

# „Wir schaffen das!“ Doch was schaffen wir – und wie?

von Werner J. Patzelt

## I. Die politische und wissenschaftliche Herausforderung

Es ist durchaus hilfreich, wenn Spaltenpolitiker Haltungen dokumentieren, für die seit dem Sommer 2015 die Formel „Wir schaffen das!“ zum geflügelten Wort wurde. Zuversicht mobilisiert bekanntlich erforderliche Einsatzfreude besser als sorgenbesessener Defätismus. Doch wenn aus Optimismus keine Pose blinder Gläubigkeit werden soll, bedarf es schon der Klarstellung dessen, was genau es zu schaffen gilt, und welche Schritte man auf dem Weg zum angestrebten Ziel gehen sollte. Das gilt vor allem, wenn es sich um so Tiefgreifendes und Riskantes handelt wie den Übergang eines Gemeinwesens zum Einwanderungsland – und das auch noch in einem Staat, der einen solchen Wandel bislang eher hinnimmt und durchsetzt als plant sowie durch Wahlen oder Abstimmungen legitimiert.

Wie also soll es weitergehen mit unserer Einwanderungs- und Integrationspolitik? Im politischen Prozess und in den Medien, in Zivilgesellschaft und Wissenschaft wird diese Frage in Abhängigkeit vom Auf- und Abschwellen des Migrationsgeschehens mehr oder minder intensiv erörtert. Zu klaren Antworten auf die Frage nach den Zielen und Mitteln solcher Politik führt das nicht immer. Einsteils eignet den Antworten oft großer Voluntarismus: Was man sich politisch wünscht, das rät man eben an. Eine solche Mischung aus Chuzpe und ideologischer Unverfrorenheit mag aber nicht jeder aufbringen. Andernteils gründen viele Antworten mehr in subjektiven Lagebeurteilungen als in einer Orientierung an wenig umstrittenen Zusammenhängen. Das lässt redliche Analytiker vor Aussagen ohne klare Forschungsgrundlage zurückscheuen – und öffnet damit dem politisch-ideologischen Voluntarismus Wirkungsräume.

Sollten sich in einer solchen Lage die Staats- und Europawissenschaften wohl besser zurückhalten? Gewiss können sie sich mit dem Wozu und dem Wie der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik gründlich befassen. Sie können Tatsachen und Wirkungszusammenhänge erkunden, Rechtslagen mitsamt den sie

prägenden Interessen klären, das Zustandekommen der zu bewältigenden Probleme ergründen und auf diese Weise eine Abschätzung des wahrscheinlich Möglichen vornehmen. Doch mit der erforderlichen Gründlichkeit ausgeführt, entzieht sich Forschung schneller Erkenntnis und braucht Zeit. Politischen Problemen hingegen bietet sich nicht selten ein *window of opportunity*, eine nur kurz bestehende Möglichkeit ihrer Lösung, verbunden mit dem Zwang zum raschen Handeln. Schließt sich das Fenster ungenutzt, bestehen nämlich die Probleme fort, mögen sich vielleicht bis zur Unlösbarkeit verfestigen.

Wie verfährt in solchen Lagen Wissenschaft sinnvollerweise, die sich – auch! – als *praktische Wissenschaft* versteht? Eine solche nämlich handelt nicht nur vom bereits Geschehenen, also von den *res gestae*, sondern gerade auch vom erst zu Gestaltenden, den *res gerendae*. Daher wäre es tatsächlich paradox, wenn sich etwa die Politikwissenschaft, systematisch und historisch mit komplexen Prozessen vertraut, auf den Standpunkt zurückzöge, ohne zeitaufwendige Forschung könne sie zu Aktuellem leider gar nichts sagen, ja nicht einmal *educated guesses* vorbringen, d.h. auf Erfahrung gegründete Aussagen. Politische Entscheidungsträger müssten sich dann ganz auf ihre eigenen Intuitionen verlassen, die nicht selten auf Ideologie und Opportunismus fußen. Dem kein wissenschaftliches Korrektiv an die Seite zu stellen, wäre erkennbar irrational. Nur wird Wissenschaft, die sich auf eine aktuelle, politikberatende Rolle einlässt, eben nicht mit dem Prunkornat abschließend gesicherter Erkenntnisse auftreten können. Sie kommt vielmehr in der Alltagskleidung zwar sinnvoller, doch nicht über allen Zweifeln stehender Arbeitshypothesen daher. Doch aus solchen folgt auch in der Wissenschaft kein Zuwarten, sondern – im Gegenteil – zielgerichtete Arbeit. So wird Wissenschaft von einem Langfristunterfangen, das die Verlässlichkeit von Aussagen zu optimieren sucht, zu einem auch binnen kürzerer Frist reaktionswilligen Unternehmen, das freilich auf nicht mehr – aber auch nicht auf weniger – als erfahrungsgesättigte Plausibilität setzt.

Eine solche politiknahe Wissenschaft bietet hier und jetzt relevante Problemanalysen sowie auf Erkenntnisgewinn ziellende Systematisierungen an. Zudem verweist sie auf Problemlösungen und Handlungsoptionen, die sich weniger am ideologisch Wünschbaren und politisch Opportunen ausrichten als vielmehr an der Funktionslogik des zu gestaltenden Politikbereichs. Auf diese Weise den geschützten Bereich empirischer Forschung zu überschreiten und sich aufs offene Feld eher ungeschützten politischen Debattierens zu begeben, kann man mögen oder auch lassen, und tatsächlich mag nicht jeder eine solche Rollenausweitung.

