinnerung auch erschwert. Hintergrund ist der – nicht lineare oder gar folgerichtige, aber doch erkennbare – Weg von der völkisch-romantisch verklärten Unterscheidung vom „Fremden“ über die ethnisch-nationalistische Agitation gegen das „Fremdartige“ zum rassistischen Vernichtungskampf gegen das „Artfremde“. Vom grauenhaften Ende dieses Weges kommt der Schatten des millionenfachen Verbrechens an ethnischen, kulturellen, religiösen und anderen Minderheiten im nationalsozialistischen Deutschland und im von Deutschland besetzten Europa. Diese

historische Belastung prägt in Deutschland vielfach noch immer die Spannung zwischen diffuser Fremdenangst und demonstrativer Fremdenfreundlichkeit als Kehrseiten der gleichen Störung im Verhalten gegenüber fremden Minderheiten.

(24.) Der Sicherheit spendende positive Bezug zur eigenen Kultur und Tradition aber ist eine Voraussetzung für die Kraft zur Toleranz gegenüber dem Fremden. Auch dieser, seit dem düstersten Kapitel der deutschen Geschichte gebrochene historische Bezug zum Eigenen ist in Deutschland noch eine Belastung in der Begegnung mit dem Fremden.

(25.) Seit dem späten 19. Jahrhundert haben sich im langfristigen Wandel vom klassischen Auswanderungsland zum Einwanderungsland neuen Typs für Deutschland die transnationalen Bewegungen und die damit verbundenen Probleme geradewegs umgekehrt. Heute hat die Bundesrepublik Deutschland als faktisches Einwanderungsland wider Willen mit Problemen zu schaffen, die Deutsche in der Geschichte bis dahin vorwiegend andernorts verursachten, aber nur in sehr beschränkten Maße im eigenen Land zu bewältigen hatten. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich diese Entwicklung im Westen Deutschlands dramatisch beschleunigt.

(26.) Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft Westdeutschlands wurden wie in keinem anderen Industriestaat in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts durch grenzüberschreitende Massenbewegungen geprägt. Ins westliche Nachkriegsdeutschland kamen zwischen dem Kriegsende 1945 und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 ca. 15 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene, Flüchtlinge aus der früheren DDR sowie Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa. Außerdem lebten in der „alten“ Bundesrepublik am Vorabend der deutschen Vereinigung 1990 rund 5,2 Millionen ausländische Staatsangehörige. Es gibt in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts unter den entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt keine vergleichbare Dimension.

2.3 Zuwanderung und Eingliederung seit dem Zweiten Weltkrieg

(27.) Insgesamt kann man seit dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland vier verschiedene Zuwanderungs- bzw. Eingliederungsphasen und -probleme unterscheiden: die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen in West- und Ostdeutschland als Folge des Zweiten Weltkrieges, die Entwicklung von der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte über die „Gastarbeiterfrage“ zum echten Einwanderungsproblem, die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und die Aufnahme und Eingliederung von Aussiedlern.

(28.) In der Begegnung von Einheimischen und Fremden gab es Beispiele von großer Offenheit und Hilfsbereitschaft wie auch von Vorbehalten und Ablehnung. Bestimmend waren nach dem Zweiten Weltkrieg in den beiden Teilen Deutschlands der in vieler Hinsicht unterschiedliche Umgang mit Zuwanderung und Eingliederung, Ausgliederung und Abwanderung und schließlich auch die Begegnung der einander fremd gewordenen Deutschen im vereinigten Deutschland.

2.3.1 Vertriebenenintegration und Umsiedlerproblematik

(29.) Der erste große Eingliederungsprozeß war bestimmt durch die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen aus den früheren deutschen Ostgebieten und aus dem osteuropäischen Raum. Diese Integration wurde dadurch erleichtert, daß es sich im wesentlichen um eine wirtschaftliche und soziale Herausforderung und Aufgabe handelte, die sich in einem gemeinsamen Kulturraum abspielte. Im Westen wurden die Flüchtlinge und Vertriebenen Heimatvertriebene, im Osten Umsiedler genannt. Was im Westen jahrzehntelang von einflußreichen Vertriebenenorganisationen öffentlich als Recht auf Heimat eingefordert wurde, blieb in der DDR als Umsiedlerproblematik tabuisiert mit Rücksicht auf die östlichen Nachbarn. Das gleiche galt dort, von der Rolle der Sowjetarmee gegenüber der Zivilbevölkerung ganz abgesehen, für die öffentliche Beschäftigung mit den traumatischen Erfahrungen von Flucht und Vertreibung.

(30.) Im Westen überdauerte die Aufnahme von Aussiedlern und Spätaussiedlern aus Ost- und Südosteuropa das Ende der Vertreibungen: Fast 1,6 Millionen Menschen passierten von 1951 bis Ende 1988 die Grenzdurchgangslager in der Bundesrepublik. Ihr Kommen erregte immer weniger Aufsehen, abgesehen von der öffentlichen Empörung über Ausreisebehinderungen oder finanzielle Gegenleistungen für die Gewährung der Ausreise. Die Erfahrung der Aussiedlerintegration spielte im Osten Deutschlands keine Rolle. Vergleichsweise gering war im Osten auch die Zuwanderung von asylsuchenden Flüchtlingen, die im Westen seit den frühen 1980er Jahren zu einer starken Wanderungsbewegung anwuchs.

(31.) Jenseits der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen dominierten in der DDR bis zum Bau der Mauer 1961, und in abnehmendem Umfang auch danach, nicht Zuwanderung und Eingliederung, sondern Abwanderung und Ausgliederung durch Flucht und, in der Agonie des Systems zuletzt zunehmend, legale Übersiedlung in den Westen. Was dort wegen des Bekenntnischarakters der Flucht aus dem kommunistischen Machtbereich als Abstimmung mit den Füßen zwischen den im Kalten Krieg konkurrierenden Systemen politisch gern akzeptiert und als Arbeitskräftezufluß begrüßt wurde, war in der DDR als 'Republikflucht' ein Straftatbestand und wurde in der öffentlichen Diskussion nach Möglichkeit ebenso totgeschwiegen wie seit Anfang der 1950er Jahre die Umsiedlerproblematik. Viele mit Zuwanderung und Eingliederung, mit Ausgliederung und Abwanderung zusammenhängende Fragen fielen in der DDR mithin öffentlicher Verdrängung anheim. Damit zusammenhängende allgemeine Probleme und individuelle Erfahrungen konnten nicht politisch artikuliert oder gar in öffentlicher Auseinandersetzung ausgelebt werden.

2.3.2 Von der „Gastarbeiterfrage“ zur Einwanderungsfrage

(32.) Nicht minder gegensätzlich war die Geschichte der Ausländerbeschäftigung, die es in beiden deutschen Staaten gab, von den ganz unterschiedlichen und kaum vergleichbaren Größenordnungen einmal abgesehen. Viele Vertriebene und Flüchtlinge waren in ihrer neuen Heimat im Westen noch nicht voll integriert, als dort der deutsch-

italienische Vertrag von 1955 schon den Auftakt gab zur staatlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, trotz noch rund 1 Million Arbeitsloser. Damit begann die Vorgeschichte des zweiten großen Zuwanderungsprozesses.

(33.) Nach Westdeutschland waren die Hilfen des Marshall-Planes geflossen, während im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands auch nach Gründung der DDR noch Industrieanlagen als Reparationsleistungen demontiert und abtransportiert wurden. Der Mauerbau im Osten beschleunigte im Westen nur den Weg zum Einwanderungsland wider Willen: Die unter staatlicher Mitwirkung begonnene Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde nach dem Ende des Zustroms aus der DDR 1961 um so mehr forciert. Im Gegensatz zu den „ausländischen Wanderarbeitern“ des Kaiserreichs und insbesondere zu den „Fremd-arbeitern“ im nationalsozialistischen Deutschland setzte sich für die ausländischen Arbeitskräfte in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland alsbald der Begriff „Gastarbeiter“ durch.

(34.) Mit den wachsenden Aufenthaltszeiten der ausländischen Arbeitnehmer aber begann schon in den 1960er Jahren der zweite große Eingliederungsprozeß. Er führte über die „Gastarbeiterfrage“ der 1960er Jahre zu einem echten Einwanderungsproblem, ohne daß entsprechende Integrationsprogramme aufgelegt wurden. Nach dem Bau der Mauer und dem damit verbundenen Ende des Arbeitskräfte-zustroms aus Ost- nach Westdeutschland stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer bei anhaltend starkem Wirtschaftswachstum rasch in die Millionen. Bis zur wirtschaftlichen Krise 1973 dauerte die Anwerbung. Rund 14 Millionen kamen in dieser Zeit, etwa 11 Millionen davon kehrten wieder in ihre Heimatländer zurück. Von der Ende 1989 rund 4,8 Millionen zählenden ausländischen Bevölkerung in den alten Bundesländern gehörten fast 3 Millionen zu den aus den früheren Anwerbeländern zugewanderten ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien.

(35.) Die „Gastarbeiterperiode“ endete mit dem Anwerbestopp von 1973. Er führte kurzfristig zu einer Senkung der Ausländerzahlen und

der Fluktuation der ausländischen Arbeitskräfte. Zugleich verstärkte er die ohnehin anwachsende Tendenz zum Daueraufenthalt. Denn seither standen ausländische Arbeitskräfte, die nicht auf Dauer von ihren Familien im Herkunftsland getrennt leben wollten, vor der Alternative: endgültige Rückkehr in die Heimat oder Familiennachzug in die Bundesrepublik. Die meisten blieben und ließen ihre Familien nachkommen. Familiennachzug und natürliches Bevölkerungswachstum ließen die Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik 1979 bereits wieder über das 1973 erreichte Niveau steigen.

(36.) Für eine dauerhafte Eingliederung der zugewanderten ausländischen Erwerbsbevölkerung und die damit verbundenen sozialen Folgeprobleme freilich gab es in der Bundesrepublik zu keiner Zeit ein umfassendes und langfristig angelegtes Konzept. Auf Jahrzehnte hinaus beschränkte sich die Ausländerpolitik gegenüber zugewanderten Minderheiten auf soziale Integrationsmaßnahmen und ließ langfristige Gestaltungsperspektiven vermissen.

(37.) Mit der Aufenthaltsdauer wuchs die Bleibeabsicht im fließenden Übergang von der Gastarbeiterexistenz zur Einwandererexistenz. Schon Anfang der 1980er Jahre lebte ein Großteil der aus der früheren Gastarbeiterbevölkerung hervorgegangenen ausländischen Minderheit in der Bundesrepublik bei dauerhaftem Aufenthalt in einer paradoxen Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Die von den Kirchen und Gewerkschaften, von Ausländerbeauftragten, Praktikern der Ausländerarbeit, Migrations- und Integrationsforschern geforderten umfassenden Konzepte für Einwanderungs- und Eingliederungsfragen blieben jedoch aus. Die Verdrängung der Realität einer faktischen Einwanderungssituation machte die Entwicklung solcher Konzepte unmöglich. Was für die Deutschen eine Gestaltungsfrage war, wurde für die schon lange ansässige erste Generation der Pionierwanderer und besonders für die in Deutschland geborene oder dort aufgewachsene zweite Generation zu einer zum Teil durch schwere mentale Verletzungen gezeichneten Lebensfrage. Die Gastarbeiterbevölkerung hatte sich zu verschiedenen Einwandererminoritäten entwickelt, die spätestens seit Anfang der 1980er Jahre in einer widersprüchlichen gesellschaftlichen Situation zwischen offiziellem Gastarbeiterstatus und tatsächlicher Einwanderersituation lebten. Die

politische Überwindung dieses Widerspruchs erfolgte jedoch nicht. Der kleinste gemeinsame Nenner aller „ausländerpolitischen“ Statements der Bundesregierungen: „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland.“ wurde der tatsächlichen Problematik nicht gerecht.

(38.) Auch in der früheren DDR gab es, in geringem Umfange, Ausländerbeschäftigung auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Während die Beschäftigung von Ausländern in der Bundesrepublik als moderne Form der „Fremdarbeiterpolitik des Imperialismus“ gebrandmarkt wurde, wurde sie in der früheren DDR als Ausbildungswanderung kaschiert; ihre Probleme wurden totgeschwiegen. Von den sowjetischen Armeeingehörigen und ihren Familien abgesehen, stellten von den 1989 noch ca. 190.000 Ausländern in der DDR die Arbeitnehmer in DDR-Betrieben die bei weitem stärkste Gruppe, unter ihnen 1989 noch ca. 59.000 Vietnamesen und ca. 18.000 Mosambikaner. Die Ausländer arbeiteten in der DDR – wie ehemals die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik – zumeist in den von deutschen Arbeitskräften am wenigsten geschätzten Beschäftigungsfeldern im unmittelbaren Produktionsbereich. Von ihnen leben Mitte der neunziger Jahre noch ca. 15.000 in Deutschland.

(39.) Den über Regierungsabkommen mit befristeten Arbeitsverträgen ins Land geholten „ausländischen Werkträgern“ gegenüber gab es in der DDR zwar administrativ geleitete, autoritäre Betreuung, aber insgesamt weniger soziale Integration als staatlich verordnete Segregation und sogar räumliche Ghettoisierung. Sie wurden in separaten Gemeinschaftsunterkünften einquartiert und damit auch sozial auf Distanz gehalten. Nähere Kontakte waren genehmigungs- und berichtspflichtig. In dem durch die verordnete Ausgrenzung der Fremden und durch die öffentliche Tabuisierung ihrer Existenz geschaffenen sozialen Vakuum siedelten in dem eingemauerten zweiten deutschen Staat Gerüchte und Argwohn, wucherten Mißtrauen, Angst und Haß. Das Ergebnis dieser Politik war, zugespitzt formuliert, eine ostdeutsche Variante der Apartheid. Die latenten fremdenfeindlichen Spannungen traten nach dem mit dem Zusammenbruch des SED-Regimes einhergehenden Ende der totalitären Zwangsdisziplinierung offen zutage.

(40.) In den Prozeß der Vereinigung brachten die einander fremd gewordenen, aus politisch-ideologisch und lebensgeschichtlich vielfach gegensätzlichen Erfahrungswelten stammenden Deutschen mit hin, neben vielen anderen ungelösten Fragen, auch in beiden deutschen Staaten unbewältigte Probleme im Umgang mit Fremden ein; ganz zu schweigen von der auf unterschiedliche Weise unbewältigten Last der deutschen Geschichte gerade in diesem Bereich.

2.3.3 Die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden

(41.) Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion um Fluchtbewegungen und Flüchtlingsaufnahme im vereinigten Deutschland steht ein Recht für politisch Verfolgte, das geradewegs aus der deutschen Geschichte kommt. Die im Ausland insgesamt begrenzte Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen aus dem nationalsozialistischen Deutschland vor Augen, formulierten die Väter des Grundgesetzes in Art. 16 GG folgende berühmt gewordene Botschaft, deren Diskussion längst Bibliotheksregale füllt: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Das im internationalen Vergleich am weitesten gehende Asylrecht sollte allen, die glaubten, mit guten Gründen Anspruch darauf anmelden zu können, bis zur Entscheidung über ihren Antrag einen Aufenthalt in der Bundesrepublik sichern. Mit zunehmender Inanspruchnahme dieses Rechts bei größtenteils nicht asylrelevanten Begründungen wuchs die Tendenz zunächst zu seiner Beschränkung in der Praxis und schließlich zur Beschränkung seines persönlichen Geltungsbereichs insbesondere auf Grund der neuen Drittstaatenregelung.

(42.) Seit der Errichtung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 1953 lagen die Zahlen der jährlichen Asylgesuche von ausländischen Flüchtlingen – von der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956 und des „Prager Frühlings“ 1968 abgesehen – für zwei Jahrzehnte relativ niedrig. Bis Anfang der 1970er Jahre stammten die meisten Asylanträge von Flüchtlingen aus dem Ostblock. Flucht aus dem kommunistischen Machtbereich war ein willkommener Nachweis für die Anziehungskraft der Freiheit im Westen.

(43.) Eine andere Haltung zeichnete sich seit Anfang der 1970er Jahre und insbesondere seit dem Anwerbestopp von 1973 ab gegenüber den zunehmenden Asylanträgen aus der „Dritten Welt“, aber auch aus der Türkei (innenpolitische Schwierigkeiten, versteckter Familiennachzug nach dem Anwerbestopp). Seit dem letzten Drittel der 1970er Jahre stieg die Zahl der Asylgesuche stark an. Die Flüchtlinge stammten nun nicht mehr vornehmlich aus den Ostblockstaaten, sondern aus der „Dritten Welt“. Der Zugang von Flüchtlingen war in seinen Schwankungen abhängig von dem Wechsel der Krisensituationen dort.

(44.) Das aber war ein klarer Hinweis auf die Dominanz der Schubkräfte gegenüber den Anziehungskräften des Aufnahmelandes Bundesrepublik – also ein Beweis dafür, daß die Wanderungsbewegungen der Flüchtlinge nach Deutschland nicht etwa nur einseitig von der „wirtschaftlichen Anziehungskraft“ des europäischen Hauptziellandes, sondern vorwiegend von der Schubkraft der Probleme in den Herkunftsländern angetrieben wurden. Auch deshalb ist der Ansatz, „Wirtschaftsflüchtlinge“ durch Verringerung der „Fluchtanreize“ in Gestalt der Verschlechterung der Lebensbedingungen für Flüchtlinge in der Bundesrepublik abwehren zu wollen, fragwürdig; ganz abgesehen davon, daß das Ergebnis, die vermeintlich abschreckende Verschlechterung der Lebensbedingungen für Asylsuchende, überdies auch die Falschen, nämlich „echte Flüchtlinge“, trifft, während gewiefte Asylbetrüger, Schleuser, Schlepper und Menschenhändler durch solche Maßnahmen ohnehin wenig zu beeindrucken sind.

(45.) Die statistische Kurve der Asylgesuche erreichte 1980 einen ersten Höchststand von 92.918 Anträgen für 107.818 Personen. In den nächsten Jahren fielen die Zahlen wieder ab auf 16.335 Anträge für 19.737 Personen im Jahr 1983. Das hatte mit dem Rückgang der Zahl der Armutsflüchtlinge aufgrund von am 18.06.1980 von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen und mit der Einführung der erweiterten Sichtvermerkplicht für eine Reihe von Hauptherkunftsländern zu tun. Seit Mitte der 1980er Jahre stiegen die Zahlen wieder zügig an und lagen 1986 bei 67.429 Anträgen für 99.669 Personen. Defensive Steuerungsmaßnahmen drückten die Kurve der Asylanträge 1987 wieder nach unten: Dazu zählten die Asylrechtsnovelle vom

Januar 1987, die Einschränkung des Transitprivilegs für Reisende aus weiteren afrikanischen und asiatischen Ländern, Beförderungsverbote für Fluggesellschaften für sichtvermerkungspflichtige Ausländer ohne gültige Einreise- oder Transitvisa ebenso wie die Sperre der Einreisewege über die DDR und Ostberlin seit Oktober 1986. Daß die Antragszahlen seit Ende der 1980er Jahre erneut und noch verstärkt weiter stiegen, hatte vor allem mit der zunehmenden Krisenentwicklung in Osteuropa zu tun, die, zusammen mit den Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge aus der „Dritten Welt“, eine gravierende Gewichtsverlagerung zwischen europäischen und außereuropäischen Flüchtlingen in Gang setzte: 1988 durchbrachen die Zahlen erneut die Marke von 100.000 Personen (103.076), darunter vor allem Asylsuchende aus Polen. Die Zahlen kletterten im Jahr der europäischen Revolutionen 1989 auf 121.318, stiegen 1990 schließlich auf 193.063, 1991 auf 256.112 und 1992 auf 438.191. 1993 kam die Wende im Kurvenverlauf. Das hing nicht nur mit dem gegen die illegale Roma-Zuwanderung aus Rumänien gerichteten deutsch-rumänischen Rückübernahmeabkommen, sondern vor allem auch mit dem seit Juli 1993 gültigen neuen Asylrecht zusammen: die Gesamtzahl von Asylgesuchen lag 1993 bei 322.599, sank 1994 auf 127.210 und stagniert seit 1995 auf diesem Niveau.

(46.) Im Verhältnis von europäischen und außereuropäischen Herkunftsländern aber hatte sich seit Mitte der 1980er Jahre ein drastischer Wandel vollzogen. Von den Asylbewerbern des Jahres 1993 kamen 72,1% aus Europa, 15,6% aus Asien und 11,7% aus Afrika. Seit 1986, als erst 25,3% der asylsuchenden Flüchtlinge in der Bundesrepublik aus europäischen und noch 74,8% aus außereuropäischen Ländern stammten, hatte sich das Verhältnis mithin geradewegs umgekehrt.

(47.) Der seit Anfang der 1980er Jahre in unterschiedlicher Intensität immer wieder aufflammende und unter dem Eindruck des rapiden Anstiegs der Asylbewerberzahlen Anfang der 1990er Jahre in der Öffentlichkeit eskalierende Kampf um die Änderung des Grundrechts auf Asyl hat 1993 durch die Aufnahme von Art. 16a GG zu einer Grundgesetzänderung geführt, die der großen Mehrheit als die einzig mögliche Sicherung der Aufrechterhaltung des Asylrechts, den ande-

ren als dessen Aufkündigung erschien. Mit dieser Grundgesetzänderung ist danach das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16 GG seit dem 1. Juli 1993 in seinem persönlichen Geltungsbereich in einschneidender Weise beschränkt worden. Seitdem werden in aller Regel Asylbewerber abgewiesen, die über „sichere Drittstaaten“ in Europa einreisen, von denen Deutschland lückenlos umschlossen ist, oder die aus „verfolgungsfreien Ländern“ stammen. Folge: Die Bundesrepublik ist für Asylbewerber auf dem Landweg legal grundsätzlich nicht mehr erreichbar. Auf dem Luftweg eintreffende Asylsuchende aus „Nichtverfolgerstaaten“ oder Antragsteller ohne gültige Papiere müssen auf den Flughäfen im Transitbereich bleiben und haben dort ein Schnellverfahren abzuwarten, das die Entscheidung bringt über Verweigerung oder Genehmigung der Einreise mit regulärem Asylverfahren vom Inland aus. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Beschränkungen mit seinen Urteilen vom 14. Mai 1996 im wesentlichen als verfassungskonform bestätigt.

(48.) Die Änderung des Grundrechts auf Asyl, die verschärfte Kontrolle der deutschen Ostgrenzen infolge des Schengener Abkommens sowie andere flankierende Maßnahmen haben die Asylbewerberzahlen inzwischen deutlich gesenkt (1996: 116.367). Gestiegen ist jedoch seither auch die Zahl der Personen ohne Aufenthaltsstatus – sei es aufgrund von illegalen Grenzübertritten, sei es durch Überschreiten der Aufenthaltsgenehmigung oder aus anderen Gründen.

(49.) Stark angewachsen ist neben der Zahl der Asylbewerber die Zuwanderung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen insbesondere seit dem blutigen Zerfall des ehemaligen Vielvölkerstaates Jugoslawien. Nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) lebten im Jahre 1995 in Deutschland an die 350.000 Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, mehr als doppelt so viele wie in allen anderen Staaten der Europäischen Union zusammen. Die Rückkehr der Bürgerkriegsflüchtlinge sowie die Frage ihrer Wiedereingliederung in eine zerstörte, wirtschaftlich ruinierte und gesellschaftlich aus den Fugen geratene Heimat, die nach vielfältigen internen Wanderungs-, Flucht- und Zwangsbewegungen

für viele gar nicht mehr existiert, ist eines der schwierigsten Probleme der Migrationspolitik im europäischen Raum.

(50.) Relativ jung noch ist die Zuwanderung von Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, die vor allem vor dem Hintergrund des düstersten Kapitels der deutschen Geschichte in Deutschland wie Kontingentflüchtlinge aufgenommen werden und deren Zahl Ende 1996 bei ca. 55.000 lag. Diese Zuwanderung stellt die jüdischen Gemeinden vor erhebliche Probleme der jüdischen Unterweisung und der Hilfe bei der sozialen und beruflichen Integration.

2.4 Aussiedler und Spätaussiedler: „Rückkehr in eine unbekanntes Heimat“

(51.) Die Aufnahme und Eingliederung der Deutschen aus den mittel-, südost- und osteuropäischen Ländern ist, als eine Art Rückwanderung in das ursprüngliche Heimatland über Generationen hinweg, eine Besonderheit im deutschen Wanderungsgeschehen. Diese Personengruppe, die im allgemeinen Sprachgebrauch als „Aussiedler“ bezeichnet wird, während der gesetzliche Fachbegriff seit dem 01.01.1993 „Spätaussiedler“ lautet, kommt in ein Deutschland, das ihre Vorfahren teils vor Generationen, teils vor Jahrhunderten oder, wie im Falle der „Siebenbürger Sachsen“, schon im Spätmittelalter verlassen haben.

(52.) Die Zahl der Spätaussiedler aus polnischen und rumänischen Gebieten ist seit längerem erheblich zurückgegangen, zumal seit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz die Anerkennung als Spätaussiedler über den Nachweis der deutschen Volkszugehörigkeit hinaus davon abhängig ist, daß Benachteiligungen oder Nachwirkungen zurückliegender Benachteiligungen aufgrund der deutschen Volkszugehörigkeit in der Zeit nach 1992 glaubhaft gemacht werden. Nur im Falle der Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion und den baltischen Staaten werden derartige Nachteile widerleglich angenommen, ansonsten müssen sie im einzelnen nachgewiesen werden. Aus dem GUS-Raum ist ein zwar nach wie vor hoher Zugang von Spätaus-

siedlern zu verzeichnen, doch ist inzwischen auch hier die Zahl stark rückläufig.

