

Andrea Fischer

Zum Spannungsverhältnis von Zuwanderung und Sozialstaat

Ein fragiler, zunehmend überforderter Wohlfahrtsstaat und eine unerschätzbar große Zahl von Menschen, die am zerbröselnden Reichtum teilhaben wollen - so wird Zuwanderung als »Herausforderung für den Sozialstaat« wahrgenommen. Die Diskussion unter dem Stichwort Migration und Sozialstaat wurde genau zu der Zeit begonnen, in der die Zuwanderungszahlen deutlich anstiegen. Nun mögen zwar manche an der Debatte Beteiligten den von ihnen selbst gemalten Schreckensvisionen erlegen sein und die unaufhaltsamen Menschenströme aus dem Osten schon vor der eigenen Haustür imaginiert haben - als Erklärung für die weitverbreitete Reflexion über die Belastungen des Sozialstaats durch Zuwanderung ist der Hinweis auf die Quantität unzureichend. Weitere Faktoren müssen dazu beigetragen haben, daß aus einer diffusen Besorgnis ein politisch und wissenschaftlich folgenreicher Diskurs werden könnte.

Die weitere Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Transformation wird - gerade auch vor dem Hintergrund der anfänglichen Euphorie über die neuen Möglichkeiten - im Westen immer skeptischer betrachtet. Die Armut, die unter Bedingungen kommunistischer Herrschaft den wohlhabenden Brüdern und Schwestern im Westen noch Anlaß zu Mitleid war, wird jetzt als Bedrohung wahrgenommen. Denn daß der trostlosen Zukunft in den zerfallenden postkommunistischen Staaten durch eine Auswanderung in den Westen zu entkommen sei, wird ja gerade im Westen immer wieder als reale Möglichkeit dargestellt. Je öfter sie beschworen wird, desto mehr erscheint diese Entwicklungsvariante als hochwahrscheinlich und unvermeidlich.

Die Verunsicherung angesichts des »unerschöpflichen Migrationspotentials aus dem Osten« erfaßt nicht nur das neue Deutschland. Alle EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich an den Versuchen, die westeuropäische Wohlstandinsel gegen Einwanderung zu »sichern«, gemeinsame Erklärungen des Rats der EU nennen Zuwanderung in einem Atemzug mit international organisiertem Verbrechen und Drogenhandel. Auch in den anderen EU-Staaten

ist ein Anwachsen von Fremdenfeindlichkeit zu beobachten, was sich nicht zuletzt im rasanten politischen Aufstieg von offen wohlstandschauvinistischen Regionalparteien mit separatistischen Ambitionen ausdrückt.

Diese Phänomene legen für sich allein noch keine Verknüpfung der Zuwanderungsfragen mit der Sozialstaatsentwicklung nahe. Erst das Zusammentreffen der Verunsicherung über die Folgen der mühseligen Transformation in Mittel- und Osteuropa mit der Verunsicherung über die Zukunft des Sozialstaats im eigenen Land mündet in eine Verknüpfung beider Themen. In allen EU-Mitgliedstaaten steht die Zukunft des »Standorts Westeuropa« auf der Tagesordnung. Die Konvergenzkriterien der EWWU werden insbesondere in den südlichen Ländern durch Austeritätspolitik zu erreichen versucht. In den gut ausgebauten Sozialstaaten wie zum Beispiel den Niederlanden stehen sämtliche Sozialsysteme auf dem Prüfstand, in Deutschland werden die Stimmen lauter, daß man sich das bisherige Ausmaß an sozialer Sicherheit künftig nicht mehr leisten können werde.

Angesichts unabsehbar vieler »Neuankömmlinge«, die zudem »Habenichtse« sind, wird der bedrohte Sozialstaat zum Symbol des bedrohten Reichtums. Explosiv wird diese Symbolik dadurch, daß immer mehr vormalis in relativer Sicherheit Lebende nun alltägliche Existenzangst spüren, sei es weil ihre Mieten ins Unermeßliche steigen, sei es, weil sie ihren Arbeitsplatz verlieren könnten. Damit verläßt die Diskussion über Migration und Sozialstaat die komfortable akademische Nische und wird zum Kristallisationspunkt für die gesellschaftliche Aushandlung zwischen multikulturellem Zusammenleben und nationalem Selbstverständnis.

Die meisten Beiträge zur neuen Diskussion um Migration und Sozialstaat unterstellen implizit oder explizit eine Zuwanderung in unüberschaubarer Zahl. Eine solche Unterstellung macht weder empirisch noch politisch Sinn. Empirisch zeigen sogar die Jahre nach der Öffnung Mittel- und Osteuropas zwar ein Ansteigen der Zuwanderungszahlen, aber auch heute noch liegt die Größenordnung bei wenigen hunderttausend Menschen im Jahr. Die Unterstellung einer Zuwanderung von Millionen von Menschen ist aus den bisherigen Erfahrungswerten nicht ableitbar, sie bewegt sich im Bereich der Spekulation.¹ Politisch macht diese Unterstellung für eine Diskussion der Folgewirkungen für den Sozialstaat auch keinen Sinn. Kämen - z.B. aufgrund einer ökologischen Katastrophe oder eines Krieges - tatsäch-

1 Eine auf diese Art dramatisierende Darstellung der Zukunft der Wanderungsbewegungen ignoriert nicht nur grundlegende Erkenntnisse der Migrationsforschung über die Diskrepanz zwischen Migrationswunsch und dessen Realisierung, sie nimmt auch die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre nicht zur Kenntnis. Ein beträchtlicher Teil der Zuwanderung nach Deutschland bestand in Pendelmigration, das heißt es handelt sich um mittelfristig angelegte Migrationsstrategien, deren Zielperspektive keinesfalls die dauerhafte Niederlassung ist (vgl. dazu z.B. Cyrus/Helias 1993, 59; Morokvasic 1992)

lich Millionen von Menschen auf einmal, dann wäre in Westeuropa Krisenmanagement angesagt, eine *strategische Reaktion* sozialstaatlicher Politik ist in solchen Situationen nicht vorstellbar. Eine sinnvolle Erörterung der Zusammenhänge zwischen Zuwanderung und Sozialpolitik kann daher nur von der Annahme ausgehen, die Zuwanderung nach Deutschland werde sich auch in den kommenden Jahren auf dem Niveau der letzten Jahrzehnte bewegen, also einige hunderttausend Menschen pro Jahr umfassen.²

Aber auch unter der Prämisse, daß es nicht sinnvoll ist, über »Hunderte von Millionen aus Süd und Ost auf dem Weg nach hier« (Nitsch 1992, 304) zu sprechen, ist die Frage nach den Konsequenzen von Zuwanderung für die soziale Sicherung noch nicht obsolet. Herausgefordert ist sowohl die Leistungsfähigkeit des Systems als auch seine legitimatorische Grundlage. Es geht darum, ob der Wohlfahrtsstaat seiner Aufgabe, Inklusion zu gewährleisten, noch nachkommen kann, wenn immer mehr Menschen an ihm teilhaben wollen. Und es geht um die Frage, ob die politische Grundlage für wohlfahrtsstaatliches Handeln erodiert, wenn eine wachsende Zahl von Beteiligten aufgrund ihrer persönlichen Merkmale und der Umstände ihrer Teilnahme als nicht teilnahmeberechtigt angesehen wird.