Erfreulich und problemangemessen wäre es freilich, wenn sich die Staats- und Europawissenschaften auf beides verstünden.

## II. Was gilt es zu schaffen?

Das „Ja, wir schaffen das!“ bildet den Nenner vieler Aussagen der Bundeskanzlerin zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten. Positiv an dieser Bekundung ist zunächst das zuversichtliche Grundgefühl, das sie vermittelt. Als problematisch hingegen erwies sich das allzu lange Fehlen von Konkretisierungen dessen, was genau es denn zu schaffen gelte. Nur Klarstellungen solcher Art erlauben aber ein Ausfindigmachen jener Mittel und Wege, von deren Nutzung abhängt, ob und inwieweit *wir es schaffen*. Von nur nebensächlichem Interesse ist dabei, was die Kanzlerin jeweils wirklich im Sinn hatte, als sie jene Formel fand und verteidigte. Das Hauptinteresse sollte sich eher darauf richten, *was unser Land tatsächlich zu schaffen hat*. Der diesbezügliche Mehrheitskonsens, auf achtbaren Gründen beruhend, lässt sich wohl in fünf Punkten zusammenfassen.

Erstens sollten wir es schaffen, unser Land dauerhaft für solche Menschen offen zu halten, die anderswo keinen Schutz für Leib und Leben finden. Das sind Asylsuchende, Flüchtlinge, subsidiär Schutzbedürftige. Dieses Ziel begründet sich aus der Wertbindung unseres Landes, aus der humanitären Tradition unserer Republik sowie aus Geboten internationaler Ordnung und interkultureller Gerechtigkeit.

Zum zweiten sollten wir es schaffen, jene in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, die – aus welchen Gründen auch immer – in Deutschland bleiben werden. Konkret geht es dabei um die Verhinderung weiterer Parallelgesellschaften. Bereits erkennbare Formationen dieser Art sollten wir zu entfestigen suchen, auch um die Bildung ethnisch markierter neuer Unterschichten zu verhindern. Dieses Ziel begründet sich aus alltagspraktischer Klugheit und staatspolitischer Vernunft.

Drittens sollten wir es schaffen, den guten Willen der allermeisten Deutschen zur Hilfsbereitschaft aufrechtzuerhalten und die Voraussetzungen eines Fortbestehens von Weltoffenheit zu sichern. Dieses Ziel begründet sich aus der Einsicht, dass ohne zivilgesellschaftliche Mitwirkung gerade in einem demokratischen System der Aufbau einer verlässlich zusammenhaltenden Einwanderungsgesellschaft nicht möglich sein dürfte.

Darüber hinaus gilt es, viertens, den liberalen Charakter unseres Landes aufrechtzuerhalten, und zwar gerade angesichts unvermeidlicher, auch polarisierender politischer Streitigkeiten, die mit dem Wandel Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft nun einmal einhergehen. Wir sollten unbedingt verhindern, dass

erreichte Liberalität zurückgebaut wird. Dies droht derzeit durch die Beschneidung des streitig Erörterten im Wege einer Tabuisierung unwillkommener Begriffe und Argumente, häufig verbunden mit der Ausgrenzung derer aus der Rolle akzeptierter Diskurspartner, die für *politisch unkorrekt* Erklärtes vorbringen. Auch findet sich ein Rückbau an Liberalität durch Aufwertung solcher religiöser Regeln, die nicht nur die eigene Freiheit, sondern auch die Freiheit Andersreligiöser oder Areligiöser einschränken. Dieses Ziel der Liberalitätssicherung begründet sich aus der Erfahrung, dass unser Land mit der Regel *Im Zweifel für die Freiheit!* sehr gut gefahren ist.

Fünftens schließlich sollten wir es schaffen, in einem breiten öffentlichen Diskurs die Grundzüge einer nachhaltigen Einwanderungs- und Integrationspolitik zu entwickeln und die Ergebnisse dieses Diskurses in ein Einwanderungs- und Integrationsgesetz münden zu lassen. Wir sollten dabei auf eine dahingehende allgemeine Einsicht hinwirken, dass es nicht reicht, wenn Deutschland nur während einiger weniger Jahre für Migranten aufnahme- und integrationsfähig ist, sondern dass es diese Fähigkeit rechtlich und sachlich auf Jahrzehnte hinaus sicherzustellen gilt. Der Migrationsdruck aus dem islamischen Krisenbogen von Marokko bis Afghanistan dürfte nämlich in den kommenden Jahren kaum abnehmen; und Ähnliches ist für Wanderungsprozesse aus Afrika südlich der Sahara erwartbar, wo der Bevölkerungsanstieg das Wirtschaftswachstum noch lange übersteigen dürfte. Es wäre wenig gewonnen für unser Land und dessen humanitäres Leistungsvermögen, wenn sich unter solchem Migrationsdruck die erstbenannten vier Ziele in absehbarer Zeit als unerreichbar erweisen sollten.

