

POLIS



POLITIK DER MIGRATION

Eine Fachtagung im Hessischen Landtag
zur Einwanderung
Geschichte – Analysen – Perspektiven



Eine Schriftenreihe der
Hessischen Landeszentrale
für politische Bildung



Politik der Migration

VORWORT

Die Haltung einwandernden Ausländern gegenüber schwankt in Deutschland zwischen Ängsten, Ressentiments und moralischem Rigorismus, zwischen "Das Boot ist voll" und "Macht die Grenzen für alle auf". Statt Emotionen und radikaler Prinzipien sind jedoch sachliche Informationen, nüchterne Bestandsaufnahme und weitsichtige Entscheidungen vonnöten. Die Politik der Bundesrepublik in den letzten zwei Jahrzehnten ist dagegen gekennzeichnet von Versäumnissen, noch nicht einmal die legislativen und institutionellen Voraussetzungen wurden geschaffen, um mit der wachsenden Zuwanderung umzugehen. Resultat sind eine verunsicherte Bevölkerung und überforderte Kommunen.

Die Fachtagung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung und des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten Frankfurt zur Ausländerpolitik am 22.10.92 im Hessischen Landtag richtete sich an Landes- und Kommunalpolitiker und alle, die mit den Folgen der Einwanderung zu tun haben. Der Blick in die Geschichte und über die Grenzen auf die Migrationspolitik der USA, von Großbritannien und Frankreich sollte Perspektiven klären, verschiedene Reaktionsmuster auf Zuwanderung präsentieren und konkrete Maßnahmen in anderen Ländern zur Diskussion stellen. Mit dem Vortrag von Manfred Bauer, Jugendkoordinator der Frankfurter Polizei, wollten wir auf die konkreten Probleme in den Kommunen: Ausländerkriminalität - Prävention und soziale Maßnahmen eingehen.

Die Beiträge der Tagung sind in diesem Heft gesammelt.

Die Lektüre vermittelt zweierlei: Migration ist ein globales Problem, das durch das wirtschaftliche Verhalten der 1. Welt gesteuert wird. Es ist nicht durch Bunkermentalität und Abschottung zu lösen. Im Gegenteil. Und: Migration war nie zum Nachteil der Einwandererländer, wenn rechtzeitig und weitsichtig politisch gehandelt wurde.

Mechtild M. Jansen und Elisabeth Kiderlen

AUSLÄNDERPOLITIK

Klaus J. Bade

Politik in der Einwanderungssituation: Migration - Integration - Minderheiten

Klaus J. Bade ist Professor für neue Geschichte und Leiter des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück.

Zu Beginn der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts ist Deutschland konfrontiert mit einer neuen Einwanderungssituation. Sie unterscheidet sich deutlich von den beiden vorausgegangenen großen Eingliederungsprozessen.

Der erste Eingliederungsprozeß umschloß in West- und Ostdeutschland die "Integration" von Vertriebenen und Flüchtlingen, die in SBZ und DDR "Umsiedler" genannt wurden. Im Westen waren viele von ihnen Mitte der 1950er Jahre noch Fremde, als dort mit der amtlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bereits die Vorgeschichte des zweiten Eingliederungsprozesses begann: der Weg von der "Gastarbeiterfrage" im Westdeutschland der 1960er und frühen 1970er Jahre zur sozialschizoiden Lage einer Einwandererminorität in einem blockierten Einwanderungsprozeß.

Die neue Einwanderungssituation

Die neue Einwanderungssituation ist tiefgestaffelter, komplexer und deshalb auch unübersichtlicher als die beiden vorausgegangenen Eingliederungsprozesse. Sie umschließt mittlerweile fünf Problemkreise, die sich zum Teil aggressiv überschneiden:

1. Zur rechtspolitisch "unbewältigten" Vergangenheit der letzten Jahrzehnte gehört im Westen das Paradoxon einer Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland, in der die meisten der aus der ehemaligen "Gastarbeiterbevölkerung" stammenden, schon drei Generationen umfassenden Familie heute leben - als ausländische Inländer zwischen frustrierten

Einwanderungsperspektiven, multikulturellen Ersatzvisionen und ethnosozialen Spannungslagen.

2. In den 1980er Jahren stark angewachsen ist im Westen die Zahl der Flüchtlinge aus Osteuropa und der Dritten "Welt": Asylbewerber, Asylberechtigte, de jure abgelehnte, aber aus humanitären, rechtlichen und politischen Gründen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgeschobene "De-facto-Flüchtlinge" und eine möglicherweise an der Millionengrenze liegende, in jeder Hinsicht schutzlose Bevölkerung von illegalen Zuwanderern.

3. Hinzu kamen im Westen in den späten 1980er Jahren der Massenandrang der Aussiedler aus Ost-, Ostmittel- und Südeuropa, deren Eingliederung nicht im rechtlichen, aber im soziokulturellen und mentalen Sinne vielfach die Dimension eines echten, durch Wertvorstellungen, Familien-, Gesellschaftsbild und oft auch Sprachbarrieren noch besonders komplizierten Einwanderungsprozesses erreicht. Daneben stehen schließlich zwei seit der Vereinigung im Oktober 1990 innerdeutsche Eingliederungsprobleme. Sie sind Ergebnis der Tatsache, daß sich in der Geschichte der Deutschen abermals nicht nur Menschen über Grenzen, sondern auch Grenzen über Menschen bewegten, mit Entfremdungserfahrungen in der neuen wie in der alten Welt.

4. Menschen über Grenzen: Es gibt abnehmend zwar, aber noch immer deutlich faßbar, die Identitätsprobleme jener, die Ende der 1980er Jahre zunächst noch als DDR-Flüchtlinge, dann als Übersiedler in großer Zahl aus dem maroden Osten in den vermeintlich goldenen Westen kamen und dort einen deutsch-deutschen Kulturschock erlitten - die Erfahrung, wie groß die Distanz nicht nur in der materiellen Kultur und in der Lebensform, sondern auch in den Mentalitäten zwischen West und Ost geworden war.

Wohnbevölkerung im vereinigten Deutschland 1990 - 2030 (bei Geburtenhäufigkeit von 1988, verlängerter Lebenserwartung und Wanderungssaldo Null).

5. Grenzen über Menschen: Seit der Vereinigung schließlich gibt es die Eingliederungsprobleme der Menschen in den fünf "neuen" Bundesländern. Es sind die Lebensfragen derer, die zwar "drüben" blieben, aber durch die einseitige Überformung von Wirtschaft, Gesellschaft und politischer Kultur ihrer Heimat im Zeichen der "Wende" Fremde im eigenen Land wurden. Die damit verbundenen Strapazen mindern allgemein die Bereitschaft zur Eingliederung anderer Fremder, mehren fremdenfeindliche Abwehrhaltungen und haben zu brutalen Exzessen geführt, die in Einzelfällen wie Proggromproben wirkten. Betroffen sind zum

einen seinerzeit von der DDR angeworbene ausländische Arbeitnehmer aus der "Dritten Welt, von denen es im Jahre der deutschen Vereinigung noch ca. 160 000 gab und deren Zahl dann stark abfiel durch Rückwanderung unter aggressivem Druck, aber auch durch Flucht aus dem Arbeitsvertrag im Osten ins Asylverfahren im Westen. Opfer der Aggression sind zum anderen gerade jene asylsuchenden Flüchtlinge, die im Sinne des Einigungsvertrages den "neuen" Bundesländern zugeteilt wurden. Von fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen betroffen sind aber auch deutsche Aussiedler, besonders dann, wenn sie Russisch oder Polnisch sprechen.