In der politischen Debatte werden die Konkurrenz um knappe sozialstaatliche Ressourcen und die Gefahr der Aushöhlung von Regulierungsstandards durch Zuwanderer zunehmend verbunden mit einer Selbstvergewisserung nationaler Identität, die den Schutz vor Konkurrenz von außen zulasse. Begünstigt wird diese Verknüpfung durch die historische Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten im nationalstaatlichen Rahmen. Die Grenze, die der Sozialstaat zwangsläufig braucht, wird durch den Nationalstaat umrissen, die Teilnahmeberechtigung über Staatsbürgerschaft definiert. Diese Verknüpfung von (durch Zuwanderung bedrohten) Interessen und Identität als relevantem Kriterium der Grenzziehung ist die Grundlage für die Auseinandersetzung um Einwanderungskontrolle. Im folgenden soll systematisch zunächst die Empirie über die reale Grundlage für die Konkurrenzängste befragt werden. Vor diesem Hintergrund wird dann die normative Frage der Grenzziehung diskutiert. Abschließend sollen einige Schlußfolgerungen für

2 Wer sich auf diese einläßt, trägt - ob gewollt oder ungewollt - zur Re-Ethnisierung des Politischen bei. Denn auch wenn die Chancen und Probleme erörtert werden, die die *künftige* Zuwanderung für den Sozialstaat mit sich bringt - von Migration zu sprechen, bezieht die hier (teils schon sehr lange) lebenden AusländerInnen mit ein. Daß viele von ihnen überhaupt noch aufgrund ihres staatsbürgerlichen Status als AusländerInnen wahrgenommen werden, ist vorrangig im restriktiven deutschen Recht begründet. Im Diskurs über Migration und Sozialpolitik werden sie aber wieder als empirisch identifizierbare Größe eingeführt, selbst dort, wo es in der Sache nicht gerechtfertigt ist (wie am Beispiel der Rentenversicherung gezeigt werden wird). Hinzu kommt, daß die Zuwanderung in die BRD in den vergangenen und auch in den kommenden Jahren unter Statusgesichtspunkten nicht von Ausländern geprägt war und sein wird, sondern von Aussiedlern.

eine Migrationspolitik unter Bedingungen eines entwickelten Sozialstaats erörtert werden.

1. Zur Empirie der sozialen Folgen von Zuwanderung

Systematisch lassen sich der Wohnungsmarkt, der Arbeitsmarkt, die Sozialversicherungen und die öffentlichen Finanzen als neuralgische Punkte sozialstaatlicher Inklusion anführen, an denen es zu Konkurrenz zwischen den Eingesessenen und den neu Hinzukommenden kommen kann.

1. Der Wohnungsmarkt

Es liegt auf der Hand, daß eine durch Zuwanderung wachsende Bevölkerung auch eine erhöhte Nachfrage nach Wohnraum entwickelt. Zur Zeit ist jedoch keine seriöse Untersuchung bekannt, die den Wohnraumbedarf und die zusätzliche Nachfrage durch Zuwanderung präzise bestimmen könnte. Angesichts der veränderten Wohngewohnheiten der einheimischen Bevölkerung (Anstieg der Single-Haushalte, gestiegene Ansprüche an die Wohnqualität auch im Hinblick auf die Fläche) ist kaum zu quantifizieren, welchen Anteil Zuwandernde am allgemeinen Mangel an bezahlbarem Wohnraum haben. Wenn Afheldt (1993, 46) daher von 1,5 Millionen Wohnungen spricht, die Ausländer »vom Markt wegnehmen«, was der Hälfte des gesamten Fehlbestandes an Wohnungen entspräche, so ist dies eine willkürlich gesetzte Zahl, mit der Ausländer zu einer der zentralen Ursachen für die Wohnungsnot erklärt werden, die Funktionsweise des Wohnungsmarkts jedoch ausgeblendet wird. Die dramatische Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt wird so als Problem der quantitativen Nachfrage definiert; dabei besteht nicht einfach ein Mangel an Wohnraum, sondern an mit durchschnittlichen und niedrigen Einkommen *bezahlbarem* Wohnraum, zudem ist dieser Mangel regional höchst unterschiedlich verteilt. Die Gruppe der Zuwanderer als »quantité dangereuse« für den Wohnungsmarkt zu definieren, ignoriert die Macht- und Besitzverhältnisse und die daraus resultierende Funktionsweise dieses spezifischen Marktes.

2. Der Arbeitsmarkt

Seit es ökonomisch motivierte Wanderungsbewegungen gibt, stand der Arbeitsmarkt im Zentrum der Erörterungen über Konkurrenz durch neu Hinzukommende. Auch die Migrationsgeschichte der alten Bundesrepublik erlebte in Phasen immer wieder die Diskussion um die »Ausländer, die uns die Arbeitsplätze wegnehmen«. Anfang der 70er Jahre mündete diese Diskussion in den Anwerbestopp. Zu Beginn der 90er Jahre wurde der Anwer-

bestopp durch die neuen Beschäftigungsformen für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte (Werkvertragssystem, Saison- und Grenzgängerbeschäftigung) de facto aufgehoben. Diesmal beginnt die Diskussion über die Verdrängung Einheimischer durch ausländische Arbeitskräfte früher: Gewerkschaften, Arbeitgeber und nicht zuletzt der Bundesarbeitsminister, auf dessen Initiative das neue Anwerbesystem erst eingeführt wurde, sinnieren inzwischen laut über die Notwendigkeit, die Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften einzuschränken.³

Die empirischen Befunde über die Konkurrenzsituation auf den Arbeitsmärkten sind widersprüchlich. Zwei Untersuchungen für den Zeitraum Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre kommen zu einem eindeutig positiven Ergebnis: »Vieles spricht dafür, daß der Zuwanderungsstrom die expansive Beschäftigungsentwicklung sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig gestützt hat« (Barabas et.al. 1992, 139, vgl. auch Klös 1992, 265) Für den untersuchten Zeitraum kann dieses Ergebnis mit der damals noch recht gut gelungenen beruflichen Integration von AussiedlerInnen erklärt werden. Deren Qualifikationsstruktur traf auf eine entsprechende Nachfrage, zudem wurde mit umfassenden Integrationsprogrammen aktive Arbeitsmarktpolitik für diese Gruppe gemacht. AusländerInnen konnten in dieser Phase legale Beschäftigung finden: Die zwischen 1989 und 1991 stark gestiegene Anzahl der neu erteilten Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitskräfte kann - nach Maßgabe der Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes, wonach diese Erlaubnisse nur erteilt werden, wenn kein Deutscher oder EG-Bürger für die Beschäftigung gefunden werden kann - als Indikator für die Nicht-Verdrängung Einheimischer gelten (Klös 1992, 266). Die makroökonomisch positiven Befunde können sich für spezifische Segmente des Arbeitsmarktes ganz anders darstellen, zudem weisen beide Studien auf die große Bedeutung der konjunkturellen Situation im untersuchten Zeitraum hin. Im Verlauf der Krise könnte sich die Frage nach der Verdrängung Einheimischer durch Zuwandernde anders stellen.

Erste Anzeichen für diesen Umschwung sind bereits erkennbar. Allerdings ist noch offen, wer wen verdrängt. Eine IAB-Untersuchung über die berufliche Eingliederung von AussiedlerInnen weist darauf hin, daß ein wach-

3 So das »Strategiepapier« des BMA zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, das fordert, daß »ganz gezielt die Vermehrung des Erwerbspersonenpotentials durch Zuwanderung von Personen außerhalb des europäischen Binnenmarktes unterbunden werden muß« (1993, 5). Das Papier kündigt eine Senkung der Werkvertrags-Kontingente sowie eine verschärfte Arbeitsmarktprüfung für Grenzgänger und Saisonbeschäftigte an und schlägt vor, deutsche Arbeitslose auf diese Stellen - ggf. mit Zwang - zu vermitteln. Durch eine Verschärfung der »Zumutbarkeitskriterien« für die von Arbeitslosen anzunehmende Arbeit hat die Bundesanstalt für Arbeit vor wenigen Wochen die rechtlichen Voraussetzungen für die zwangsweise Vermittlung in die Beschäftigung als Erntehelfer geschaffen.

sender Anteil vor allem weiblicher Aussiedler arbeitslos ist. Insgesamt ist als Folge der Kürzungen für Fortbildungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz damit zu rechnen, daß es für AussiedlerInnen in Zukunft eher noch schwieriger wird, sich in das Erwerbsleben der Bundesrepublik zu integrieren (Koller 1993, 18ff.).