(53.) Im Jahre 1996 sind über 40.000 Spätaussiedler weniger nach Deutschland gekommen als noch ein Jahr zuvor. Waren es 1995 noch knapp 218.000, betrug ihre Zahl 1996 knapp 178.000. Ebenso stark rückläufig ist die Zahl der Aussiedlungsanträge. Sie ist von über 260.000 im Jahre 1995 um über 91.000 auf knapp 169.000 im Jahre 1996 zurückgegangen. Der Rückgang dieser Zahlen hält in den ersten Monaten des Jahres 1997 unvermindert an.

Über die Zahlen der Spätaussiedler, die in den nächsten Jahren noch nach Deutschland kommen wollen, gibt es unterschiedliche Annahmen. Die Zahl der Aufnahmeanträge für Spätaussiedler, die jährlich erteilt werden können, ist im Jahre 1993 mit der Änderung des Bundesvertriebenengesetzes (§ 27 Abs. 3) auf rund 225.000 Personen bei einer Abweichung von bis zehn v.H. nach oben oder unten festgelegt worden. Die Bundesregierung geht davon aus, daß insbesondere in den Republiken der ehemaligen UdSSR und den übrigen ost- und südosteuropäischen Ländern noch mehrere Millionen Deutsche leben, deren Lebensgrundlagen während und infolge des Zweiten Weltkrieges durch gewaltsame Umsiedlungen, Vertreibungsmaßnahmen, Zerstreuung und Unterdrückung derart erschüttert wurden, daß die Folgen durch die gegenwärtigen Umwandlungen der gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen noch nicht aufgehoben sind, und die deshalb ein Recht auf Aufnahme in die Bundesrepublik Deutschland haben. Trotz des deutlichen Rückgangs der Zahl der Spätaussiedler in der jüngsten Zeit ist deshalb davon auszugehen, daß ihr Zugang nach Deutschland auch in den nächsten Jahrzehnten bei unveränderten Aufnahmekriterien auf einem weiterhin hohen Niveau anhalten wird.

(54.) Die Informationen über Deutschland sind in den Herkunftsgebieten seit den frühen 1990er Jahren besser geworden, was zu tun hat mit verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten besonders durch schon registrierte Verwandte und Bekannte und in der Integrationsarbeit engagierte staatliche und nichtstaatliche Organisationen und Institutionen. Unter diesen nehmen die Kirchen mit ihren Werken

Caritas, Diakonisches Werk, Renovabis, Hoffnung für Osteuropa und anderen eine herausragende Stellung ein. Auch zeigen offensichtlich die vielfältigen Hilfs- und Fördermaßnahmen der Bundesregierung vor allem in den deutschen Siedlungsschwerpunkten in der russischen Föderation zunehmend Wirkung.

Doch die Spätaussiedler sind, ihres Rechtsanspruches auf die deutsche Staatsangehörigkeit wegen, zwar nicht im rechtlichen Sinne als Einwanderer zu verstehen; sie stehen aber in Deutschland kulturell, sozial und psychisch vor vergleichbaren Problemen, deren Bewältigung erschwert werden kann, wenn sie nicht in ihrer besonderen Situation verstanden werden und die Aussiedlerintegration mit derjenigen von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg in eins gesetzt wird.

(55.) Die Aussiedlungsbewegung hat zeitweilig zu Folgewanderungen geführt, die viele nicht oder noch nicht zureichend motivierte Menschen zur Aussiedlung bewogen und eine sich selbst beschleunigende Eigendynamik entwickelt haben. Dort, wo Personen deutscher Volkszugehörigkeit lange als Minderheiten wirtschaftlich, sozial oder kulturell unterdrückt wurden, wurde ihr Rückhalt in der Gruppe durch die Abwanderung noch geschwächt. Dort, wo sie von Deutschland aus wirtschaftlich und kulturell gefördert wurden, um ihnen ein Bleiben zu ermöglichen, traten zuweilen Spannungen zwischen Deutschen und anderen Gruppen im Ausgangsraum auf, die auch nicht durchweg mit Gesamtförderungen zu bewältigen waren. Zur allgemeinen Unsicherheit und politischen Instabilität kommen weitere Belastungen und Befürchtungen hinzu, die den Aussiedlungsdruck verstärken; dazu gehören ethnische Auseinandersetzungen, soziale, bildungsmäßige und wirtschaftliche Benachteiligungen sowie ungewisse Zukunftsperspektiven.

(56.) Seitdem der Zuzug von Aussiedlern ein größeres Ausmaß angenommen hat, wird die Eingliederung zu einer immer wichtigeren und zugleich immer schwierigeren gesellschaftlichen Herausforderung. Die Eingliederungsarbeit gegenüber den Aussiedlern konnte zunächst in mancherlei Hinsicht als ein mustergültiges, auch auf reguläre Einwandererintegration übertragbares Beispiel gelten. Das hat sich seit

den frühen 1990er Jahren deutlich verändert: Gesellschaftspolitisch bedenklich ist die drastische Senkung der Eingliederungshilfen, obwohl in vielen Fällen die Deutschkenntnisse der Spätaussiedler immer unzureichender sind. Hinzu kommt, daß bei der angespannten Arbeitsmarktlage beruflich geringer qualifizierte Arbeitssuchende trotz allen Fleißes zunehmend Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Betroffen sind vor allem junge, im Eingliederungsprozeß immer häufiger enttäuschte und dadurch demotivierte und desorientierte Aussiedler.

(57.) Erkennbar wachsen neuerdings gesellschaftliche Probleme bei der Aussiedlerintegration; sie treten zum Beispiel bei der Begegnung zwischen der jungen Aussiedlergeneration und der zweiten bzw. dritten Ausländergeneration auf. Hinzu kommt eine gegenwärtig in der deutschen Aufnahmegesellschaft wieder wachsende Skepsis gegenüber den Spätaussiedlern, die sich besonders dort zeigt, wo in unvertreibar Weise Vorbehalte in der Öffentlichkeit geschürt werden.

2.5 Die Notwendigkeit einer Migrationspolitik als Gesellschaftspolitik

(58.) Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit sind in den frühen 1990er Jahren zu gesellschaftlichen Problemen erster Ordnung im vereinigten Deutschland geworden. Das hatte nicht nur mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Öffnung der Grenzen im Osten, mit dem rapiden Anstieg der Zahlen von Asylbewerbern, von Aussiedlern aus Osteuropa und von Übersiedlern aus der DDR oder allgemein mit den Zusatzbelastungen des Vereinigungsprozesses zu tun. Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit hatten auch in allgemeiner Desorientierung, Ratlosigkeit und mangelnden Perspektiven ihre Ursachen. Sie erreichten ihren Gipfelpunkt, als die Angst vieler Bürger in der immer gravierender und unübersehbarer werdenden, von der Politik über Jahre hinweg dementierten Einwanderungssituation auf die Unfähigkeit der Politik stieß, sich rechtzeitig auf umfassende Konzepte und Maßnahmen zu einigen, wie sie auch die Kirchen seit den 70er Jahren immer wieder angemahnt haben. Die Begegnung der Angst von unten mit der Entscheidungsunfähigkeit von oben war mit-

verantwortlich für jene Folgewirkungen, vor denen kritische Stimmen über viele Jahre hinweg vergeblich gewarnt hatten.

(59.) Fremdenangst, gewaltbereite Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindliche Gewaltakzeptanz waren deshalb nicht etwa nur unvermeidbare Begleiterscheinungen von Zuwanderung und Eingliederung, sondern auch vermeidbare Folgen ihrer mangelnden Gestaltung. Vor dem Hintergrund der weltweit aufsehenerregenden Exzesse auf deutschen Straßen wurde der im parteipolitischen Asylstreit geschnürte gordische Knoten mit dem „Asylkompromiß“ vom Dezember 1992 durchschlagen, der Mitte 1993 Gesetzeskraft erlangte. Der Asylkompromiß hätte zu einem großen Migrationskompromiß werden können. Dafür war er aber nicht umfassend genug angelegt. Es fehlte z. B. an der längst überfälligen Reform des Einbürgerungs- und des sonstigen Staatsangehörigkeitsrechts. Soweit hinsichtlich der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen Regelungen vereinbart wurden, scheiterte deren Anwendung an der mangelnden Fähigkeit von Bund und Ländern, sich über die Verteilung der Kosten zu verständigen. Die Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden deshalb entweder in das für sie meist nicht passende Asylverfahren gedrängt oder nahmen zu Lasten der Kommunen Sozialhilfe in Anspruch.

(60.) Spätestens seit den Erfahrungen der frühen 1990er Jahre aber ist offenkundig: Migrationspolitik ist Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne; denn Migrationsfragen sind heute nicht mehr Randprobleme, sondern zentrale gesellschaftspolitische Aufgaben und werden aller Voraussicht nach in ihrer Bedeutung künftig noch zunehmen. Migrationspolitik kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf einen möglichst breiten Grundkonsens stützen kann. Sie kann in einer freiheitlichen Demokratie nicht gegen die einheimische Mehrheit durchgesetzt werden, wenn gefährliche Folgen, vor allem zu Lasten zugewanderter Minderheiten, aber auch des politischen Systems insgesamt, vermieden werden sollen. Für ihre Akzeptanz und die der zugewanderten Minderheiten muß mithin – wie bei der Aussiedlerintegration – bei der einheimischen Mehrheit geworben werden.

(61.) Multikulturelle und polyethnische Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Frieden hängen deshalb entscheidend davon ab, ob und inwieweit Politik und Gesellschaft in Deutschland bereit sind, sich den Herausforderungen in den Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten mit übergreifenden und weitsichtigen Konzeptionen zu stellen.

3. Ursachen von Flucht, Zuwanderungen und anderen Migrationsbewegungen

(62.) Die dargestellten Zuwanderungsprozesse in Deutschland stehen in einem größeren Zusammenhang. Wir haben es weltweit mit umfassenden Flucht- und Wanderungsbewegungen zu tun, deren Dimensionen dargestellt und Ursachen analysiert werden müssen, ehe Konzepte zur Überwindung der schwerwiegenden Probleme und zur konstruktiven Gestaltung gemacht werden können.

(63.) Die schnelle Zunahme der Migration im Weltmaßstab ist zu einem der prägenden Merkmale der letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts geworden. Noch immer sind es in erster Linie Bürgerkriege, zwischenstaatliche Kriege und Verletzungen der Menschenrechte, die die großen Wanderungsprobleme nach dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst haben. In vielen Weltregionen haben einschneidende wirtschaftliche und soziale Veränderungen eine bereits vorhandene konfliktgeladene Atmosphäre weiter verschärft. Während einesteils Hunderte von Millionen Menschen in absoluter Armut leben, hat anderenteils in bestimmten Regionen der Welt der Lebensstandard ein Niveau erreicht, das in der Geschichte der Menschheit einmalig ist. Bei den Ursachen von Wanderungsbewegungen greifen, vereinfacht dargestellt, zwei große Faktorenkomplexe ineinander: Zum einen Lebensumstände in den Ausgangsräumen, die als drückend und schwierig, gefährlich, ja lebensbedrohlich beurteilt werden und denen man sich deshalb zu entziehen sucht – sog. Schubkräfte; zum anderen Lebensbedingungen in den Zielgebieten, die – umgekehrt – als angenehm und erstrebenswert empfunden werden (z. B. politische Freiheit, persönliche Sicherheit, Arbeitsplätze, materieller Wohlstand) und in deren Genuß man durch Wanderung zu gelangen hofft – sog. Sogkräfte. Dabei können diese Schub- und Sogkräfte höchst unterschiedlich auftreten – isoliert, einzeln und für sich (z. B. bei Flucht- und Zwangswanderungen), aber auch gleichzeitig und in den verschiedensten Stärkeverhältnissen. Daß die Migrationsbereitschaft dann am größten ist, wenn die eigenen Lebensumstände besonders desolat erscheinen und gleichzeitig die Anziehungskräfte anderer Regionen besonders groß sind, liegt auf der Hand.

3.1 Dimensionen des Weltmigrationsproblems

(64.) Über das Ausmaß der weltweiten Wanderungsbewegungen gibt es keine verlässlichen Zahlen. Dies hat auch damit zu tun, daß ihre Definition und Erfassung außerordentlich komplex ist. Ein besonderes Problem ist dabei die Abgrenzung zwischen Vertreibung, Flucht, erzwungener und freiwilliger Wanderung. So kann das wirtschaftliche Gefälle Wanderungen auslösen. Bei fortschreitenden Verelendungsprozessen, die das Minimum einer menschenwürdigen Existenz gefährden oder unterschreiten, muß dann aber von „Armutsfucht“ gesprochen werden.

(65.) Insgesamt beziffern die Vereinten Nationen die Zahl der Menschen, die sich auf der Flucht befinden und Sicherheit und neue Lebensperspektiven suchen, auf derzeit ca. 100 Millionen. Das internationale Rote Kreuz schätzt, daß die Zahl der Flüchtlinge weltweit um die Jahrtausendwende auf über 500 Millionen anwachsen wird. Als einen Indikator für die schnelle Zunahme der Zahl der Flüchtlinge und Migranten kann man die Gruppe jener Flüchtlingen verstehen, über die es die vergleichsweise besten Statistiken, nämlich die Menschen, die als Flüchtlinge vor Krieg, Bürgerkrieg und Verfolgung durch das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zahlenmäßig erfaßt werden. Registrierte der UNHCR 1970 weltweit „nur“ 2,4 Millionen Flüchtlinge, so war ihre Zahl ein Jahrzehnt später schon auf 5,7 Millionen gestiegen. Nur ein weiteres Jahrzehnt später, 1990, hatte sich ihre Zahl bereits auf 14,9 Millionen erhöht. 1995 gibt das Amt eine Zahl von 27,4 Millionen Menschen an, in der 5,4 Millionen „Binnenflüchtlinge“ enthalten sind (UNHCR-Report 1995/96).

(66.) Starke Zunahme verzeichnet auch eine weitere Gruppe von Migranten, die zwar nicht unter den Genfer Flüchtlingsbegriff fällt, mithin auch nicht durch das humanitäre Völkerrecht geschützt wird, deren Leben und Gesundheit ebenfalls unmittelbar bedroht sind – nämlich die „Armutsfüchtlinge“. Sie bilden die Mehrheit der heutigen Migranten. Über sie werden keinerlei Statistiken geführt. Deshalb gibt es hinsichtlich ihrer Zahl nur vage und zum Teil weit divergierende Schätzungen, denen zufolge sich die Gesamtzahl der „Armutsfüchtlinge“ und

„Wirtschaftsflüchtlinge“ inzwischen auf mehrere hundert Millionen Menschen summiert mit ständig steigender Tendenz.

(67.) Noch schwerer zu beziffern ist eine dritte Kategorie von Flüchtlingen, die seit Beginn der 1980er Jahre zunehmend in die Schlagzeilen geriet: die „Umweltflüchtlinge“. Ein Bericht des UN-Umweltprogramms definierte sie als Menschen, „die gezwungen sind, ihre traditionelle Umgebung vorübergehend oder gar dauerhaft zu verlassen, da Umweltschäden (seien diese natürlicher Art oder durch den Menschen ausgelöst) ihre Existenz in Gefahr brachten und/oder ihre Lebensqualität schwerwiegend beeinträchtigten“. Obwohl in vielen Regionen der Welt – insbesondere des „Ostens“ und „Südens“ – die Zahl der Umweltflüchtlinge zunimmt, fehlen über ihre Gesamtzahl bislang zuverlässige Statistiken. Wie weit die Schätzungen auch immer divergieren – ob es sich bei ihnen „nur“ um 50 Millionen oder um mehr Menschen handelt -, unumstritten ist, daß auch die Zahl der Umweltflüchtlinge deutlich steigt.

(68.) Ebenso unübersehbar wie der schnelle und anhaltende Anstieg der Migrations- und Fluchtbewegungen seit den 1970er Jahren ist ein zweites Charakteristikum der heutigen Situation: ihre Konzentration auf jene Regionen der Welt, die konventionell mit dem inzwischen immer diffuser werdenden Begriff des „Südens“ bezeichnet werden. So entfielen von den 7,4 Millionen Menschen, die sich 1980 weltweit grenzüberschreitend auf der Flucht befanden, nur 0,6 Millionen auf Europa. Ein Jahrzehnt später hatte sich trotz starker Zunahme der Asylanträge in Europa – von 70.600 im Jahre 1983 auf 550.500 im Jahre 1990 (s. UNHCR-Report 1994) – der Anteil der in den westlichen Ländern lebenden Flüchtlinge an der Gesamtzahl der Flüchtlinge in aller Welt weiter verringert. Von den 17,2 Millionen Flüchtlingen, die Ende 1990 weltweit gezählt wurden, befanden sich nur 0,9 Millionen in Europa. Erst zu Beginn der 1990er Jahre trieb der blutige Zerfall des jugoslawischen Vielvölkerstaates die Flüchtlingszahlen auch in Europa in die Höhe. 1995 gibt der UNHCR die Zahl der Flüchtlinge in seiner Zuständigkeit nur in Europa mit 6,5 Millionen an.

(69.) Die Situation im „Süden“ wird gravierend dadurch verschärft, daß sich die vielen Millionen von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen nicht gleichmäßig verteilen, sondern auf einige Gebiete und Länder konzentrieren. Zu den Schwerpunkten gehörte in den 1980er Jahren in Südostasien lange Zeit Thailand, wo hunderttausende indochinesischer Flüchtlinge Zuflucht gesucht und gefunden hatten; in Süd-asien sind Pakistan und der Iran zu nennen, die bis heute jeweils weit über 3 Millionen afghanischer Flüchtlinge beherbergen, in Ostafrika Äthiopien, der Sudan und Somalia, wo sich über 2 Millionen Flüchtlinge aufhielten, während im südlichen Afrika deutlich mehr als 4 Millionen Flüchtlinge, vor allem aus Angola und Mosambik, lebten. Neu hinzugekommen ist das Flüchtlingsdrama in Ostzaire, Burundi und Ruanda. – Auch zu Beginn der 1990er Jahre war die Situation für viele Länder des „Südens“ unverändert bedrückend.

(70.) Von den unfreiwilligen Flüchtlingen aus politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Gründen sind die Arbeitsmigranten zu unterscheiden. Dies sind Menschen, die ihre Herkunftsgebiete aufgrund einer geplanten, durch Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in der Regel legalisierten, freiwilligen Entscheidung verlassen, um die Bedingungen zum Erwerb ihres Lebensunterhalts und ihrer Zukunftsperspektiven anderwärts zu ermöglichen. Für sie ist typisch, daß sie jederzeit und ohne rechtliche Probleme in ihre Heimat zurückkehren könnten. Die Zahl der Menschen, die außerhalb ihres Heimatlandes leben und legal unter geregelten Bedingungen einem Erwerb im Ausland nachgehen, wird auf 25 bis 30 Millionen Menschen geschätzt.

(71.) Der Begriff der internationalen Migration schließt Binnenwanderungen innerhalb eines Staates, vor allem vom Land in die Städte und von weniger entwickelten in besser entwickelte Landesteile, nicht ein. Sie sind für die Länder der „Dritten Welt“ von gravierender Bedeutung. Für das letzte Jahrzehnt wurde die Zahl der vor allem die ländlichen Gebiete verlassenden Menschen (Landflucht) weltweit auf 400 Millionen bis 1 Milliarde geschätzt.

(72.) Für eine zukünftige Migrations- und Flüchtlingspolitik ist eine genauere Abgrenzung und Zuordnung der Phänomene von Migration und Flucht notwendig. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die

mittlerweile von 107 Staaten anerkannt ist, gilt als Flüchtling jede Person, die „... aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ Damit ist das individuelle Recht auf Schutz vor Verfolgung einer Person festgeschrieben, die ihrerseits die Beweislast für ihre Verfolgung zu tragen hat.

(73.) Die immer stärker werdende Ausweitung von individueller Flucht hin zu einem Massenphänomen läßt jedoch zunehmend die Gewalt-, Umwelt- und Armutsflüchtlinge, deren Flucht durch allgemeine Bedrohung und Verelendung und nicht durch individuelle Verfolgung verursacht wird, ins Blickfeld geraten. Daher dürfen die Grenzen des Asylrechts nicht gleichzeitig auch die Grenzen des gesamten Flüchtlingsschutzes sein. Dieser kann gerade auch die menschenrechtliche und wirtschaftlich existentielle Not von Flüchtlingen weltweit nicht außer acht lassen, solange diese Fluchtursachen nicht durchgreifend bekämpft und gemindert worden. Eine Bekämpfung von Fluchtursachen ist als eine gemeinsame europäische Aufgabe wahrzunehmen. Ebenso sollten politische Instrumente von Konfliktverhütung und Friedensförderung ausgebaut werden. Die Erweiterung des Aufgabenfeldes des UNHCR zum Schutz und zur humanitären Hilfe von Binnenflüchtlingen in drohenden oder entbrannten Konflikten ist sinnvoll und vorbildhaft und sollte weitergeführt werden.

3.2 Krieg und Menschenrechtsverletzungen

(74.) Politische, ideologische und gesellschaftliche Gegensätze führen, auch vor dem Hintergrund der ungerechten Verteilung der Güter und Chancen und der damit verbundenen wirtschaftlichen Verelendung, oft zu innergesellschaftlichen, aber auch zwischenstaatlichen Konflikten. Eine Politik, die sich in einer „unheiligen Allianz“ der Interessen der herrschenden Schichten eines Landes mit wirt-

schaftlichen Interessen in reichen Industrieländern gegen die Grundbedürfnisse der eigenen Bevölkerung richtet, ist auf Dauer ohne Repression nach innen nicht möglich. Undemokratische Strukturen, Unterdrückung der politischen Opposition, andauernde Verletzung von Menschenrechten und Bürgerkriege sind die Folge. Wohl ebenso häufig gehören zu den politischen Fluchtursachen auch die Machterhaltungsmethoden diktatorischer und autoritärer Regime, die alle Ansätze zu Selbstorganisation, Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung und Zugang zu den Ressourcen in ihren Gesellschaften mit Gewalt unterdrücken. Die militärischen und organisatorischen Mittel dazu wurden bisher oft von den westlichen und östlichen Industriestaaten aus weltpolitischen Machtkalkülen zur Verfügung gestellt. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes werden in den Kriegsgebieten jedoch nicht nur vorher importierte Waffen eingesetzt. Durch den Abbau der Waffenpotentiale im Ost-West-Konflikt sind große Mengen von Waffen billiger denn je zu haben. Waffenexporte ermöglichen häufig erst die Austragung gewaltförmiger Konflikte. Diese rühren vielfach aus ethnischen, religiösen und kulturellen, oft weit in die Geschichte zurückreichenden Gegensätzen innerhalb der Staaten, die zudem an ihrem kolonialen Erbe zu tragen haben. Die kriegerischen Auseinandersetzungen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren in ihrer großen Mehrheit innergesellschaftliche Konflikte. Viele Konflikte, die durch die Blockbildung der Nachkriegszeit unter Kontrolle gehalten wurden, brachen nach deren Wegfall mit besonderer Härte auf. Unaufgearbeitete historische Konflikte und blockiertes Streben nach Unabhängigkeit und ethnischer, religiöser und kultureller Eigenständigkeit brachen sich Bahn, ohne daß politische Modelle eines friedlichen Zusammenlebens etwa in föderalen Staatsgebilden vorhanden waren.

(75.) Es darf schließlich nicht unerwähnt bleiben, daß der mit kriegerischen Auseinandersetzungen einhergehende Ressourcenverbrauch jede nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage erschwert und so Krieg und wirtschaftliche Verelendung sich gegenseitig antreiben.

3.3 Wirtschaftliche Ursachen der Migration

(76.) Flüchtlinge sind heute mehr denn je Teil eines komplexen Migrationsphänomens, bei dem politische, ethnische, wirtschaftliche, ökologische und menschenrechtliche Faktoren sich als Ursachen für Bevölkerungsbewegungen bündeln. So wie die weltweiten Migrationsströme immer größer und komplexer werden, wird auch die Grenze zwischen Flüchtlingen und Migranten, die aus wirtschaftlichen Gründen ihre Heimat verlassen, immer unschärfer. Bewaffnete Konflikte und politisches Chaos sind fast unweigerlich mit einem wirtschaftlichen Niedergang verbunden. Länder, in denen Gewalt herrscht, weisen normalerweise eine niedrigere oder negative wirtschaftliche Entwicklung, sinkende Sozialleistungen, hohe Inflation und steigende Arbeitslosigkeit auf. Vor diesem Hintergrund gibt es viele verständliche Gründe, das Heimatland zu verlassen. Der Wunsch nach persönlicher und wirtschaftlicher Sicherheit gehört jeweils dazu.