Die neue Einwanderungssituation hat neue Spannungen und "Hackordnungen" zwischen verschiedenen Gruppen von "Einheimischen" und "Fremden" geschaffen: Im

Westen stehen oft durch den Massenzustrom von Übersiedlern irritierte Bundesbürger-West ("Wessis") gegen zugewanderte Bundesbürger-Ost ("Ossis"), Übersiedler gegen deutschsprachige Aussiedler, deutschsprachige Aussiedler gegen fremdsprachige Aussiedler, Übersiedler und Aussiedler gemeinsam gegen "Ausländer" und besonders gegen asylsuchende Flüchtlinge aus der "Dritten Welt".

Das sind nur einige Spannungszonen der neuen Einwanderungssituation mit ihren "Fremdhierarchien" im Westen, innerhalb derer die "ethnische Klassenbildung" ("ethclass") besonders gefährlich ist. Solche Spannungsvorlagen können den bislang noch im sozialen Konsens vorstellbaren Weg von multiethnischer Koexistenz zu multikulturellen Lebensformen gefährden.

Diese Gefahr wird durch verschiedene Ost-West-Einflüsse noch verstärkt: Im mentalen

"Marschgepäck" von Übersiedlern, aber auch von Aussiedlern sind besondere, teils latent, teils offen fremdenfeindliche Abwehrhaltungen mit in den Westen gekommen. Sie finden neuen Boden in den auch dort umgehenden Vorstellungen von einer "kulturellen Homogenität" der Deutschen, deren Bevölkerung nicht "von blutsfremden Zuwanderer durchmischt und durchraßt (Edmund Stoiber) werden" dürfe. Ein anderer Ost- West-Einfluß ist die allgemeine Angst vor einer "Völkerwanderung" aus Osteuropa, deren vermeintlicher Vorbote, die Zuwanderung von Sinti und Roma aus Rumänien 1990, noch ein zusätzliches, althergebrachtes und nach wie vor hochexplosives Aggressionspotential entzündete: die "Zigeunerphobie". Hinzu kommt, daß in vielen Bereichen des zerfallenden "Ostblocks" nach dem Ende jahrzehntelanger totalitärer Disziplinierung radikale Unterströmungen zutage treten wie aggressiver, sich selbst als Befreiungsbewegung verstehender ethnischer Nationalismus, Rassismus und Antisemitismus. Die Konfrontation mit solchen gesellschaftlichen Eruptionen im europäischen Osten könnte zu offener Legitimierung oder doch Relativierung von auch in Deutschland selbst und insbesondere in seinen "neuen Bundesländern vorhandenen Aggressionspotentialen und Abwehrhaltungen führen.

All dem gegenüber geht es nicht mehr nur um wohlwollende Aufklärung oder gar um Warten auf Problemantrieb durch Zeitverzug, sondern um aktives Gegensteuern - nicht bloß durch warmherziges "soziales Engagement" von einzelnen und Gruppen, sondern auch durch übergreifende Konzeptionen in Recht und Politik. Der neuen Situation und ihren Problemen entsprechend müssen Begriffe wie "Einwanderung" und "Einwanderungsland" neu durchdacht werden. Es gilt, "Einwanderung" als langfristigen und umfassenden, mit ganzheitlichen Konzeptionen zu begleitenden Sozial- und Kulturprozeß verstehen zu lernen, also auch als gesellschaftliche Aufgabe ersten Ranges und nicht etwa nur als punktuellen Rechtsakt im Sinne der Einbürgerung. Nötig

ist ein neues Selbstverständnis der Republik, das den unübersehbaren gesellschaftlichen Fakten Rechnung trägt: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Einwanderungsland neuen Typs.

Das verlorene Jahrzehnt

Legislative und politische Antworten auf Einwanderungsfragen heißen nicht "Ausländerrecht" und "Ausländerpolitik" sondern "Einwanderungsgesetzgebung" und "Einwanderungspolitik". Aversionen dagegen haben ihren Grund oft in der einseitigen Orientierung am europäischen Massenexodus in die "klassischen" überseeischen Einwanderungsländer des 19. Jahrhunderts, in einer Gleichsetzung von "Einwanderungspolitik" mit bloßer Einwanderungsbeförderung oder gar in der Vorstellung, schon die schiere amtliche Beschäftigung mit dem mißliebigen Phänomen führe nur zur Verschärfung der damit verbundenen Probleme. Das erinnert an die prekäre, aller "Realpolitik" fernen Vorstellung Bismarcks, die angesichts einer in den 1880er Jahren jährlich nach Hunderttausenden zählenden Massenauswanderung immer wieder geforderte, aber bis zum Ende seiner Amtszeit verweigerte Auswanderungsgesetzgebung werde nur dazu beitragen, die mißliebige Massenauswanderung noch zu fördern und damit die "Leutenot" in der ostelbischen Landwirtschaft zu mehren. Ergebnis war eine absurde historische Verspätung.

Das erste "Reichsauswanderungsgesetz" kam erst 1887, als die säkulare Massenauswanderung schon der Vergangenheit angehörte. Damals freilich ging es "nur" darum, daß Millionen von Auswanderern auf dem Weg in die Fremde ohne zureichenden Gesetzesschutz blieben. Das war mitunter folgenreich für sie, nicht aber für das Auswanderungsland selbst. Heute schlägt die historische Verspätung direkt zurück: Die Einwanderer sind schon lange da, andere drängen nach, und das sperrige Einwanderungsland wider Willen gerät unter Druck der Folgen eigener Versäumnisse. Ein Einwanderungsland im Sinne "klassischer" Einwanderungsländer des 19.