Im öffentlich besonders umstrittenen Bereich der Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern im bundesdeutschen Baugewerbe ist der Befund widersprüchlicher als nach den Zeitungsberichten zu vermuten wäre. Das Institut der deutschen Wirtschaft kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, daß durch den Bauboom der letzten Jahre weiterhin starke Engpässe insbesondere in bestimmten Facharbeiterberufen zu verzeichnen sind, »die mit dem heimischen Arbeitskräfteangebot offenbar nicht zu überwinden sind« (IW 1993, 21). Aus Berichten der Tarifparteien ist jedoch zu schließen, daß es zu einer starken regionalen Konzentration der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern kommt (Cyrus/Helias 1993b, 20), so daß auf regionalen Arbeitsmärkten sehr wohl Verdrängungseffekte eintreten können. Angesichts der nachweislich drastischen Unterbezahlung der ausländischen Beschäftigten und ihrer deutlich schlechteren Arbeitsbedingungen (vgl. Cyrus/Helias 1993a) ist davon auszugehen, daß - nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Deregulierungstendenzen in der Baubranche und deren starken konjunkturellen Schwankungen - die Werkvertragsarbeitnehmer gegen die Einheimischen ausgespielt werden.

Die Annahme der Verdrängung einheimischer ArbeitnehmerInnen durch Zugewanderte geht davon aus, daß das Arbeitsangebot der Zugewanderten für die Unternehmen kostengünstiger und damit attraktiver ist. Die deutlich höheren Arbeitslosenquoten für Ausländer legen demgegenüber die Vermutung nahe, daß unter Bedingungen tarifvertraglich regulierter Arbeitsmärkte dieser Kostenvorteil offenbar nicht in einem Ausmaß zu realisieren ist, das Verdrängungseffekte hervorriefe. Im Gegenteil, in der Rezession ist das Arbeitsmarktrisiko ausländischer Beschäftigter größer als das der Einheimischen (vgl. Werner 1993, 354). Dieses erhöhte Risiko ist nur teilweise mit den Segmentationsindikatoren Qualifikationsprofil, Geschlecht, Alter, Beruf zu erklären. Diskriminierung aufgrund von Herkunft stellt einen zusätzlichen Faktor für die schlechtere Arbeitsmarktposition von MigrantInnen dar (vgl. ebd. 355). Diese Befunde können dahingehend interpretiert werden, daß die Regulierungsinstanzen des deutschen Arbeitsmarkts die Interessen der einheimischen Beschäftigten (noch?) wirkungsvoll schützen können und daß es eher die Zugewanderten sind, die in der Beschäftigungskrise verdrängt werden.

3. Die Sozialversicherungssysteme

Die Frage nach einer Belastung der Sozialversicherung zielt darauf, ob Zugewanderte die Leistungen der verschiedenen Systeme überproportional häufig in Anspruch nehmen. Damit wird eine Unterscheidung eingeführt, die für umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme ohne Bedeutung ist. Denn diese Systeme integrieren alle Erwerbstätigen - weder die Nationalität noch der aufenthaltsrechtliche Status spielt für den Erwerb von Leistungsansprüchen eine Rolle, sondern ausschließlich die Integration in das inländische Erwerbssystem im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Statistische Untersuchungen der Auswirkungen von Zuwanderung sind zudem mit dem Umstand konfrontiert, daß Aussiedler, die eine besonders große Gruppe der Zuwanderer seit Beginn der 80er Jahre stellen, als Teilgruppe nur in der Arbeitslosenstatistik identifizierbar sind.

In der Rentenversicherung spielt die Zeitdimension eine entscheidende Rolle für eine Betrachtung der Auswirkungen von Zuwanderung: Eine neue Wanderungsbewegung wird - sofern die MigrantInnen Beschäftigung finden - unmittelbar einnahmewirksam, aber erst lange später ausgabenwirksam. Eine Sonderauswertung des Rentenbestandes 1989 durch den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) ergab für die Versicherten mit ausländischer Staatsangehörigkeit einen positiven Saldo zwischen Beitragseinnahmen und Rentenausgaben. Dieses Verhältnis wird sich auf mittlere Frist verändern, wenn ein zunehmender Anteil der ausländischen Arbeitnehmer die erworbenen Rentenanwartschaften in Anspruch nehmen wird (Rehfeld 1991, 492).

In der Arbeitslosen- und in der Krankenversicherung liegen Einnahmen und Ausgaben zeitlich näher beieinander. Für die Krankenversicherungen sind keine Untersuchungen bekannt, aus dem empirisch nachweisbaren höheren Gesundheitsrisiko ausländischer Arbeitnehmerinnen (vgl. Elkeles/Seifert 1993) aber läßt sich schließen, daß Migrantinnen die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung überdurchschnittlich oft in Anspruch nehmen müssen. Dabei muß berücksichtigt werden, daß dieses hohe Krankheitsrisiko von MigrantInnen auf ihre Position in Arbeitsmarktsegmenten mit schlechten Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist. Wie oben bereits erwähnt, haben AusländerInnen und AussiedlerInnen ebenfalls ein höheres Arbeitsmarktrisiko zu gewärtigen. Sie nehmen daher deutlich öfter die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch.

4. Die öffentlichen Finanzen

Durch staatliche Politik wird den Zuwandernden ein Status zugewiesen. Diese Zuweisung reguliert Zahlungsfähigkeit und -bedürftigkeit der Zuwandernden (was besonders deutlich am Beispiel der Asylbewerber wird, die bis vor zwei Jahren keine Arbeitserlaubnis bekamen und daher von gar nichts anderem als Sozialhilfe leben konnten). Eine Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung hat diese Einnahmen bzw. Ausgaben der öffentlichen Kassen für die Zuwandernden saldiert:

»Zusammengenommen dürfte die seit 1988 in die Bundesrepublik zugewanderte Bevölkerung auf dem Wege über ihre Beteiligung an der inländischen Einkommensentstehung und -verwendung im Jahr 1991 knapp 30 Mrd. DM an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen aufgebracht haben (gut 2,5 % der Gesamteinnahmen). Gegenzurechnen sind die Aufwendungen des Staates etwa in Gestalt von Sozialhilfe, von Starthilfen, von Eingliederungs- und Arbeitslosengeld, von Kindergeld und Wohngeld sowie von Altersrenten. Hierfür wurden 1991 schätzungsweise 16 Mrd. DM aufgewendet, so daß für dieses Jahr ein 'Gewinn' für die öffentlichen Finanzen in Höhe von insgesamt 14 Mrd. DM verbleibt.« (Barabas et.al. 1992, 145).⁴

Diese Angaben sind nur grobe Schätzungen. Noch schwieriger wäre es, die staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben aufgrund der expansiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Zuwanderungen zu beziffern. Ebenso liegen keine Angaben über die Aufwendungen im Infrastrukturbereich vor, es kann nicht unterschieden werden zwischen zuwanderungsbedingten und ohnehin geplanten Investitionen. Darüberhinaus sind die volkswirtschaftlichen Aggregatgrößen in ganz unterschiedlichem Maß den einzelnen Zuwanderergruppen zuzuweisen. Zudem verteilen sich Aufkommen und Einnahmen sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Träger.