(77.) Innerhalb der ärmeren Weltregionen entwickeln und verändern sich die Migrationsströme analog zu den Veränderungen des relativen Wohlstandes und der Stabilität von Staaten. In einer Welt mit immer größerem Einkommensgefälle, in der die Bevölkerung schneller wächst als die Zahl der Arbeitsplätze, in der mehr Bürgerkriege als je zuvor in der modernen Geschichte ausgetragen werden und Menschenrechtsverletzungen noch immer an der Tagesordnung sind, verwundert es nicht, daß immer mehr Menschen von einem Teil der Erde in einen anderen zu gelangen suchen. Der Migrationsprozeß beginnt in vielen Fällen schon innerhalb des Landes selbst mit der Flucht aus ländlichen Gebieten in die rasch anwachsenden urbanen Zentren. Grenzüberschreitende Migration in bessergestellte Nachbarländer ist die nächste Stufe. Der sich auf diese Weise aufbauende Wanderungsdruck auf die Industrieländer nimmt kontinuierlich zu.

(78.) Das bestehende Weltwirtschaftssystem wird nach wie vor weitgehend vom industrialisierten Norden dominiert, wenn auch die Bedeutung der sogenannten „Tigerstaaten“ sowie Indiens, Südamerikas und Chinas wächst. Angesichts der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in einzelnen Regionen lassen sich nur in begrenztem Maße generalisierende Aussagen machen. Während bei-

spielsweise in zahlreichen Staaten ein in der ganzen Menschheitsgeschichte einmaliger Wohlstand und ein enormes Wirtschaftswachstum entstanden, kam es vor allem im Afrika südlich der Sahara vielfach zur Zerstörung der vorhandenen wirtschaftlichen Grundlagen, die der Bevölkerung eine Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse aus eigener Kraft ermöglichten. Der wirtschaftliche Niedergang mancher Staaten wird durch das Problem der Verschuldung extrem verschärft. Der Anteil der reichsten 20 Prozent der Weltbevölkerung am globalen Einkommen erhöhte sich zwischen 1960 und 1991 von 70 auf nunmehr 85 Prozent, während der Anteil der ärmsten 20 Prozent von 2,3 auf 1,4 Prozent fiel. In vielen Ländern ist eine wirtschaftliche Entwicklung, die an den Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung orientiert ist, praktisch unmöglich geworden.

(79.) Zu einer wirtschaftlichen und sozialen Verelendung in den weniger entwickelten Ländern trägt außerdem bei, daß politische und wirtschaftliche Eliten nicht selten gegen die Grundbedürfnisse ihrer eigenen Bevölkerung handeln. Dies führt häufig zu einer einseitigen Verteilung der Einkommen, einer exportorientierten Agrarpolitik zu Lasten der Versorgung der eigenen Bevölkerung sowie zu ausbleibenden Reformen. Korruption, Mißmanagement und Ineffektivität verschärfen die Situation. Ein Großteil der Bevölkerung findet überhaupt keine bezahlte Arbeit oder arbeitet unter schlechten und unwürdigen Bedingungen. Die Suche nach Arbeit ist deshalb ein wesentlicher Migrationsgrund.

(80.) Im Ergebnis verstärken diese Faktoren und ihre Wechselwirkung die wirtschaftliche Marginalisierung weiter Regionen der Erde. Gleichzeitig jedoch führen die modernen Technologien zu einer weltweiten Verflechtung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen. Weit auseinanderklaffende Lebensstandards treffen unmittelbar oder medial vermittelt aufeinander. Unterschiedliche Lebensstile und kulturelle Prägungen und damit verbundene Bedürfnisse und Konsuminteressen werden durch die modernen Kommunikationsmittel des Verkehrs und der Informationstechnologien weltweit verbreitet. Dies verstärkt den Impuls und die Möglichkeit zur Migration, um dem Gefälle zu besseren Arbeits- und Konsummöglichkeiten zu folgen. Gerade

Menschen mit einer in ihrem Land überdurchschnittlichen Ausbildung und besonderer Initiative wandern in die Wachstumszentren und schwächen damit wiederum die Entwicklungspotentiale ihrer Herkunftsländer. Dies führt in einen Teufelskreis, der die bestehenden Ungleichheiten und die Marginalisierung der Zurückbleibenden weiter verschärft.

3.4 Ökologische Ursachen von Flucht und Migration

(81.) Die vorherrschende Form des weltweiten Wirtschaftens, die von dem Prinzip der Nachhaltigkeit nach wie vor weit entfernt ist, geht weithin mit ökologischem Raubbau und Umweltzerstörung einher. Auch dies wird in verstärktem Maße zu einem Flucht- und Wanderungsgrund. Allein in den achtziger Jahren fielen – nach Angaben des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) – 1,5 Milliarden Hektar Weide- und Ackerland der fortschreitenden Versalzung und Verwüstung der Böden zum Opfer. Andererseits gibt es zunehmend Gebiete, die durch Überflutungen und Naturkatastrophen bedroht sind. Nicht unerwähnt bleiben dürfen solche Gebiete, die durch unmittelbare Verseuchung aus industriellen Katastrophen oder durch kriegerische Handlungen unbewohnbar geworden sind. Auf 600 bis 700 Millionen Menschen wird die Zahl derer geschätzt, die in ökologisch gefährdeten Gebieten leben (zum Beispiel große Teile Bangladeschs, die von Überflutung bedroht sind, oder die Randzonen von Wüsten, etwa im Sahel in Afrika). Viele von ihnen werden in andere Regionen ausweichen müssen. Wenn nicht energisch gegengesteuert wird, wird das ökologische Ungleichgewicht weiter zunehmen. Es wird zu einer wachsenden Zahl von Umweltflüchtlingen kommen, die in der Regel zugleich Armutsflüchtlinge sein werden.

3.5 Erhöhter Wanderungsdruck infolge politischer Umwälzungen

(82.) Die historischen Umwälzungen seit Beginn der 90er Jahre haben zu fundamental veränderten Bedingungen und einer neuen Dimension der Wanderungs- und Fluchtbewegungen geführt. Zugleich mit den undurchlässigen Grenzen aus Mauern und Stacheldraht sind die

Migrationsgrenzen zwischen Ost und West gefallen. Einerseits wirken sich die Liberalisierung der Gesellschaften Osteuropas und ihre neue Orientierung nach Westen unmittelbar auf die Möglichkeit und den Willen zur Zuwanderung vor allem nach Mitteleuropa aus. Dies wird im wesentlichen von der immer noch sehr labilen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung dieser Staaten abhängen. Andererseits bewirken die mit dem Zerfall des Ostblocks und der ehemaligen Sowjetunion einhergehenden innerstaatlichen Repressionen und kriegerischen Konflikte eine verstärkte Fluchtbewegung. Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge in Deutschland kamen Anfang der neunziger Jahre aus dem ehemaligen Jugoslawien. Mehr als zwei Drittel der Flüchtlinge kommen aus Südosteuropa und aus der Türkei.

(83.) Allerdings ist festzustellen, daß vor allem aus Osteuropa mit einer nur schwer einzuschätzenden Zahl von illegalen Zuwanderern oder solchen ohne Aufenthaltsstatus zu rechnen ist. Dies hat auch damit zu tun, daß die Asylverfahren in Mitteleuropa in den letzten Jahren erheblich restriktiver gehandhabt werden, andere Möglichkeiten legaler Zuwanderung jedoch nicht geschaffen wurden. Zu bedenken bleibt, daß illegale Zuwanderung nicht zu unterschätzenden sozialen und politischen Sprengstoff in sich birgt.

(84.) Die Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa wird in ihrer Größenordnung in erheblichen Maße von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Staaten des ehemaligen Ostblocks abhängen. Ihrer politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung durch entschiedene und nachhaltige Hilfe kommt darum um so mehr Bedeutung zu.

(85.) Dem wirtschaftlichen Gefälle folgen auch Wanderungsbewegungen, die aus oder über Nordafrika nach Südeuropa drängen. In diesen Staaten verbinden sich politische Radikalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen durch religiösen Fundamentalismus und ein hohes Bevölkerungswachstum zu einer gefährlichen Konstellation.

(86.) Nicht nur in Europa, sondern auch in den jeweiligen Einflusssphären hat das Ende des Ost-West-Gegensatzes zum Wegfall von Grenzen und zu deren weitaus größeren Durchlässigkeit, aber auch zu neuen Grenzen oder Grenzansprüchen geführt. Die regulative und

disziplinierende Funktion der Hegemonialmächte besteht nicht mehr. Eine neue internationale Weltordnung, etwa in einer reformierten und gestärkten UNO, die mäßigend in diesen regionalen Konflikten wirken könnte, hat sich noch nicht herausgebildet. Ein unübersichtliches multipolares politisches Kräftefeld mit Regionen ohne gestaltende politische Macht hat vielfältige politische und auch territoriale Konflikte zugelassen, die vor allem in Afrika und Asien zu neuen Kriegen und damit zu neuen Flüchtlingsströmen geführt haben. Aufgestaute Wanderungspotentiale brachen sich Bahn. Alte historische Verbindungen wurden wieder wirksam.

(87.) Schließlich darf bei der Bewertung der sich verändernden historischen Rahmenbedingungen für Migration der Prozeß der europäischen Einigung nicht vergessen werden. Mit dem europäischen Binnenmarkt, der einen freien Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit mit sich gebracht hat, ist eine weitgehende Binnenwanderung insbesondere von Arbeitsmigranten in der Europäischen Union möglich geworden, die für das Zusammenleben unterschiedlicher Nationalitäten in den Mitgliedsstaaten der EU erhebliche Auswirkungen haben kann. Auch die damit verbundenen Integrations- und Anpassungsleistungen, die politisch gewollt und daher gesellschaftlich zu akzeptieren sind, dürfen nicht unterschätzt werden.

3.6 Demographische Entwicklung

(88.) Nach den neuesten Berechnungen der Vereinten Nationen („World Population Prospects: The 1996 Revision“) leben gegenwärtig etwa 5,77 Milliarden Menschen auf der Erde, im Jahre 2015 sollen es 7,3 Milliarden sein. Die aktuelle Jahreszuwachsrate von 1,37 % oder in absoluten Zahlen 81 Millionen Menschen wurde erneut niedriger angesetzt als noch vor wenigen Jahren. Die Weltbevölkerung wird für das Jahr 2050, je nachdem, welche Annahmen zugrundegelegt werden, auf 7,7 bis 11,2 Milliarden vorausgeschätzt, wobei in Anbetracht einer Verlangsamung der Wachstumsrate eine nochmalige Verdoppelung der Weltbevölkerung bis 2050 bei Zugrundelegen der hohen Schätzungsvariante weniger wahrscheinlich ist. Der demo-

graphische Wandel hat auch in armen Ländern mit immer noch hohen Kinderzahlen bereits begonnen.

(89.) Gleichwohl brauchen in den nächsten 50 Jahren noch erheblich mehr Menschen als heute Raum und die nötigen Ressourcen wenigstens für die Befriedigung ihrer teilweise gestiegenen Grundbedürfnisse. Anhaltspunkte dafür, ob dies gelingen kann, bieten statistische Daten zur Bewältigung des bisherigen Bevölkerungswachstums und der Armutsbekämpfung.

(90.) Immerhin lebt die wachsende Bevölkerung der Dritten Welt heute deutlich gesünder und länger als noch vor 25 Jahren. Ebenfalls hat sich dort nach Angaben der Weltbank das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den vergangenen 25 Jahren beinahe verdoppelt. Dennoch hat die Zahl der Armen prozentual nur geringfügig abgenommen, absolut ist sie weiter im Steigen begriffen. So lebten 1993 nur 812 Mio. Menschen, weniger als ein Sechstel der Weltbevölkerung, in den reichen Ländern mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von etwas über 23.000 \$ pro Kopf, während ca. 30% der Bevölkerung oder in absoluten Zahlen 1,31 Mrd. Menschen in den armen Ländern lebten, in denen sie mit 1 \$ pro Tag auskommen mußten; weitere fast 1,78 Mrd. Menschen müssen mit 2 \$ pro Tag zurechtkommen. Die Zahl der absolut Armen von 30 % der Weltbevölkerung hat sich in den letzten Jahren damit zwar nicht relativ, aber absolut vergrößert.

(91.) Dieses Wohlstandsgefälle, das zwischen armen und reichen Ländern derzeit weiter wächst, kann wesentlicher Auslöser für Migration sein. Ob dafür die demographische Entwicklung jeweils in erster Linie maßgeblich ist oder ob und inwieweit das Bevölkerungswachstum die vorab diskutierten Ursachen für Migration verschärft, muß im Einzelfall untersucht werden. Nachdenklich stimmen muß, daß kriegerische Konflikte, die in der Hauptsache Migrationen auslösen, derzeit nicht zwischen Ländern mit diesem Wohlstandsgefälle stattfinden, sondern innerhalb bestimmter Länder ausbrechen, also interne Gründe haben. Sie sind häufig darauf zurückzuführen, daß sich die Eliten in den Ländern mit solchen Konflikten einer modernen Entwicklung, d. h. zum Beispiel einer entwicklungsfreundlicheren Politik, verweigern

und verhindern, daß die zur Verfügung stehenden Ressourcen auch in ökologischer Hinsicht verträglich zum Wohle der Bevölkerung genutzt werden können.

(92.) Selbstverständlich müssen die regionalen Unterschiede der demographischen Entwicklung berücksichtigt werden. Während zum Beispiel in fast allen europäischen Staaten bei wachsendem Brutto-sozialprodukt die Bevölkerungszahlen stabil bzw. leicht rückläufig sind, haben wir im Nahen Osten und in den Staaten Nordafrikas bei politisch und wirtschaftlich zum Teil schwierigen und angespannten Verhältnissen noch erhebliche Steigerungen des Bevölkerungswachstums zu verzeichnen. Aus der Verbindung politisch und wirtschaftlich solch schwieriger und angespannter Verhältnisse bei derzeit noch anhaltendem starkem Bevölkerungswachstum wird deutlich, daß mit Zuwanderungsdruck aus dieser Region auf Europa zu rechnen ist.

4. Biblisch-theologische Überlegungen, ethische Reflexionen und Konsequenzen

4.1 Zur Fragestellung

(93.) Ablehnung und Gewalt gegenüber Fremden, das Aufkommen alter und neuer Formen von Nationalismus, ethnische Säuberungen, Vertreibung und Flucht zeigen, daß der Boden humaner und christlicher Ethik auch in einem von christlicher Tradition geprägten Europa dünn ist.

(94.) In unserem Land hatte die Schutzgarantie des Grundgesetzes für politisch Verfolgte noch die Erfahrungen und Erinnerungen der Menschen im Hintergrund, die nach dem Schrecken des Dritten Reiches einen neuen Staat mit einer neuen Verfassung schaffen wollten. Sie erinnerten sich so daran, wie sich Israel an seine Erfahrungen von Unterdrückung und Befreiung in Ägypten erinnerte. Aber es scheint schwer zu sein und nur bruchstückhaft zu gelingen, solche Erinnerungen lebendig zu halten und zu einem dauerhaften Kern christlicher und politischer Identität in unserem Land zu machen.

(95.) Befreiungserfahrungen gehören zum Grundbestand des Alten wie des Neuen Testaments. Dem entspricht aber nicht schon immer die Praxis im Leben der einzelnen Christen wie der christlichen Gemeinden. Sowohl der einzelne Christ als auch die Gemeinde und die Kirche selbst bleiben oft hinter dem Anspruch des Evangeliums zurück. Sie werden so mitverantwortlich für Fehlentwicklungen in der Gesellschaft.

(96.) Die Annahme der Botschaft der Bibel im Bewußtsein und in der Praxis der christlichen Gemeinden und der Kirchen bedarf der immer neuen und vertieften Umkehr zum Wort Gottes. Dann wird sich zeigen, daß die Aussagen der Bibel nicht als moralischer Appell verkürzt und mißverstanden werden dürfen; vielmehr ermutigen sie dazu, den Menschen in seiner Welt umfassend wahrzunehmen. Aus der Botschaft vom Reich Gottes und von seinem Heilswillen für die Menschheit ergibt sich ein biblisches Ethos, das die Menschen seinerseits in Pflicht nimmt. Im Hören auf Gottes Wort geht auf, daß der Mensch in

seiner personalen Würde zu sehen und ihm verantwortlich und gerecht zu begegnen ist.

(97.) Der Mensch als Person ist von Grund auf Mit-Mensch. Er kann nur leben und zur Entfaltung seiner selbst kommen im Miteinander. Seine Lebenswelt ist darum auch immer eine soziale und damit auch immer eine politische Umwelt. Wenn die Kirchen im Dienst am Menschen stehen, müssen sie ihren Beitrag auch in die politische Diskussion einbringen und die Lebenswelt des Menschen mitgestalten. Sie tun das nicht in der Haltung der Besserwisserei. Politik, Wirtschaft und Humanwissenschaften werden in einem dialogischen Prozeß entwickelt und gestaltet, für den nicht zuletzt christliche Ethik einen unverzichtbaren Beitrag zu leisten hat. Der Mensch steht im Mittelpunkt der Politik. Indem die Kirchen, vom christlichen Menschenbild ausgehend, die Prinzipien von Personenwürde und Gemeinwohl, von Subsidiarität und Solidarität in die Politik einbringen, geben sie Kriterien an die Hand, Güter verantwortlich abzuwägen; sie helfen mit, menschengerechte und politisch verantwortbare Handlungsrichtungen und Lösungen zu suchen. Sie sind sich dabei der Komplexität der Aufgabe bewußt. Von der Wahrheit des Evangeliums getragen, wissen die Kirchen in der konkreten Abwägung von Lösungswegen um die oft begrenzten Möglichkeiten auch politischen Handelns. Vor eigenen Fehleinschätzungen sind sie nicht sicher.

4.2 Besinnung auf die Botschaft der Bibel

4.2.1 Zum Befund

(98.) Unter den Geboten Gottes gibt es wenige, die dem Schutzgebot gegenüber Fremden und Flüchtlingen an Gewicht und Eindeutigkeit gleichkommen. Die Fremden stehen unter dem unbedingten Schutz Gottes. Der Begründungszusammenhang liegt in den Erfahrungen, die Israel in der Fremde gemacht hat: „Einen Fremden sollst du nicht ausbeuten. Ihr wißt doch, wie es einem Fremden zumute ist; denn ihr selbst seid in Ägypten Fremde gewesen.“ (2. Mose/Ex 23,9). Israel kann sich in die Situation, in das innerste Fühlen von Fremden hin-

einversetzen; darum ist ihm zuzumuten und von ihm zu erwarten, daß es mit Fremden so umgeht, wie es recht ist und wie es Gott will.

(99.) In der Selbstoffenbarung Gottes im 1. Gebot stellt er sein befreiendes Handeln vor: „Ich bin Jahwe, dein Gott, der dich aus Ägypten geführt hat, aus dem Sklavenhaus. Du sollst neben mir keine anderen Götter haben.“ (2. Mose/Ex 20,2.3) Dieses 1. Gebot macht die Befreiung von Sklaverei und Unterdrückung zum unvergeßlichen und unablässbaren Attribut Gottes. Darum rücken Fremde, also Menschen, die von Gleichgültigkeit, Mißachtung und Unterdrückung bedroht sind, in die Mitte der Schutzbestimmungen Gottes. Das Schutzgebot gegenüber Fremden durchzieht wie ein roter Faden die Sammlung der Gebote des Alten Testaments:

(100.) „Wenn bei dir ein Fremder in eurem Land lebt, sollt ihr ihn nicht unterdrücken. Der Fremde, der sich bei euch aufhält, soll euch wie ein Einheimischer gelten, und du sollst ihn lieben wie dich selbst; denn ihr seid selbst Fremde in Ägypten gewesen. Ich bin der Herr, euer Gott.“ (3. Mose/ Lev 19, 33f)

(101.) Der theologische Rang dieser Gebote im Alten Testament ist eindeutig. Schutz der Fremden, Liebe zu den Fremden und Gastrechte sind in der Mitte alttestamentlicher Theologie verwurzelt. Die Befreiung aus Ägypten und der Bund Gottes mit seinem Volk begründen die Identität Israels, die den Schutz der Fremden und die Achtung ihrer Rechte einschließt.

(102.) Im Alten Testament gibt es eine Tendenz, das, was als geboten erkannt wird, auch rechtlich zu fixieren. Diese Neigung zur Konkretion kann man als ein Korrektiv verstehen, die über die Beliebigkeit von Appellen hinausgeht. Zugleich durchzieht das Alte Testament eine Dynamik der Rechtsentwicklung und des wachsenden Bewußtseins, dem Fremden mit Offenheit zu begegnen. Diese Dynamik erwächst offensichtlich aus dem wechselseitigen Einfluß von Recht und Gottesglauben. Gott wird gesehen als der königliche Beschützer der Armen und Gefährdeten; entsprechend hat sein Volk seine Rechtsordnung zu gestalten. Die Rechtsordnung des Gottesvolkes, die im Glauben an Jahwe gründet, muß sich vor allem im Umgang mit den Fremden und Schwachen bewähren. Gastfreundschaft, rechtliche

Absicherung und Integration für den Fremden sind Verpflichtungen der Jahwegläubigen, ohne daß Israel seine eigene Identität als Gottesvolk aufgeben darf. So unabdingbar und grundlegend diese Identität als Volk Gottes ist, sie ist für Israel nie eine statische, sondern stets eine dynamische Größe.

(103.) Diese Haltung gegenüber dem zugewanderten Fremden, insofern er Not leidet und gesellschaftlich marginalisiert ist, steht im Handeln Jesu und dem seiner Jünger grundsätzlich in der Tradition Israels und ist von der Maxime universaler Nächstenliebe geprägt.

(104.) Das Neue Testament erhebt die Liebe zum Nächsten zum grenzüberwindenden Gebot. Im Gleichnis vom guten Samariter (Lk 10,25-27) wird deutlich, daß nicht nur derjenige, der einem selbst durch familiäre oder ethnische Bindungen nahesteht, geliebt werden und damit zu seinem Recht kommen soll. Nicht ein bestimmter Nahestehender verlangt Zuwendung und Hilfe, vielmehr macht das umfassende Liebesgebot umgekehrt auch einen bisher fernstehenden Menschen zum Nächsten.

(105.) Die klassische Stelle für die grenzenüberwindende Kraft der Gemeinschaft in Christus ist Gal 3,28: „Es gibt nicht mehr Juden und Griechen, nicht Sklaven und Freie, nicht Mann und Frau; denn ihr alle seid „Einer“ in Christus Jesus“. Es gibt Grenzen aufgrund von Geschlecht, Nation, Volk und Klasse, aber diese Grenzen werden in der Gemeinde Christi relativiert durch die Gemeinschaft in Jesus Christus.

(106.) Besonders eindrücklich spiegelt die Apostelgeschichte im Pfingstbericht die Vision vom Reich Gottes wider, das alle nationalen Grenzen übersteigt. Der göttliche Pfingstgeist ermöglicht es den unterschiedlichsten Völkern, die Botschaft vom Anbruch einer neuen Zeit in der jeweils eigenen Sprache zu vernehmen und so zu einer Einheit in Vielfalt zusammenzuwachsen (Apg 2,1-14). Daraus wird deutlich, daß sich die Christen von Anfang an berufen fühlten, die Einheit der Menschen in der eigenen Gemeinde erfahrbar zu machen. Weil Gott nicht auf die Person schaut, sondern Menschen aller Völker in sein Reich ruft (Apg 10,34 f; Röm 2,10f; Gal 2,6), kann von der christlichen Gemeinde ein weltumspannender Antrieb ausgehen, der auch

andere Teile der Gesellschaft erfaßt und enges, national beschränktes Denken und Handeln auflöst.

(107.) Der Fremde ist im Neuen Testament nicht mehr der im Unterschied zum Stadtbewohner und Volkszugehörigen Diskriminierte ohne Bürgerrecht (Eph 2,11f., 19), sondern der Gast, in dem Jesus selbst gegenwärtig ist. In der Szene des eschatologischen Gerichts in Mt 25,31-36 wird die Behandlung des Fremden und anderer notleidender Menschen sogar zum entscheidenden Kriterium für das Heil oder Unheil des Menschen.

(108.) Den ersten Christen ist die Situation des Fremdseins bekannt, verstehen und erleben sie sich doch auch selbst als Fremde in unchristlicher, oftmals antichristlicher Umgebung. Darüber hinaus interpretiert Paulus die christliche Existenz auch theologisch als eine Existenz von Fremden, die fern der Heimat, das heißt fern der endgültigen Gemeinschaft mit Gott, unterwegs sind (2 Kor 5,6). Der erste Petrusbrief spricht die Christen als Fremde in den verschiedenen römischen Provinzen an (1 Petr 1,1) und als „Fremde und Gäste in dieser Welt“ (1 Petr 2,11).

(109.) Das geschwisterliche Leben in der christlichen Gemeinde wird nun zum Zeichen der möglichen Einheit aller Menschen. Ihre Offenheit Fremden gegenüber und die von ihnen in besonderem Maß gepflegte Gastfreundschaft waren ein Charakteristikum christlicher Gemeinden, wodurch sich die Christen gegenüber anderen Gruppen in ihrer Gesellschaft profilieren konnten.

(110.) So veränderten die christlichen Gemeinden durch die Integration von fremden und marginalisierten Menschen zwar nicht sofort die politischen Strukturen, was angesichts ihres geringen politischen Einflusses auch kaum möglich war. Die Verkündigung Jesu hatte aber, obwohl seine Worte und sein Handeln das politische System nicht direkt in Frage stellten, dennoch von Anfang an politik- und sozialkritische Wirkung.