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Jahrhunderts kann die Bundesrepublik ohnehin weder sein noch werden. Auch die neue Einwanderungssituation ist, trotz mancher Verwandtschaften und Parallelen in wesentlichen Problemfeldern, nicht zu verwechseln mit "klassischen" Einwanderungssituationen in den überseeischen Neuen Welten des 19. Jahrhunderts: Sie verstanden sich nicht nur a priori als Einwanderungsländer. Ihre Gesellschaften wurden durch den Einwanderungsprozeß selbst auch noch mehr oder minder deutlich mitgeprägt, obgleich in dieser Hinsicht Historiographie und kollektives Selbstverständnis reich waren an identitätsstiftenden Legendenbildungen - gerade im Land der vermeintlich "unbegrenzten Möglichkeiten": Beim "amerikanischen Traum" vom zumindest intergenerativen Weg zum Glück war nur das Träumen unbegrenzt, die Verwirklichung des Traums aber ethnosozial um so begrenzter. Am vorläufigen Ende des amerikanischen Wegs steht, trotz "Ethno-Pop" und freundlicher Zigarettenreklame ("come together"), weniger eine aus dem oft überschätzten "Schmelztiegel" hervorgegangene neue Einheit als eine teils "ethnoplurale" teils "multikulturelle" Gemengelage mit ethnosozialen Spannungen. Heute ist der Anpassungsdruck im Einwanderungsprozeß sicher höher. Durch die Infragestellung einseitiger Anpassungsforderungen und die zunehmende Verbreitung multikultureller Lebensformen sind aber auch Freiräume entstanden für offenere Formen gesellschaftlicher Begegnung in der Einwanderungssituation. Von einer falschen Alternative ginge dabei die Frage aus, ob multikulturelle Lebensformen Durchgangsstadien im Einwanderungsprozeß seien, oder umgekehrt Einwanderungssituationen Etappen auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft: Jenseits engerer, vom Rechtsakt der Einbürgerung ausgehender Vorstellungen ist Einwanderung ein in der Regel intergenerativer Sozial- und Kulturprozeß; daher auch die Rede von der "ersten" oder "zweiten (Einwanderer-)Generation". Eine multikulturelle Perspektive würde in diesem Zusammenhang stärker darauf abstellen,

Einwanderung als einen Prozeß auf Gegenseitigkeit zwischen Aufnahmegesellschaft und Einwanderern zu betrachten und zu gestalten. Multikulturalismus kann, als Leitmotiv sozialen Handelns und nicht als sozialromantische Ersatzreligion verstanden, den Einwanderungsprozeß entkrampfen, aber nicht ersetzen - nicht einmal, wie das kanadische Beispiel zeigt, im Range eines Verfassungsauftrages.

Letztlich wäre selbst eine multikulturelle Gesellschaft, gerade zum Schutz ihrer Lebensformen, auf Einwanderer bzw. Einwanderungsgesetzgebung und -politik verwiesen.

Um so wichtiger wäre es, wenn es in der Diskussion um Gestaltungskonzepte für die anstehenden und absehbaren gesellschaftlichen Probleme nicht zur Konfrontation von jeweils einseitig an Einwanderungsvorstellungen oder am Multikulturalismus orientierten Perspektiven käme, deren Vertreter sich gegenseitig reaktionärer ethnisch-nationalistischer Assimilationstheoreme bzw. utopistisch-ethnoromantischer Sozialillusion verdächtigen. Nötig ist eine kreative Verschränkung beider Gestaltungsperspektiven. Die gesellschaftlich gefährlichsten Probleme und Spannungen liegen ohnehin weniger im ethnokulturellen als im ethnosozialen Bereich, bei jener "ethnischen Klassenbildung" nämlich, hinter der sozialökonomische Verteilungsprobleme stehen.

Hinzu kommt, daß es in diesem Zusammenhang nicht mehr nur um nationale, sondern um europäische Lösungsmodelle geht. Herkömmliche nationalstaatliche Strukturen werden zunehmend von oben durch supranationale Formen und von unten durch Regionalisierung aufgebrochen, bis hin zu der Vision von einer Art "multikulturellem Europa der Regionen". Ob es angesichts ethnischnationalistischer Spannungen im Osten und Südosten Europas einerseits und der Wirtschafts- und Gesellschaftskrise im deutschen Osten andererseits einen europäischen und deutschen Weg von ethnopluralistischer Toleranz zu aktivem Multikulturalismus geben kann, muß die

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Zukunft zeigen. Diese Zukunft aber hat in Gestalt der neuen Einwanderungssituation längst begonnen, während die zu ihrer Gestaltung notwendigen legislativen, institutionellen und politischen Instrumentarien noch fehlen oder aber auf Problemfragen der Vergangenheit zielen.

Der mittlerweile schon geschichtsnotorische Mangel an ganzheitlichen Gestaltungskonzepten und der daraus resultierende Mangel an Perspektive und Transparenz haben beigetragen zu Desorientierung, Irritation und zu auf der Frustrations-Aggressions-Spirale wachsenden fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen. Das war schon Anfang der 1980er Jahre absehbar und wurde von den verschiedensten wissenschaftlichen Sachkennern ebenso öffentlich angesprochen wie von Praktikern der Ausländerarbeit, Vertretern der Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden. Drängenden, seit Jahren aufgestauten gesellschaftlichen Erklärungsbedarf unbefriedigt zu lassen, ist eine politische Einladung an radikale Vereinfacher und eine Herausforderung zum Protest, gerade bei jüngeren Menschen.

Im Kontext solcher Bestandsaufnahmen, Analysen und prospektiven Überlegungen ist seinerzeit auch immer wieder nachdrücklich vor den Folgen defensiver Erkenntnisverweigerung, fahrlässigen Zuwartens und auch davor gewarnt worden, daß am Ende zumindest in ihren Dimensionen vermeidbare ethnosoziale Probleme stehen könnten. Sie treten in den seinerzeit bereits in den Grundzügen absehbaren Formen längst schon so deutlich hervor, daß es inzwischen weniger um Konfliktvermeidung als um Schadensbegrenzung geht. Das ist zwar nicht nur, aber doch ganz wesentlich auch ein Ergebnis politischer Verdrängungen und Versäumnisse. Sie werden ex post gern mit dem Hinweis legitimiert, all das habe man "damals" doch gar nicht wissen können. Man konnte, aber wollte nicht. Es wird noch lange hinreichend Anlaß geben, sich an die Versäumnisse von "damals" und, wenn sich nicht vieles rasch und grundlegend ändert, auch noch an die von heute zu erinnern. Diejenigen aber, die in politischer Handlungsverantwortung standen und stehen,

werden dann vielleicht schon ihre Pensionen verzehren und in ermüdendem Gleichklang immer noch an "damals" angeblich mangelnde politische Handlungsspielräume erinnern, vor allem aber daran, daß, rückblickend betrachtet "damals" vielleicht manches nötig, aber doch gar nicht begründbar und möglich gewesen sei - weil man das, was man angeblich hätte wissen müssen, doch gar nicht wissen konnte . . .

Anfang der 1990er Jahre blickt man deshalb zurück auf ein in der Gestaltung der Problembereiche von Migration, Integration und Minderheiten in vieler Hinsicht verlorenes Jahrzehnt. An seinem Ende standen 1989/90 lediglich Diskussion und Verabschiedung der über Legislaturperioden hinweg folgenlos angekündigten Reform des Ausländerrechts. Sie hat Klärungen gebracht, schwer kalkulierbare Ermessensspielräume begrenzt, aber auch neue Barrieren errichtet und viele anstehende Fragen nicht aufgegriffen. Das war Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und den Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Gemeinden Anlaß zu dem kritischen Urteil, daß die Reform des Ausländerrechts weder situationsgerecht noch langfristig integrationsfördernd sei. Auf Einwanderungsfragen kann sie schon deswegen nicht antworten, weil Ausländerrecht und Ausländerpolitik keinen Ersatz bieten für die bereits Anfang der 1980er Jahre geforderte und Anfang der 1990er Jahre nach wie vor fehlende Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik. Das ist das Ergebnis amtlicher Versuche, eine gesellschaftliche Wirklichkeit zu "dementieren" ("Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!") und mit der amtlichen Tabuisierung des Reizwortes "Einwanderung" auch das Problem selbst zu bannen. Seine Bewältigung unter Hinweis auf eine europäische Lösung weiter zu vertagen, scheint die neueste Form der Verdrängung zu sein. Dieses Land hätte zumindest legislativ und institutionell besser gerüstet sein können, als 1990 in der Konfrontation mit dem Schreckbild "Völkerwanderung" in der öffentlichen Diskussion die Panikschaukel

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

von Angst und Ratlosigkeit in Bewegung geriet.