Wertvolle Hinweise auf die methodischen Probleme, die mit der empirischen Analyse der Belastung öffentlicher Haushalte durch einzelne Bevölkerungsgruppen verbunden ist, gibt Dita Vogel in ihrer Untersuchung der Kindergeldzahlungen an deutsche und ausländische Berechtigte. Sie bestätigt, daß Ausländer den Kindergeldetat relativ stärker in Anspruch nehmen als Deutsche. Das erklärt sich sowohl aus einem höheren Anteil von Be-

4 Zum besonders neuralgischen Punkt der Kosten für Asylbewerber sei hier auch auf die RWI-Studie verwiesen: »Bezüglich der staatlichen Ausgaben für die Gruppe der Asylbewerber ist zu berücksichtigen, daß für die seit 1988 eingereisten 670 000 Personen 1991 aus den öffentlichen Kassen schätzungsweise 6 Mrd. DM aufgewendet werden mußten. Diesen Aufwendungen standen wegen des bis Mitte 1991 geltenden Arbeitsverbots für Asylbewerber fast nur Einnahmen aus den allgemeinen und speziellen Verbrauchsteuern gegenüber (ca. 750 Mill. DM). Schon wenn etwa 200 000 Personen eine durchschnittlich entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hätten, wäre das Verhältnis zwischen den genannten Aufwendungen für diese Bevölkerungsgruppe und den entsprechenden Einnahmen der öffentlichen Hand ausgeglichen gewesen. Vernachlässigt sind dabei freilich Kosten der öffentlichen Hand für besondere infrastrukturelle Leistungen, z.B. im Bildungssystem.« (Barabas et.al. 1992, 146)

rechtigten an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe als auch durch die höheren Zahlungen an die Empfänger wegen der durchschnittlich höheren Kinderzahl. Aber sie weist darauf hin, daß das Ausmaß der Belastungen wesentlich geringer ist, als von früheren Untersuchungen behauptet, da diese die Zahlungen an Angehörige des öffentlichen Dienstes (in dem Ausländer deutlich unterrepräsentiert sind) unberücksichtigt ließen. Außerdem kann sie zeigen, daß eine andere Ausgestaltung der Bemessung von Kindergeld - zum Beispiel in Form eines erhöhten einkommensunabhängigen Erstkindergeldes - die Relation der Ausgaben für ausländische Kinder zugunsten der für deutsche verschieben würde. (Vogel 1992)

5. Eine intervenierende Variable: demographische Wirkungen von Zuwanderung

Nicht in jeder Hinsicht wird Migration als Konfliktpotential für die Sozialstaatlichkeit wahrgenommen. Angesichts einer zunehmend alternden Gesellschaft erfährt sie auch eine neue Bedeutungszuweisung. Nicht mehr Arbeitsmarktengpässe sollen überwunden werden, wie bei der Anwerbung seit den 50er Jahren, sondern jetzt erscheint Zuwanderung als eine Rettung vor der Vergreisung der Gesellschaft. Die Zahl von jährlich 300 000 zuwandernden Menschen wird immer wieder bemüht: diese Anzahl von MigrantInnen sei erforderlich, um die Überalterung der Gesellschaft zu verhindern.

Politisch wird das Argument der demographisch unerläßlichen Einwanderung verwendet, um an das Eigeninteresse der Aufnahmegesellschaft zu appellieren (vgl. Bade 1994, 14). Es läßt sich in der Tat nachweisen, daß Einwanderung den Alterungsprozeß der Gesellschaft verlangsamen kann. Aufhalten kann sie ihn jedoch nicht, selbst bei unrealistisch hohen Zuwanderungszahlen (Steinmann 1993, 9). Das Ausmaß des Effekts von Migration wird zudem stark bestimmt von der Alters- und Geschlechtsstruktur der Einwandernden: um deutliche Auswirkungen auf den Altersquotienten zu erreichen, müßten ausschließlich sehr junge Menschen kommen (Dinkel/Lebok 1993). Der demographische Übergang in den entwickelten Industriegesellschaften ist so stark, daß auch Zuwanderung ihn nicht umkehren und zu einer Altersstruktur wie vor einigen Jahrzehnten zurückführen könnte. Zudem hängt das Ausmaß der Wirkung von Zuwanderung von der Möglichkeit der Steuerung der Zuwanderung nach den Kriterien des Aufnahmelandes ab. Migration allein wird keine hinreichende Antwort auf das Phänomen der Alterung der Gesellschaft sein. Unter den gegenwärtigen Bedingungen der Bevölkerungsentwicklung wird sie jedoch die einzige de-

mographische Variable sein, von der überhaupt ein Einfluß auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung erwartet werden kann.

2. Das Aushandeln von Zugehörigkeit

Die kursorische Betrachtung der möglichen Auswirkungen von Zuwanderung auf das System der Sozialstaatlichkeit macht deutlich: Die empirischen Befunde können nur äußerst vorsichtig interpretiert werden. Für die Untersuchung solcher Fragestellungen sind zumeist nur Einzelphänomene operationalisierbar, z.B. Teilarbeitsmärkte, regionale Wohnungsmärkte, einzelne Zuwanderergruppen usw. Hinzu kommt, daß die Identifizierung weiterer Einflußfaktoren neben den durch Zuwanderung bewirkten Veränderungen nicht immer möglich ist (Beispiel Wohnungsmarkt). Nicht zuletzt sind die Wirkungen im Zeitablauf sehr verschieden, wie die Beispiele des Arbeitsmarkts und der Sozialversicherungen zeigen. Angesichts der eingeschränkten Reichweite der Ergebnisse kann daraus keinesfalls eine eindeutige Aussage abgeleitet werden, wonach Migration mit dem Sozialstaat unverträglich sei. Deshalb ist Forschung zu Einzelphänomenen der Migration aber natürlich nicht überflüssig: Das Verständnis von durch Migration ausgelösten oder verstärkten Konflikten im Aufnahmeland ist eine Voraussetzung für eine migrationsverträgliche Sozialpolitik. Entsprechende Untersuchungen können aber nicht den Anspruch erheben, eine generelle empirische Antwort auf die Frage zu geben, ob der Sozialstaat durch Migration in seinem Bestand gefährdet ist.

Denn die oben skizzierten Ergebnisse für die je verschiedenen Untersuchungsgegenstände und Zeitpunkte sind dahingehend zu interpretieren, daß sich keine »objektive Belastungsgrenze« für den Sozialstaat bestimmen läßt. Die Aufnahmekapazität eines komplexen und großen Gemeinwesens ist nicht von der Zahl der an ihm teilhabenden Personen abhängig. Was als Nachweis der Grenze der Aufnahmefähigkeit des Sozialstaats gedacht war, nämlich der Verweis auf Konkurrenz durch neue Teilnehmer (siehe beispielhaft die Argumentation bei Horst Afheldt und Manfred Nitsch), wird zum Beweis der Bedeutung der *politischen Verhandlung* über die Zukunft des Sozialstaats (vgl. auch das Editorial der *Prokla* 83, 1991, 186). Das Bild vom vollen Boot, mit dem die Frage nach den Belastungsgrenzen des Sozialstaats in der öffentlichen Arena gerne »volkstümlich« beantwortet wird, ist für eine komplexe Gesellschaft unangemessen. Denn, darauf weisen Daniel Cohn-Bendit und Thomas Schmid hin, anders als Schiffe verfügen Gesellschaften über die

»Kunst der Selbstwahrnehmung: Was für eine Gesellschaft gut oder schlecht ist, läßt sich objektiv nicht messen, sondern hängt davon ab, ob es von denen, die eine Gesellschaft ausmachen, als gut oder schlecht empfunden wird.« (Cohn-Bendit/Schmid 1993, 32)

Gerade die Unsicherheit über die Bedrohung eigener Interessen durch Zuwanderer, gerade die mangelnde Eindeutigkeit der Nachweise einer Konkurrenzsituation legt einen Wechsel auf eine andere Diskussionsebene nahe. Die »Empfindung«, ob man mit Zuwanderung leben will oder nicht, wird von Gefühlen über Zugehörigkeit und Ausschluß bestimmt: Wer ist Mitglied, wer darf es werden?