(111.) Im Neuen Testament wird die innere Einheit der Menschen als wichtiger Bezugspunkt für den Umgang mit Zuwanderern und Fremden herausgestellt. Fremde sollen keine Fremden bleiben. Vielmehr

werden auf diesem Hintergrund auch bisher Fernstehende zu Nächsten, denen mit Offenheit begegnet werden soll.

(112.) Inwieweit sich diese Erfahrungen und Leitlinien aus alt- und neutestamentlicher Tradition in den Überlegungen zum Umgang mit Migranten in der christlich-ethischen Tradition widerspiegeln, soll im folgenden zur Sprache kommen.

4.2.2 Der Mensch als Ebenbild Gottes

(113.) Daß Existenz und Bestand des Lebens ihren Grund in Gott haben, ist fundamentale biblische Aussage. Gott schafft, will und erhält das Leben, er ist Ursprung und Ziel allen Lebens. Das gilt auch für das Leben des Menschen. Im ersten Schöpfungsbericht der Bibel (1. Mose/Gen 1,26f) wird ausdrücklich gesagt, daß der Mensch „als Abbild Gottes“ erschaffen wurde. Diese Aussage ist eine genuin biblische Erkenntnis. In der religiösen Vorstellung der Umwelt Israels wurden Könige in direkter physischer Verbindung als Abkömmlinge der Götter gesehen. In klarer Abhebung davon bekennt Israel: „Gott schuf also den Menschen als sein Abbild“ (1. Mose/Gen 1,27), absolut jeden Menschen. Das unterscheidet ihn von Gott, gibt ihm aber in der gesamten Schöpfung eine unverwechselbare Würde.

(114.) In der Geistesgeschichte des Christentums und des Abendlandes ist die Gottebenbildlichkeit eine wichtige Wurzel geworden, um die Anerkennung der Würde des Menschen zu begründen. Trotz aller Unterschiede kommt allen Menschen dieselbe Würde zu, weil sie alle Kinder des einen Vaters sind. Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland steht in diesem großen Traditionszusammenhang, wenn es dort heißt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

(115.) Was die christliche Tradition und die Philosophie über Sein und Würde des Menschen zu sagen haben, gerade auch in seiner Ausrichtung auf die Transzendenz, ist zusammengefaßt in der Aussage: Der Mensch ist Person. Das ist Grundlage für alle ethischen Aussagen.

(116.) In der biblischen Urgeschichte ist das unbedingte Lebensrecht jedes einzelnen Menschen eine direkte Konsequenz aus seiner Gott-ebenbildlichkeit.

(117.) Aufgrund seiner personalen Würde kommt dem Menschen auch ein Selbstbestimmungsrecht zu: Er darf zeigen, daß er selbst etwas sein kann und daß er selbst bestimmen kann, was ihm sein Leben lebenswert und fruchtbar macht. Darum hat auch keiner ein unbeschränktes und eigenmächtiges Recht über den anderen Menschen. Er findet seine Grenze an der Freiheit und am physischen Leben des anderen. Keiner hat das Recht, nach eigenen Vorstellungen dem anderen den Lebenswert abzuspochen.

4.2.3 Der Mensch als Mitmensch

(118.) Der Mensch ist von Gott, seinem Schöpfer, nicht als „Individuum“, das sich selbst genügen könnte, ins Dasein gerufen, sondern ist offen für und angewiesen und bezogen auf den anderen Menschen, der ihm zum Mitmenschen wird.

(119.) Die soziale Dimension ist die Grundlage für die Bildung und Entstehung der gesellschaftlichen Lebenskreise. Die Menschen schließen sich zusammen, um gemeinsam Werte und Ziele in Zusammenarbeit zu verwirklichen. Die wichtigste Gemeinschaft, in die der Mensch hineingeboren wird und sich entfalten kann, sind Ehe und Familie. Als gesellschaftlich anerkannte und rechtlich verbürgte Institutionen gewährleisten sie das vertrauensvolle Zusammenleben von Mann und Frau, die menschenwürdige Weitergabe des Lebens und die Erziehung und das Hineinwachsen der jungen Menschen in die Gesellschaft. Hier kommen die Anlagen und Fähigkeiten im Miteinander zur Entfaltung, hier können das Bewußtsein um die Würde, um die Rechte und Pflichten, auch um die vielfältige Verantwortung wachsen.

(120.) Über das Miteinander in Ehe und Familie hinaus gibt es das soziale Zusammenwirken der Menschen in vielen Bereichen: in der Wirtschaft, bei der Schaffung der Systeme der sozialen Sicherheit, in Schule und Bildung, im Sport und in der Freizeit, in der Kirche, im

Staat und in der Völkergemeinschaft. Immer geht es um die Verwirklichung von gemeinsamen Zielen und Zwecken. Sie wird ermöglicht durch soziale Strukturen, die der Zusammenarbeit Festigkeit und Stetigkeit geben. Ohne derartige Strukturen würden die gemeinsamen Ziele und Werte nicht oder nicht in der erforderlichen Weise erreicht. Auch können die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Strukturen durch Egoismus und gemeinwohlschädliche Denk- und Verhaltensweisen gefährdet werden; sie können gleichfalls an Kraft verlieren, wenn gewandelte Verhältnisse nicht berücksichtigt werden und zu Privilegierungen führen.

(121.) In der biblischen Erzählung von der Erschaffung der Welt wird veranschaulicht, wie die Welt von ihrer Ordnung her nach dem Willen Gottes sein soll und wie den Menschen das Leben in der Welt gelingen kann. Daß die Welt und das Miteinander der Menschen nicht so sind, wie sie sein sollten, gehört zur Lebenserfahrung der Menschen. Natürliche Lebenszusammenhänge unter den Menschen wie auch unter den Völkern sind gestört. Notwendige Lebensordnungen sind nicht nur zufällig einmal, sondern dauernd gefährdet, so daß sich der Mensch in seinem Leben bedroht fühlt und bis in die Mitte seines Lebens verstört ist und Angst hat.

(122.) Die Bibel weiß darum und bezeichnet die Mächte der Lebensstörung und -zerstörung mit dem Wort Sünde. Sünde und Tod gehören eng zusammen. Die Sünde kann viele Namen haben. Letztlich läßt sie sich zurückführen auf eine Überheblichkeit, in der sich das Geschöpf über den Schöpfer stellt. Sie liegt aber nicht nur im individuellen Fehlverhalten, sondern zeigt sich auch in zerstörerischen Strukturen von Machtmißbrauch und Ungerechtigkeit. In unserem Zusammenhang von Migration sind unter anderem zu nennen: totalitäre Systeme, nationalistische Ideologien, Absolutheitsansprüche gegenüber Minderheiten, Armutsgefälle, unsoziale Wirtschaftsordnung und Kriege.

4.2.4 Menschen auf Wanderung und in der Fremde

(123.) Die Erzählungen der Bibel von der Urgeschichte des Menschen wollen nicht einfach Ereignisse der Vorzeit überliefern, sondern stellen zum Teil in archaischen Bildern grundlegende Gegebenheiten

unserer Erfahrungswelt dar. Die Geschichte Israels weist die ganze Bandbreite menschlicher Erfahrungen auf. Wanderung und Flucht gehören zum menschlichen Leben und sind zunächst ambivalent. Lösung aus vertrauten Bindungen, Aufbruch und Wanderung zu neuen Zielen gehören zum Wachsen und Reifen des Menschen. Darin liegt die Chance, Erfahrungen zu machen, den Lebenshorizont zu weiten und neue Lebenswelten zu entdecken. Wanderung, gewaltsam erzwungen aufgrund menschenunwürdiger Lebensbedingungen, Vertreibung und Flucht sind die negative Seite der Migration.

(124.) Die Frage Gottes an Kain: „Wo ist dein Bruder Abel?“ bleibt ebenso aktuell wie die Reaktion Kains: „Ich weiß es nicht. Bin ich der Hüter meines Bruders?“ (1 Mose/Gen 4,9) Die Grundhaltung lautet: Was geht mich der andere Mensch an? Wo das menschliche Miteinander so zerstört ist, hat der Mensch kein Zuhause mehr. Von Kain heißt es, daß er rastlos und ruhelos auf der Erde war, bis er die Stadt Henoah gründete (vgl. 1 Mose/Gen 4). Die Geschichte vom Turmbau zu Babel ist die Geschichte von Menschen, die sich einen Namen machen wollen, indem sie einen Turm mit einer Spitze bis zum Himmel bauen. Die Folge ist, daß sie einander nicht mehr verstehen und über die ganze Erde zerstreut werden. Die Stadt Babel (Wirrsal) steht für die Verwirrung der Sprachen in der Welt, damit aber auch für die konfliktreiche Vielfalt und Abgrenzung von Sprachen und Kulturen sowie das Sich-Absolutsetzen von Völkern und Nationen. Migration, Flucht und Fremde gehören zu den Bedingungen des Lebens in unserer gestörten Welt – sowohl im individuellen Bereich als auch auf der sozialen und politischen Ebene.

(125.) Es ist es kein Zufall, daß sowohl die Glaubensgeschichte Israels als auch die Geschichte der Kirche als eine Geschichte der Migration betrachtet werden können. Zudem war die Frühgeschichte Israels noch vom Nomadentum geprägt. Abraham, der Urvater Israels, wanderte auf Geheiß Gottes aus. Er zog weg „aus seinem Land, von seiner Verwandtschaft und aus seinem Vaterhaus“ in das Land Kanaan; er kam dorthin als Immigrant.

(126.) Jakob mußte vor seinem Bruder Esau fliehen und ging als Flüchtling nach Haran (vgl. 1. Mose/Gen 27,41ff). Nach seiner Rück-

kehr mußte er später mit seiner ganzen Familie infolge der großen Hungersnot nach Ägypten auswandern, wo seine Familie zu einem großen Volk wurde. In Ägypten machte Israel die Erfahrung der Fremde und der Unterdrückung. Die Befreiung aus der Knechtschaft Ägyptens wurde für Israel die große Glaubenserfahrung, die für das Volk grundlegend wurde.

(127.) Ein altes Glaubensbekenntnis faßt die Erfahrung zusammen. Bei der Darbringung der Erstlingsfrüchte sollte jeder Israelit bekennen: „Mein Vater war ein heimatloser Aramäer. Er zog nach Ägypten, lebte dort als Fremder mit wenigen Leuten und wurde dort zu einem großen, mächtigen und zahlreichen Volk. Die Ägypter behandelten uns schlecht, machten uns rechtlos und legten uns harte Fronarbeit auf. Wir schrien zum Herrn, dem Gott unserer Väter, und der Herr hörte unser Schreien und sah unsere Rechtlosigkeit, unsere Arbeitslast und unsere Bedrängnis. Der Herr führte uns mit starker Hand und hoherhobenem Arm, unter großem Schrecken, unter Zeichen und Wundern aus Ägypten, er brachte uns an diese Stätte und gab uns dieses Land, ein Land, in dem Milch und Honig fließen.“ (5. Mose/ Deut 26,5-9)

(128.) Auswanderung aus der Heimat aufgrund von Not, der Erfahrung von Unterdrückung, Fremde und Heimatlosigkeit sowie die Befreiung in eine neue Zukunft hinein, das sind Grunddaten einer Theologie in Israel und bleiben gültige Erfahrungen in seiner Glaubensgeschichte.

(129.) Diese Geschichte setzt sich fort im Neuen Testament. Nach dem Zeugnis der Apostelgeschichte machte die junge Kirche ähnliche Erfahrungen. Aufgrund einer heftigen Verfolgung mußten die Angehörigen der Urgemeinde aus Jerusalem fliehen. Migranten und Flüchtlinge, die nach Phönizien, Zypern und Antiochien kamen, brachten dorthin die Frohe Botschaft von Jesus Christus. In Antiochien gingen die judenchristlichen Migranten und Flüchtlinge auf die Griechen zu. Diese nahmen die neue Botschaft an und verstanden sie im kulturell religiösen Kontext neu. Ein wechselseitiges Verstehen und Bezeugen setzte ein. Es fanden noch heftige Auseinandersetzungen statt, bis dieser Prozeß von der judenchristlichen Gemeinde

akzeptiert wurde. Lebenswelten prallten zusammen. Aber auf diesem Wege wuchs die Kirche (Apg 11 u. 15).

(130.) Aufbruch, Auswanderung, Migration, Flucht und Fremde sind nicht vorübergehende Phänomene unserer Zeit, sondern sind und bleiben Grundgegebenheiten des Lebens in dieser Welt. Sie dürfen nicht einseitig negativ gesehen werden. Migration bedeutet auch Begegnung mit anderen Menschen, mit anderen Sprachen und Kulturen. Sie bedeutet auch Erweiterung des Horizontes und Ergänzung. Daraus erwachsen neue Chancen für Wachstum und Reifen.

4.3 Ethische Konsequenzen für das Handeln

4.3.1 Umfassende Sorge um den Menschen

(131.) In Jesus von Nazareth ist Gottes Sorge um die Menschen sichtbar geworden. Matthäus faßt das gesamte öffentliche Wirken Jesu in dem einen Satz zusammen: „Er zog in ganz Galiläa umher, lehrte in den Synagogen, verkündete das Evangelium vom Reich und heilte im Volk alle Krankheiten und Leiden.“ (Mt 4,23) Jesus hat nicht nur die Heilsbotschaft verkündet, sondern Menschen sind tatsächlich heil geworden. Diese umfassende Sorge um die Menschen in allen ihren Dimensionen – physisch, psychisch, sozial, politisch und religiös soll sich in der Kirche fortsetzen (vgl. Mt 10,1-8). Menschen sollen leben können, gesund werden, zu sich selbst finden, sich annehmen und sich angenommen erfahren. Sie sollen unter menschengerechten gesellschaftlichen und politischen Bedingungen in Freiheit leben können, Raum haben für ihren Glauben an die Liebe und für die Hoffnung auf gelingendes Leben.

(132.) Im 25. Kapitel des Matthäus-Evangeliums wird das Bild vom Weltgericht entworfen, indem Menschen in ihren Grundgefährdungen dargestellt werden. Jesus sagt: „Ich war hungrig, und ihr habt mir zu essen gegeben; ich war durstig, und ihr habt mir zu trinken gegeben; ich war fremd und obdachlos, und ihr habt mich aufgenommen; ich war nackt, und ihr habt mir Kleider gegeben; ich war krank, und ihr habt mich besucht; ich war im Gefängnis, und ihr seid zu mir

gekommen... Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan.“ (Mt 25,35-40) Auf die Frage, warum sich die Kirchen um Migranten sorgen, müssen sie antworten: Weil ihnen das von ihrem Herrn aufgegeben ist und weil auch in diesen Menschen und ihren Nöten Gott selbst um ihren Dienst bittet. Darum kennt dieser Auftrag keine nationalen Grenzen. Darum nehmen sich die Kirchen der Fremden und Bedrängten an und treten als Anwalt und Verteidiger ihrer Rechte auf.

(133.) Die Kirchen wenden sich bei ihren Aussagen zum Umgang mit Migranten und Fremden zunächst an sich selbst und ihre Mitglieder. Sie stehen selbst vor der Herausforderung durch das Evangelium. So hat beispielsweise der Rat der EKD 1994 formuliert, daß der Beistand für Bedrängte Christenpflicht sei. Es ist ebenso Aufgabe der Kirchen, in der öffentlichen und politischen Diskussion gegen die Benachteiligungen von Migranten, Zuwanderern und Flüchtlingen oder die Infragestellung ihrer Rechtsansprüche und ihrer Würde das Wort zu ergreifen und dafür einzutreten. Zugleich ist es ihre Aufgabe, in der Öffentlichkeit auf eine sachliche und sachgemäße Behandlung der Fragen hinzuwirken und die ethischen Herausforderungen im Umgang mit Zuwanderern und Fremden deutlich zu machen.

4.3.2 Die personale Würde des Menschen und das Asylrecht

(134.) Grundlage für alles menschliche Zusammenleben ist die Anerkennung, daß jeder Mensch seinem Wesen nach Person ist. Seine Würde liegt darin, daß er geist- und vernunftbegabt ist, fähig, nach der Wahrheit zu fragen, sie zu erkennen und sich in Freiheit für das Gute zu entscheiden. Darin kommt ihm ein fundamentales Selbstbestimmungsrecht zu. Als Person ist jeder Mensch ursprünglicher Träger von Grundrechten, die in der Menschenwürde wurzeln und deshalb von besonderen Bestimmungen des Menschen (zum Beispiel durch Geschlecht, Rasse, beruflichen Status, Vermögensverhältnisse, Gesundheit, Familienstand, Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft oder zu einem Staat) unabhängig sind. Die Grundrechte werden ihm durch keine innerweltliche Instanz „verliehen“. Die Grundrechte bewirken zum Beispiel, daß das Recht auf Leben unbedingt gewährleistet und

geschützt sein muß. Dieses Grundrecht auf Leben schließt aber auch das Recht auf Unversehrtheit des Leibes ein. Wenn darum der Mensch an Leib und Leben bedroht ist, hat er Anspruch auf Schutz.

(135.) Das Asylrecht nach Artikel 16a Abs. 1 GG („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) in Verbindung mit der Genfer Flüchtlingskonvention schützt in seinem Kern Menschen, die politisch verfolgt sind, das heißt, die wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen an Leib, Leben und Freiheit bedroht sind.

(136.) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zum Asylrecht vom Mai 1996 festgestellt, daß sich aus dem Prinzip der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde nicht der Schluß ziehen lasse, daß das Asylgrundrecht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG gehöre und damit einer Einschränkung oder Abschaffung entzogen sei. Vielmehr sei es dem Gesetzgeber unbenommen, das Asylrecht einzuschränken oder abzuschaffen. Aus kirchlicher Sicht, das heißt der biblischen Auslegung der Menschenwürde des einzelnen, ergeben sich jedoch Anforderungen an den Gesetzgeber, die über das hinausgehen, was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts grundgesetzlich geregelt ist. Die genannten theologischen Prämissen sind somit nicht unmittelbar durch Art. 1 Abs. 1 GG bereits verbürgt, sondern richten sich an den Gesetzgeber. Aus christlicher Sicht genügt es nicht, daß sich der Schutz von Flüchtlingen und eine dementsprechende Politik und Gesetzgebung an den grundgesetzlich unabwiesbaren Mindestanforderungen ausrichten, sondern daran, was nach den oben genannten Grundsätzen theologisch und ethisch geboten ist.

4.3.3 Der Mensch in der Gemeinschaft – seine Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft

(137.) Wegen seiner sozialen Natur kann der Mensch nur zur Entfaltung seiner Persönlichkeit kommen, wenn er in einer Gemeinschaft lebt. Die Familie ist die Grundform menschlichen Zusammenlebens in Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung. Darum kommt ihr

ein besonderer Schutz zu. Dazu gehört das Recht, daß Eltern zusammenleben, ihre Kinder erziehen und Kinder in der Familie ihrer Eltern leben. Nach Art. 6 Abs.1 des Grundgesetzes „stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.“ In der Migration ist dieses Recht der Familie gefährdet und bedarf deshalb eines besonderen Schutzes. Die Kirchen setzen sich darum nachdrücklich für die Sicherung der Familieneinheit und für die Familienzusammenführung ein. Sie dringen darauf, diesen Schutz von Ehe und Familie gerade auch in der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis zu sichern.

(138.) Der Mensch hat das Recht, innerhalb der Grenzen seines Staates seinen Wohnsitz frei zu wählen. Es muß ihm auch grundsätzlich erlaubt sein, sofern gerechte Gründe dazu raten, in andere Staaten auszuwandern und sich dort um Aufnahme zu bemühen. Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat ändert nämlich nichts daran, daß jeder Mensch zugleich Mitglied der ganzen Menschheitsfamilie und Bürger der universalen Lebens- und Rechtsgemeinschaft aller Menschen bleibt. Obwohl das Recht auf freie Niederlassung in den Rechtsbereich gehört, der sich mit den Grundrechten berührt, gilt eine solche Freizügigkeit nicht unbedingt. Denn die Niederlassung der Menschen in einem anderen Staat ist immer damit verbunden, daß sie in bereits bestehende Strukturen des Zusammenlebens und -arbeitens eintreten. Dies ist der Grund dafür, warum der aufnehmende Staat das Recht und die Pflicht hat, auch in dieser Hinsicht das Gemeinwohl zu sichern. Er trägt mit die Verantwortung dafür, daß die bestehenden sozialen Strukturen einerseits die Aufnahme von Migranten und ihr Hineinwachsen in den Arbeitsmarkt, in den Wohnungsmarkt und in das kulturelle und politische Gefüge gewähren, daß andererseits diese sozialen Strukturen nicht überfordert werden.

(139.) Daher gibt es zwar ein Recht auf Auswanderung, aber nicht ein Recht auf Einwanderung. Dies darf jedoch nicht zu einer Politik führen, die weithin auf Abwehr und Abschottung eingestellt ist. Jede Gemeinschaft braucht eine positive Grundhaltung gegenüber der Grundgegebenheit von Migration und damit verbundener Zuwanderung.

(140.) Zur personalen Würde des Menschen gehört auch, daß er als Mensch und soziales Wesen akzeptiert wird. Er darf nicht auf seine Funktion als bloße Arbeitskraft reduziert werden. Ausländer sind keine Ware auf dem Arbeitsmarkt, mit der man nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage handeln kann. Als Person bedarf der Mensch der Gemeinschaft und Solidarität anderer Menschen und hat zugleich das Recht, das selbst zu tun, was in seinen Möglichkeiten liegt; er sollte für sich selbst sorgen und Verantwortung für sich und das Gemeinwohl übernehmen. In diesem Sinne ist mit der Würde der menschlichen Person das Recht verknüpft, am öffentlichen und politischen Leben aktiv teilzunehmen und zum Gemeinwohl beizutragen.

4.3.4 Die Verantwortung für das Gemeinwohl

(141.) Über alle Unterschiede von Hautfarbe oder ethnischer Zugehörigkeit, von Sprache und Kultur, von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie über alle Grenzen hinweg bilden die Menschen eine fundamentale Einheit, eine Menschheitsfamilie. Denn allen Menschen kommt die gleiche personale Würde zu. Für Christen kommt das in dem Glauben zum Ausdruck, daß Gott der Schöpfer aller Menschen ist. Das hat Konsequenzen für das Verständnis und für die Gestaltung des Gemeinwohls, hier verstanden als das Gesamt der gesellschaftlichen Bedingungen, die es dem einzelnen, der Familie und den verschiedenen Gruppen ermöglichen, unter Wahrung ihrer menschlichen Würde zu ihrer möglichst weitgehenden Entfaltung zu finden. Aus der immer engeren und allmählich die ganze Welt erfassenden gegenseitigen Abhängigkeit ergibt sich als Folge, daß das Gemeinwohl zwar immer noch auf die staatliche Gemeinschaft bezogen ist, jedoch mehr und mehr eine weltweite Dimension annimmt und darum auch Rechte und Pflichten umfaßt, die die ganze Menschheit betreffen. Jede Gruppe muß den Bedürfnissen und berechtigten Ansprüchen anderer Gruppen und Völker, ja dem Gemeinwohl der ganzen Menschheitsfamilie Rechnung tragen. Es gibt ein Weltgemeinwohl, das die ganze Menschheit einschließt und zu einer weltweiten Solidarität verpflichtet.

(142.) Um Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung in einer Welt globaler Verflechtungen zu sichern, muß das Gemeinwohl

auf Weltebene mehr in den Blick kommen. Die Verwirklichung dieses Ordnungsrahmens ist ein langer Weg. Notwendig ist die mühsame Überzeugungsarbeit, um gültige Grundprinzipien einer gemeinsamen Wirtschaftsethik zu erarbeiten, aus denen viele konkrete Vereinbarungen und Verträge für das wirtschaftliche Handeln hervorgehen. Eine solche Ordnungspolitik ist nur zu realisieren, wenn die Bürger durch sachliche und überzeugende Information und Motivation gewonnen werden, auf kurzfristige Vorteile zugunsten langfristiger gemeinsamer Überlebensinteressen zu verzichten und zu einer neuen und weltweit praktizierten Solidarität der Menschen umzukehren.

4.4 Die Spannung zwischen dem ethisch Gebotenen und den möglichen nächsten Schritten

(143.) „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ (Art. 16a Abs. 1 GG) Trotz der Beschränkungen im persönlichen Geltungsbereich (Art. 16a, Abs. 2 und 3 GG) gilt diese Forderung unbeding und nimmt jeden in Pflicht, den Gesetzgeber, die Exekutive, die Rechtsprechung, gesellschaftliche Gruppen, die Kirchen und jeden Bürger, wenngleich jeweils in unterschiedlicher Weise. Diese unbedingte Pflicht steht aber immer in einem komplexen Zusammenhang vielfältiger Bedingungen, so daß die Beteiligten aus unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessen zu unterschiedlichen Wertungen kommen können, z. B. wie konkret in einer gegebenen Situation der Tatbestand der politischen Verfolgung gegeben ist oder wie groß sich die Bedrohung an Leib, Leben und Freiheit erweist. Auch bei gewissenhafter Prüfung können die Beteiligten zu unterschiedlichen Bewertungen und Folgerungen kommen. Höchstrichterliche Entscheidungen bis hin zum Bundesverfassungsgericht zeigen in den konkreten strittigen Fragen Grenzen auf und geben Maßstäbe für die Entscheidungsfindung vor. In diesem Prozeß der Entscheidungsfindung bleibt es Aufgabe der Kirchen, die ethischen Grundprinzipien und das ethisch Gebotene in den Dialog einzubringen und zugleich in der konkreten Situation Anwalt der Betroffenen zu sein. Es bleibt aber eine Spannung zwischen dem ethische Gebotenen und den rechtlichen und praktischen Konsequenzen. Das kann die Beteiligten in einen Gewissenskonflikt bringen.