Dies alles vor Augen wird erkennbar, dass das, *was es zu schaffen gilt*, zunächst an die Grenzen des materiell Leistbaren stößt. Diese sollte man auch nicht leichtfertig austesten, wenn man schwer beherrschbare Verteilungskonflikte vermeiden will. Darüber hinaus reicht der Wandel unseres Landes, das nach dem Zweiten Weltkrieg kaum mehr *nationale Minderheiten* beherbergte, zu einer gewollt multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft hinein in Tiefenschichten deutscher Identität sowie in emotionale Schmerzonen der Bewohner Deutschlands. Aus ihnen quillt immer wieder Lust auf Unvernunft und auf Gewalttätigkeit. Solchen soziokulturellen Vulkanismus sollte man klugerweise nicht weiter schüren. Deshalb verdienen alle Debatten um unsere Einwanderungs- und Integrationspolitik große intellektuelle Sorgfalt und politische Umsicht. Es erschwert sie, wenn man Unsicherheit hinsichtlich wichtiger Fakten und Zusammenhänge durch die Kultivierung von Gefühlen oder durch die Bekundung von Glaubensentscheidungen

überspielt. Eine wissenschaftliche Grundhaltung distanzierter Neugier und lernwilligen Experimentierens mit Argumenten und Maßnahmen könnte hier helfen.

### **III. Welche Zusammenhänge sind beim politischen Handeln zu bedenken?**

#### **1. Zur Rolle von Wenn-Dann-Aussagen für den politischen Diskurs**

Wer nicht den emotionalen Reizen des *radikalen Konstruktivismus* erliegt, nach dem die Wirklichkeit gerade so beschaffen ist, wie man sie sich jeweils vorstellt, der wird mit einiger Demut am hypothetischen Realismus festhalten. Dieser lehrt, dass die *Wirklichkeit da draußen* sich nicht einfach nach unseren Wünschen richtet, sondern ihre eigenen Funktionszusammenhänge besitzt. Diesen entlang vermögen wir vieles neu und besser zu gestalten, als es bislang geworden ist. Doch gegen reale Funktionszusammenhänge zu handeln, riskiert Ressourcenverschwendungen und Scheitern. Die so gutwillig über Jahrzehnte hinweg unternommenen Versuche einer praktischen Umsetzung der ökonomischen Theorie des Kommunismus belehren darüber trefflich.

Im Ergebnis ist es wohl klug, erst einmal die Funktionszusammenhänge der Wirklichkeit da draußen zur Kenntnis zu nehmen und sie, bevor man ans politische Gestalten denkt, durch erfahrungsbekräftigte Wenn-Dann-Aussagen zu beschreiben. Freilich ist die soziokulturelle und politökonomische Wirklichkeit zu vielfältig, als dass deterministische Wenn-Dann-Aussagen mit den tatsächlichen Zusammenhängen übereinstimmen könnten. Hingegen sollten probabilistische Aussagen brauchbare Hinweise auf zielführendes Handeln bieten. Auch ist mit Interaktionseffekten einander überkreuzender Funktionszusammenhänge zu rechnen, deren Erfassung dann komplexere Gefüge von Wenn-Dann-Aussagen verlangt. Am Anfang eines Argumentationsmusters muss aber nicht schon dessen am Ende aufgebaute Vielschichtigkeit stehen. Zudem finden sich in der Wirklichkeit immer mehr – und viel tiefer gestaffelte – Funktionszusammenhänge, als sich in einer auf praktische Zwecke abgestellten Argumentation vorführen lassen. Und oft besteht der entscheidende Schritt gerade darin, sich auf eine von persönlichen Vorlieben unabhängige Funktionsanalyse erst einmal einzulassen, statt deren Komplexität zum bequem abweisenden Warnhinweis zu machen.

Im Übrigen besteht der Wert des Formulierens von Wenn-Dann-Aussagen über Funktionszusammenhänge, die es beim politischen Handeln in Rechnung zu stellen gilt, gerade darin, dass sie sich *höchst praktisch nutzen* lassen. Falls nämlich das von der Dann-Komponente einer solchen Aussage Formulierte verwirklicht

werden soll, zeigt die Wenn-Komponente an, was genau es herbeizuführen gilt. Und wenn umgekehrt das von der Dann-Komponente Beschriebene unerwünscht ist, so führt die Wenn-Komponente vor Augen, was es zu unterlassen oder abzuwenden gilt. Auf diese Weise werden politische Handlungsratschläge abgelöst von dem, was ideologisch erwünscht oder von bequemer Opportunität wäre. Sie werden vielmehr an das gekoppelt, was die einschlägigen Wissenschaften über reale Funktionszusammenhänge erarbeitet haben. Dennoch verbleibt die Verantwortung für das zu Betreibende oder zu Vermeidende ganz auf den Schultern politischer Entscheidungsträger: Sie müssen sich schon selbst ein Urteil darüber bilden, ob das von der Dann-Komponente wissenschaftlicher Wenn-Dann-Aussagen Erfasste verwirklicht oder umgekehrt verhindert werden soll. Bei dem, *was es zu schaffen gilt*, ist Politik also jederzeit frei; doch die zugehörige Wenn-Komponente der handlungsleitenden Aussagen holt politisches Handeln gleichsam auf den Boden der Tatsachen zurück. Nur auf ihm aber gedeiht *nachhaltige* Politik.