Die gesellschaftliche Verhandlung über die Zutritts- und Teilnahmeberechtigung am Leben im Sozialstaat ist in Deutschland immer nach Kriterien der ethnischen Zugehörigkeit geführt worden. Deutlichster Ausdruck dieses Differenzierungsprinzips ist das automatische Staatsbürgerschaftsrecht für Aussiedler. Die Aufnahme von Aussiedlern ist in dieser Logik die Ausnahme von der Regel, daß Deutschland kein Einwanderungsland ist. Auch wenn die Kritik an dieser Regel in den letzten Jahren immer schärfer wurde, bleibt dies die herrschende Politik.⁵

Zumindest in der intellektuellen Debatte wird seit geraumer Zeit mit großem Interesse und Wohlwollen die kommunitaristische Argumentation zur Einwanderung aufgegriffen. Aus kommunitaristischer Sicht ist Einwanderung nicht nur einzuschränken wegen der Notwendigkeit, die Funktionsbedingungen des ökonomischen und gesellschaftlichen Systems zu sichern, sondern auch, um die ethnisch-kulturelle Substanz der jeweiligen Lebensform zu bewahren. Michael Walzer entwickelt seine Argumentation zur Aufnahmepolitik eines Landes gegenüber Einwanderern anhand einer Analogie zu Nachbarschaften und Familien (Walzer 1992, 71). Hier wird die Berechtigung des Zugangs zum Territorium nicht über nationale Herkunft und Identität zugesprochen, sondern über je spezifische, sich historisch und kulturell ausprägende Identitäten, auf deren Grundlage die Mitglieder einer Gemeinschaft entscheiden, ob sie neue Mitglieder aufnehmen wollen (ebd., 66 ff.).

Aus deutscher Sicht, vor dem Hintergrund der bis heute dominierenden nationalistischen Argumentation, liegt der Charme dieses Arguments in der Abkehr von einer metaphysisch abgeleiteten nationalen Identität. Darin mag auf den ersten Blick ein Fortschritt liegen und ein Ausweg aus der verfahrenen Diskussion über deutsche Identität (vgl. zur Auseinandersetzung mit dieser Diskussion kritisch Hoffmann 1993). Gleichwohl ist das

5 Das wird u.a. am sog. »Asylkompromiß« deutlich, der vor allem die Schließung der deutschen Außengrenzen und die Verhinderung des legalen Zutritts nach Deutschland zum Ziel hatte. Zugleich aber wurde darin eine Einwanderungsquote für jährlich 200 000 Aussiedler festgelegt.

ein problematisches Kriterium. Denn seine Gültigkeit setzt - wenn auch in kleineren und anders abgegrenzten Einheiten als dem Nationalstaat - Homogenität voraus. Dies kann sowohl ethnische als auch kulturelle Homogenität sein. Eine solche Vorstellung von identifizierbarer und nach außen unterscheidbarer Homogenität gesellschaftlicher Einheiten ist nicht nur faktisch ein Anachronismus, sie schafft der Verteidigung dieser »Homogenität« nach außen eine Legitimationsbasis. Nach dieser Argumentation sind es ausschließlich die Aufnehmenden, die über die Erfüllung des Zugangskriteriums »Einfügen in die ethnisch-kulturelle Identität« entscheiden. Ob sie zu dieser Identität paßt, liegt nicht in der Macht der Migrierenden. Diese Identität ist nicht verhandelbar.

Im Gegensatz dazu steht das von Jürgen Habermas verwendete Kriterium, daß von MigrantInnen verlangt werden kann und muß, daß sie die »in der politischen Kultur verankerten Rechtsprinzipien« respektieren und nicht antasten (Habermas 1992, 659). Damit werden die Migrierenden zum handelnden Subjekt: Sie können entscheiden, ob sie die politische Kultur respektieren und in ihr leben wollen und können. Es stehen Ihnen aktive Möglichkeiten offen, sich in die Gesellschaft einzufügen, die über das Hinnehmen der gegebenen Verhältnisse hinausgehen. Denn die politische Kultur ist zwar durch vielfältige konkrete Normen und »ungeschriebene Gesetze« bestimmt, aber sie ist Veränderungen unterworfen, die sich aus gesellschaftlichen Diskussionen und Entscheidungen ergeben. Für die Aufnahme in die Gesellschaft wird von Einwandernden eine politische Zustimmung verlangt, nicht aber die Anpassung an die dominierende Kultur.

Mit dem Bezug auf kulturell-ethnische Identität einerseits und auf politische Übereinkunft andererseits sind nicht nur normative Orientierungen eingeführt, sondern auch die Interessen der Aufnahmegesellschaft als legitim anerkannt. Walzer und Habermas definieren sie jeweils verschieden, beide unterscheiden sich jedoch nicht in der Anerkennung der Berechtigung, diese Interessen durch Grenzziehung nach außen zu vertreten.

Rainer Bauböck kommt in seiner Diskussion dieser Argumentation zu dem Ergebnis, daß aus der universalistischen Sicht (mit der er sich anhand einer der Habermasschen sehr ähnlichen Argumentation bei Bruce Ackerman 1980 auseinandersetzt) keine hinreichend differenzierte Politik entwickelt werden kann, wohingegen die Prinzipien Walzers zu wenig Raum für gut legitimierte Einwanderungsrechte bieten (Bauböck 1992, 202). Bauböck sieht eine legitime Begründung für Einwanderungsbeschränkung darin, daß bei zu großer und unbeschränkter Arbeitsmigration die Voraussetzungen der Durchsetzung von internen sozialen Mindeststandards am Arbeitsmarkt und in anderen Bereichen beeinträchtigt werden könnten: »Freie Immigration gefährdet soziale Rechte nicht deshalb, weil sie die Ressourcen der

Redistributionsfonds verringert, sondern weil sie die staatliche Regulierung von Märkten unterminieren kann« (ebd., 218). Eben die durch staatliche Regulierung gewährleistete soziale Bürgerschaft aber sei Voraussetzung für politische Bürgerschaft: »Ohne substantielle soziale Rechte gibt es keine stabile und auch nur halbwegs repräsentative Demokratie« (ebd., 220). Damit hat Bauböck der universalistischen Argumentation von Habermas ein - zumindest im Prinzip operationalisierbares - Kriterium beiseitegestellt, das sich »auf immanente Funktionsbedingungen gegenwärtiger westlicher Demokratien stützt« (ebd., 222). Nicht die materiellen Interessen der Aufnahmegesellschaft sind das soziale Gut, das auf der Grundlage von - wie auch immer hergestellten - Zusammengehörigkeitsgefühlen gegen Unbefugte zu verteidigen ist. Sondern es ist zu untersuchen, ob ein bestimmtes Ausmaß an Zuwanderung noch eine politische Regulierung der Ökonomie zuläßt, ohne die die demokratische Verfaßtheit der aufnehmenden Gesellschaft nicht mehr zu gewährleisten wäre.

3. Zur Zukunft des multikulturellen Sozialstaats

Dieses normative Argument für Einwanderung und ihre notwendige Begrenzung verlangt nach Kriterien dafür, inwiefern die funktionalen Voraussetzungen von Sozialstaatlichkeit durch Einwanderung berührt und gegebenenfalls beeinträchtigt werden. Die empirische Betrachtung weiter oben macht deutlich, daß diese Kriterien nicht quantitativ festgemacht werden können. Vielmehr wäre zu untersuchen, welche Mechanismen die sozialstaatliche Inklusion herstellen und welche Wirkung Zuwanderung auf die Durchsetzung dieser Regulierung hat. Begreift man den Wohlfahrtsstaat mit Gösta Esping-Andersen als einen »powerful societal mechanism«, der seinerseits die Beschäftigungsstruktur und soziale Konfliktlinien bestimmt und beeinflusst, so ist zu fragen, welche Rolle der Wohlfahrtsstaat seinerseits in den Konflikten spielt, die durch Migration hervorgerufen werden. In der aktuellen Debatte wird die aktive Rolle des Wohlfahrtsstaates dahingehend beschrieben, daß gerade die in Deutschland mögliche Absicherung auf hohem Niveau - höher als im Heimatland - die Wandernden anziehe. So wird der Sozialstaat zum Opfer der Teilhabegelüste der Armen definiert: »Sie kommen, weil wir reich sind.« Demgegenüber weist Gary P. Freeman darauf hin, daß erst die sozialstaatliche Sicherung der Einheimischen Wanderungsbewegungen auslöst:

»Doch der Wohlfahrtsstaat zieht Migranten nicht einfach an. Daß seine Leistungen für Einheimische verfügbar sind, trägt dazu bei, die Folge von Vorgängen auszulösen, die anfangs die Nachfrage nach Migrantenarbeit schaffen. (...) Das Vorhandensein von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen wie Arbeitslosengeld, Wohngeld und freier medizinischer Versorgung erleichtert

den einheimischen Arbeitern die Ablehnung bestimmter Arbeiten und die Verweigerung neuer Charakteristika für die Jobs, die sie akzeptieren.« (Freeman 1985, 55f.)