Wanderungsbewegungen sind gesellschaftliche Antworten auf das Zusammenwirken der verschiedensten materiellen und immateriellen Faktoren in Ausgangs- und Zielräumen. Ohne deren Kenntnis sind sie nicht zureichend zu verstehen und zu erklären. Deshalb sind zwar Strukturrends in schon laufenden Bewegungen absehbar, künftige Bewegungsabläufe selbst aber kaum: Ende der 1970er' Anfang der 1980er Jahre konnte, wer wollte, den Wandel von der ehemaligen "Gastarbeiterbevölkerung" zur Einwanderungsminorität in der Bundesrepublik erkennen, daraus und aus den Trendlinien der natürlichen Bevölkerungsentwicklung Perspektiven und konkrete Gestaltungsaufgaben ableiten. Nicht absehbar hingegen waren die für das Wanderungsgeschehen entscheidenden äußeren Szenarienwechsel der späten 1980er Jahren. Das gilt für das Ende des kalten Krieges, die Öffnung der Ost-West-Grenzen und für Krise und Verfall des real existierenden Sozialismus als Regierungs- und Wirtschaftsform ebenso wie für die deutsche Vereinigung. Um so wichtiger wäre es, nun diese neuerliche "historische" Chance nicht abermals zu verpassen und aus den Versäumnissen der Vergangenheit zu lernen.

Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik

Nötig als Grundlage für die Gestaltung ist ein ganzheitliches, gesellschaftlich fundiertes, auf klare Rechtsgrundlagen gestütztes und alle Politikbereiche umfassendes Gesamtkonzept einer Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Es muß die gesamte Bandbreite erfassen - von befristeten Arbeitswanderungen und Daueraufenthalten ohne Einbürgerung über definitive Einwanderungen bis hin zum großen und fließenden Grenzbereich jener multikausalen Fluchtwanderungen, denen ein in seiner Interpretation auf politische Verfolgung im engsten Sinne beschränktes Asylrecht allein schon lange nicht mehr gewachsen ist.

Ein solches Gesamtkonzept muß mithin beide Seiten der Medaille im Blick behalten: das vielgestaltige grenzüberschreitende Wanderungsgeschehen mit seinen Bestimmungsfaktoren und Entwicklungsbedingungen ebenso wie die inzwischen schon sehr tiefgestaffelte Einwanderungssituation, die ständig in Bewegung ist. In der Einwanderungssituation selbst geht es darum, durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen, gegebenenfalls auch durch Antidiskriminierungsmaßnahmen, dazu beizutragen, daß ethnische und kulturelle Minderheiten de jure et de facto gleichgestellt werden und einzelne Gruppen im ethnosozialen Spannungsfeld nicht gegeneinander driften oder gar gegeneinander ausgespielt werden.

Ein solches Konzept darf in Entwicklung und Umsetzung nicht rechtstechnischer Gestaltung allein überlassen werden. Es muß in seinen Perspektiven und Dimensionen in Abstimmung mit den gesellschaftlichen Kräften und in Auseinandersetzung mit vorliegenden, oft noch ungenutzten Forschungsergebnissen der verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen entwickelt werden. Im Innern notwendig ist eine umfassende und weitsichtige Einwanderer- und Minderheitenpolitik, nach außen hin eine nicht minder weit vorausdenkende und vorausplanende, d. h. nicht nur passiv verwaltende, sondern aktiv gestaltende Einwanderungspolitik. Der unnötige Streit um "Einwanderer"- oder "Einwanderungspolitik" entstand durch eine falsche Alternative. Beides ist nötig: Einwandererpolitik für diejenigen, die schon da sind und auf Verständnis angewiesene Minderheiten gegen eine oft wenig verständnisbereite Mehrheit Hilfestellung bzw. Schutz brauchen im Einwanderungsprozeß; Einwanderungspolitik als vorausplanende und begleitende Gesamtsteuerung für, gegebenenfalls aber auch gegen neue Zuwanderungen von außen. Bei anhaltendem Zuwanderungsdruck muß es auch Einwanderungsquoten geben und in größerem Umfang möglichst international abgestimmte kollektive Kontingentregelungen für Flüchtlinge jenseits des verfassungsrechtlich garantierten

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

individuellen Anspruchs politisch Verfolgter auf Asyl.

Durch eine zumindest in der Zielorientierung so umfassend und ganzheitlich konzipierten Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik träten an die Stelle des Versteckspiels mit der Wirklichkeit und der inhumanen Improvisation in schwankenden Ermessensspielräumen Transparenz, Berechenbarkeit und klare Perspektiven für alle Beteiligten auf beiden Seiten. Nötig ist ferner für alle Bereiche eine differenzierte, gestufte und in den Übergangszonen flexible Integrationskonzeption, die ein institutionelles Netzwerk bieten sollte mit Orientierungs- und Hilfsangeboten für die verschiedensten Problembereiche und Übergangsstufen der Einwanderungssituation. Wenn Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik von einer ganzheitlichen Konzeption aus gestaltet werden sollen, muß dem auch in den Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen entsprochen werden. Strukturprobleme liegen heute auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene in Zuständigkeitslücken und Kompetenzüberschneidungen, in Ressortabgrenzung und Ressortkonkurrenz im Blick auf die vielen Besonderheiten, aber auch Gemeinsamkeiten in den Problemen zugewanderter Gruppen. In die Gestaltungsbereiche überspringende und dort geradewegs kontraproduktiv wirkende Probleme resultieren zum Teil aus konkurrierenden Konzepten und Strategien verschiedener Provenienz.

Erinnert sei hier nur an die jahrelange ausländerrechtliche und ausländerpolitische Frontstellung bei wechselseitiger Infragestellung der Sachkompetenz zwischen dem dem Bundesarbeitsministerium organisatorisch zugeordneten "Ausländerbeauftragten" Liselotte Funcke (FDP) und dem früheren Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU), in dessen Ressort wiederum der "Aussiedlerbeauftragte" Horst Waffenschmidt (CSU) um Sympathie für die ihm Anvertrauten ausgerechnet mit der rechtlich sicher zutreffenden, aber politisch gefährlichen Spaltformel warb: "Aussiedler sind keine Ausländer!"