5. Perspektiven für die Zukunft – Zukunft gestalten

5.1 Ausgangssituation

(144.) Die Darstellung der verschiedenen Dimensionen der Migrationsproblematik belegt, daß das politische Handeln von einem umfassenden Konzept ineinander verschränkter Handlungsfelder ausgehen muß. Einzelne, nicht aufeinander abgestimmte Maßnahmen führen nicht weiter. Die folgenden Überlegungen und Vorschläge sollen hierzu ein Beitrag sein und zugleich die öffentliche Debatte anregen. Diese ist nötig, um angemessene und von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Konzepte zu entwickeln und zu verwirklichen.

(145.) In der öffentlichen Auseinandersetzung werden die verschiedenen Dimensionen der Migration häufig miteinander vermengt und in ihrer Wertigkeit nicht genau unterschieden. So ist es von unterschiedlicher ethischer Relevanz und politischer Bedeutung, ob es um Menschen geht, die als Arbeitsmigranten mit ihren Familien bei uns leben, die aufgrund politischer Verfolgung das Asylrecht in Anspruch nehmen oder Schutz vor der Bedrohung von Leib und Leben bei Krieg und Bürgerkrieg suchen, oder ob es um Migration geht, die durch wirtschaftliche Not und das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen verschiedenen Regionen der Erde ausgelöst wird. Entsprechend den jeweiligen Ursachen von Migration sind rechtliche, wirtschaftliche und soziale Konzepte zu entwickeln, die allerdings eng aufeinander bezogen sein müssen.

(146.) Ein solch umfassendes Konzept ist vor allem auch geeignet, das Grundrecht auf Asyl von asylfremden Inanspruchnahmen zu entlasten und wieder auf seinen eigentlichen Schutzzweck für politisch Verfolgte zurückzuführen. Der anhaltende Zuwanderungsdruck hat zu Veränderungen und Beschränkungen in der Asylrechtspraxis geführt. Die Kirchen haben immer wieder betont, daß die grundsätzliche Gültigkeit des Grundrechts auf Asyl nicht gefährdet oder gar preisgegeben werden dürfe. Es könne aber auch nicht für eine allgemeine Zuwanderung in Anspruch genommen werden. Die Probleme der rechtlichen Ausgestaltung und der Praxis des Grundrechts auf

Asyl in Deutschland sind in den vergangenen Jahren von den Kirchen sorgfältig beobachtet und beschrieben worden. Dabei bleiben auch nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 zum Asylrecht Zweifel, ob politische Verfolgung stets mit ausreichender Sicherheit erkannt werden kann und rechtsstaatlich unangreifbar geprüft und festgestellt wird. Offen ist auch, ob das Konzept der sicheren Drittstaaten dazu führt, daß ein Asylsuchender dort entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention tatsächlich Schutz findet.

(147.) Es ist ebenso notwendig, die Zuwanderung von Menschen, die sich nicht auf das Asylrecht berufen können, gesetzlich zu verbessern. Vordringlich ist dabei die praktikable Ausgestaltung der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Integration in Europa und der weltweiten wirtschaftlichen Vernetzung ist es jedoch ebenso dringlich, daß die tatsächlich stattfindende Arbeits- und Wirtschaftsmigration gesteuert, begrenzt und sozial gestaltet wird.

(148.) Zuwanderungsregelungen können nur dann wirksam sein, wenn zugleich die Fluchtursachen bekämpft werden. Dies ist eine politische Querschnittsaufgabe, in der Friedenspolitik, Rechtspolitik und Wirtschaftspolitik zu einer in sich schlüssigen Entwicklungspolitik zusammengeführt werden.

(149.) Eine Gesamtregelung der Zuwanderung bliebe Stückwerk ohne eine rechtliche und soziale Integration und ohne wirksame Verbesserungen bei der politischen Mitbestimmung und den Bürgerrechten. Dazu gehört, den kulturellen Bedingungen der aufnehmenden Gesellschaft Rechnung zu tragen und auch vorhandene Vorbehalte und Befürchtungen ernst zu nehmen.

5.2 Internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Fluchtursachen

(150.) Eine nachhaltige und spürbare Entschärfung der Ursachen wirtschaftlich motivierter Wanderungen erfordert die systematische Bekämpfung weltweiter Armut und Umweltzerstörung auf der

Grundlage der Eigenverantwortung der Staaten für ihre Entwicklung und durch international koordinierte Maßnahmen auf globaler Ebene. Auch wenn sich die komplexen Ursachen und Folgen von Flucht- und Wanderungsbewegungen nicht allein durch entwicklungspolitische Maßnahmen und durch humanitäre Hilfe grundlegend verändern lassen, sind und bleiben sie unverzichtbar. Schon angesichts der Dimension der weltweiten Migrationsbewegungen und der relativ geringen Mittel, die insgesamt von den Geberstaaten zur Verfügung gestellt werden, muß der Beitrag der Entwicklungshilfe und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur Lösung der Migrationsprobleme realistisch eingeschätzt werden. Zur Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen die Industrienationen insbesondere ihre Märkte für die Produkte der Entwicklungsländer durch Abbau der Protektion für ihre Agrarprodukte und gewerblich-industriellen Waren öffnen und die Entwicklungsländer nicht zuletzt bei der Lösung ihrer Verschuldungsprobleme unterstützen. Ein abgestimmtes Handeln der internationalen Staatengemeinschaft ist darüber hinaus in der Umwelt- und Technologiepolitik sowie beim Ressourcentransfer nötig. Unabdingbar bleiben vor allem international gemeinsame und nachhaltige Bemühungen, den Frieden in allen Teilen der Welt zu erhalten oder wiederherzustellen. Dies ist die wichtigste Voraussetzung für die dauerhafte Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Grundlagen in den einzelnen Staaten und der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

(151.) Im Rahmen einer solchen kohärenten Flüchtlings- und Migrationspolitik ist es die Aufgabe einer zielorientierten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, gemeinsam mit den Partnerländern und in enger Koordination mit anderen Partnern die Ursachen und negativen Folgerungen von Flucht und Migration zu vermeiden oder zu entschärfen. Jede Maßnahme, die unmittelbar auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern selbst, auf die Beseitigung der Armut, bessere Bildungschancen und eine lebenswerte Umwelt gerichtet ist, dient zugleich auch der Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen.

(152.) Die Verminderung von Fluchtursachen umfaßt dabei zum einen Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen,

die insbesondere unmittelbar auf die Verbesserung der Menschenrechtslage, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen sowie auf die Schaffung von demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Strukturen gerichtet sind. Die Verminderung von Fluchtursachen beinhaltet zum anderen Maßnahmen der Katastrophenvorbeugung, insbesondere beim Umwelt- und Ressourcenschutz und bei der Verbesserung des Katastrophenschutzes in den Entwicklungsländern.

(153.) Die Verminderung von Migrationsursachen zielt demgegenüber in erster Linie auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse selbst. Hierfür kommen vor allem in Betracht die Stärkung der Wirtschaftskraft durch wachstums- und beschäftigungspolitische Maßnahmen insbesondere zur Entwicklung des ländlichen Raums, die Förderung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen, die Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen, eine arbeitsmarktgerechte Aus- und Fortbildung und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur, besonders des Gesundheitswesens und der Bildung.

(154.) Auch wenn solche Maßnahmen nicht kurzfristig meßbare Erfolge bringen, können sie jedoch Grundlage für viele sein, zum Aufbau und zur Stabilisierung des eigenen Gemeinwesens beizutragen und die Hoffnung zu haben, daß es mindestens ihren Kindern eines Tages in ihrem eigenen Land bessergehen werde. Allein diese Hoffnung ist oftmals ein Grund, die Heimat nicht zu verlassen.

(155.) Entwicklungszusammenarbeit kann Armut entweder direkt bekämpfen durch Hilfe zur Selbsthilfe oder mittelbar durch Ausbau von überörtlichen Infrastruktursystemen des Bildungs-, Rechts- und Justizwesens beziehungsweise durch Maßnahmen des Umweltschutzes. Je mehr die „Armenorientierung“ und die Partizipation der Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt werden, desto mehr kann dies zur Vermeidung von Abwanderung und Flucht beitragen.

(156.) Dieses Ziel der Entwicklungszusammenarbeit wird von vielen Organisationen, besonders von den kirchlichen Hilfswerken, in unserer eigenen Gesellschaft fortgeführt. Sie interessieren durch Solida-

ritätsaktionen, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit die Menschen bei uns für die Entwicklungsprozesse in den armen Ländern.

(157.) Der Ressourcenverbrauch der Industrieländer schränkt die Entwicklungsspielräume der Armutsländer ein, nutzt ihre knappen Ressourcen zum Einsatz für eigene Zwecke und entzieht sie damit oft dem Einsatz für die Armen und durch die Armen. Ähnliches gilt für die globalen „Umwelträume“ an Wasser, Luft und Energie. Die Zukunftsfähigkeit der Armutsländer, die Zukunft der Armen, ob auf ihre Heimat oder auf Abwanderung ausgerichtet, hängt auch von der Entwicklungs- und Umweltverträglichkeit unserer Wirtschafts- und Lebensweise ab.

(158.) Krieg und gewaltsame Konflikte in Herkunftsländern werden durch Waffenproduktion und Waffenhandel geschürt und verstärkt. In der Außen- und Sicherheitspolitik müssen mehr und mehr internationale statt nationale Interessen im Vordergrund stehen. Die Wirksamkeit der internationalen Institutionen und ihrer Instrumente zur Vermeidung, Eingrenzung und friedlichen Lösung gewaltsamer Konflikte sind zu verbessern. Migrationsmindernde Wirkung geht nicht zuletzt von den internationalen Kontrollen zur Durchsetzung der Menschenrechte aus. Die jüngste Geschichte der Länder des ehemaligen Jugoslawiens ist dafür ein beredtes Beispiel.

(159.) Die friedens-, entwicklungs- und umweltverträgliche Abstimmung und die Kohärenz aller international wirksamen Politikbereiche, die mit Recht gefordert wird, ist weiter zu entwickeln und auszubauen.

5.3 Zugangsregelungen

5.3.1 Europäische Zuwanderungs- und Asylpolitik

(160.) Die notwendige politische Gestaltung der Zuwanderung nach Deutschland für Nicht-EU-Bürger wird ohne ein gemeinsames europäisches Konzept keine Aussicht auf Erfolg haben. Die nur beschränkten Kompetenzen der Europäischen Union erschweren zwar die Vereinheitlichung der Regelung für die Zuwanderung von Arbeitnehmern und Flüchtlingen. Dennoch müssen Möglichkeiten zur

Entwicklung einer abgestimmten europäischen Ausländerpolitik gesucht und konsequent genutzt werden. Ohne gemeinsame Anstrengungen aller europäischen Staaten wird der künftig noch zunehmende Einwanderungsdruck nicht in friedlichen Bahnen gehalten und menschenwürdig gesteuert werden können. Die Regelungen für die Aufnahme von Arbeitnehmern und Flüchtlingen, die nicht aus EU-Mitgliedstaaten stammen, müssen insgesamt den menschenrechtlichen und humanitären Traditionen Europas gerecht werden.

(161.) Wer als Arbeitnehmer eines Drittstaates in einem EU-Mitgliedstaat lebt, sollte die Möglichkeit erhalten, sich ähnlich wie ein Unionsbürger auch in anderen Mitgliedstaaten aufzuhalten und frei zu bewegen. Die Gemeinsamkeiten des Binnenmarktes verlangen auch Erleichterungen für Nichtunionsbürger, die sich am Ausbau der wirtschaftlichen Grundlagen der Gemeinschaft beteiligen. Der im europäischen Recht garantierte Schutz des Familienlebens sollte auch der Familie von Drittstaatsangehörigen zugute kommen, damit Eheleute und Kinder in Europa einheitliche Grundlagen für die volle Entfaltung ihrer Persönlichkeit vorfinden.

(162.) Europa darf sich nicht gegen die weitere Aufnahme von politisch Verfolgten und anderen Flüchtlingen sperren. Insbesondere darf es nicht zu einer Abschottung gegenüber Asylsuchenden dadurch kommen, daß ihnen aufgrund weiterer Drittstaatenregelungen die Einreise in ein verfolgungsfreies Land unmöglich wird. Die Zuständigkeitsabkommen von Schengen und Dublin bedürfen der Ergänzung durch die Vereinbarung einheitlicher Standards für die Flüchtlingsanerkennung. Ziel der Harmonisierung muß ein möglichst optimaler Schutz von Flüchtlingen durch Flüchtlings- und Menschenrechte sein, nicht der kleinste gemeinsame Nenner auf der Basis rechtlich unverbindlicher Erklärungen.

(163.) Deshalb sollten für ganz Europa ein Rechtsanspruch auf Asyl angestrebt und diejenigen Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft verbindlich festgelegt werden, die das Exekutivkomitee des UNHCR einhellig befürwortet hat. Auf diese Weise könnten insbesondere die Probleme der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, der Flüchtlingsfrauen und -kinder, der Deserteure und Kriegsdienstver-

weigerer sowie der erst im Exil politisch und religiös aktiv gewordenen Ausländer im Rahmen der Asylgewährung sachgerechter gelöst werden, als dies bisher aufgrund unterschiedlicher Auslegungen möglich ist. Ferner muß eine angemessene europäische Lastenverteilung erreicht werden. Die Übereinkommen von Schengen und Dublin über die internationale Zuständigkeit für Asylverfahren sollten ergänzt werden durch Abmachungen über Mindeststandards für die nationalen Asylverfahren.

(164.) Die derart abgestimmte Asylpolitik muß durch Vereinbarungen über den Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ergänzt werden. Wie das Beispiel der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien schmerzlich vor Augen geführt hat, fehlt es im Kreis der europäischen Staaten teilweise an der erforderlichen Solidarität mit den Opfern kriegerischer oder anderer gewalttätiger Kollektivausensetzungen. Die Bereitschaft zur Hilfe und zum Beistand in existentiellen Notlagen kann nur erhalten und gestärkt werden, wenn die daraus erwachsenden Aufgaben und Lasten europaweit gerecht verteilt werden.

(165.) Eine europäische Lastenverteilung, verstanden als europäische Verantwortung zum Schutz der Flüchtlinge im Falle von Massenfluchtbewegungen, ermöglicht auch Erstaufnahmestaaten die vorübergehende Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen. Lastenverteilung kann dabei sowohl die Beteiligung bei der Aufnahme der Flüchtlinge und Vertriebenen als auch die Gewährung von finanziellen Mitteln an Aufnahmestaaten umfassen, um Zwangsumsiedlungen zu vermeiden.

(166.) Die erforderliche Lastenverteilungspolitik auf europäischer Ebene muß Maßnahmen im Herkunftsland, in den Erstaufnahmestaaten und in den Aufnahmestaaten im übrigen umfassen. Diese Solidarität ist völkerrechtlich insbesondere in der Charta der Vereinten Nationen und den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften verankert. Indem die Europäische Union den Flüchtling und Vertriebenen als Rechtssubjekt achtet, verwirklicht sie ein Menschenrechtsprinzip, nämlich Menschen, die in ihrem Heimatland bedroht werden, Schutz an einem sicheren Ort zu garantieren. Dieses

Prinzip stellt einen wichtigen Bestandteil des internationalen Schutzes von Flüchtlingen dar, zu dem sich die Völkergemeinschaft in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (und dem Zusatzprotokoll von 1967) verpflichtet hat.

(167.) Die Harmonisierung der Zuwanderungspolitik sollte sich nicht auf die Unionsstaaten beschränken, sondern über deren Kreis hinausgreifen. Soweit die Kompetenzen der Union und des Europarates nicht ausreichen, müssen alle Möglichkeiten multilateraler Vereinbarungen genutzt werden, um Europa nicht nur zu einem grenzenlosen Binnenmarkt, sondern auch als einen verlässlichen Hort für Schutzbedürftige zu erhalten und fortzuentwickeln. Für die Aufnahme weiterer Länder in die Union und den Europarat sollten nicht vorwiegend ökonomische und politische Kriterien den Ausschlag geben; es sollten vielmehr menschenrechtliche und humanitäre Aspekte noch stärker berücksichtigt werden. Vor allem muß ein weitaus größerer Wert als bisher auf die Ursachenbekämpfung zur Verhinderung von Flucht, auf die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen und auf die Hilfe bei der Lösung humanitärer Probleme gelegt werden.

5.3.2 Gesamtkonzept für die Zuwanderung

(168.) Die in Deutschland geltenden legislativen und administrativen Regeln über Einreise und Aufenthalt von Zuwanderern werden den Anforderungen in Einzelbereichen nicht mehr gerecht. Die gewandelte Stellung Deutschlands in der Staatenwelt zum Ausgang dieses Jahrhunderts verlangt teilweise eine Neubestimmung der Einstellung gegenüber Angehörigen anderer Staaten. Zur Sicherung der notwendigen Bedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland gehört es auch, Konsequenzen aus seiner Rolle als Mittelpunkt des Lebens und Arbeitens vieler Nichtdeutscher zu ziehen.

(169.) Das mit der Öffnung Osteuropas sichtbar gewordene Wirtschaftsgefälle und die damit verbundenen Wanderungsbewegungen zwingen zu einer Neuorientierung. Die Hilfe für die Reformstaaten im Osten und Südosten Europas muß durch ausländerpolitische Maßnahmen unterstützt und abgesichert werden. Welche Mittel hierfür am besten geeignet sind, ob Finanz- oder Ausbildungshilfe oder aber die

zeitweilige Zulassung von Arbeitskräften zum deutschen Arbeitsmarkt, muß mit Rücksicht auf die Interessen dieser Staaten und ihrer Bürger entschieden werden. Die Belange der in Deutschland lebenden Menschen – Einheimische wie Ausländer – dürfen dabei nicht außer acht gelassen werden.

(170.) Die bisherigen Modelle müssen überdacht, neue Wege müssen gesucht werden. Vor allem kann auf eine von Experten schon früher vermißte Gesamtkonzeption für Zuwanderung und Eingliederung jetzt nicht mehr verzichtet werden. Ohne durchschaubare und verlässliche Zuwanderungsregeln gerät Deutschland in Gefahr, das Verhältnis zu den Zuwanderern nur unter tagespolitischen Gesichtspunkten zu betrachten.

(171.) Die Rechtsstellung von Ausländern ist herkömmlich Gegenstand ganz verschiedenartiger Gesetze. Diese waren in den letzten Jahrzehnten aufgrund aktueller Bedürfnisse mehrfachen Änderungen unterworfen, ohne daß jeweils die Auswirkungen auf andere Regelwerke ausreichend geprüft und die notwendigen Angleichungen vorgenommen worden sind. Das Gesamtgefüge ist nurmehr von Spezialisten durchschaubar.

(172.) Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Änderungen des Asylrechts im wesentlichen als verfassungsgemäß bestätigt hat, sind insoweit neue einschneidende Regelungen nicht zu erwarten. Vor der Asylrechtsänderung 1993 sind seitens der Kirchen Mindestanforderungen formuliert worden, insbesondere hinsichtlich eines offenen Zugangs in die Bundesrepublik Deutschland, eines an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Verfahrens und eines wirksamen Abschiebungsschutzes. Diese Mindestanforderungen sind durch die erfolgten Gesetzesänderungen nicht in befriedigender Weise erfüllt worden. Darüber hinaus müssen die Regelungen über Anordnung und Vollzug der Abschiebungshaft sowie die tatsächlichen Haftbedingungen strikt an der Achtung der Menschenwürde und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet werden.

(173.) Inzwischen ist der weitere Zuzug der Spätaussiedler durch Gesetz auf jährlich maximal knapp 250.000 Personen beschränkt. Damit ist die Aufnahme planbar und kommt mittelfristig zum

Abschluß. Durch Ausführungsbestimmungen wird der geregelte Zuzug im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gesichert. Das schließt nicht aus, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes für Zuwanderung andere rechtliche Regelungen für den Zuzug deutscher Staatsangehöriger und Volkszugehöriger aus den Aussiedlungsgebieten zu finden.

(174.) Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz wurde unter anderem aus deutschlandpolitischen Gründen vor der Beendigung der Teilung nicht den Zeiterfordernissen angepaßt. Seine Einbürgerungsbestimmungen sind nicht genügend mit den im neuen Ausländergesetz gewährten Ansprüchen auf Einbürgerung abgestimmt. Diese stehen andererseits mit den Regeln über die Aufenthaltsverfestigung nicht voll im Einklang. So wird für die Aufenthaltsberechtigung als der höchsten Stufe der Aufenthaltstitel die Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen für 60 Monate verlangt, während die Einbürgerung auch ohne diese Bedingung beansprucht werden kann. Die Reform sollte zugunsten von in Deutschland geborenen Kindern bereits lange rechtmäßig hier lebender Eltern auch Elemente des Territorialprinzips („ius soli“) anstelle der bislang ausschließlichen Orientierung am Abstammungsprinzip („ius sanguinis“) aufnehmen.

(175.) Um die äußerst unbefriedigende Lage der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge angemessen zu gestalten, ist es geboten, die zu ihren Gunsten erlassenen Bestimmungen um eine gerechte Kostenregelung zwischen Bund und Ländern zu ergänzen. Dies ist ein wesentlicher, bisher nicht eingelöster Bestandteil des 1993 für die Asylrechtsänderung gefundenen Kompromisses. Durch einen befriedigenden Schutz der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge kann ein wirksamer Beitrag zum Erhalt des Friedens und zur Lösung des Weltflüchtlingsproblems geleistet werden. Auch hierbei ist ein System europäischer Lastenverteilung unverzichtbar.

(176.) Die Ziele der Ausländerrechtsreform von 1990, Erwartens- und Rechtssicherheit zu schaffen und damit die Integration der Ausländer zu erleichtern sowie die Akzeptanz auf seiten der deutschen Bevölkerung zu verbessern, wurden nicht in dem erwarteten Umfange erreicht. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nicht allein durch

gesetzgeberische Maßnahmen zu beheben. Dennoch erscheint es unumgänglich, die normativen Grundlagen für Einreise und Aufenthalt sowie die Einbürgerung von Ausländern zu überdenken, anhand veränderter Ausgangsdaten neu zu gewichten und überschaubar zu ordnen.

(177.) Zu diesem Zweck muß das Ausländerrecht aus dem Bereich des Polizeirechts gelöst werden. Es geht nicht an, Ausländer maßgeblich aus der Perspektive der Gefährdung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung zu betrachten, ihre persönlichen Bedürfnisse dem staatlichen Interesse an der Gefahrenabwehr unterzuordnen und damit den Schutz ihrer personalen Würde hintanzustellen. Die mit dem Zuzug und dem Aufenthalt von Wanderarbeitnehmern und deren Familienangehörigen zusammenhängenden Fragen müssen zuvörderst unter den Gesichtspunkten von Menschenwürde, Arbeitsrechten, Familienschutz und Verhältnismäßigkeit gesehen und einer Lösung zugeführt werden. Nur wenn das Zusammenleben von Deutschen und Nichtdeutschen auch rechtlich als Gegenstand der gemeinsamen Daseinsvorsorge ausgestaltet wird, werden die Ausländer von dem Anschein befreit, sie gefährdeten die einheimische Bevölkerung bereits durch ihre bloße Existenz. Dazu bedarf es einer klaren Wegweisung, mit welchem Ziel, in welchen Formen und unter welchen Voraussetzungen künftig eine Zuwanderung gestattet sein soll und die notwendigen Beiträge beider Seiten – der Ausländer wie der Deutschen – für eine erfolgreiche Integration geleistet werden können.

(178.) Vor allem sollten diejenigen Korrekturen zugunsten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen vorgenommen werden, die sich aufgrund der zwischenzeitlichen praktischen Erfahrungen und zur besseren Integration als notwendig erwiesen haben, nämlich Verbesserungen für Wiederkehrer, nachziehende Familienangehörige, Ehegatten, nichteheliche Kinder und ihre Väter sowie Bewerber um eine Aufenthaltsberechtigung ohne fünfjährige Rentenanwartschaften. Die sehr differenzierten Voraussetzungen für die Zulassung des Erwerbsaufenthalts von Arbeitnehmern aus anderen als EU-Staaten, also die Ausnahmen vom Anwerbestopp, müssen durch das Gesetz selbst festgelegt werden. Die auf Assoziationsrecht beruhende Rechtsstellung der türkischen Arbeitnehmer und ihrer

Familienangehörigen bedarf unbedingt der Klarstellung durch Gesetz. Sie kann um der Glaubwürdigkeit der deutschen und der europäischen Ausländerpolitik willen nicht länger dem Ermessen der Behörden und der langwierigen und kostspieligen Prozeßführung im Einzelfall überlassen bleiben.

(179.) Die im Interesse der heimischen Wirtschaft und strukturellen Förderung anderer Länder erlassenen Vorschriften über temporäre Aufenthaltsrechte für Arbeitnehmer sollten ebenfalls in das Gesetz selbst aufgenommen und nicht weiter dem Ordnungsgeber überlassen werden. Die notwendige Flexibilität könnte dadurch sichergestellt werden, daß der Gesetzgeber einen zahlenmäßigen Spielraum vorgibt und die Verwaltung ermächtigt wird, diesen mit Zustimmung des Bundesrates je nach Wirtschaftslage auszufüllen.