Auf die entscheidende Bedeutung des Niveaus der sozialen Absicherung für die Entwicklung von Nachfrage nach Migrantenarbeit weist auch Michael Piore (1983) in seinen segmentationstheoretischen Erklärungen der Arbeitsmigration hin.

In dieser Betrachtung ist das Einkommensdifferential zwischen Herkunfts- und Zielland der auslösende Faktor, also die notwendige Bedingung für Wanderungswünsche. Aber erst die Existenz spezifischer Arbeitsmarktsegmente für Migrantenarbeit ist die hinreichende Bedingung für ihre Realisierung. Enrico Pugliese (1992) identifiziert drei eng verwobene Prozesse, die Veränderungen in der Arbeitsnachfrage bewirken und damit auch die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften bestimmen werden: die technologische Entwicklung, die Tertiarisierung der Beschäftigtenstruktur und die Entwicklung des informellen Sektors (Pugliese 1992, 176). Eine ähnliche Argumentation vertritt auch Saskia Sassen (1991), die auf die große Bedeutung der durch den Strukturwandel im Dienstleistungssektor entstehenden Niedriglohnjobs hinweist, die erst die Bedingungen für die Aufnahme von Immigranten schaffen. Durch diese Entwicklung ist die Regulierung von Arbeitsmärkten im Sinne einer Verhinderung ungezügelter zerstörerischer Konkurrenz vor eine neue Aufgabe gestellt. Sie muß künftig in Sektoren organisiert werden, die sich der Kontrolle - zumindest mit den gegenwärtig etablierten Instrumenten - stärker entziehen als die Beschäftigung im industriellen Sektor.

Zugespitzt wird dieses Problem der Durchsetzung von Regulierung durch die Arbeitsmarktentwicklung, die eine umfangreiche Arbeitslosigkeit auch in der nahen Zukunft erwarten läßt. Esping-Andersen sieht die Konfliktlinien der post-industriellen Entwicklung des deutschen »konservativen« Wohlfahrtsstaatsregimes gekennzeichnet durch eine spezifische Ausprägung des insider-outsider-Phänomens. Eine immer kleiner werdende, aber hoch produktive Erwerbsbevölkerung unterstützt eine wachsende, aber unproduktive outsider-Bevölkerung. Der Zugang zu Arbeitsplätzen wird den outsiders immer mehr erschwert, Jobs werden so zu einem wertvollen Gut. Die Notwendigkeit, eine wachsende Anzahl von Ausgegrenzten durch Transfers zu unterstützen, untergräbt die Akzeptanz von Umverteilungsmechanismen. Dies macht Ausländer leicht identifizierbar als »unwillkommene Wohlfahrtsschmarotzer« oder gar als »Jobdiebe«. (1990, 227f.)

Esping-Andersen wollte damit ein »Konflikt-Szenario« aufzeigen, das nicht zwangsläufig zu einem dauerhaften Strukturwandel werden müsse. Die Entwicklung der letzten Jahre aber legt die Vermutung nahe, daß es zu eben dieser Verfestigung der Konfliktlinien gekommen ist. Ein Ende der

Massenarbeitslosigkeit ist nicht absehbar, eine wirksame Politik der Umverteilung von Erwerbsarbeit wird bislang noch sehr zögerlich betrieben. Vor diesem Hintergrund wird die Aufrechterhaltung der Zahl ausländischer Beschäftigter und erwerbsloser Deutscher attraktiv, die Forderung nach Austausch der beiden Gruppen liegt auf der Hand. Daß eine solche Spaltungslinie im Wohlfahrtsstaat angelegt ist, bedeutet jedoch nicht, daß dies auch eine angemessene »Lösung« ist. Angesichts von segmentierten Arbeitsmärkten und hoch differenzierten Anforderungsprofilen kann eine solche Vorstellung vom Austausch von Arbeitskräften - freundlich gesagt - nur als Illusion bezeichnet werden.

Der Hinweis auf eine Neuorganisation und Umverteilung von Beschäftigung deutete schon an, in welcher Richtung Lösungen gesucht werden müssen. Damit würde auch die Spaltung in Erwerbstätige und Transferbezieher tendenziell aufgehoben, mithin der konservative Wohlfahrtsstaat grundlegend verändert. Eine solche Strategie ist - unabhängig von Zuwanderung - bereits für die ansässige Bevölkerung erforderlich, sie wird um so dringender, wenn das Arbeitsangebot durch weitere Zuwanderung steigt.⁶ Aber selbst wenn es rasch zu einer Umkehr in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik käme, würden damit die Bedingungen für die Aufrechterhaltung und Durchsetzung von sozialen Mindeststandards noch nicht automatisch gesichert sein. Im Gegenteil, die Tertiarisierung und Informalisierung von Beschäftigung trägt dazu bei, daß solche Standards immer schwerer zu halten sind. Hier liegt ein zentrales Konfliktpotential für die Migrationspolitik der Zukunft: Es sind gerade die Beschäftigungsmöglichkeiten im informellen, im Dienstleistungssektor, die Arbeitsmigration zu einem lohnenden ökonomischen Projekt machen. Zugleich wird damit ein unterstes Segment von Beschäftigung ausgeweitet, das längerfristig auch Auswirkung auf die anderen Segmente im Sinne einer Absenkung von Standards haben könnte. Für Deutschland ist diese Entwicklung ein relativ neues Phänomen, so daß es an empirischer und theoretischer Forschung hierzu mangelt. Politisch ist es aber bereits zu einem zentralen Punkt in der Auseinandersetzung um Migrationspolitik geworden, der in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Denn gerade die Politik der Grenzschießung, die mit dem Schengener Abkommen und insbesondere seit dem Asylkompromiß versucht wird, wird diese Phänomene verstärken. Je strenger ein Grenzregime, umso mehr Menschen werden zu Illegalen erklärt. Ihre schwache sozial- und bürgerrechtliche Position verweist sie ausschließlich auf den informellen, den grauen und den illegalen Sektor von Beschäfti-

6 Wie eingangs erwähnt, wird hier weitere Zuwanderung als gegeben angenommen. Vollkommen verhindern ließe sie sich nur mit dem »Modell DDR«.

gung. Damit bewirkt die Politik der Grenzschießung genau das, was sie zu verhindern vorgibt.

4. Die Macht der Gefühle

Die Feindseligkeit der Aufnehmenden gegen die Neuen speist sich nicht zuletzt aus der Wahrnehmung solcher Konkurrenzen. Wohlfahrtsstaatliche Politik, die sich an der Realität einer Einwanderungsgesellschaft orientiert, wird daher die Entschärfung und den Abbau von Konfliktlinien betreiben müssen - nicht nur, um die sozialen Mindeststandards der Einheimischen und der Zuwandernden zu gewährleisten, sondern auch um der Verunsicherung, die Zuwanderung hervorruft, wenigstens die »empirische« Grundlage zu nehmen. Migrationspolitik darf aber in dieser Hinsicht keinem »Machbarkeitswahn« erliegen. Schon immer ist versucht worden, unter Verweis auf entsprechende Forschungsergebnisse den ökonomischen Nutzen von Migration gegen die Fremdenfeindlichkeit ins Feld zu führen. Die oben zitierten makroökonomischen Studien mit ihren migrationsfreundlichen Ergebnissen wurden zur Zeit von Rostock, Solingen und Mölln veröffentlicht....

Eine migrationsverträgliche Sozialpolitik allein wird die Gefühle von Fremdenfeindlichkeit, von Verunsicherung und Abwehr nicht besänftigen können. Ohne eine politische Auseinandersetzung um das Selbstbild der Gesellschaft und ihre normativen Grundlagen für Solidarität bliebe sie bestenfalls wohlmeinendes technokratisches Management. Diese Solidarität wird in einer komplexen Gesellschaft, die sich immer mehr in supranationale Zusammenhänge einordnet, schwerer begründbar und nachvollziehbar.