## **2. Sechs praktisch wichtige Wenn-Dann-Aussagen zur Einwanderungs- und Integrationspolitik**

Es sind vermutlich mehr als die folgenden sechs Wenn-Dann-Aussagen im Blick zu behalten, wenn man eine umfassend durchdachte Einwanderungs- und Integrationspolitik formulieren will. Doch es gehören die folgenden Aussagen zweifellos zum in jedem Fall zu Bedenkenden. Ihr empirischer Wahrheitsgehalt dürfte kaum bezweifelt werden, wenn auch ausführlichere Darlegungen jener Rahmenbedingungen wünschenswert wären, unter denen die nachstehenden Aussagen gelten. Sie werden im Übrigen so einfach formuliert, dass sie sich auch noch für die schlächtesten Debatten unmittelbar einsetzen lassen. Zwar kann man diese Aussagen auch viel abstrakter, komplexer und mit leicht nutzbaren Schnittstellen zu wichtigen sozialwissenschaftlichen Theorien formulieren. Doch es wird dem Kundigen das alles auch ohne weitere Hinweise klar vor Augen stehen, während dem Unkundigen allzu viel Detail leicht den Blick aufs Wesentliche versperrt. Um – mindestens – die folgenden Wenn-Dann-Aussagen sollte sich also jede redliche Diskussion zur Einwanderungs- und Integrationspolitik entfalten, will man die oben umrissenen Ziele verwirklichen.

Erstens: *Wenn* in sehr kurzer Zeit sehr viele Migranten ins Land kommen, *dann* sinkt die Qualität der administrativen und humanitären Zuwendung zu ihnen. Das hat, mitunter dramatisch, das Zuwanderungsgeschehen zwischen dem Herbst 2015 und dem Frühjahr 2016 dokumentiert. Bei ihm konnte offenes Staatsversagen oft nur durch den gutwilligen, ja selbstlosen Einsatz eines Großteils der deutschen

Zivilgesellschaft abgewendet werden. Wer also eine angemessene Zuwendung zu den ins Land drängenden Flüchtlingen sicherstellen will, muss sowohl die Ressourcen für deren Aufnahme und Umsorgung bereitstellen als auch – einmal an die Grenzen des Leistbaren gelangt – den Zustrom von Migranten auf ein bewältigbares Maß verringern.

Zweitens: *Wenn* mehr Menschen – darunter Hunderttausende von Migranten – Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen in Deutschland erheben, zugleich aber das zu verteilende öffentliche Einkommen nicht im gleichen Umfang steigt, *dann* kommt es zu materiellen Verteilungskonflikten. Deutschland spürt sie jetzt schon auf kommunaler Ebene sowie im Ringen der Bundesländer um Beteiligung des Bundes an den auf sie zugekommenen Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Migranten. Insgesamt wurden solche Verteilungskonflikte noch nicht allzu stark spürbar, weil der Bundeshaushalt derzeit bequem zu verteilende Überschüsse aufweist. Sollte diese Ausnahmelage Deutschlands sich aber abschwächen, wird auch die Schärfe von Verteilungskonflikten zunehmen – und zwar von Konflikten sowohl zwischen Einheimischen und Zugewanderten als auch zwischen unterschiedlichen Gruppen der letzteren. Wer eine Verschärfung solcher Konflikte zu vermeiden wünscht, muss deshalb sowohl für weitere Überschüsse im Bundeshaushalt sorgen, nämlich durch Sicherung von Wirtschaftswachstum oder den Verzicht auf Mehrkonsum aus bisherigen Etatposten, als auch dafür, dass sich die Zuwanderung noch in den Grenzen des konfliktarm Verteilbaren hält.

Drittens: *Wenn* herausfordernde Probleme auftauchen, doch weder ein Ende der Problemursachen absehbar ist noch eine problemlösende Politik in Aussicht steht, *dann* sinkt das Vertrauen in die politische Klasse und kommt es zur Empörung gegenüber jenen Politikern und ihren Unterstützern, die sorgenauslösende Probleme nicht zu lösen beginnen. Ein Ende der Ursachen für die Migration nach Europa und Deutschland ist aber derzeit nicht abzusehen, weder hinsichtlich der Bürgerkriege im Nahen Osten noch bei den Armutproblemen in vielen Teilen Afrikas. Ebenso wenig ist bislang zu erkennen, dass Deutschlands politische Klasse zu einem über mögliche Regierungswechsel hinausreichenden Konsens in Richtung einer wirklich problemlösenden Politik gelangt wäre. Wer also die – in populistische Strömungen mündende – Polarisierung zwischen *uns besorgten Bürgern hier unten* und *den ideologisch-ignoranten Politikern dort oben* verringern, ja beseitigen will, der muss Grundzüge einer Einwanderungs- und Integrationspolitik entwickeln, die *selbst bei fortbestehenden Migrationsursachen* eine materielle oder kulturelle Überforderung Deutschlands wenig wahrscheinlich macht.

Viertens: *Wenn* politische Herausforderungen die kulturellen Tiefenschichten eines Landes berühren, zu denen die Zusammensetzung seiner Bevölkerung ebenso gehört wie deren Vorstellungen von dem, was sie zusammenhält, *dann* kommen beim Streit um die Beschreibung dieser Herausforderungen sowie um die Möglichkeiten ihres Meisters ins Spiel. Emotionen aber pflegen in der Politik die Bereitschaft zur Vernunft zu verdrängen. Stattdessen beflügeln sie die Lust, gehegten Gefühlen besonders deutlichen Ausdruck zu verleihen – bisweilen im hohen Ton des moralischen Pathos, bisweilen durch Polemik und Pöbeleien. Das sind dann sehr schlechte Voraussetzungen für jenen pluralistischen Streit, bei dem – in idealer Weise geführt – das bessere Argument gewinnen könnte, nicht hingegen die Macht, Gegenargumente niederzubrüllen oder deren Verfechter von Debatten auszuschließen. Wer also gerade die Vorbedingungen des auf akzeptable Politik hinführenden pluralistischen Meinungsstreits sichern will, der muss es vermeiden, grob und derb, allzu verletzend und provozierend die oft schmerzenden Fragen nach einer integrationsfähigen Bevölkerungszusammensetzung unseres Landes anzugehen, oder gar noch die Frage danach, was uns – etwa als *deutsche Kultur* – nachhaltig zusammenhalten mag.