Insgesamt gibt es dabei Handlungsbedarf auf

allen Ebenen - von der Bundes- über die Landes- bis hin zur kommunalen Ebene. In der Sache reichen die vielfältigen, hier auch nicht ansatzweise zu erfassenden Gestaltungsaufgaben von Politik und Verwaltung bis hin zu Forschung und Ausbildung. Drei Beispiele aus diesen Bereichen:

Beispiel 1: Im Bereich von Politik und Verwaltung nötig ist auf Bundesebene ein für alle zugewanderten Minderheiten zuständiges, ressortübergreifendes Bundesamt für Migration und Integration mit Konzeptionsaufgaben und Koordinierungsfunktionen in interministeriellen Bereichen, zwischen Bundes- und Landesebene, nationaler und supranationaler Ebene sowie mit Ombudsman-Funktionen. Es sollte kein allzuständiger bürokratischer Wasserkopf werden, aber Gewicht genug haben, um Gesamtkonzeptionen mit Bundeswirkung zu entwerfen, praxisorientiert fortzuschreiben, auf ihre Umsetzung zu achten, Zuständigkeitslücken aufzuspüren, zu überbrücken und lähmender Ressortkonkurrenz im behördlichen Kompetenzgerangel zu wehren. Mit interministeriellen Kommissionen allein ist das auf Dauer nicht zu machen. Etatismus ist nicht angesagt, aber doch ein Mindestmaß an übergreifender Struktur, das der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Problemfelds entspricht.

Es gab in der ersten Republik, schon einmal einen - glücklosen - Versuch zu einer solchen Institution, der eher geeignet ist, im historischen Rückblick aus Fehlern zu lernen: Es war das vergessene "Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung (Reichsauswanderungsamt)", das in der Weimarer Republik 1919-1924 existierte. Trotz seines umfassenden Titels beschäftigte es sich, zeitbedingt, vorwiegend mit Auswanderungsfragen. Als Behörde blieb es, zwischen Außen- und Innenressort vergrätscht, eine strukturelle Fehlgeburt mit großem Apparat, geringer Kompetenz und Effizienz. Es war deshalb auch nachgerade prädestiniert für eine Opferrolle in der Haushaltsmisere seiner Zeit: 1924 wurde es vom Sparkommissar zusammengestrichen zu einer dem beehrlichen Innenministerium

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

unterstellten "Reichsstelle für das Auswanderungswesen", die als solche bis 1944 bestand. Ihre Nachfolgeinstitution, die "Bundesstelle für das Auswanderungswesen" von 1950 und das "Bundesamt für Auswanderung" von 1952 wurden zu behördlichen Stationen auf dem Weg zum heutigen Bundesverwaltungsamt (1959).

Neben dem Amt für Migration und Integration auf Bundesebene erforderlich ist die auch im letzten Bericht der im Juli 1991 aus Protest gegen die Unzulänglichkeiten der Migrations- und Integrationspolitik zurückgetretene Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Liselotte Funcke, geforderte Ständige Kommission für Migration und Integration: Dem Bundesamt für Migration und Integration zugeordnet, sollte sie als Beratungsinstitution die unterschiedlichen Sichtweisen, Wahrnehmungsformen und Erfahrungsdimensionen der relevanten gesellschaftlichen Gruppen einschließlich der zugewanderten Minderheiten einbringen und das konzeptionelle Bemühen um ein möglichst einvernehmliches Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit auf breiten gesellschaftlichen Konsens zu gründen.

Auf Landesebene nötig sind in allen Bundesländern nicht mehr nur "Ausländerbeauftragte" sondern Beauftragte für zugewanderte Minderheiten mit Staatssekretärsrang, zureichender Ausstattung und Kompetenz. Auf kommunaler Ebene fehlt ein im Umfang noch deutlich über das bestehende Beratungssystem der Wohlfahrtsverbände hinausgehendes Netz von Einwanderungsstellen zur Begleitung im Einwanderungsprozeß. All das bedarf sorgsamer Abstimmung und einer flexiblen Praxis, damit nicht eine Sonderbürokratie entsteht, die durch kontraproduktives Verwaltungshandeln segregativ statt integrativ wirkt.

Hier kann heute nicht mehr nur von überseeischen Einwanderungsländern gelernt werden, sondern inzwischen auch schon von anderen europäischen Staaten, in denen das entsprechende Institutionsgefüge in einiger Hinsicht deutlich weiter entwickelt ist. Das gilt vom "Nationalen Rat für die

Einwandererbevolkerung" dem "Interministeriellen Integrationskomitee" und dem "Hohen Rat für die Integration" in Frankreich über die "Kommission für rassische Gleichheit" in England und die "Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme" in der Schweiz bis zu dem von zwei Ministern geleiteten "Arbeits- und Migrationsministerium", dem "Staatlichen Migrationsamt" und dem "Ombudsman gegen ethnische Diskriminierung" in Schweden.

Beispiel 2: Im Bereich der Forschung geht es um die Intensivierung und damit auch um eine gezielte Schwerpunktförderung von Migrations-, Integrationsforschung und interkultureller Studien im interdisziplinären Verbund. Nicht kurzlebige Einzelprojekte sollten dabei im Vordergrund stehen, sondern langfristige Forschungsprogramme und interdisziplinäre Forschungsinstitute, wie es sie in den meisten Ländern gibt, die mit vergleichbaren Problemen von Migration, Akkulturation und Ethnizität konfrontiert sind: von Belgien (z.B. "Groupe d'Etude des Migrations et des Relations Interethniques", Leuven) und Schweden (z.B. "Centre for Multiethnic Research" Uppsala) bis in die Vereinigten Staaten (z.B. "Center for Migration Studies", New York) und nach Australien (z.B. "Center for Multicultural Studies", Wollongong).

Als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik hinzutreten sollte ein außeruniversitäres, mit den einschlägigen Fachwissenschaften und interdisziplinären Forschungsinstituten kooperierendes Bundesinstitut für Migrations- und Integrationsforschung. In seiner Grundkonzeption in einiger Hinsicht zum Beispiel dem Wiesbadener Bundesamt für Bevölkerungsforschung oder dem anders konzipierten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar, könnte es dem Bundesamt für Migration und Integration angegliedert werden. Die Aufgaben eines solchen Instituts würden z. B. aktuelle Bestandsaufnahmen, deren kontinuierliche Fortschreibung, vergleichende Problemanalysen und prospektive Modell-

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

rechnungen ebenso einschließen wie die fehlende Verbindung von "historischen" Erfahrungen und aktuellen Problemen. Das gilt etwa für die oft gestellte Frage, was aus der "Verwaltung" früherer für heutige Einwanderungsprobleme "gelernt" werden kann, z.B. aus der Flüchtlingsintegration des Nachkriegsjahrzehnts für die Aus-siedlerintegration heute.