(180.) Ob die geforderten Bestimmungen in mehreren Gesetzen oder in einem einzigen Gesetzeswerk eine Regelung erfahren, ist eher zweitrangig. Wesentlich ist vor allem, daß alle Regelungen jeglicher Zuwanderung jederzeit dem Anspruch auf strikte Einhaltung der Menschenwürde und dem Gebot der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit entsprechen. Diese Prinzipien dürfen auch nicht im Rahmen des Ermessenshandeln von Behörden in Frage gestellt werden. Schließlich sollte der Überlegung nachgegangen werden, ob für Zuwanderung nicht Quoten für zu bestimmende Kontingente festgelegt werden können. Dabei wird nicht verkannt, daß die Einführung von Quoten und möglichen Auswahlkriterien problematisch sein kann. So dürfen Asylbewerber, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und deren Zusatzprotokoll von 1967, Staatsangehörige eines Drittstaates, und Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung aufgenommen werden, nicht unter entsprechende Höchstgrenzen fallen, da sie ein unantastbares und unveräußerliches Recht auf einen rechtmäßigen und unbefristeten Aufenthalt haben.

(181.) Auf eindeutige politische Vorgaben aufgebaute gesetzliche Zuwanderungsregelungen könnten nach alledem nicht nur die Rechtslage für Ausländer wie für Deutsche transparenter machen, sondern auch den Anteil der in Deutschland ohne Aufenthaltsstatus lebenden

Menschen verringern und damit die Bereitschaft zur Achtung und Anerkennung des Gesetzes stärken. Dabei ist jedoch wichtig anzuerkennen, daß kein wie immer geartetes akzeptables Instrument unerlaubte Zuwanderung gänzlich verhindern kann und daß es für Folgeprobleme solcher Zuwanderung keine abschließenden Lösungen gibt. Dennoch gilt: Je größer der Migrationsdruck in Zukunft sein wird, desto wichtiger werden Rechtsklarheit und -sicherheit in allen Zuwanderungsbereichen.

5.3.3 Rechtliche Integration

(182.) Eine Gesamtregelung der Zuwanderung bliebe Stückwerk ohne eine verstärkte rechtliche Integration und ohne wirksame Verbesserungen bei der politischen Mitbestimmung und den Bürgerrechten. Die Lage der auf Dauer bei uns und mit uns lebenden Ausländer sollte nicht allein nach den geltenden Rechtsregelungen über die Stellung von Minderheiten betrachtet werden. Es gilt auch, Schwierigkeiten tatsächlicher Art bei der von beiden Seiten erwünschten Integration durch eine darüber hinausgehende Gesetzgebung zu beheben.

(183.) Es ist an der Zeit, alle verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für Veränderungen des Einbürgerungs- und des sonstigen Staatsangehörigkeitsrechts auszuschöpfen, um die Eingliederung von Ausländern nicht an Regeln scheitern zu lassen, die der weithin gegebenen Einwanderungssituation nicht mehr gerecht werden. Auch in diesem Zusammenhang sind nicht die rechtstechnischen Mittel ausschlaggebend, sondern das politische Ziel und die Bereitschaft, Einbürgerungsbegehren auch als Bereicherung für das Staatsvolk zu begreifen und zu unterstützen. Zu diesem Zweck sollte die Erweiterung der Anspruchstatbestände ebenso in Betracht gezogen werden wie eine begrenzte Einführung des Territorialitätsprinzips und die Hinnahme einer Mehrstaatigkeit, wenn die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates für den Betroffenen unzumutbar ist.

(184.) Der Zwang zum Verzicht auf die Herkunftsstaatsangehörigkeit trifft vielfach auf emotionale Barrieren der Betroffenen. Er bedeutet für viele einen Bruch mit der Kultur, mit der Geschichte und Vergan-

genheit, vor allem aber einen Bruch mit menschlichen und familiären Bindungen. Denn der bisher geforderte Verzicht auf die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes bedeutet für viele ein erzwungenes Abschneiden von den Wurzeln der Herkunftskultur. Auch die zweite und dritte Generation fühlt sich oft mit ihrer Identität noch in der elterlichen Kultur verwurzelt.

(185.) Unabdingbar bleibt eine sachgerechte Lösung für Kinder, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind. Ihre Aufnahme in den deutschen Staatsverband ist spürbar zu erleichtern, um ihre beständige Ausgrenzung und damit einhergehende soziale Diskriminierungen zu vermeiden. Dabei muß das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Zwar darf die Staatsangehörigkeit Zuwanderern und deren Familienangehörigen nicht aufgedrängt werden. Aber auf die legitimen Wünsche und die objektiven Belange von Kindern und Jugendlichen muß mehr als bisher Rücksicht genommen werden. Es wäre weder gerecht noch klug, den in Deutschland heranwachsenden jungen Menschen von ausländischen Eltern das staatsangehörigkeitsrechtliche Anderssein tagtäglich vor Augen zu führen und gleichzeitig Hürden bestehen zu lassen, die sie von der Einbürgerung fernhalten.

(186.) Nach der Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger bedarf es einer erneuten sorgfältigen Prüfung, auf welche Weise die Teilhabe der Nichtdeutschen an der politischen Verantwortung für das Gemeinwesen gefördert und gestärkt werden kann. Da die Verleihung des vollen Wahlrechts an alle Ausländer an verfassungsrechtlichen Hürden scheitert, sollten andere Möglichkeiten der politischen Partizipation untersucht werden, die über die beratenden Kompetenzen der Ausländerbeiräte und der Ausländerbeauftragten hinausgehen.

5.4 Soziale und kulturelle Bedingungen der Integration

(187.) Voraussetzung für wirkliche soziale Integration ist die abgesicherte, schrittweise rechtliche Integration bis hin zur Einbürgerung. Erfahrungen insbesondere mit der in Deutschland herangewachsenen sogenannten zweiten Migrantengeneration zeigen, daß ab einem

bestimmten Zeitpunkt die soziale Integration ins Stocken gerät, wenn nicht die Einbürgerung rechtlich wie auch emotional erreichbar gemacht wird. Die Rahmenbedingungen für die Integration muß die Aufnahmegesellschaft setzen, rechtlich wie durch das gesamte gesellschaftliche Klima. Es liegt dann an den Zugewanderten, die Angebote zur Integration anzunehmen. Über die Folgen der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer und ihre rechtliche und gesellschaftliche Stellung hat nie eine umfassende öffentliche Diskussion stattgefunden. Deshalb gibt es in Deutschland bisher auch keinen politischen Konsens, der auch in sozial und wirtschaftlich schwierigeren Zeiten Bestand haben könnte.

(188.) Eine wichtige Unterstützung der Integration ist das Angebot von Integrationshilfen. Sie umfaßt ein breites Aufgabenfeld. An erster Stelle stehen die vielfältigen Hilfen zur ersten Orientierung der Zuwanderer in einem für sie nur schwer zugänglichen gesellschaftlichen Umfeld. Aber auch für die seit langem in Deutschland dauerhaft lebende Zuwanderungsbevölkerung gibt es meist über zwei bis drei Generationen tiefgreifende Probleme in vielen Lebensbereichen. Vor allem in der Familie kommt es zu oft schmerzhaften Veränderungen im Beziehungsgefüge und des je eigenen Selbstverständnisses. Begleitende und unterstützende Dienste, ergänzt durch ehrenamtliches Engagement in Kirchengemeinden und den Kommunen sowie durch Selbsthilfe der verschiedenen Gruppen, sind unerlässlich.

5.4.1 Arbeitsleben

(189.) Die wirtschaftliche Sicherung durch einen Arbeitsplatz und das damit verbundene eigene Einkommen ist für die soziale Integration wie auch die eigenständige Lebensgestaltung und -planung eine wichtige Voraussetzung. Die Integrationserfolge bei der Gruppe der Arbeitsmigranten belegen dies. Sie beruhen bis weit in die 1980er Jahre hauptsächlich auf durchlässigen und wachsenden Arbeitsmärkten und auf Bildungserfolgen ausländischer Kinder und Jugendlicher. Heute sind unter den schwierigeren wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen die verschärften Probleme und Konkurrenzen auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich nicht mehr zu übersehen. Sie

wirken sich nicht zuletzt auch auf die Aussiedler aus, die in letzter Zeit nach Deutschland gekommen sind. Die Zahl der arbeitslosen Zuwanderer, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, steigt.

(190.) Wer als Ausländer ein Recht auf Zuwanderung hat, wie z. B. Zehntausende von Familienangehörigen, braucht von Anfang an Integrationschancen in Wirtschaft und Gesellschaft. Für sie ist die Erteilung einer Arbeits- oder Gewerbeerlaubnis ohne Wartezeiten deshalb unverzichtbar. Auch für Zuwanderer mit vorübergehendem Aufenthaltsstatus, wie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, müssen wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden. Teilhabe am Arbeitsmarkt heißt immer auch Teilhabe an Qualifizierungsmöglichkeiten. Nur so können Fertigkeiten erworben oder weiterentwickelt werden, die bei der Rückkehr in das Heimatland oder Weiterreise in einen Drittstaat Lebensperspektiven eröffnen. Abhängigkeit von den Leistungen der Sozialhilfe oder dem Asylbewerberleistungsgesetz über mehrere Jahre führt in den allermeisten Fällen zur Verkümmern der Fähigkeiten, die im Arbeitsleben gefordert sind.

(191.) Neu ist der inzwischen zunehmende Anteil der in Deutschland altgewordenen Einwanderer. Die Arbeitsmigranten der ersten Generation, Ende der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre nach Deutschland gekommen, wachsen ins Rentenalter. Die meisten wollen bei ihren Kindern und Enkelkindern bleiben, und sie wissen das System der sozialen Sicherung in Deutschland zu schätzen. Deshalb ist es wichtig und sinnvoll, die für Deutsche eingerichtete Altenhilfe zu öffnen und Initiativen von und mit Migranten ins Leben zu rufen und zu fördern, damit Altwerden für sie nicht zur unerträglichen Belastung wird.

5.4.2 Schulische und berufliche Qualifikation

(192.) Die Zahl der Schulabbrecher bei den nichtdeutschen Kindern stagniert seit einigen Jahren bei ca. 25%. Wichtig bleibt daher, für die sogenannte zweite und dritte Generation der Zuwanderer schul- und berufsbegleitende Unterstützung zur Verfügung zu stellen, damit die notwendige berufliche Qualifizierung möglich wird. Diese Kinder und Jugendlichen haben keine Alternative zu einem Leben in Deutschland.

Ähnliche Entwicklungen bahnen sich bei den Kindern aus Aussiedlerfamilien an. Es kann nur allen daran gelegen sein, daß sie eines Tages erfolgreich in das Berufsleben integriert sind. Ein größerer Teil der zugewanderten Ausländer- und Aussiedlerfamilien braucht mindestens über zwei Generationen hinweg Unterstützungs- und Förderungsprogramme (z. B. Sprache, Berufsausbildung und Umschulung), um berufliche Aufstiegschancen zu haben. Für diese Ausgleichs- und Förderprogramme wird gegenwärtig immer weniger Geld zur Verfügung gestellt.

(193.) Im Bereich der beruflichen Qualifikation sind jugendliche Flüchtlinge deutlich benachteiligt. Dieser Zustand ist für die Betroffenen, aber auch für das Gemeinwohl schädlich. Schulische Bildung ist Integrationschance und gleichzeitig auch Grundlage einer Wiedereingliederung im Falle einer Rückkehr oder Weiterwanderung. Dies gilt genauso für die Berufsausbildung. Schon allein deshalb sollten jugendliche Flüchtlinge nicht von Gesetzes wegen davon ausgeschlossen werden.

(194.) Da wir es nicht nur mit Zuwanderung, sondern auch mit Abwanderung zu tun haben, gehören zu einer aktiven Migrationspolitik auch Programme für Beratung und Unterstützung für freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung, insbesondere Informationen und Beratung zum Beispiel über die Situation im Heimatland, Ausbildungsfragen, finanzielle Starthilfen und die Überleitung von erworbenen Ansprüchen aus der Sozialversicherung.

5.4.3 Wohnumfeld

(195.) Die Kommunen tragen in besonderer Weise Verantwortung für die Gestaltung der sozialen Integration. Sie muß auch in den Stadtteilen und Nachbarschaften gelingen. Dort, wo Siedlungskonzentrationen von Zuwanderern auf Zeit (Siedlungskolonien) oder auf Dauer ('Ausländerghettos') entstehen, gibt es zuweilen wenig persönliche Beziehungen zu den Einheimischen, vor allem in der Freizeit. Solche Siedlungsverdichtungen sind als Übergangerscheinungen im Eingliederungsprozeß weder für Zuwandererbevolkerung noch für Aufnahmegesellschaft problematisch, denn sie bilden auch Stätten der Zuflucht in der Identitätskrise im Eingliederungsprozeß. Sie können

allerdings zum Hemmnis der Eingliederung für diejenigen werden, die zu lange oder gar auf Dauer in solchen Siedlungskolonien bleiben. Andererseits kann auch die Vereinzelung von Ausländer- oder Ausiedlerfamilien in ihrem Wohnumfeld zur Isolation führen. Selbst kleine nachbarschaftliche Konflikte, wie sie überall vorkommen, können leicht zum Nährboden für wachsende Vorurteile werden. Die Wohnungsfrage ist z. Zt. eines der größten Probleme vor allem der jungen Familien der sogenannten zweiten Generation der Ausländer. Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt regeln sich für Zuwanderer unter etwas anderen Voraussetzungen als für Einheimische. Die zugewanderten Familien wohnen häufig beengt, sind oft größer und pflegen den Zusammenhalt mit Verwandten und Freunden intensiver. Sie haben es schwerer, eine angemessene Wohnung zu finden, da es noch immer Vermieter gibt, die Migrantenfamilien als Mieter grundsätzlich ablehnen. Dies ist einer der Gründe, warum sie manchmal das Wohnen in den Stadtteilen vorziehen, in denen Menschen gleicher Herkunft überwiegend wohnen.

5.4.4 Kulturelle Bedingungen der Integration

(196.) Es ist ein Zeichen von wachsendem Realismus und von Normalität, wenn im Alltag respektiert wird, daß Menschen unterschiedlichen kulturellen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppen angehören. Das trägt zu der Erkenntnis bei, daß Konflikte nicht durch Einebnung und Verleugnung solcher Unterschiede vermieden werden können. Der mitmenschliche Umgang wird zunächst einmal komplizierter und undurchschaubarer. Neue Wege der Konfliktlösung und der Vermittlung werden notwendig. Mehr und mehr gewinnt die Fähigkeit an Bedeutung, sich auf Vielfalt einlassen und damit selbstverständlich umgehen zu können.

5.4.4.1 Gegenseitiges Verständnis und Verhältnis der kulturellen Gegebenheiten

(197.) Ein wesentlicher Bereich der kulturellen Integration läuft über die Eingliederung der Kinder in das bestehende Schulsystem. Formale Schulabschlüsse gibt es bis auf ganz wenige Ausnahmen nur,

wenn die schulische Ausbildung mit Erfolg abgeschlossen wird. Schule ist auch für die deutschen Kinder ein wichtiger Ort, an dem sie fundierte Informationen z. B. über Herkunftskulturen und -länder bekommen können. Darüber hinaus ist die Schule für alle Kinder und Jugendlichen ein zentraler Ort, erste Fähigkeiten für den interkulturellen Umgang zu erwerben.

(198.) Zu den kulturellen Bedingungen der Integration gehört es aber auch, sowohl für die einheimische Mehrheit als auch für die Zugewanderten, möglichst gute Kenntnisse über die eigenen kulturellen Wurzeln und das eigene Wertesystem zu besitzen. Nur wer weiß, woher er selbst kommt und auf welchem Fundament er steht, kann selbstbewußt, tolerant und vorurteilslos mit Menschen anderer Herkunft umgehen und zusammenleben. Dann lassen sich auch kulturell bedingte Konflikte leichter bewältigen.

(199.) Wir leben nicht in einer homogenen Gesellschaft. Diese hat es in der Geschichte nie gegeben. Die kulturelle, religiöse und ethnische Vielfalt wird eher zu- als abnehmen. Die Fähigkeit, damit umzugehen, kann gelernt werden. So gibt es zum Beispiel in den Niederlanden gute Erfahrungen mit Trainingskursen, die die kulturübergreifende Verständigung, interkulturelle Konfliktfähigkeit und Toleranz fördern. Entscheidend ist, daß die einheimische Bevölkerung für einen solchen Integrationsprozeß offen ist. Vor allem Haupt- und Ehrenamtliche in der Migrationsarbeit bemühen sich um Informationen über die kulturellen Hintergründe, aber auch über Gründe von Flucht und Abwanderung. Wichtiger ist jedoch, daß im gesamten Bildungsbereich, in den verschiedenen Diensten, in der Verwaltung, in den Medien und in der konkreten Alltagsgestaltung interkulturelle Aspekte berücksichtigt werden.

(200.) Miteinander leben zu lernen beginnt im Kindergarten und setzt sich in der Schule, in der außerschulischen Jugendarbeit und in der Erwachsenenbildung fort. Es verhilft dazu, das Zusammenleben mit Menschen anderer Herkunft, Sprache und Kultur als bereichernde Herausforderung zu erfahren und mit unvermeidbaren Konflikten, die sich aus dem Zusammenleben ergeben, besser umzugehen. Interkulturelles Lernen entwickelt sich zunehmend zu einem Schwerpunkt

kirchlicher Jugendarbeit. Internationale Jugendaustauschprogramme sind dabei ein wichtiger Bestandteil. Sie sollten weiter kirchliche und öffentliche Förderung erhalten. Eine Verbindung von internationalen Programmen mit Modellen interkulturellen Lernens im Inland muß immer wieder hergestellt werden. Die Erfahrungen, die so gesammelt werden, lassen sich auch für andere Handlungsfelder nutzbar machen. Zum interkulturellen Lernen gehört, daß die verschiedenen Sprachen, Kulturen und religiösen Bekenntnisse stärker im Unterricht berücksichtigt werden. Schule kann nicht alle Defizite ausgleichen, aber die Anwesenheit von Minderheiten bei uns muß sich im Rahmen des Bildungsauftrags der Schule auch in der pädagogischen Praxis wiederfinden. So bietet sich zum Beispiel an, daß mehr Lehrerinnen und Lehrer aus anderen EU-Staaten in Deutschland unterrichten.

5.4.4.2 Gemeinsames Fundament für Vielfalt

(201.) Das Zusammenleben in unserer kulturell und religiös pluralen Gesellschaft muß auf der Grundlage der für alle verbindlichen Grundrechte und -freiheiten gestaltet werden. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bietet dieses Fundament und zugleich den Rahmen für die rechtliche und soziale Gestaltung der Gesellschaft. Sie ist in Deutschland weniger durch ethnische Minderheiten mit deutscher Staatsangehörigkeit als vielmehr durch die Einwanderungssituation mit Menschen fremder Staatsangehörigkeit gekennzeichnet.

(202.) Zuwanderer haben ein Recht auf Wahrung, Pflege und Fortentwicklung ihrer kulturellen Identität, sofern deren Verwirklichung mit den Grundwerten der Bundesrepublik Deutschland vereinbar ist und sie auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung handeln. Ein wichtiges Ziel ist die gleichberechtigte Beteiligung der eingewanderten Bevölkerung am öffentlichen Leben. Ihre Selbstorganisationen bieten ihnen häufig die erste Möglichkeit, sich konstruktiv zu engagieren. Die finanzielle und ideelle Unterstützung der Selbstorganisationen gehört deshalb zu den wirksamsten Integrationshilfen. Dies muß sich auch in den Etats der öffentlichen Hände auf allen Ebenen niederschlagen. Andererseits sollten deutsche Organi-

sationen und Vereinigungen sich verstärkt den Migranten öffnen und ihnen echte Beteiligungschancen geben.

(203.) Es ist das gute Recht von Zuwanderern, politisch aktiv zu werden, auch wenn in ihren Heimatstaaten politische und kriegerische Konflikte ausgetragen werden. Dieses Recht kann nicht bestritten werden, solange dies mit friedlichen und legalen Mitteln geschieht.

5.4.4.3 Das Verhältnis zu Muslimen unter besonderer Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für die Erteilung von Religionsunterricht

(204.) In der Bundesrepublik Deutschland leben derzeit ca. 2,5 Mio. Muslime. Mit Juden und Christen stehen sie in einer gemeinsamen abrahamitischen Tradition. Aufgrund dieser fundamentalen Gemeinsamkeit im monotheistischen Gottesglauben sollte das Verhältnis zwischen den Mitgliedern dieser Religionen in besonderer Weise von gegenseitiger Achtung und Toleranz geprägt sein.

(205.) Muslime genießen bei uns im Rahmen des Grundgesetzes in gleicher Weise Religionsfreiheit wie Mitglieder der christlichen Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften. Sie haben das Recht, ihren Glauben frei zu bekennen, sich für ihre religiöse Betätigung zu organisieren und zu versammeln. Ebenso steht muslimischen Eltern das Recht zu, ihren Glauben und ihre Traditionen an ihre Kinder weiterzugeben. Da der Islam in sehr unterschiedlichen Ausprägungen gelebt wird, haben sich inzwischen in Deutschland viele hundert Moscheevereine unterschiedlicher Glaubensrichtung gebildet. Manche haben sich zu bundesweiten Verbänden zusammengeschlossen. In einigen Städten gibt es Moscheebauten; die Regel sind allerdings Gebetsräume, die von außen oft kaum als solche zu erkennen sind, da es sich meist um umgebaute Gewerberäume handelt.

(206.) Muslimen steht es frei, eigene Organisationen oder Institutionen sozialer Arbeit ins Leben zu rufen.

(207.) Wie Angehörigen anderer Religionen sind jedoch auch Muslimen für ein Leben nach ihren religiösen Überzeugungen und Geboten in Deutschland Grenzen durch die verfassungsmäßige Ordnung

gesetzt. Insbesondere sind nach dem Grundgesetz die Unantastbarkeit der Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Geschlechter und ein rechtsstaatliches Strafrecht gewährleistet. Die Einführung eines islamisch geprägten Strafrechts wäre daher mit unserer Verfassung ebensowenig vereinbar wie die Übernahme bestimmter muslimischer Grundsätze in unser Ehe- und Familienrecht. Besonders im Verhältnis der Ehegatten untereinander und bei der Kindererziehung dürfen fundamentale Grundwerte wie die Gleichberechtigung der Frau und das Kindeswohl nicht mit Rücksicht auf religiöse Vorstellungen hintangestellt werden. Familienrechtliche Entscheidungen anderer Staaten sind andererseits als rechtswirksam anzuerkennen, solange sie nicht gegen die deutsche Rechtsordnung verstoßen.

(208.) Das heute bestehende Verhältnis zwischen Staat und Kirchen in Deutschland ist historisch gewachsen. Das Grundgesetz garantiert den Religionsgesellschaften wie schon die Weimarer Reichsverfassung organisatorische Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Es stellt ihnen verlässliche Grundlagen für eine autonome Gestaltung ihrer inneren Angelegenheiten und die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Ob sie bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft und die damit verbundenen besonderen Rechte und Pflichten anstreben wollen, ist ihrer eigenen Entscheidung überlassen. Eine entscheidende Voraussetzung für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts an allgemeinbildenden Schulen gemäß Art. 7 Abs. 3 GG ist, daß dem Staat auf der Grundlage einer festen Organisationsstruktur der muslimischen Gemeinschaft ein Ansprechpartner zur Verfügung steht, der imstande ist, die für ein ordentliches Lehrfach erforderlichen inhaltlichen und schulpädagogischen Voraussetzungen sicherzustellen. An einer solchen, für das Zusammenwirken mit dem Staat erforderlichen repräsentativen Instanz der Muslime, die nicht notwendigerweise den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben muß, fehlt es bisher. Ungeachtet dessen steht selbstverständlich auch muslimischen Gemeinschaften das Recht zu, Kinder wie Erwachsene religiös zu unterweisen. Sie sollten dabei unterstützt und nicht behindert werden, damit auch in diesem Bereich ein positives Beispiel für ein gleichberechtigtes Zusammenleben der Religionen

in aller Welt gegeben wird. Damit könnte gleichzeitig Entwicklungen vorgebeugt werden, die mit unseren Vorstellungen von der Freiheit der Religionen nicht zu vereinbaren sind.

(209.) Hilfen zur Integration von muslimischen Schülerinnen und Schülern sind eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Schulen. Dabei kommt dem Angebot eines muslimischen religiösen Unterrichtes an öffentlichen Schulen eine wesentliche integrationspolitische Bedeutung zu. Ein weiteres wichtiges Ziel ist, sowohl muslimischen wie christlichen und anderen Kindern und Jugendlichen im Schulalltag den Islam als eine Religion zu vermitteln, die Achtung in dieser Gesellschaft verdient. Ebenso verbindet sich mit einem solchen Unterricht für Kinder und Jugendliche muslimischen Glaubens die berechtigte Hoffnung, die integrationshemmenden Einflüsse kleiner islamischer Gruppen mit fundamentalistischem Gedankengut einschränken zu können. Die Entscheidung darüber, in welcher Form eine derartige religiöse Erziehung angeboten werden kann, darf nicht an den islamischen Gemeinden und Dachverbänden vorbei konzipiert werden.