Fünftens: *Wenn* man im Streit Kommunikation verweigert, *dann* riskiert man ein Zerbrechen von sozialen Zusammenhängen. Weil man nämlich nicht *nicht-kommunizieren* kann, wird gerade die Verweigerung sprachlicher Kommunikation zum höchst folgenreichen symbolischen Kommunikationsbeitrag. Reagiert man auf ihn dann wieder symbolisch, etwa mit Trillerpfeifen oder gar Pflastersteinen, kommt es zur persönlichen Abneigung, ja Feindschaft. Das unterbindet dann genau jene Form der Kommunikation, die den politischen Pluralismus so leistungsfähig macht: der offene, entlang von konkreten Inhalten geführte und genau dadurch die Streitenden zusammenhaltende Diskurs zur Sache. Wer also gerade angesichts schwieriger Herausforderungen nach gemeinsinnigen Lösungen sucht, der darf nicht auf Kommunikationsverweigerung setzen, sondern muss sich bereithalten für den kritischen Diskurs gerade mit politischen Gegnern.

Sechstens: *Wenn* man Menschen politisch ausgrenzt, die *unplausible* Anliegen hegen, *dann* bleiben die entsprechenden Gruppen schwach; *wenn* man aber solche ausgrenzt, die *plausible* Anliegen verfolgen, *dann* riskiert man, dass diese durch Ausgrenzung gestärkt werden. Der Misserfolg des Kampfes gegen PEGIDA, sei-nerseits den Misserfolg des Kampfes gegen die AfD als PEGIDA-Partei vorzeichnend, belegt an einem aktuellen Beispiel das Bestehen dieses Zusammenhangs. Die Anliegen derer, die da ausgrenzt wurden, waren aber höchst plausibel, wie die seither eingetretenen Positionsveränderungen bzw. Anpassungsleistungen unserer

politisch-medialen Klasse dokumentieren: Zu verhindern sei eine weiterhin ungesteuerte, über Asylrecht und Flüchtlingskonvention einfach hingenommene Zuwanderung; zu unterbinden wäre Kulturwandel mit Parallelgesellschaftlichkeit als Folge besonders starker Zuwanderung von Menschen muslimischen Glaubens; und ein Politikwechsel sei erforderlich seitens einer politisch-medialen Klasse, die derlei Probleme erst entstehen ließ und sie dann verharmloste, ja gar bestritt. Wer also kein weiteres Wachstum von Protestbewegungen wie PEGIDA und Protestparteien wie der AfD fördern will, der muss an den von PEGIDA und AfD vorgebrachten Anliegen und Sorgen die unplausiblen von den plausiblen unterscheiden sowie die letzteren selbst in einer Weise aufgreifen, dass die Anreize zum Protest gegen die etablierten Parteien und die Medien sinken.

### **3. Zum praktisch-politischen Umgang mit (politik-)wissenschaftlichen Wenn-Dann-Aussagen**

Das von der Dann-Komponente in der letztgenannten Wenn-Dann-Aussage erfasste Geschehen kann man schwerlich wollen: Es ist erkennbar unvernünftig, seine Gegner genau dann stärker werden zu lassen, wenn man glaubt, selbst die – im Vergleich mit ihnen – richtige Position zu vertreten. Also wird kluge Politik darauf verzichten, Positionen bloß deshalb abzulehnen, weil sie vom Gegner vertreten werden, und sie wird ebenfalls davon absehen, solche Gegner einfach auszugrenzen, die plausible – oder möglicherweise plausible – Positionen vertreten, statt sich mit ihnen inhaltlich auseinanderzusetzen.

Auch die von den Dann-Komponenten der fünften und vierten Wenn-Dann-Aussagen erfassten Entwicklungen wird man klugerweise nicht wollen. Es ist unvernünftig, gerade bei komplizierten Problemen Abneigung, ja Feindschaft zwischen den Streitparteien zu schüren, und überhaupt für die Bekundung von Emotionen sehr viel mehr Anlässe zu schaffen als für das Praktizieren von Rationalität. Also wird kluge Politik auf selbstzweckhaftes Provozieren des Gegners verzichten und alle Energie auf das Bestehen inhaltlicher Kontroversen richten.

Erst recht kann man nicht in Kauf nehmen wollen, was die Dann-Komponenten der ersten drei Wenn-Dann-Aussagen beschreiben: einen weiteren Vertrauensverlust der politischen Klasse, die Zunahme materieller Verteilungskonflikte und eine ihrerseits unsere Humanitäts- sowie Verfahrensnormen unterschreitende Praxis des Umgangs mit Migranten. Politische Weisheit legt die Begrenzung von Zuwanderung auf das materiell Leistbare und das einer Bevölkerung Vermittelbare nahe, von deren Wahlverhalten doch die Handlungsspielräume politischer Eliten abhängen.