Es gilt aber auch für die dem Migrationshistoriker vom Aktenstudium her vertraute Erkenntnis, daß sich gerade auf diesem, in der deutschen Politik- und Verwaltungsgeschichte sehr wechselvollen Problemfeld nach einiger Zeit immer wieder eine neue Generation von Beamten um Einsichten und Erfahrungen im Verwaltungshandeln müht, die eine frühere Generation zum Teil schon hatte. Insgesamt geht es darum, Erkennbares rechtzeitig erkennbar zu machen und so beizutragen, in der Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik die Ära der Überraschungen und reaktiven Improvisationen zu überwinden zugunsten von aktiver Planung auf im Rahmen des Möglichen gesicherten Grundlagen.

Beispiel 3: Für die vielfältigen Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Verantwortungsrang - von der übergreifenden Planung und Problemsteuerung bis zur begleitenden Beratung und Betreuung im Alltag der Einwanderungssituation - fehlt es an Fachpersonal und Ausbildungskapazitäten: Dabei geht es in Universitäten und Fachhochschulen um interdisziplinäre Erweiterungs- und Aufbaustudiengänge, um komplette Studiengänge in Zusammenarbeit mit besonderen praxisorientierten Ausbildungssituationen und um die berufsbegleitende Fortbildung. Entscheidend ist dabei die problemorientierte, fächerübergreifende Kooperation im Ausbildungsangebot. Teildisziplinen wie Ausländerpädagogik oder Zweisprachendidaktik sind wichtig, aber unzureichend. Es genügt auch nicht, Jurist zu sein und sich in den Rest einzuarbeiten. Sozialpädagogen, in den Krisen des Alltags als Mädchen für alles ohnehin schon vielfach überfordert, dürfen nicht ohne Zusatzausbildung alleingelassen werden mit dem

Krisenmanagement der Einwanderungssituation. "Learning by doing" ist kein Ausbildungsersatz.

All dies sind nur einige Beispiele und Vorschläge für Gestaltungsaufgaben auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Sie müssen verschränkt werden mit Konzepten einer europäischen Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik sowie mit dem großen Bereich einer europäischen Flüchtlingspolitik. Von dieser supranationalen Ebene aus muß im internationalen und globalen Zusammenhang ein gemeinsamer Beitrag erbracht werden zu jener entwicklungsorientierten Migrationspolitik bzw. migrationsorientierten Entwicklungspolitik, die ohne internationalen "Lastenausgleich" nicht mehr denkbar ist.

Europäische Konzepte aber sollten nicht nur von oben nach unten, also von der supranationalen über die nationale herab bis zur kommunalen Ebene strukturiert werden, sondern gewissermaßen auch "quer" zu diesen Strukturen - denn die zu erwartenden ethnosozialen und regionalen Probleme innerhalb eines zusammenwachsenden Europa liegen selbst quer zu diesen Strukturhierarchien. Ohne die Bereitschaft, auf nationaler Ebene umzudenken, wird sich freilich auch auf euro-internationaler Ebene vieles gar nicht, anderes wenig und alles insgesamt zu spät bewegen.

"Auf Europa warten" war und ist hier ebenso bedenklich wie das Bestreben, an Europa vorbei noch vorab durch bi- bzw. multinationale Absprachen Tabuzonen für die anstehende europäische Gestaltung zu errichten.

Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik als langfristige Gestaltungsaufgabe aber setzt, zumindest in den Grundzügen, einen gesellschaftlichen Fundamentalkonsens voraus über die Gestaltung der eigenen Zukunft. Für langfristige Planungen grundlegende Daten, aus Modellrechnungen abgeleitete Strukturtrends und alternative Szenarien liegen vor bis zum Jahr 2030. Was fehlt ist die darauf gestützte politische und gesellschaftliche Generaldebatte zum Thema Zukunft, bei der freilich nicht in Legislaturperioden, sondern in Generationen zu denken

ist.

AUSLÄNDERPOLITIK

Manfred Bauer

Ausländerkriminalität - Prävention und soziale Maßnahmen am Modell einer Stadt

Manfred Bauer ist Jugendkoordinator der Frankfurter Polizei

Sie erwarten von mir bestimmt eine Bestandsaufnahme aus polizeilicher Sicht. Zu unseren Vorstellungen einer Bestandsaufnahme gehört mit Sicherheit auch eine Statistik. Aber unsere Tatverdächtigenstatistik ist zuweilen in der Tat eine verdächtige Statistik, denn sie ist vielfältig interpretierbar.

Zum einen sind, wenn ich von den typischen Ausländerdelikten rede, die typisch deutschen Delikte u.U. schwerer verifizierbar. Es gibt die reinen Ausländerdelikte, die nur von Ausländern begangen werden können. Es gibt eine hohe Kriminalitätsrate bei Illegalen, die nicht auf die ausländische Wohnbevölkerung gerechnet werden kann. Dazu gibt es die Touristen, die Besatzungsmächte, die auch nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gehören.

Jugendliche und junge Erwachsene begehen generell mehr Delikte als Ältere: 25% der Bevölkerung von Frankfurt/M sind Ausländer, aber 40% aller Kinder, Heranwachsenden und Jugendlichen sind Ausländer. Sichtbar gewordene Kriminalität (Gewalt- und Eigentumsdelikte) sind generell unterschichtsspezifisch. Und wer stellt die Unterschicht? Ausländer. Deswegen gebe ich Zahlen eigentlich nur mit Vorbehalt weiter, sie helfen nicht weiter. Ich möchte lieber die Bestandsaufnahme auf das, was nicht aus den Zahlen heraus zu lesen ist, beziehen.

Trotz des hohen Prozentsatzes von Ausländern begangener Kriminalität gibt es eine Tendenz, die aus Zahlen nicht ablesbar ist. Es gibt eine Tendenz zu mehr Aggressivität. Es gibt eine Aggressivität von

Deutschen gegenüber Ausländern. Es gibt eine große Aggressivität von Ausländern gegenüber Deutschen (z.B. den Bomberjackenklaue). Und es gibt eine mindestens genau so große Aggressivität von Ausländern gegenüber Ausländern, weil die einen Ausländer sich für die Besseren halten, deren Ruf jetzt durch die anderen Ausländer geschädigt wird (z.B. Griechen gegen Türken).

Es gibt also eine diffizile, sehr vielschichtige Lage, an die wir nüchtern herangehen müssen bei der gemeinsamen Suche nach Lösungen. Wir müssen davon wegkommen, daß immer die anderen die Bösen sind. Die anderen waren bei uns durchgängig die Juden, die Aussiedler, die Ausländer und die Asylanten, und so einfach dürfte die Lösung doch nicht sein.