In den vergangenen Jahren wurde von verschiedenen Seiten der Versuch unternommen, die Solidarität in der Einwanderungsgesellschaft mit dem normativen Konzept der multikulturellen Gesellschaft zu begründen. Frank-Olaf Radtke beschreibt den Diskurs des Multikulturalismus als

»eine Aufforderung an die Gesellschaft, mit Hilfe einer Neuinterpretation der entstandenen Situation das Verhältnis zu den Fremden moralischer, das heißt in Übereinstimmung mit den Prinzipien der 'Menschenwürde' (...) zu bewältigen.« (Radtke 1992, 90)

Der Multikulturalismus verlangt, ethnische Differenzen ausdrücklich zur Kenntnis zu nehmen, sie sogar als Anregung zu verstehen.

Damit führt der Multikulturalismus die ethnische Unterschiedlichkeit als normatives Konzept wieder in funktional differenzierte Gesellschaften ein, die um der eigenen Entlastung willen neutrale Beziehungen zu Dritten etabliert haben. Eine der Funktionsbedingungen der öffentlichen Sphäre besteht nach Radtke aber gerade im »Unbeteiligt-Sein«, in der Gleichgültig-

keit gegenüber den Eigenheiten des Anderen. Wichtig sei allein, daß alle Beteiligten in Begegnungen ihre Funktionsrollen ausfüllen, ob als Kellner oder als Arzt. Wenn der Multikulturalismus demgegenüber wieder die ethnische Differenz als relevantes Kriterium der Unterscheidung einführt, so suggeriert er damit

»die Möglichkeit, in der ursprünglichen Gemeinschaft die Orientierung wiederzufinden, die mit der funktionalen Ausdifferenzierung der Gesellschaft verlorengegangen zu sein scheint« (ebd., 93).

Darin sieht Radtke die Gefahr, daß die nicht beabsichtigten Folgen des multikulturalistischen Konzepts seine positiven Ansprüche überlagern:

»An die Stelle von Solidarität, die ein Prinzip der Auseinandersetzung mit Diskriminierung und Unterdrückung wäre, tritt der Rückzug in die Authentizität der kulturellen Identität. Es entsteht ein Pluralismus der Herkünfte, der sich von dem 'Pluralismus der Interessen' dadurch unterscheidet, daß eine Kompromißbildung zwischen den aufeinander treffenden Normen immer schwieriger wird« (ebd., 94).

Radtkes Vorschlag zielt auf eine »gelebte Gleich-Gültigkeit«. Für die Begegnung in der öffentlichen Sphäre soll die wahrgenommene kulturelle Differenz nicht mehr entscheidend sein, einzig die Erfüllung der Funktionsrolle soll von Bedeutung sein. Dies scheint ihm praktikabler als die Forderung nach Gelassenheit (Richard Sennett), die vielleicht von kosmopolitischen Intellektuellen praktiziert werden könne, nicht aber von allen verlangt werden kann. Auf die Bedeutung von Status, Bildung und Alter für die Akzeptanz von Fremden weisen zahlreiche Untersuchungen hin (vgl. Münch 1993, 217ff.). Mit einem Konzept der Gleich-Gültigkeit könnte der Versuch unternommen werden, ein für viele praktikables Muster in den gesellschaftlichen Umgang zwischen Einheimischen und Zugewanderten einzuführen. Voraussetzung für die Gleich-Gültigkeit gegenüber kulturellen Differenzen ist die rechtliche Gleichheit der Beteiligten - nur wenn die Zugewanderten über eigene Rechte verfügen, ist eine Begegnung unter Gleichen möglich.

Aber auch wenn es gelänge, auf diesem und anderen Wegen zu einer neuen Selbstverständlichkeit des multikulturellen Zusammenlebens zu gelangen, werden dadurch die Konflikte nicht aufgehoben. Eine zentrale Voraussetzung für die nicht rassistische oder diskriminierende Lösung von Interessenkonflikten zwischen Wohnbevölkerung und MigrantInnen besteht darin, über diese Konflikte offen zu reden. Zuwanderung löst Konkurrenzängste und Verunsicherungsgefühle aus. Deren Thematisierung pauschal dem Rassismusverdacht auszusetzen, ist gerade die falsche Strategie für eine Migrationspolitik. Die Angst und den Unwillen zu tabuisieren, nimmt die Interessen der Einheimischen nicht ernst. Wie sollen sie in einen Interessenausgleich mit den Zuwandernden einwilligen, wenn ihre eigenen Interessen nicht gelten?

5. Die Grenzen des Sozialstaats

Das Spannungsverhältnis zwischen Migration und Sozialstaat wird in der herrschenden Debatte nicht zutreffend beschrieben. Es ist nicht nachweisbar, daß die MigrantInnen rasch alle Umverteilungskassen leeren. Und es ist auch nicht nachweisbar, daß die Arbeitslosigkeit durch die neu angekommenen Arbeitskräfte verursacht ist. Allenfalls ist aus der Empirie zu lernen, daß die Wirkungen von Zuwanderungen widersprüchlich sind: Beträchtlichem Nutzen auf volkswirtschaftlicher Ebene stehen Konkurrenzsituationen auf individueller, regionaler oder einzelmarktlicher Ebene gegenüber. Es sind die individuellen Wahrnehmungen solcher Konflikte, die der Warnung vor der drohenden »Überforderung« des Sozialstaats durch Zuwanderung so viel Überzeugungskraft verleihen. Die Warnung wirkt um so stärker, je tiefer die Verunsicherung über die eigene aktuelle und künftige Position in Sozialstaat und Gesellschaft ist. Die widersprüchlichen materiellen Folgen von Zuwanderung verbieten es, diese Warnung einfach als ausländerfeindliche Demagogie abzutun.

Vielmehr liegt in der Bereitschaft, Migration für die Krise des Sozialstaats verantwortlich zu machen, eine Herausforderung an Sozial- und an Migrationspolitik. Ausgehend von der Unvermeidlichkeit von Wanderungsbewegungen, muß nach Strategien für einen Umbau des Sozialstaats gesucht werden, der die Interessen von Ansässigen und Zuwandernden als gleichberechtigt anerkennt. Die bestehende sozialstaatliche Regulierung produziert ihrerseits Spaltungslinien, die sich für eine ausländerfeindliche Interpretation anbieten (Beispiele dafür sind das erst kürzlich aufgehobene Arbeitsverbot für AsylbewerberInnen und die vorrangige Arbeitsvermittlung an Einheimische nach § 19 Arbeitsförderungsgesetz). Aber sie enthält auch Integrationsmechanismen, die einer Spaltung nach Herkunft entgegenwirken, wie z.B. Sozialversicherungssysteme, weil sie Mitgliedschaft anhand von Kriterien wie der Erwerbsbeteiligung definieren. Die unerläßliche Voraussetzung für derartige Bemühungen um eine migrationsverträgliche Sozialpolitik ist die Rückgewinnung der Integrationskraft des Sozialstaats. Seine Legitimation - und damit auch die Grundlage für die politische Zustimmung zu einer MigrantInnen integrierenden Politik - ist darauf angewiesen, daß die Teilnehmenden sich durch ihn auch tatsächlich geschützt fühlen. Gefordert ist also gerade nicht eine blinde Deregulierung, gefordert sind Mindeststandards, Mindestsicherungen und - dies vor allem - die (Re)-Integration in Erwerbsarbeit.

Die politische Zustimmung zu einem solchen Sozialstaatsprojekt ist zur Zeit nicht sicher. Um die Zustimmung zu einer sozialstaatlichen Integra-

tion von Zuwandernden wäre erst recht zu kämpfen. Ein Versuch, das Einverständnis mit einer auch »Neue« umfassenden Solidarität allein durch moralische Appelle zu erreichen, muß an den konkreten Nöten und Ängsten scheitern. Migration ist immer konflikthaft. Voraussetzung für einen Interessenausgleich in einer Einwanderungsgesellschaft ist daher die Fähigkeit, Konflikte ertragen zu können. Damit gibt Migration das Problem ein weiteres Mal an die Aufnahmegesellschaft zurück: Wie steht es um unsere Fähigkeit, Konflikte friedlich und konstruktiv austragen zu können?