Wer nun nachvollzogen hat, dass jene sechs knapp erörterten Wenn-Dann-Zusammenhänge keineswegs bloß imaginiert sind, sondern realiter bestehen, der wird auch erkennen: Auf problemlösenden Erfolg ausgehende Politik ist in der Wahl ihrer Mittel nicht mehr frei, sobald sie eine Entscheidung hinsichtlich von Dann-Komponenten getroffen hat. Die Identifizierung politisch relevanter Funktionszusammenhänge und deren Formulierung in Form verständlicher Wenn-Dann-Aussagen ist dabei die wesentliche Leistung von Wissenschaft. Anschließend aber muss im gesellschaftlichen Diskurs eine Mehrheitsmeinung über das erarbeitet werden, was die Dann-Komponenten der einschlägigen Aussagen beschreiben. Und Aufgabe politischer Amtsträger ist es am Ende, die von den Wenn-Komponenten jener Aussagen implizierten Maßnahmen zu treffen.

Aus diesen Leitgedanken eines Zusammenwirkens von (Politik-)Wissenschaft und politischer Praxis ergeben sich beim Blick auf eine für Deutschland wünschenswerte Einwanderungs- und Integrationspolitik die nachstehenden Forderungen. Sie wurden allesamt sehr einfach formuliert, um sie für praktische Diskurse anschlussfähig zu halten. Juristische oder politisch-taktische Konkretisierungen werden nur angedeutet, ansonsten aber dem anderswo zu führenden – und meist auch längst geführten – Fachdiskurs überlassen. Hier nämlich kommt es allein auf ein klar erkennbares Gesamtbild des Wünschenswertes an, nicht auf Detailsichten der zu bewältigenden Teilaufgaben. Im Übrigen orientiert sich die Auflistung der angeratenen Maßnahmen nicht an jenen Funktionszusammenhängen, deren Logik ihnen zugrunde liegt, sondern an der Zusammengehörigkeit jener Inhalte, die es politisch auszugestalten gilt. Gerade das erlaubt zu prüfen, ob die genannten Bausteine einer stimmigen Einwanderungs- und Integrationspolitik wirklich zusammenpassen und ob vielleicht wichtige Elemente übersehen wurden.

Die nachstehende Auflistung dient somit schlüssig als Prüfraster unserer Einwanderungs- und Integrationspolitik. Leider kann sich mit ihr nicht die Hoffnung verbinden, das Gesamtpaket des Empfohlenen werde in absehbarer Zeit politisch umgesetzt. Doch es wäre schon viel erreicht, wenn das Folgende als Minimum einer gemeinsamen Diskussion akzeptiert würde.

#### **IV. Was tun? Bausteine einer schlüssigen Einwanderungs- und Integrationspolitik**

Keiner der nachstehenden Vorschläge ist neu. Viele sind bereits Gegenstand administrativer Beratungen oder gar der Gesetzgebung. Manches ist auch schon verwirklicht, zumindest als Norm. Und im Rückblick zeigt sich, dass einiges nun als

vernünftig und einzuführen gilt, was vor zwei Jahren noch als inhuman und unmöglich verworfen wurde. Das sollte dazu anhalten, die Grenzen des jeweils Vorstellbaren und Gewünschten nicht mit den Grenzen des Machbaren und Erforderlichen gleichzusetzen.

## **1. Maßnahmen zur Beeinflussung von Art und Umfang der Zuwanderung nach Deutschland**

Deutschland legt fest (gegebenenfalls durch Richterspruch nach einem verfassungsgerichtlichen Verfahren, nötigenfalls auch durch eine Grundgesetzänderung), dass es nicht verpflichtet ist, jeden asylbeantragenden Menschen zur Durchführung einer Prüfung auf Bleiberecht ins Land zu lassen und dann erst einmal im Land zu behalten. Auf diese Weise erweitern wir die Voraussetzungen für eine Durchführung von Asylverfahren in Drittländern. Dies senkt auch die Kosten für Asylverfahren.

Deutschland entwickelt rechtskonforme Verwaltungsverfahren, die eine Verringerung der Einwanderung durch vorgängige Beherbergung von Asylsuchenden in Drittstaaten nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis wirksam werden lassen.

Deutschland beschleunigt künftige wie anhängige Asylverfahren. Dazu dienen nicht nur die Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsländer und ein größerer Personaleinsatz bei den entsprechenden Behörden, sondern auch die Erweiterung von Ablehnungsgründen (etwa unplausibles Fehlen von Personaldokumenten, Rückkehr in das Heimatland oder in Drittstaaten während der Dauer des Asylverfahrens) sowie die Verkürzung des Rechtsweges bei Beschwerden gegen Ablehnungsbescheide.

Deutschland gewährleistet eine rasche sowie vollständige Rückführung jener Geflüchteten, die kein Bleiberecht in Deutschland haben. Voraussetzung dafür ist ein Abschluss der Anerkennungsverfahren in so kurzer Zeit, dass gar nicht erst jene Verwurzelung in der deutschen Gesellschaft entstehen kann, die ihrerseits dann ein maßgeblicher Hinderungsgrund für eine Abschiebung wäre.