Nach der Polizei- haben wir durchaus verschiedene Kategorien von Tätern. Und verschiedene Kategorien von Tätern erfordern auch differenzierte, abgestimmte, adäquate Maßnahmen. Zum einen haben wir die Täter mit einem örtlichen Bezug, das heißt also Leute, die hier geboren sind oder als Kinder hierher gekommen sind, in der zweiten oder dritten Generation hier leben. Ich möchte jetzt nicht dem Strafverzicht oder dem Verhättseln das Wort reden, durchaus müssen die Grenzen aufgezeigt werden und die Grenzen auch eingehalten werden. Aber gleichzeitig müssen wir die Ursachen beleuchten: Was führt zu Kriminalität? Und wir müssen entsprechende präventive Maßnahmen ergreifen können, um die Faktoren, die zur Kriminalität führen, zu eliminieren. Hier müssen wir ansetzen im Elternhaus, bei der Schulbildung, Ausbildungssituation, individuellen Förderung; traditionell für Ausländer verschlossene Berufe müssen erschlossen werden - den Schuh muß sich die Polizei wohl auch anziehen, verschiedene Modelle werden z. Zt. diskutiert - die Wohnsituation, das Umfeld und die Jugendpolitik. Es muß eine Lebensperspektive geschaffen werden für die, die hier sind und die nicht wegdiskutiert werden können. Ich denke dabei an die Probleme der Staatsangehörigkeit, der Aufstiegschancen

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

und an das, was in deutschen und ausländischen Köpfen vorgeht. Z.B. wurde einem Jugendlichen, der seit dem 2. Lebensjahr hier ist, erklärt: Wenn du nicht aufhörst zu klauen, wirst du ausgewiesen. Das ist zwar de jure möglich, nicht aber de facto. Solche Aussagen verstärken die Unsicherheit und verfestigen die Ressentiments.

Auf der anderen Seite aber haben wir das komplexe Problem der reisenden Täter, der Illegalen, der Delinquenztouristen. Hier muß die Repression Raum greifen, das heißt Ermittlung, Strafe oder auch Strafverzicht mit sofortiger Abschiebung und, sofern es sich um Asylanten handelt, möglicherweise auch das Vorziehen des Asylverfahrens.

Klar wird also: Es gibt zwei verschiedene Dimensionen, die unter dem generellen Terminus Ausländerkriminalität abgehandelt werden. Wobei man dem Einen oder Anderen auf die eine oder andere Weise Unrecht tut. Zu einer Bestandsaufnahme gehört eine Auswertung aller Informationsquellen. Diese Informationsquellen sind natürlich die polizeiliche Kriminalstatistik, die allerdings in einigen Bereichen andere Vorzeichen aufweisen müßte, um auch entsprechend ergiebiger zu sein. Ich habe vorhin das Problem angesprochen, daß die Kriminalität, die durch Ausländer begangen wird, in unserer Statistik nicht auf die Wohnbevölkerung umgerechnet werden darf. Informationsquellen sind auch die Schulen, die Schulämter, die Jugendpflege, die Justiz, die Jugendgerichtshilfe, die Ausländerbehörde oder das Amt für Multikulturelle Angelegenheiten. Alle Informationen zusammengenommen wäre es möglich ein Mosaik zu erstellen, ein gültiges Bild zu entwerfen: Was bedeutet Ausländerkriminalität? In welchen Dimensionen spielt sich das ab? Die Reaktionen darauf, ob präventive oder repressive Maßnahmen, müßten ebenfalls genau so vielschichtig und interdisziplinär erfolgen.

Auf der Seite der Prävention denke ich an das Modell einer interdisziplinären Prävention, das zuweilen als kriminalpräventiver Rat bezeichnet wird. Und auch bei der Repression müssen Polizei und Justiz, Ausländerbehörde, Zoll- und Ordnungsamt Hand in Hand

arbeiten. Es gibt erste Beispiele dafür in Frankfurt. Wir haben den Arbeitskreis "Sicherheit in der Stadt", in dem in der Tat die Behördenspitzen von allen beteiligten Behörden sich zusammengefunden haben und dort aktuelle Sicherheitsprobleme diskutieren. Aber auch auf der kleinen, der dezentralen örtlichen Ebene, der Stadtteilebene gibt es zuweilen schon solche Hand-in-Hand-Gremien, die gefördert werden müssen, denn die Probleme entstehen möglicherweise in einem überschaubaren Rahmen in einem Stadtteil und können da noch behandelt werden, bevor sie eine größere Dimension annehmen oder dann aus der Stadt ausbrechen.

Dieses Ziel ist nur erreichbar zum einen durch eine Arbeit nach innen. Das heißt, hier muß transparent gemacht werden, welche Probleme uns allen ins Haus stehen. Es muß ein Bewußtsein geschaffen werden bei all denen, die mit diesen interdisziplinären Ansatz befaßt sind, daß viele an ein und demselben Problem arbeiten.

- Gemeinsame Besprechungen, gemeinsame Aus- und Fortbildung, gemeinsame Seminare erhöhen den Einblick in die Probleme und Leistungsfähigkeit der Partner, die mit an diesem Problem arbeiten, es eröffnet Perspektiven der Zusammenarbeit, verdrängt Vorurteile und schafft Akzeptanz. Ich darf auf das bekannte Beispiel Polizei und Sozialarbeit hinweisen. Da, wo man sich auf örtlicher Ebene zu einer Zusammenarbeit gefunden hat, funktioniert es prima und da, wo man nicht zusammenarbeitet, da kann man sich ruhig in die alten Gräben zurückziehen.

Auf der anderen Seite aber ist so ein Ziel nur erreichbar durch eine gewisse Arbeit, die sich auch nach außen richtet. Das heißt, die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme müssen der Bevölkerung gegenüber transparent gemacht werden. Die daraus resultierenden Maßnahmen – ob Prävention oder Repression – müssen ebenfalls transparent gemacht werden. Wenn Fehler gemacht worden sind, muß man dazu stehen. Denn ich denke, eine solche Politik verschafft Akzeptanz in der Bevölkerung, verschafft Vertrauen in die Verwaltung und ermöglicht es auch, daß das,

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

was umgesetzt wird, verstanden und für richtig gehalten wird.

In dem Zusammenhang möchte ich darum bitten, daß keine persönliche oder parteipolitische Erwägungen in die Diskussion eingebracht werden sollen. Ausländer-, Asyl-, Jugenddelinquenz sollte in der allgemein gebräuchlichen Form auf keinen Fall zum Wahlkampfthema gemacht werden, womöglich unter Benutzung von stark interpretationsfähigen Statistiken. Man muß daran denken, ausländerfeindliche Aktionen genießen oftmals stillschweigende Sympathien. Da verbieten sich dem politisch Verantwortlichen diese sträflichen - ich wollte nicht sagen strafbaren - Vereinfachungen. Schließlich geht es um die Sicherheit in der Kommune, es geht um die Bürger in der Kommune und mit Bürger meine ich alle, da meine ich eben auch die 25% Nichtdeutschen, die in Frankfurt wohnen, die in der Mehrheit friedlich sind, die in der Mehrheit ihrer Arbeit nachgehen und die in der Mehrheit mit dieser Kriminalstatistik nichts zu schaffen haben.

Wir haben - und das muß auch bei der Polizei klar werden - andere gravierende Probleme. Wir haben organisierte Kriminalität, Schwermriminalität, das fängt an bei den illegalen Müllgeschichten, Uran- und Autoschieberbanden. Und damit kommen wir zu einer echten Ausländerkriminalität. Viel kommt da aus dem Ausland nach Deutschland rein. Wir haben Rauschgiftprobleme, Waffen, Menschenhandel, Korruption, und ich denke, daß das ein ausreichendes Betätigungsfeld ist für die Repression.