Die ökonomischen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern sind längst zu eng geworden, als daß der Konflikt mit dem Verweis auf die Außengrenzen einfach zu lösen wäre. Das angeblich bedrohte System, der Sozialstaat der entwickelten kapitalistischen Länder, hat selbst diese Grenze überschritten und selber die Bedingungen geschaffen für die transnationale Migration. Dieses transnationale System, »das die ökonomischen und politischen Prozesse, welche Herkunftsländer und Aufnahmeländer verknüpfen, reproduziert und reguliert« (Sassen 1991, 248), kann sich nicht mehr auf eine schlichte Konzeption von Grenze zurückziehen: der Sozialstaat in den Grenzen des Nationalstaats.

Längst hat der Nationalstaat soziale Bürgerrechte über seine Grenzen hinweg ausgedehnt - und damit unter Beweis gestellt, daß dies möglich ist. Beginnend mit den Vereinbarungen der Internationalen Arbeitsorganisation hat sich bis heute ein vielfältiges Netz von transnationaler sozialer Sicherung entwickelt. Bleiben viele der internationalen Konventionen zum Schutz von Wanderarbeitnehmern bis heute auch Papier, so zeigen sie doch den Weg für künftige Politik. Ein besonders augenfälliges Beispiel für die Möglichkeiten grenzüberschreitender sozialer Sicherung bietet die Europäische Union. Im Geiste des Marktliberalismus war die Freizügigkeit der Arbeitskräfte erwünscht - und siehe da, ein koordinierendes Sozialrecht und eine zunehmende Gleichstellung wurden durchgesetzt. Entsprechende Regelungen für Arbeitsmigranten aus »Drittstaaten« sind möglich, sie sind aber zur Zeit von den dominierenden politischen Akteuren der EU nicht gewollt.

Zur Rechtfertigung einer Migrationspolitik, die sich auf die Verteidigung von Außengrenzen beschränkt, wird die historische Entwicklung des Sozialstaats in den Grenzen des Nationalstaats gern bemüht. Diese historische Erfahrung aber ist kein Nachweis für eine »natürliche« Verbindung von Sozial- und Nationalstaat. Es ist eine politische Entscheidung, wo die Grenze gezogen und wie sie gegebenenfalls überschritten wird. Die Frage nach den Auswirkungen von Migration auf die Funktionsbedingungen sozialstaatlich organisierter und demokratisch verfaßter Gesellschaften wird

zur Zeit leichtfertig einfach beantwortet - mit Polizei und Militär an den Grenzen.

Damit weicht die Politik der Frage nach der eigenen Verantwortung für die internationalen Wanderungsbewegungen aus. Mehr noch, sie verschärft die durch Wanderungen hervorgerufenen Konflikte durch Illegalisierung der MigrantInnen. Voraussetzung für eine Innenpolitik in der Einwanderungsgesellschaft es wäre demgegenüber, die Realität der internationalen Migration anzuerkennen und um die Zustimmung zu einem Zusammenleben zu kämpfen. Nur eine von diesen Prämissen ausgehende Migrationspolitik wird Strategien für die Bewältigung der zwangsläufigen Konflikte finden.

Literatur

- Ackerman, Bruce 1980: *Social Justice in the Liberal State*, New Haven.
- Afelدت, Horst 1993: Sozialstaat und Zuwanderung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7, 42 - 52.
- Bade, Klaus J. (Hg.) 1994: *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München.
- Barabas, György/Gieseck, Arne/Heilemann, Ulrich/von Loeffelholz, Hans Dietrich 1992: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991, *RWI-Mitteilungen*, Jg. 32, Nr. 2, 133-154.
- Bauböck, Rainer 1992: Zur Legitimation von Einwanderungskontrolle, in: Althaler/Hohenwarther (Hg.): *Torschlöß*, Wien, 202 - 227.
- Bundesministerium für Arbeit (BMA) - Pressestelle 1993: *Strategien zum Abbau der Unterbeschäftigung*, November.
- Cohn-Bendit, Daniel/Schmid, Thomas 1993: *Heimat Babylon*, Hamburg.
- Cyrus, Norbert/Helias, Ewa 1993a: »...wir haben keine andere Wahl« *Zur Situation polnischer Werkvertragsarbeitnehmer in Berlin*, Arbeitspapier des Berliner Instituts für Vergleichende Sozialforschung, Berlin .
- Cyrus, Norbert/Helias, Ewa 1993b: »Es ist möglich, die Baukosten zu senken«. *Zur Problematik der Werkvertragsvereinbarungen mit osteuropäischen Staaten seit 1991*, Arbeitspapier des Berliner Instituts für Vergleichende Sozialforschung, Berlin .
- Dinkel, Reiner/ Lebok, Uwe 1993: Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten werden?, *Deutsche Rentenversicherung* 6, 388 - 400.
- DIW 1993: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, *Wochenbericht* 29, 393 - 404.
- Elkeles, Thomas/ Seifert, Wolfgang 1992: Migration und Gesundheit. Arbeitslosigkeits- und Gesundheitsrisiken ausländischer Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik Deutschland, *Sozialer Fortschritt*, Jg.42, Nr. 10, 235-242.
- Esping-Andersen, Gösta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Freeman, Gary P. 1986: Migration and the Political Economy of the Welfare State, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 485, Mai, 51 - 63.
- Habermas, Jürgen 1992: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, 632 - 660.
- Hoffmann, Lutz 1993: Der verordnete Patriotismus, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 38. Jg. H 10.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) 1993: *Die wirtschaftlichen Implikationen der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik Deutschland und die Reformstaaten Mittel- und*

- Osteuropas*. Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. BMA Forschungsbericht 233.
- Klös, Hans-Peter 1992: Integration der Einwanderer aus Ost-/Südosteuropa in den deutschen Arbeitsmarkt, *Sozialer Fortschritt*, Jg. 41, Nr. 11, 261 - 270.
- Koller, Barbara 1993: *Aussiedler in Deutschland. Aspekte ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 48, 12 - 22.
- Morokvasic, Mirjana 1992: Une migration pendulaire: les Polonais en Allemagne, *Hommes et Migrations*, Nr. 1155, 31 - 37.
- Münch, Richard 1993: *Das Projekt Europa*, Frankfurt.
- Nitsch, Manfred 1992: Armut, Arbeit und Asyl. Plädoyer gegen Einwanderungsquoten, *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 39 Jg., Nr. 4, 302-307.
- Piore, Michael 1983: Internationale Arbeitskräftemigration und dualer Arbeitsmarkt, *Soziale Welt*, Sonderband 2, 345 - 367.
- Pugliese, Enrico 1992: The New International Migrations, *Labour*, Vol. I, No. 6, 165-179
- Radtke, Frank-Olaf 1992: Lob der Gleich-Gültigkeit, in: Bielefeld, Uli (Hg.): *Das Eigene und das Fremde*, Hamburg, 79 - 96.
- Rehfeld, Ulrich 1991: Ausländische Arbeitnehmer und Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung* 7, 468 - 492.
- Sassen, Saskia 1991: Die Mobilität von Arbeit und Kapital: USA und Japan, *Prokla*, Jg. 21, Heft 83, 222-248.
- Steinmann, Gunter 1993: *Zusammenhang zwischen Alterung und Einwanderung*, Expertise für die Enquetekommission des Deutschen Bundestages »Demographischer Wandel«, Bonn
- Vogel, Dita 1992: *Kindergeldzahlungen an Deutsche und Ausländer*, Arbeitspapier des Zentrums für Europäische Sozialpolitik 4/92, Bremen.
- Walzer, Michael 1992: *Sphären der Gerechtigkeit*, Frankfurt.
- Werner, Heinz 1993: Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 3, 348 - 361.