Deutschland setzt jene Leistungen für Flüchtlinge und Asylsuchende herab, die ihnen ein anderes Zielland als Deutschland als unzumutbar erscheinen lassen. Ähnliches wird für solche Migranten eingeführt, denen es an Bereitschaft fehlt, aktiv zur eigenen Integration beizutragen. Das alles wird wirkungsvoll auch im Ausland bekannt gemacht, ergänzt um die Information, dass die Risiken des Weges nach Deutschland in keinem vernünftigen Verhältnis zu den anschließend zu

erwartenden Vorteilen stehen. Zu diesen Maßnahmen gehören auch Einschränkungen der Nachzugsmöglichkeiten für Familienangehörige.

Deutschland gibt sich ein Einwanderungsgesetz, das für ein Recht auf Einwanderung klare Kriterien definiert, und setzt dieses Gesetz einwanderungsanalisierend um. Als Ziel gilt, eine den Interessen der deutschen Gesellschaft dienliche Einwanderung nachhaltig sicherzustellen.

## **2. Maßnahmen zur guten Integration in Deutschland verbleibender Migranten**

Schon die Aufnahmebehörden erkunden so verlässlich wie möglich den Ausbildungsstand und Bildungsgrad von ins Land gelangenden Asylbewerbern und Flüchtlingen. Ziel ist es hier, sie – nach Feststellung eines Bleiberechts – möglichst in jenen Regionen Deutschlands anzusiedeln, in denen sie Chancen auf einen Arbeitsplatz haben.

Politik und Zivilgesellschaft sorgen für ein flächendeckendes Angebot von Sprach- und Weiterbildungskursen, die den ins Land Gekommenen so bald wie möglich nach ihrer Ankunft zur Verfügung stehen. Dass dies in einen Zielkonflikt mit der Absicht führt, nicht Bleibeberechtigte bald wieder abzuschlieben, wird in Kauf genommen, weil anderenfalls die Chancen einer Integration der Bleibenden in unsere Gesellschaft sinken. Zudem wird sichergestellt, dass wirkungsvolle Anreize dafür bestehen, in ernster Anstrengung Deutsch zu lernen sowie sich dagehend zu qualifizieren, dass man als Migrant rasch in den Arbeitsmarkt oder in ehrenamtliche Strukturen integriert werden kann.

Deutschland macht nicht die Aufnahme, sondern die Integration von Geflüchteten zum vorrangigen Ziel. Zu diesem Zweck wird öffentlich erörtert, welche Schritte sowohl migrantenseitig als auch deutscherseits zu diesem Ziel führen, und sie werden dann auch gesetzgeberisch-administrativ in wirkungsvoller Weise umgesetzt. Aufgrund zwischenzeitlich gemachter Erfahrungen erforderliche Änderungen werden zeitnah vorgenommen.

Sobald die Haushaltssituation die Aufnahme und Integration von Geflüchteten erschwert, erhöht Deutschland nötigenfalls die Steuern für Spaltenverdiener, führt eine administrierbare Vermögens- und Erbschaftssteuer ein und verlängert die Lebensarbeitszeit. Dass auf diese Weise konkret fühlbar wird, worin das aus humanitären Gründen geforderte Teilen des eigenen Wohlstandes besteht, dürfte die leicht ins rein Ethische aufsteigende Debatte um Deutschlands Einwanderungspolitik in wünschenswerter Weise erden.

Deutschland überprüft zum Zweck geeigneter Nachbesserungen auch, ob – und ggf. wo – der Mindestlohn als eine zu hohe Schwelle für den Eintritt von Migranten in den Arbeitsmarkt wirkt.

### **3. Veränderung kontraproduktiver deutscher Positionen in der EU-Migrationspolitik**

Deutschland verzichtet fortan auf grundsätzliche Kritik an EU-Staaten, die ihre nationalen Außengrenzen selbstständig sichern, solange es keinen verlässlichen gemeinsamen Schutz der EU-Außengrenzen gibt.

Überdies ermutigt und unterstützt Deutschland die Grenzstaaten der EU beim Versuch, ihre Außengrenzen gegen selbstermächtigte Zuwanderung zu schützen. Dies schließt nachhaltige administrative, technische und finanzielle Hilfen ein.

Deutschland unterlässt künftig Versuche, anderen EU-Staaten seine eigene, besonders liberale Asyl- bzw. Einwanderungspolitik aufzuzwingen, etwa über ein dauerhaftes Quotensystem. Zugrunde liegt solchem Politikwechsel die Einsicht, dass derlei Versuche die EU eher spalten denn sie als Kollektivakteur stärken.

### **4. Notmaßnahmen zum Fernhalten überfordernd vieler Flüchtlinge von Europa**

Deutschland arbeitet darauf hin, dass die EU und die Vereinten Nationen, gemeinsam mit finanzstarken arabischen Staaten, im erforderlichen Umfang Sammellager für (Bürger-)Kriegsflüchtlinge so nahe wie möglich an deren Heimatregionen errichten bzw. betreiben. In fairem Umfang beteiligt sich Deutschland an deren Finanzierung. Ziel ist es, Geflüchteten für die Zeit des Fortbestehens der Fluchtsachen dort ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dies schließt ein, den dort lebenden Kindern und Jugendlichen geeignete Bildungschancen zu eröffnen. Heimatnah eingesetzt, wird mit den verfügbaren Mitteln auf diese Weise mehr an Humanität erreicht als durch deren Herausgabe für die Unterbringung von Geflüchteten in den westlichen Staaten.

Deutschland setzt die Errichtung und Finanzierung solcher Sammellager auch an den Außengrenzen der EU durch, nötigenfalls in den Grenzstaaten der EU. Diese sind für Geflüchtete bestimmt, die trotz der Sammellager nahe ihrer Heimatländer dorthin gereist sind.