6. KIRCHLICHE AUFGABEN

6.1 Überwindung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt

(210.) Es ist richtig, den Begriff „Rassen“ – im Sinne von Menschenrassen – zu vermeiden, da er historisch belastet und wissenschaftlich umstritten ist sowie als Legitimation für Ungleichheit und Werturteile benutzt wird. Dennoch ist von „Rassismus“ zu sprechen, da es offenen und versteckten Rassismus nicht nur in unserer Gesellschaft gibt. Wohin Rassismus in letzter Konsequenz führt, lehrt die deutsche Geschichte, und ist auch noch heute an vielen Orten auf der ganzen Welt zu beobachten. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit haben viele Wurzeln, sie mißachten die Menschenwürde und die Gleichberechtigung der Menschen. Für Christen sind Rassismus und Fremdenfeindlichkeit darüber hinaus die Verneinung der Gottesebenbildlichkeit eines jeden Menschen.

(211.) Der kirchliche Sendungsauftrag schließt über die Verkündigung der christlichen Glaubensbotschaft von Gottes Gegenwart und Heil sowie die Sorge für den einzelnen Menschen hinaus die öffentliche Verantwortung für eine menschenwürdige, freie, gerechte und solidarische Ordnung ein. Der diakonische und caritative Dienst an Menschen in Not gehört zu den unveräußerlichen Kennzeichen der Kirchen. Um ihrer Glaubwürdigkeit willen dürfen deshalb Glauben und Leben, Verkündigung und Praxis der Kirchen sowohl in ihrem eigenen Verhalten und in ihrer Wirkungsweise wie in ihrer Botschaft nicht auseinandertreten. Der Einsatz für Menschenwürde und Menschenrecht, für Gerechtigkeit und Solidarität ist für die Kirchen konstitutiv und eine Verpflichtung, die aus ihrem Glauben an Gottes Solidarität mit den Menschen und aus ihrer Sendung, Zeichen und Werkzeug der Einheit und des Friedens in der Welt zu sein, erwächst.

(212.) Ein eigener Beitrag der Kirchen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt ist deshalb unverzichtbar. 1975 wurde die „Woche der ausländischen Mitbürger“ von den Kirchen als ein christlich geprägtes Zeichen des Engagements in diesem Bereich ins Leben gerufen. Die Zusammenarbeit von katholischer

und evangelischer Kirche und griechisch-orthodoxer Metropole – einer Kirche von vorwiegend nach Deutschland gekommenen Migranten – mit Vertretern aus Gewerkschaften, dem Zentralrat der Muslime, Initiativgruppen und anderen zur jährlichen Vorbereitung dieser Woche ist ein wichtiger Impuls für das Zusammenleben von Einheimischen und Fremden.

(213.) Ohne ein ausreichendes Maß an Solidarität wird es weder in Europa noch in Deutschland ein Leben in Gerechtigkeit, Frieden und Freiheit geben. Viele der heutigen Herausforderungen sind ohne die Fähigkeit zu solidarischem Handeln auf demokratischem Weg nicht mehr lösbar. Die Migration und die Akzeptanz der sich durch Zuwanderung verändernden Gesellschaft sind eine davon.

(214.) Solidarität beginnt mit der Einbeziehung der Zuwanderer in das Leben der Kirchen und ihrer Gremien. In der Kirche kann es keine „Ausländer“ geben, denn alle sind eins in Christus. Durch die Zuwanderung hat sich die Zahl der nichtdeutschen Christen erheblich erhöht. In der katholischen Kirche beträgt ihr Anteil 7-8 %. Sie sind selbstverständlicher Teil der hiesigen Kirche. Ähnliches gilt für die evangelische Kirche, sofern ausländische Christen ihren Beitritt erklären. Daneben gibt es christliche Kirchen mit fast ausschließlich nichtdeutschen Mitgliedern wie die orthodoxen Kirchen oder eine Reihe von Gemeinden anderer Sprache oder Herkunft protestantischen oder freikirchlichen Bekenntnisses. Sowohl die Integration von Zugewanderten innerhalb der Kirchen als auch die ökumenische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kirchen und Gemeinschaften muß noch weiter verbessert und zu einer Selbstverständlichkeit werden.

(215.) Ehren- und hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter klagen nicht selten über mangelnde pastorale aber auch administrative kirchliche Unterstützung ihrer Arbeit mit Zuwanderern. Sie fühlen sich „auf verlorenem Posten“ oder als „Einzelkämpfer“. Vielfach sehen sie sich gezwungen, die ihnen notwendig erscheinende Unterstützung und Begleitung bei außerhalb der Kirche stehenden Gruppen zu suchen und zu finden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die verschiedenen Dienste und, biblisch gesprochen, „die verschiedenen Gaben“ – nicht zuletzt die, für Zuwanderer da zu sein – in

den Gemeinden und in den Kirchen insgesamt aus den politischen Auseinandersetzungen herauszuhalten. Das heißt, es muß ein Klima der Toleranz und Übereinstimmung erhalten bzw. hergestellt werden, daß diese Aktivitäten integraler Bestandteil gemeindlicher, diakonischer und insgesamt kirchlicher Arbeit sind, die – wenn auch nicht von allen geliebt – zu leisten ist.

(216.) Aufgabe der Kirchen ist es auch, Vereinfachungen bei der Problembeschreibung oder der Suche nach Lösungen zu widerstehen, die Sorgen der Menschen ernstzunehmen und Ängste abzubauen, Raum für das Gespräch zwischen verschiedenen Standpunkten zu bieten und Anwalt der Menschlichkeit gegenüber angeblichen politischen Sachzwängen oder Opportunität und Eigeninteressen zu sein. Dies kann jedoch nur dann Realität werden, wenn sie von kirchlichen Gremien und Entscheidungsträgern auf allen Ebenen als verbindlich angesehen wird. Das Ziel, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt zu überwinden, muß sich mehr als bisher als gemeinsame ökumenische Aufgabe auch strukturell niederschlagen.

(217.) Die Kirchen und die Christen haben gerade auch in diesem Zusammenhang eine friedienstiftende Aufgabe in der Gesellschaft. Sie müssen ein Beispiel für ein fremdenfreundliches, gewaltfreies und vorurteilfreies Zusammenleben geben.

6.2 Flucht und Migration als ökumenische Herausforderung

(218.) Flucht und Migration sind in ihrer weltweiten Verflechtung und ihrer vielgestaltigen Problematik eine ökumenische Herausforderung. Es ist eine gemeinsame Aufgabe aller christlichen Kirchen, sich in einem aufeinander bezogenen Handeln und in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld für gerechtere und menschenwürdigere Lebensbedingungen einzusetzen. In den zurückliegenden Jahren sind dazu im „Konziliaren Prozeß für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung“ viele weiterführende Erfahrungen gemacht worden. Die Ökumenischen Versammlungen von Stuttgart und Dresden, von Basel und Seoul, von Erfurt und Graz sind wichtige Stationen dieses gemeinsamen Weges. Die dort erarbeiteten

Erklärungen geben vielfältige Orientierungen für die Arbeit der Kirchen mit Flüchtlingen und Migranten.

(219.) So rief die Europäische Ökumenische Versammlung der Kirchen in Europa im Juni 1989 in Basel unter anderem dazu auf, zu erkennen, daß Flüchtlinge und Wanderarbeiter ihre Heimatländer innerhalb und außerhalb Europas verlassen, entweder weil ihre wirtschaftliche Situation hoffnungslos ist oder weil sie Opfer politischer, gesellschaftlicher oder religiöser Unterdrückung sind. Sie forderte gleichzeitig alle europäischen Christen auf, sie als Brüder und Schwestern auf- und anzunehmen und auf die Verbesserung ihrer Lage hinzuwirken. In gleicher Weise machte sie auf das Schicksal von Millionen von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen in allen Kontinenten aufmerksam, die Opfer von wirtschaftlichen, politischen, sozialen und umweltbedingten Veränderungen oder von Gewalt sind. Europäische Kirchen und Christen sollten alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Grundursachen für deren schlimme Lage zu beseitigen und unverzüglich Hilfe zu leisten.

(220.) Diese Erklärungen und Aufrufe wurden noch vor dem tiefgreifenden Umbruch in Europa erarbeitet. Seither hat sich die Lage vor allem durch regionale Kriege wie im ehemaligen Jugoslawien dramatisch verschärft. Die Herausforderungen an die Kirchen sind weiter gewachsen. Die ökumenischen Versammlungen in Erfurt 1996 und Graz 1997 haben deshalb den Begriff der Versöhnung in das Zentrum gestellt und bedauert, daß trotz unbestreitbarer und erfreulicher Erfolge und Fortschritte keines der großen Probleme, die in ihrer Gesamtheit die globale Krise der Gegenwart ausmachen, habe gelöst werden können, manche hätten sich sogar verschärft. Die Ereignisse seit 1989 hätten eine neue Dimension zutage treten lassen, für die sich der Begriff der Versöhnung aufdränge.

(221.) In den Dokumenten der Ökumenischen Versammlung in Erfurt wird unter anderem empfohlen: „In Ergänzung bestehender Initiativen für soziales Lernen, Friedenserziehung und von lokaler und regionaler Friedensarbeit sollen in ökumenischer Zusammenarbeit Friedensfachdienste zur zivilen Konfliktbearbeitung eingerichtet werden.“ Zivile Konfliktbearbeitung kann einen wichtigen Beitrag zur

Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt und zur Minimierung von Konflikten zwischen ethnischen Gruppen leisten. Sie wirkt damit Ursachen von Flucht und erzwungener Migration entgegen.

(222.) In der Auseinandersetzung mit den Überlebensfragen der Menschheit im Bereich von Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung sind mit den kirchlichen Gruppen und Initiativen neue Formen christlichen Engagements entstanden, die auch für die Arbeit an den Problemen von Migration und Flucht von besonderer Bedeutung sind. In einem Wechselspiel mit den Institutionen und Werken der Kirchen wird für eine menschenwürdige Aufnahme von Flüchtlingen und eine Integration derer gearbeitet, die auf lange Zeit oder auf Dauer aufgenommen werden müssen. Ebenso geht es um die Erhaltung und Verbesserung der migrations- und flüchtlingspolitischen Rahmenbedingungen und die Bekämpfung der Fluchtursachen. Das gemeinsame Handeln im nationalen und internationalen Horizont hat zu einer Fortentwicklung des ökumenischen Bewußtseins geführt und den ekklesiologischen und ökumenischen Fragen in der Theologie neue Impulse gegeben.

6.3 Perspektiven kirchlichen Handelns

6.3.1 Zusammenarbeit mit Christen und Gemeinden anderer Sprache und Herkunft

(223.) Unter den Zuwanderern, Flüchtlingen und Ausländern auf Zeit, die nach Deutschland gekommen sind und kommen, ist auch eine zunehmende Zahl von Christen aus allen Teilen der Welt. Viele von ihnen haben sich in den großen Ballungsräumen niedergelassen. Hier suchen sie als einzelne und Familien nicht nur Kontakte zu Ortsgemeinden und Kirchen, sondern organisieren sich – vor allem im protestantischen und freikirchlichen Raum – in wachsendem Maße eigenständig als christliche Gruppen und Kirchen unterschiedlicher kultureller und konfessioneller Prägung. Auch die verschiedenen orthodoxen Kirchen und die anglikanischen Gemeinden in Deutsch-

land bestehen zu einem großen Teil aus Christen, die aus vielen Teilen der Welt nach Deutschland zugewandert sind.

(224.) In den vergangenen Jahrzehnten haben sich im Raum der katholischen Kirche die fremdsprachigen Missionen bewährt. Durch die Bereitstellung von Räumen in den jeweiligen fremdsprachigen Missionen konnten und können sich die verschiedenen muttersprachlichen Gruppen treffen, um die Kommunikation untereinander aufrechtzuerhalten und zu pflegen; in enger Zusammenarbeit unter anderem mit den Beratungsdiensten des Caritasverbandes werden Rat und Hilfe angeboten, um die Probleme zu bewältigen, die das Leben in der Fremde mit sich bringt. Durch Glaubensverkündigung, Katechese und Feier der Gottesdienste in der Muttersprache und durch die Pflege ihrer Tradition haben viele Migranten in muttersprachlichen Gemeinden Orientierung, Rückhalt und Lebenshilfe erfahren. Mit der Einrichtung von Seelsorgestellen für anderssprachige Gläubige (derzeit ca. 540 mit ebensovielen ausländischen Seelsorgern) hat die Kirche Antwort gegeben auf die Tatsache, daß Glaubensvermittlung und Glaubenserfahrung zu den Lebensbereichen gehören, die stark von Kultur, Tradition, Sitte und Sprache geprägt sind, und geht auf die Grundbedürfnisse der Menschen nach Beheimatung und Solidarität auf eine Weise ein, wie sie die territorialen deutschsprachigen Pfarreien allein nur schwer leisten können.

(225.) Die muttersprachlichen Gemeinden sind für die Migranten Gemeinschaft und Lebensraum, in dem sie gerade auch mit ihrer Sprache und Glaubensstradition Beheimatung und Zuwendung erfahren, ihr eigenes kulturelles und religiöses Leben pflegen und so ihre Identität finden können. In den fremdsprachigen Gemeinden wird die Universalität und die ökumenische Dimension der Kirche erfahrbar. Aus dieser Perspektive gesehen sind die muttersprachlichen Gemeinden nicht ein Angebot in Konkurrenz zu den territorialen Pfarreien, sondern eine Chance, durch die das Leben der Kirche vor Ort bereichert wird.

(226.) Die vielen ermutigenden Beispiele eines gelungenen Miteinanders von deutschen und fremdsprachigen Seelsorgern vor Ort zeigen auch eine Perspektive für eine gelungene Integration, die bei Wahrung

und Pflege der eigenen Identität Wege eröffnet für eine wechselseitige Bereicherung und für eine gemeinsame Gestaltung des Gemeinwesens im kirchlichen und gesellschaftlichen Bereich. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß Ortsgemeinde und Fremdsprachengemeinde bisweilen auch nur nebeneinander stehen. Um den Herausforderungen von morgen gerecht zu werden, muß dieses Nebeneinander weiterentwickelt werden.

(227.) Zum Teil gibt es bewährte und etablierte Zusammenarbeit von Gemeinden fremder Sprache oder Herkunft mit den christlichen Kirchen und Gemeinschaften in Deutschland. Zum Teil werden jedoch die darin liegenden Herausforderungen nicht oder zu wenig wahrgenommen und gestaltet. Das Bewußtsein, daß es in der Kirche Jesu Christi keine Ausländer gibt, sondern daß Christen aus anderen Teilen der Welt auch jeweils zur Kirche vor Ort gehören, ist in vielen deutschen Gemeinden noch unterentwickelt und muß verstärkt als wichtige Aufgabe wahrgenommen und gestaltet werden. Es muß sich tiefer in das Bewußtsein einprägen, daß auch die deutschsprachige Gemeinde als Kirche für anderssprachliche Gruppen mitverantwortlich bleibt.

(228.) In Deutschland arbeiten 21 christliche Kirchen und Gemeinschaften in der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland (ACK) zusammen. Größere und etablierte Gemeinden anderer Sprache und Herkunft sollten ermutigt und unterstützt werden, die volle Mitgliedschaft oder Möglichkeiten der Mitarbeit bei einer örtlichen oder regionalen ACK zu suchen. Bewährt haben sich auch offene Formen der Selbstorganisation wie der Internationale Konvent Christlicher Gemeinden in Berlin oder die Kommission ausländischer und deutscher Gemeinden in Hamburg.

6.3.2 Interreligiöser und interkultureller Dialog

(229.) Die moderne Welt bringt es mit sich, daß immer mehr Menschen aus allen Religionen und Kulturen aufeinandertreffen und zusammenleben. Es entsteht ein neues Bewußtsein von weltweiten Gemeinsamkeiten auf der einen Seite und der Pluralität der Kulturen und Religionen auf der anderen Seite. Kultur und Religion stehen in

einer verschränkten und komplexen Beziehung zueinander. Ein zentrales Moment dieser Beziehung ist der Dialog zwischen den unterschiedlichen Kulturen und Religionen. Er hat das Erkennen und Anerkennen von jenen kulturellen Werten, mit denen die Menschenwürde gewahrt wird, zur Grundlage. Sein Ziel ist es, Spannungen und mögliche Konflikte durch ein besseres Verständnis unter den verschiedenen Kulturen und Religionen abzubauen. Der Dialog kann zur Änderung von Haltungen gegenüber dem Dialogpartner beitragen. Er dient andererseits aber auch dazu, sich eigener traditioneller kultureller und religiöser Werte, die durch die Internationalisierung der Gesellschaft und die Mobilität und Flexibilität modernen Lebens bedroht sind, neu bewußtzuwerden, sie zu würdigen und zu erhalten. Der interreligiöse Dialog bleibt dabei zum einen an die Grundwahrheiten des eigenen Glaubens gebunden, zum anderen ist er dem Respekt vor dem Glauben und der Freiheit des anderen verpflichtet.

(230.) Neben äußeren Umständen, die in der vielfältigen Vernetzung der modernen Welt Begegnungen zwischen Kulturen und Religionen schaffen, drängen auch die gesellschaftlichen Bedingungen des Zusammenlebens zum interkulturellen und interreligiösen Dialog. Die Menschenrechte als universale Grundrechte sowie demokratische Staats- und Lebensformen anerkennen unter dem Gebot der Toleranz die kulturelle und religiöse Verschiedenheit und nötigen doch zum Dialog. Voraussetzung für ein Gelingen dieses Dialogs ist die Gleichbehandlung der Mitglieder der verschiedenen Kulturen und Religionen in einer gemeinsamen rechtlichen, politischen und sozialen Ordnung. Auch die Kulturen von Minoritäten müssen sich der Anerkennung sicher sein dürfen, damit Dialog und interkulturelles Lernen auf den verschiedenen Ebenen zustande kommen können.

(231.) Durch geschichtliche Vorerfahrungen ist dieser Dialog belastet. Die westliche Kultur hat in der jüngeren Geschichte gegenüber allen anderen Religionen und Kulturen in Afrika, Lateinamerika, Asien, Australien dominiert. Es wird immer wieder beklagt, daß von dieser Kultur ein „Imperialismus“ ausgehe, der die Weltgesellschaft nicht nur ökonomisch und politisch, sondern durch Macht und weltweite Präsenz der westlichen Medien auch kulturell beherrsche. Unter diesem Eindruck kann unter den Angehörigen verschiedener Kulturen

und Religionen eine doppelte Wirkung entstehen: Einerseits eine Unfähigkeit zum Dialog, wenn die eigene Kultur selbstverständlich als überlegen angesehen wird; andererseits eine Verweigerung des Dialogs, wenn die eigene Kultur nicht als gleichwertig anerkannt und als rückständig angesehen wird.

(232.) Zu Unrecht wird das Christentum mit dieser Art westlicher Kultur identifiziert, auch wenn es als bedeutender geschichtlicher Einflußfaktor gewirkt hat. Dennoch ist nicht zu leugnen, daß die christlichen Kirchen wie die westliche Kultur aus einem falschen Selbstverständnis heraus sich lange Zeit gegenüber anderen Religionen und Kulturen teilweise dialogfeindlich verhalten haben.

(233.) Durch die Verweigerung von interkulturellem und interreligiösem Dialog ergaben sich im Laufe der Geschichte immer wieder Feindbilder mit verhängnisvollen Folgen. So haben die Juden nicht zuletzt aufgrund der jahrhundertelangen Verweigerung eines Dialogs in einem gewalttätigen Antisemitismus immer neue Verfolgung erfahren.

(234.) Ein anderes traditionelles Beispiel gesellschaftlicher Dialogverweigerung erfahren auch noch heute Sinti und Roma. Durch Jahrhunderte wurden sie in allen Ländern verfolgt, des Landes verwiesen, kulturell diskriminiert oder gar rassistisch verfolgt und umgebracht. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Kultur und Tradition von Sinti und Roma fand bis heute nicht statt. Klischees und Vorurteile bestimmen auch heute noch vielfach das Denken und Verhalten der Mehrheitsgesellschaften gegenüber Sinti und Roma.

(235.) Zum Wesen der Kirche gehört der Missionsauftrag, die Liebe Gottes allen Menschen und Völkern zu verkündigen. Der interreligiöse Dialog als Methode und Mittel zur wechselseitigen Kenntnis und Bereicherung steht nicht im Gegensatz zum Missionsauftrag, vielmehr in einem inneren Zusammenhang mit ihm. Der interreligiöse Dialog eröffnet den Raum, in dem die eigentliche Verkündigung als Botschaft Gottes gehört werden kann. Die Übergänge zwischen Dialog und Verkündigung sind fließend. Als authentische Elemente des kirchlichen Evangelisierungsauftrages sind sie sowohl in ihrer engen Bindung als auch in ihrer Unterscheidung wahrzunehmen, damit sie

weder verwechselt noch mißbraucht werden und auch nicht als austauschbar gelten. Der Dialog ergibt sich somit nicht aus Taktik oder Eigeninteresse. Er hat vielmehr Gründe und Erfordernisse eigener Art. Er hat seinen Ausgangspunkt im Respekt vor allem, was der Geist Gottes im Menschen bewirkt hat.

6.3.3 Begegnung mit Menschen anderer Religionen

(236.) Die Migration schafft täglich Begegnungen interkultureller und interreligiöser Art. Im Blick auf den gesellschaftlichen Frieden ist ein Dialog der christlichen Kirchen mit allen großen Religionen und Kulturen unerlässlich. Unabhängig von unterschiedlichen theologischen Sichtweisen tragen die großen Religionsgemeinschaften heute alle Verantwortung für eine gemeinsame Zukunft in dieser gefährdeten Welt. Die Begegnungen im interreligiösen Dialog dürfen allerdings nicht auf wissenschaftliche Auseinandersetzungen beschränkt bleiben, sondern müssen Menschen, die ihren Glauben leben, einbeziehen.

(237.) Eine eigene Bedeutung hat der Dialog der Kirchen mit dem Judentum. Bereits die geschichtliche und heute noch nachwirkende Last im christlich-jüdischen Verhältnis macht den Dialog dringlich. Das jüdische Volk, von dem die Christenheit das Gebot empfangen hat, den Fremdling in den eigenen Toren zu achten, erlitt durch christliche Völker immer wieder das Geschick von Flucht und Migration. Die deutsche Geschichte unseres zu Ende gehenden Jahrhunderts ist zudem durch den Versuch verfinstert, das europäische Judentum systematisch zu vernichten. Notwendig ist der Dialog, weil der christliche Glaube mit dem Judentum unlösbar verbunden ist. Die Gemeinsamkeit hat eine breite Grundlage: die Bibel Israels; der Glaube an den einen Gott, den Schöpfer der Welt und des „Heiligen Israels“; ein reiches Erbe in Gottesdienst und Ethos; die Achtung jedes Menschen, da er „als Abbild Gottes“ geschaffen ist; das Gebot, das Recht der Fremden, Waisen und Witwen nicht zu beugen; die gemeinsame Überzeugung, zum Dienst für die Welt von Gott berufen zu sein.

(238.) Die Zahl der Gläubigen anderer Religionsgemeinschaften in Deutschland wächst. Die christlichen Kirchen, die die Mehrheitsge-

sellschaft prägen, müssen darauf drängen und dazu beitragen, daß die Begegnungen mit Menschen anderer Kulturen und anderer Religionen zunehmen und dabei Anerkennung und Wertschätzung der Menschen und der Werte ihrer kulturellen und religiösen Herkunft vertieft werden. Es muß das gemeinsame Anliegen aller sein, Perspektiven für das Zusammenleben vor Ort, in der Gesellschaft und zur Gestaltung des Staatswesens zu entwickeln, die von allen anerkannt und ausgefüllt werden können. Widerstreitende Interessen müssen im Rahmen gemeinsamer Werte, die Einheimische und Zugewanderte verbinden, im Dialog bereinigt werden.

6.3.4 Christen und Muslime

(239.) An die 2,5 Millionen Muslime leben in Deutschland. Die meisten von ihnen wurden als ausländische Arbeitnehmer aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, Tunesien und Marokko angeworben. Eine nicht geringe Zahl kam als Flüchtlinge aus vielen Ländern, vor allem aus Schwarzafrika und Asien. Wenig bekannt ist, daß sich zu den Muslimen ebenfalls auch einige tausend Einheimische zählen. Wenn sich die Muslime in ihrem Glauben auch eins wissen, so kommen sie doch aus unterschiedlichen Glaubenstraditionen und Kulturen. Sie versuchen in Deutschland ihren Glauben soweit möglich in den von den Vätern weitergegebenen Traditionen, Gebräuchen und Sitten zu leben. Ähnlich wie Christen leben die Muslime ihren Glauben mit unterschiedlicher Intensität.

(240.) Der interreligiöse Dialog zwischen Christen und Muslimen ist erschwert durch die äußere Situation. Muslime sind überwiegend ausländische Staatsangehörige und leben als religiöse wie auch als gesellschaftliche Gruppe in der Minderheit. Sie suchen, in zumeist schwierigen Lebensumständen ihr persönliches, religiöses und kulturelles Leben zu verwirklichen. Diese Aspekte erschweren als oft unbewußt mitwirkende Einflüsse die Begegnung mit den Muslimen. Spannungen können sich auch daraus ergeben, daß Muslime oft für sich geschlossen in Siedlungsverdichtungen wohnen.