Sofern sich Staaten zur Aufnahme von Geflüchteten aus solchen Sammellagern verpflichten, trägt Deutschland zur wirkungsvollen Weiterleitung der dafür in Frage kommenden Personen in die entsprechenden EU-Staaten bei. Sofern eine Chance auf Rückkehr in ihre Herkunftslander besteht, unterstützt Deutschland dies

in gleicher Weise. Zugleich bleibt Deutschland offen für eine Einwanderung auch aus solchen Sammellagern, sofern die Einwanderung nach den – restriktiven – Regeln eines noch zu erlassenden Einwanderungsgesetzes erfolgt.

## **5. Maßnahmen zur Beseitigung von Fluchtursachen**

Deutschland unterlässt fortan jedwede Außenpolitik, die in stabilen autokratischen Systemen zum Systemzusammenbruch oder zu Bürgerkriegen führt und dadurch Flüchtlingsströme auslöst. Es wirkt im Rahmen seiner Möglichkeiten auch auf ein entsprechendes Unterlassen seiner Verbündeten hin.

Deutschland fördert zudem eine Wirtschaftspolitik gegenüber Afrika, die dort einen Aufschwung regionaler Landwirtschaft sowie im Land vollzogener Wertschöpfung ermöglicht. Nur das wird – entlang einheimischer Wertschöpfungsketten – ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot für die wachsende Bevölkerung sicherstellen und die im afrikanischen Bevölkerungswachstum liegenden Migrationsursachen abschwächen.

## **6. Maßnahmen zur Sicherung des Fortbestehens des guten Willens in unserer Einwanderungsgesellschaft**

Deutschlands Eliten und die Zivilgesellschaft weichen nicht länger Debatten darüber aus, welche kulturellen Veränderungen unseres Landes mit dem Umbau unserer Bevölkerungsstruktur einhergehen sollen und welche anderen es zu unterbinden gilt. Zu solchen Debatten gehört auch eine umfassende und ehrliche Bestandsaufnahme, wie welche Gruppen von Migranten aus welchen Gründen in Deutschland leben und welchen Beitrag sie zum Fortbestehen unseres auf soziale Gerechtigkeit und Liberalität ausgehenden Gemeinwesens leisten.

Deutschlands Eliten und die Zivilgesellschaft führen eine ernsthafte Diskussion darüber, welche kulturellen Selbstverständlichkeiten – über die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hinaus – in Deutschland längerfristig gelten sollten. Das schließt eine Debatte über mit unserer liberalen Kultur verträgliche Ansprüche von Glaubensgemeinschaften ein.

Deutschlands Eliten und die Zivilgesellschaft führen eine offene Diskussion darüber, wie weit aus einem *deutschen Volk* eine *Bevölkerung Mitteleuropas auf deutschem Staatsgebiet* werden soll. Sie klären auch, welche Nachbarländer uns auf welchem Weg in die Zukunft Europas begleiten oder unterstützen wollen, und welche Folgerungen sich daraus für die Zukunft der EU – und Deutschlands als deren einflussreichstem Land – ergeben. An solchen Folgerungen richtet Deutschland dann auch seine Einwanderungs- und Europapolitik aus.

Deutschlands Eliten und die Zivilgesellschaft gründen auf Klärungen all dessen in redlicher Absicht eine möglichst über Jahrzehnte bestandsfähige Integrationskultur, die klare Erwartungen nicht nur an die einheimische, sondern auch an die zuwandernde Bevölkerung richtet und auf die wechselseitige Erfüllung dieser Erwartungen hinwirkt.

## V. Gute Nachrichten, schlechte Nachrichten

Es ist gut, dass Deutschland zahlreiche der aufgeführten Maßnahmen bereits erörtert, einige von ihnen auch bereits ins Werk gesetzt hat. Stets sollte man lieber kleine Schritte in die richtige Richtung befürworten, als deren Differenz zum eigentlich Nötigen zu betonen. Die Wirklichkeit wird solche Differenzen immer wieder fühlbar machen – und auf diese Weise ergänzende Schritte nahelegen.

Schlecht ist allerdings, dass die meisten jener Maßnahmen nicht aufgrund rationaler Überlegungen und weder rechtzeitig noch aus freien Stücken ergriffen wurden, sondern unter dem Druck zunächst gern verdrängter Tatsachen – sowie aus Angst der etablierten Parteien vor einem weiteren Ansehensverlust in der Wählerschaft und vor weiteren Wählerwanderungen an den Rand des politischen Spektrums.

Dass aber gerade das Aufkommen von Protestparteien politische Reformen voranbringt, beinhaltet auch eine gute Nachricht. Denn offensichtlich erweist sich unsere repräsentative Demokratie als funktionierend: Solange etablierte Parteien plausible Politik machen, bleibt das Parteiensystem stabil; lassen sie eine Repräsentationslücke aufkommen, so schließt diese eine neue Partei; und in der Regel korrigieren zuvor lernunwillige Parteien alsbald Fehler ihrer bisherigen Politik. Das zu beobachten, stimmt beim Blick in die Zukunft durchaus zuversichtlich. Allerdings wünschte man unserer Demokratie wesentlich geringere Transaktionskosten als jene, in die uns die politischen Eliten Deutschlands mit einer lange Zeit fehlerhaften Einwanderungs- und Integrationspolitik gestürzt haben.