(241.) Aktuelle Bewegungen im Islam zeigen durch ihre fundamentalistische Richtung ein eher abstoßendes Bild, so daß die Begegnung

mit den Muslimen durch diese den Islam verzerrenden Erscheinungsweisen Irritation erfährt. Auch die rechtliche, gesellschaftliche und soziale Benachteiligung von Christen in islamischen Ländern erschwert eine vorbehaltlose Begegnung zwischen Christen und Muslimen. Das gegenseitige Einräumen von rechtlicher und gesellschaftlicher Gleichbehandlung ist ein Erfordernis aus dem Verständnis der Grundrechte des Menschen und demokratischer Gesellschaftsformen. Jede Bereitschaft zum Dialog fördert die Überwindung von Denkweisen, die statt eines offenen Gesprächs über das Gemeinsame und das Unterschiedliche die Konfrontation suchen und aus der Feindschaft gegeneinander leben.

(242.) Der interreligiöse Dialog zwischen Christen und Muslimen ist auch erschwert, weil er anspruchsvoll ist von seinen inneren Bedingungen her. Der Islam nimmt insofern eine einzigartige Stellung ein, als er die einzige nachchristliche Weltreligion ist. Jeweils von ihrem Selbstverständnis her sind der Islam wie der christliche Glaube universal. Es erfordert eine besondere Kultur des Dialogs, daß Christen und Muslime einander in der Universalität ihres Glaubens ernst nehmen, daß sie in positiver Anerkennung des Gemeinsamen lernen, die Unterschiede wahrzunehmen und zu verstehen. Wo auch im Einsatz für gemeinsame humane Ziele ein gewisser Grad von gegenseitiger Sympathie und Kooperation gewachsen ist, wird auch der Weg frei für einen theologischen Dialog und für den Austausch geistlicher Erfahrungen.

(243.) Die Begegnung mit Muslimen und das interreligiöse Gespräch mit dem Islam zeigen einen großen Nachholbedarf an gegenseitiger Aufklärung über Glauben und Traditionen. Ein hoher Vorschub an gegenseitigem Vertrauen muß den Dialog und die Begegnung untermauern. Der beiderseitige Wille zu einer gemeinsam zu gestaltenden Zukunft in Frieden müssen stets als Ausgangspunkt und Ziel das Gespräch und jede Begegnung bestimmen. Im derzeitigen Stadium der Begegnung geht es vor allem darum, die auf beiden Seiten vorhandenen Ängste und angestaute Aggressionen durch ehrliche, offene Gespräche abzubauen, sich gegenseitig Vorurteile bewußtzumachen sowie Verständnis und Achtung für den anderen, für die andere Religion, Kultur und Lebensweise zu wecken. Wenn Christen und Mus-

lime einander offener und verständnisvoller begegnen und bei ihren Bemühungen um Brückenschlag lernen, ihre eigene Welt aus der Sicht des anderen zu begreifen, können auch die Meinungsunterschiede heraus- und aufgearbeitet werden.

6.4 Aufgaben in den christlichen Gemeinden beim Zusammenleben mit Fremden

6.4.1 Möglichkeiten der Begegnung und des Zusammenlebens vor Ort

(244.) In den christlichen Gemeinden wie in ihrem bürgerlichen Umfeld wird die Anwesenheit fremder Kulturen und anderer Religionen unterschiedlich wahrgenommen, teils auf dem Wege direkter Nachbarschaft oder Begegnung im alltäglichen Leben, teils indirekt über die Medien. Auf dem Hintergrund von undifferenziertem Wissen entsteht vor allem Fremdenangst. Nur selten kommt sie aus der unmittelbaren Begegnung.

(245.) Die christlichen Gemeinden müssen in der Gemengelage von oft unzureichender Information und emotionaler Vorbelastung einerseits und ihrem eigenen christlichen Auftrag andererseits zunächst dem Menschen im Fremden zu begegnen versuchen. Innere Barrieren werden überwunden vor allem durch sachliche Information über das Einzelschicksal des Fremden, seine Herkunft, Kultur und Religion. Ein Schwerpunkt sollte deshalb in der Bildungsarbeit der Gemeinden gesetzt werden, um Einheimische und Fremde zur gegenseitigen Begegnung zu befähigen, zu ermutigen und die Begegnung zu fördern. Das Bemühen, durch gegenseitiges Kennenlernen zu gegenseitiger Akzeptanz zu finden, kann durch ein ökumenisches Eintreten für den interreligiösen und interkulturellen Dialog Signale setzen und die Wirkung verstärken.

(246.) Eine Reihe von Schwierigkeiten behindern das Gespräch in den christlichen Gemeinden. Sie müssen deshalb auch ins Bewußtsein gebracht werden, um ihre negativen Auswirkungen zu vermeiden. Darunter sind zu nennen: die ungenügende Verwurzelung im eigenen

Glauben; ungenügende Kenntnis von und fehlendes Verständnis für Kultur, Glaube und Praxis anderer Religionen, was zu einem Mangel an Wertschätzung für deren Bedeutung und manchmal zu völlig falschen Vorstellungen führt; kulturelle Indifferenz, die nicht selten von unterschiedlichem Bildungsniveau herrührt; geschichtsbedingte Belastungen und soziopolitische Faktoren; Selbstzufriedenheit und Mangel an Offenheit, aus denen sich defensives oder aggressives Verhalten herleiten kann; Mißtrauen gegenüber den Motiven der Dialogpartner; polemische Gesinnung; Intoleranz, vermischt mit politischen, wirtschaftlichen und ethnischen Vorurteilen; Auswüchse des allgemeinen gesellschaftlichen und religiösen Klimas wie Gleichgültigkeit oder Materialismus; fehlende Überzeugung vom Wert des Dialogs, der als ein Zeichen von Schwäche oder sogar als Verrat an der eigenen Kultur und des eigenen Glaubens interpretiert wird.

(247.) Im vielfältigen Prozeß interkultureller und interreligiöser Begegnung zwischen Einheimischen und Fremden darf nicht zuerst das Trennende untersucht und in den Blick genommen werden, sondern müssen vorrangig die verbindenden Gemeinsamkeiten gesucht und herausgehoben werden. Verbindende Traditionen zeigen sich in Gebet, Mystik, Fasten, Meditation und spirituellem Leben. Verbindend sind auch die gemeinsamen Ziele von Frieden, Gerechtigkeit, Toleranz, Ablehnung von Ausgrenzung, Solidarität und die Bewahrung der Schöpfung in einer gemeinsamen Zukunft. Die Begegnung braucht eine Atmosphäre des Vertrauens, um im Zusammenleben fruchtbar werden zu können.

6.4.2 Ermutigende Beispiele

(248.) So notwendig Informationen sind über den zuwandernden fremden Menschen und über Ursachen und Zusammenhänge von Migration und Flucht, so wird die Angst vor dem anderen und Fremden in der Regel nur überwunden, indem Einheimische und Fremde einander begegnen, miteinander arbeiten, miteinander Erfahrungen machen. Dann entdeckt der eine in dem anderen den Mitmenschen. Es gibt sehr viele ermutigende Beispiele eines solchen gelungenen Miteinanders. Solche ermutigenden Erfahrungen in der Öffentlichkeit

ausdrücklich darzustellen – auch als Gegengewicht gegen die negativen Beispiele, die oft Schlagzeilen machen – ist ein wichtiger Beitrag zur Überwindung von Fremdenfeindlichkeit. In Gemeinden, in denen Fremde leben, gibt es viele Situationen und Probleme, die Christen mit Dialog und Hilfe aufgreifen können. Zur Konkretisierung sollen einige Beispiele aufgezeigt werden, die für viele stehen und die in vielen Gemeinden praktiziert werden:

(249.) Bei Sprachschwierigkeiten können „Sprachpartnerschaften“ in vielerlei Formen eingegangen werden, wie Familieneinladungen zu gemeinsamen Unternehmungen, Sprachkurse, organisierte Nachhilfe für Schulkinder, Hausaufgabenhilfe sowie Betreuung von Kindern, die sonst ohne Aufsicht sind.

(250.) Fremde Jugendliche sind oft besonders verunsichert und neigen dazu, in ihrer Herkunftssprachgruppe unter sich zu bleiben: die Gemeinde kann ihnen Räume für einen Treffpunkt organisieren oder zur Verfügung stellen und die Begegnung mit Jugendgruppen und einheimischen Jugendlichen initiieren. Vor allem durch Angebote in der Freizeit, in der gemeinsamen Aktivität bei Sport, Musik, Spiel und Festen, zu denen Fremde partnerschaftlich und verantwortlich in die Planung einbezogen werden und mitwirken können, wird Begegnung vertieft und entstehen tragende Beziehungen.

(251.) Flüchtlinge stehen unter großer seelischer Belastung, denn sie haben zunächst wenig Zukunftsperspektiven und erfahren die Fremde doppelt schwer, da sie diese nicht freiwillig gesucht haben. Sie leben zwischen den beiden Welten des Hierseins und der erwünschten Rückkehr. Kontakte, die aus hilfreichen Begegnungen zu engeren Beziehungen führen, werden hier besonders als Zeichen der Menschlichkeit empfunden. So kann eine Gemeinde Beratungs- und Besuchsdienste aufbauen, die den Flüchtlingen Hilfe beim Zurechtfinden in unserer Welt anbieten, beim Gang zu den Ämtern oder beim Abfassen von Schreiben. Eine Anlaufstelle mit Sprechstunde für alle Anliegen und Nöte, die regelmäßig abgehalten wird, kann als organisatorisches Instrument ein Ansatz für viele menschliche Begegnung werden.

(252.) Asylbewerber, die meistens ohne Familie nach Deutschland kommen und alleinstehend und enturzelt aus ihren sozialen Bezie-

hungen hier leben, sind einsam und oft gesetzlich erzwungen ohne Beschäftigung. Mit ihnen kann Begegnung geschaffen und Dialog begonnen werden durch die Organisation von Treffpunkten oder die Bereitstellung von Materialien, um Beschäftigung zu ermöglichen.

(253.) Aussiedler, die endlich nach Deutschland kommen, haben eine schwierige Übergangsphase zu durchleben, bis sie sich ein neues Lebensumfeld geschaffen haben. Nicht selten finden sie Deutschland anders vor als sie es erwartet haben. Auch trifft sie oft die ganze Härte gesellschaftlicher Vorbehalte gegenüber Fremden. Darum empfinden sie in der Regel einen Besuchsdienst bei ihrem Zuzug und persönliche Kontakte zur Pfarrgemeinde in dieser Lebenssituation als besonders hilfreich. Sie erfahren dadurch ein Stück selbstverständlicher Gastfreundschaft. Wenn sich ihnen Gemeindemitglieder für die Orientierung in dem neuen Umfeld bei den kleinen und großen Problemen des Alltags (Behördengänge, Schule, Kindergarten, Ärzte, Einkauf etc.) begleitend zur Seite stellen, kann aus solchen Begegnungen ein gegenseitiges Kennenlernen und ein Weg des Miteinanders werden.

(254.) Die christlichen Gemeinden haben nicht selten auch die Möglichkeit, im kommunalpolitischen Bereich für die Erleichterung des Schicksals von zugewanderten Fremden einzutreten und konkrete Maßnahmen bei den Verantwortlichen für die Kommune in Politik oder Verwaltung anzustoßen.

6.4.3 Hilfe und Schutz bedrohter Menschen im Einzelfall („Kirchenasyl“)

(255.) Immer wieder kommt es vor, daß Kirchengemeinden Flüchtlinge und Asylbewerber vorübergehend in kirchlichen Räumen aufnehmen, um sie vor einer drohenden Abschiebung zu schützen. Nach Ausschöpfung aller Rechtsmittel durch die Betroffenen sehen manche in der Gewährung eines solchen „Kirchenasyls“ häufig die letzte Möglichkeit, um in einem konkreten Einzelfall Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden und eine drohende Gefahr für Leib und Leben im Rückkehrland abzuwenden. Die Bemühungen der Zuflucht gewährenden Kirchengemeinden sind dabei regelmäßig dar-

auf gerichtet, bei den verantwortlichen Stellen eine erneute Überprüfung des Falles unter Berücksichtigung aller in Betracht zu ziehenden rechtlichen, sozialen und humanitären Gesichtspunkte zu erreichen sowie eine Aufhebung der Abschiebeentscheidung zu erwirken. Tatsächlich hat sich in vielen dieser Fälle auch herausgestellt, daß Abschiebehindernisse vorlagen oder Gefahren für Leib, Leben und Freiheit im Asylverfahren nicht erkannt wurden. Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“ haben seit 1983 etwa 2.500 Personen in Kirchengemeinden Schutz vor einer unmittelbar bevorstehenden Abschiebung gefunden. In etwa 70 % der Fälle von Schutzgewährung von Kirchengemeinden konnten diese rechtliche oder humanitäre Lösungen zugunsten bedrohter Flüchtlinge erwirken. Diese reichten von einer Anerkennung nach Art. 16a GG bis hin zur freiwilligen Rück- oder Weiterreise in Zusammenarbeit mit den Behörden.

(256.) Die kirchlichen Erfahrungen in der Flüchtlingsarbeit im allgemeinen und diejenigen mit der Schutzgewährung durch Kirchengemeinden im Einzelfall im besonderen belegen, daß angesichts der anhaltend großen Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die in Deutschland Schutz suchen, und einer weitgehenden Schematisierung der Anerkennungsregeln sorgfältige Einzelfallüberprüfungen nicht immer vorgenommen werden können. Rechts- und Verfahrensverstöße können deshalb vorkommen. Das Asylrecht stellt auf den unbestimmten Rechtsbegriff der „politischen Verfolgung“ ab. Ob eine solche gegeben ist oder nicht, hängt davon ab, ob sich konkrete Tatsachen feststellen lassen, aus denen der Rückschluß auf eine politische Verfolgung zu ziehen ist. Das setzt voraus, daß das Tatsachenmaterial vollständig ist und verlangt, daß dem Betroffenen ausreichend rechtliches Gehör geschenkt wird. Die auf dieser Grundlage vorgenommenen Bewertungen bleiben wie bei jedem Akt menschlicher Erkenntnis naturgemäß Zweifeln unterworfen. Es ist daher verständlich und auch legitim, wenn Kirchengemeinden in bestimmten Einzelfällen nach gewissenhafter Prüfung zu dem Ergebnis gelangen,

sich schützend vor einen Menschen stellen zu müssen, um zu vermeiden, daß ihm der ihm zustehende Grundrechtsschutz versagt wird.

(257.) Gleichwohl ist und bleibt die Praxis des „Asyls in der Kirche“ umstritten, vor allem wenn sie zu Konflikten mit staatlichen Stellen führt. Weder nehmen die Kirchen damit aber für sich einen rechtsfreien Raum in Anspruch noch bestreiten sie dem Staat das Recht, seine Entscheidungen gegebenenfalls auch innerhalb kirchlicher Räume durchzusetzen. Es ist von ihrem Selbstverständnis her Aufgabe der Kirchen, immer dort mahnend einzugreifen, wo Rechte von Menschen verletzt sind und sich eine kirchliche Beistandspflicht für bedrängte Menschen ergibt. Die Praxis des sogenannten „Kirchenasyls“ ist nicht zuletzt auch eine Anfrage an die Politik, ob die im Asyl- und Ausländerrecht getroffenen Regelungen in jedem Falle die Menschen, die zu uns gekommen sind, beschützen und vor Verfolgung, Folter oder gar Tod bewahren. Kirchengemeinden, die sich für die Verwirklichung dieser Menschen- und Grundrechte einsetzen, stellen daher nicht den Rechtsstaat in Frage, sondern leisten einen Beitrag zum Erhalt des Rechtsfriedens und der Grundwerte unserer Gesellschaft. Sie verdienen für ihr Eintreten für ethische Prinzipien, die zu den Grundlagen unseres Glaubens gehören, grundsätzlich Unterstützung und Anerkennung. Diejenigen, die aus einem Gewissenskonflikt heraus weitergehen und sich zu einem begrenzten Verstoß gegen bestehende Rechtsvorschriften entschließen, müssen dafür freilich wie bei allen Aktionen zivilen Ungehorsams auch selbst die Verantwortung tragen.

6.5 Aufgaben auf der Leitungsebene der Kirchen

(258.) Die Äußerungen und das Handeln der Verantwortlichen in der Leitungen der Kirchen setzen Signale und markieren Orientierung für die Christen, aber auch darüber hinaus für die ganze Gesellschaft.

6.5.1 Zeugnis geben für den Glauben

(259.) Die Kirchen sehen sich zuallererst selbst in die Pflicht genommen zu Gespräch, Zusammenarbeit und Glaubenszeugnis gegenüber

anderen Religionen und Kulturen. Dazu gehört der Respekt vor Kultur und Religion anderer Völker und Glaubensgemeinschaften, verbunden mit der Achtung ihrer geistlichen und sittlichen Werte.

(260.) Für die geistige Auseinandersetzung in der eigenen Kirche, aber auch für die politische Debatte in der Gesellschaft ist es zur allgemeinen Orientierung wichtig, daß sich die christlichen Kirchen in der Öffentlichkeit für die anderen Glaubensgemeinschaften und Kulturen, die durch die Zuwanderer heute auch in Deutschland in Erscheinung treten, politisch einsetzen. Dies schärft nicht nur das Gewissen der Christen in Verpflichtung gegenüber dem christlichen Glauben, sondern weckt auch bei den Menschen anderer Religionen und Kulturen Vertrauen. Die emotionale Distanz, die oft den interreligiösen und interkulturellen Dialog behindert, kann sich dadurch in ein Verstehen wandeln, das der Akzeptanz vorausgeht.

(261.) Die christlichen Gemeinden selbst bedürfen immer wieder der Aufforderung und der Ermutigung, das Zusammenleben mit Menschen anderer Religionen und Kulturen im dialogischen Geist zu wagen und zu gestalten. Gerade hier sind die Tugenden der Toleranz konkret einzuüben. Eine positive Einstellung zu Minderheiten muß erreicht werden, damit sich ein friedliches und fruchtbares Zusammenleben im Sinne eines Gemeinwohls für alle entwickeln kann. Viele Begegnungen im Alltag finden bereits aus dem Geist der Mitmenschlichkeit und des partnerschaftlichen Respekts statt.

(262.) Den Kirchen kommt aus ihrem Auftrag auch ein Wächteramt zu. Sie treten für die Menschenwürde und die daraus fließenden Rechte für alle Menschen ein. Christen können Gott, den Vater aller, nicht anrufen, wenn anderen Menschen, die auch nach dem Ebenbild Gottes geschaffen sind, die geschwisterliche Haltung verweigert wird. Deshalb widersprechen die christlichen Kirchen jeder Diskriminierung von Menschen und jedweder Ausgrenzung wegen Rasse oder Hautfarbe, wegen Stand, Herkunft oder Religion.

(263.) In einer pluralistischen Gesellschaft haben sich die Kirchen vor allem für die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen aus christlichem Geist einzusetzen, um die Menschenrechte und Menschenwürde für jeden zu sichern. Sie müssen sich deshalb als gesell-

schaftliche Kräfte in einem demokratischen Gemeinwesen an der öffentlichen Diskussion und der fachlichen Begleitung entsprechender Gesetzgebungsverfahren engagiert beteiligen.

6.5.2 Hilfen auf den Ebenen von Organisation und Verwaltung

(264.) In kaum einem anderen Arbeitsfeld haben die christlichen Kirchen in den vergangenen Jahrzehnten so starke Gleichsinnigkeit und so viel Gemeinsamkeit in der Arbeit entwickelt wie bei der Aufnahme und in der Sorge für die vielen Fremden, die seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges nach Deutschland gekommen sind. Dies ist auch ein Teil des Zeugnisses für die Sorge Jesu, „daß alle eins sind“ (Joh 17,11). In strittigen politischen Situationen haben sich die christlichen Kirchen gemeinsam oder in ähnlich lautenden Interventionen für die Menschenrechte der Fremden, vor allem für die Familieneinheit und für das Asylrecht, eingesetzt.

(265.) Von den verschiedenen kirchlichen Einrichtungen sollten Impulse ausgehen, das Gemeinsame herauszuarbeiten, zu fördern und bekannt zu machen und in gegenseitiger Unterstützung das Trennende aufzuarbeiten. Möglichkeiten bieten sich dazu vielfältig über die Arbeit in der Erwachsenenbildung der Akademien sowie über die wissenschaftliche Forschung in den theologischen Fakultäten.

(266.) Ein weites Feld für gemeinsame und koordinierte Organisation und Verwaltung ist die Gemeindegarbeit. Sowohl in ihren Grundlagen wie in der theologisch-wissenschaftlichen Lehre an Universitäten bedarf sie der Ausrichtung auf den interreligiösen und interkulturellen Dialog. Katecheten deutscher wie auch nichtdeutscher Muttersprache in den Gemeinden, die Religionslehrer in den Schulen, ganz besonders die konfessionellen Schulen selbst müssen für diesen Dialog besonders vorbereitet sein. Über konkrete Vorgaben bieten sich viele Möglichkeiten an, Begegnungen zu fördern und zu unterstützen. Insbesondere ist die Seelsorge in Gemeinden nichtdeutscher Sprache in den korrespondierenden Prozeß des Dialogs einzubeziehen.

6.5.3 Aufgaben von Diakonie und Caritas

(267.) Caritas und Diakonie sind im Auftrag der christlichen Kirchen tätiges Zeugnis von der Botschaft Jesu. Diesem Auftrag entsprechend sind sie zur Hilfe herausgefordert für jeden Fremden ohne Ansehen von Geschlecht, Religion, Ideologie, Farbe, Nationalität und Herkunft.

(268.) Diakonie und Caritas müssen in doppelter Sicht ihre Arbeit ausrichten: Zunächst als akute Soforthilfe für Menschen in Not; zum anderen durch Erforschen der Ursachen der Probleme beitragen zur Beseitigung von Ungerechtigkeit und Benachteiligung im gesetzlichen oder administrativen Bereich.

(269.) Die sozialen Dienste der Kirche sollen den Migranten Hilfeleistung bei der Aufnahme und Orientierung ins neue Lebensumfeld geben und sie bei allen mit der Migration in Zusammenhang stehenden Problemlagen beraten und durch Angebote und Maßnahmen die Integration fördern. Ihr Ziel muß es sein, Migranten zu unterstützen und darin zu bestärken, ihre Situation zu klären und eigene Entscheidungen hinsichtlich ihres zukünftigen Lebensweges zu treffen.

(270.) Von den Prozessen der Zuwanderung und der gegenseitigen Integration sind nicht nur Migranten und ihre Familien betroffen, die kurzfristig oder auf Dauer in Deutschland verbleiben und denen gezielte Angebote die Integration erleichtern können, sondern auch die Einheimischen, die oft mit gemischten Gefühlen und verunsichert die Veränderungen der eigenen Lebenswelt durch die Zuwanderung erleben. Die kirchlichen Sozialdienste müssen die Not beider Bevölkerungsgruppen aus dem Verständnis einer Brücken- und Vermittlungsfunktion aufgreifen. Sie müssen alle ihre sozialen Fachdienste gezielt auch für den Migrationsbereich öffnen, spezielle Fachdienste entwickeln sowie mit gezielten Projekten spezielle Notlagen angehen.

(271.) Das Aufgabenfeld für die sozialen Dienste der Kirche im Migrationsbereich ist vielfältig und weit. Es umfaßt den einzelnen Notleidenden genau so wie sein Umfeld und die ganze Gesellschaft mit ihren für diese Notsituationen möglicherweise unzulänglichen Rahmenbedingungen. In der Gesellschaft ist deshalb vorrangig eine Anwaltschaft wahrzunehmen, vor allem durch gezielte sachliche

Öffentlichkeitsarbeit für die Menschen, die als Fremde sich selbst noch nicht hinreichend vertreten können. Persönliches und gesellschaftliches Begegnen muß gefördert werden, um im Zuge des gegenseitigen Kennenlernens Solidarität zu wecken und ein Klima der Akzeptanz entstehen zu lassen. Das Mitwirken von ehrenamtlich Tätigen hat dabei eine besonders hohe Bedeutung, denn durch ihr Tätigwerden bezeugen und verwirklichen sie die Annahme der Migranten und helfen mit, das Fremdsein abzubauen. Ihre Hilfe ist doppelt wirkungsvoll, weil sich ihre Aktivitäten vielerorts gleichermaßen auf persönliche Zuwendung und Unterstützung wie auf die engagierte Anwaltschaft für Migranten im kommunalen Umfeld richten.

(272.) Der einzelne Fremde bedarf am Anfang vor allem der Orientierungshilfen, um Eigeninitiative und Selbsthilfe zu wecken. Bei längerer Dauer zeigen sich meistens Konflikte des Migrationsprozesses im psychosozialen Bereich, die einer Beratung bedürfen. Die Sozialdienste der Kirchen müssen deshalb intensiv kooperieren mit denen, die für die Seelsorge der Fremden Verantwortung tragen, sowie auch mit Vereinen, Initiativen und Selbsthilfegruppen der Fremden und nicht zuletzt den sozialen Fachdiensten freier Verbände oder öffentlicher Träger.