Kurzbeschreibung des Modells einer funktionierenden sozialen kommunalen Prävention in Frankfurt/M.

Das von der Kriminalabteilung Frankfurt/M. erarbeitete Modell sieht drei Ebenen vor:

- a) den kommunalen Präventionsrat
- b) die Stadtteilkreise
- c) den Förderverein.

Zu a) Der kommunale Präventionsrat

Dieser Präventionsrat ist an Modellen orientiert, die seit etwa zehn Jahren erfolgreich in Frankreich, den Niederlanden, den skandinavischen Ländern und teilweise Kanada installiert sind. Sie heißen dort meistens "kriminalpräventive Räte", was nach hiesiger Auffassung eine zu starke thematische Einschränkung bedeutet.

In einem kommunalen Präventionsrat sind die Behördenspitzen aller Behörden vertreten, die mit Fragen der Prävention befaßt sein können: Jugendamt, Polizei, Justiz, Schulamt, Ordnungsamt usw. Die Struktur des Arbeitskreises muß flexibel gehalten sein, d.h. es muß die anlaßbezogene Einbindung aller Behörden (Drogenreferat, Ausländerbehörde usw.) möglich sein.

In diesem Gremium werden die stadtweiten Fragen diskutiert, die das Feld präventiven Handelns betreffen; damit werden kontraproduktive Einzelmaßnahmen der jeweiligen Behörden verhindert.

Da dieser Präventionsrat auf politisch verantwortlicher Ebene installiert ist, kommt ihm auch politische Entscheidungskompetenz zu, d.h. hier getroffene Entscheidungen werden als Stadtpolitik umgesetzt.

Zu b) Stadtteilarbeitskreise In den Stadtteilarbeitskreisen sollen sich auf regionaler, überschaubarer Ebene die Kräfte zusammenfinden, die nicht politisch, sondern durch ihre faktische Arbeit aktiv Prävention leisten. Hierunter sind zu verstehen: Krabbelstuben, Kinderhorte, Kindergärten, stadtteilgestützte Schulen, Einrichtungen der (städtischen, kirchlichen, caritativen usw.) Kinder- und Jugendarbeit, dezentrale Drogenberatungen, dezentrale Einrichtungen des allgemeinen Sozialdienstes, Vereine mit Jugendarbeit, Erziehungsberatungsstellen und anlaßbezogen die Polizei durch einen Vertreter einer dezentralen Organisationseinheit (Revier, Station, Flächeninspektion usw.). Zielsetzung eines solchen regelmäßig tagenden Stadtteil-AKs soll sein:

- Analyse der Problemlagen im Stadtteil,
- gegenseitiges Sichkennen,
- damit Kennen der jeweiligen

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

- Leistungsfähigkeit und Einsetzbarkeit bei bestimmten Problemen,
- flexibles Reagieren auf stadtteilbezogene Problemlagen,
- gemeinsames Formulieren von Ansprüchen nicht für Einzelinstitutionen, sondern für den gesamten Stadtteil, damit
- Lobby- und Sprachrohrfunktion für den Stadtteil.

Das Ausformulieren stadtteilbezogener Probleme könnte über eine kleine politische Einheit, etwa den Ortsbeirat, geschehen.

zu c) Der Förderverein In diesem Verein soll ein Zusammenwirken - auch durch die Besetzung dokumentiert - von Verwaltung und Industrie/Handel usw. erzielt werden.

Von der Industrie eingebrachte Gelder ("social sponsoring") sollen nicht mehr zufälligen Empfängern zugeleitet, sondern im Sinne der allgemeinen Präventionspolitik der Stadt gesteuert werden.

Ein solcher Förderverein ist in der Lage, schnelle und unbürokratische Anschubfinanzierungen zu leisten, wo die Verwaltung haushaltsbedingt erst später nachziehen kann. Näheres zu den Interaktionen in einem solchen

Regelwerk ist der beigefügten Graphik und der Erklärung dazu zu entnehmen.

Gegebenenfalls können weiterführende Informationen hierzu abgerufen werden bei der Kriminalabteilung Frankfurt/M., K I,

Tel. 069 / 2555-4058 oder 4098.

Literatur zum Thema:

Schriftenreihe der Polizeiakademie, 2.3./92: "Kriminalprävention - Neue Wege in der Kriminalitätskontrolle", Verlag Schmidt-Römhild, Lübeck

Hessische Polizeirundschau 9/91 zum Thema "Jugendkriminalität und Prävention" sowie "Kommunale Prävention in Frankreich" , Hrsg. Vom Hessischen Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten, Bernecker-Verlag, Melsungen

Hessische Polizeirundschau 2/93, Interview der Hessischen Justizministerin zum Thema "Kriminalprävention", a.a.O.

AUSLÄNDERPOLITIK

Berndt Ostendorf

Einwanderungspolitik der USA: eine historische Skizze

Berndt Ostendorf ist Professor am Amerika Institut in München

Ein wesentlicher Punkt unter den Vorwürfen gegen König Georg III, die Thomas Jefferson in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 im Auftrag seiner Freunde zusammenfaßte, hat den folgenden Wortlaut:

"Er hat versucht, die Besiedlung und Bevölkerung dieser Staaten zu behindern und zu diesem Zweck die Gesetzgebung zur Einbürgerung von Ausländern vereitelt; zudem hat er Gesetze zur Förderung der Zuwanderung behindert und die Bedingungen für den Zuerwerb von Territorien verschlechtert."

Dieser Vorwurf deutet an, daß die Gründungsväter ihre zukünftige Republik als "Einwanderungsland" konzipiert hatten. Aber ein Etikett kann auch verschleiern, denn es verstellt den Blick auf den Inhalt der Flasche. Die brandneue USA waren damals kaum ein Einwanderungsland im heutigen Sinne, in dem wirklich "alle Menschen gleich" sein

sollten. Dagegen sprach die Tatsache, daß die Sklaverei beibehalten wurde und man sich wenig Sorgen um die Rechte der Indianer machte. Außerdem, Einwanderung von wo? Nun, doch wohl in erster Linie von Großbritannien. Benjamin Franklin hatte sich bereits über die massive Zuwanderung von "Pfälzer Bauern" beschwert, denen er vorwarf, sich nicht anglisieren lassen zu wollen. Ja, so schreibt er mit warnend erhobenem Zeigefinger, sie machten alle Anstalten, Pennsylvania zu "germanisieren". John Jay, einer der drei Autoren der für die Verfassungsdebatte so wichtigen "Federalist Papers" von 1788 hielt den Pessimisten, die nach Maßgabe antiker Theorien eine Republik nur auf kleinstem Territorium (Schweiz, Holland) für möglich hielten, entgegen: Die Chancen für eine amerikanische Republik seien deshalb ausgezeichnet, weil "die gute Vorsehung es so eingerichtet hat, dieses zusammenhängende Land einem vereinten Volk zu geben - einem Volk mit gleicher Abstammung, mit einer Sprache, mit einem Glaubensbekenntnis, mit einer Staatsauffassung und mit ganz ähnlichen Sitten und Gebräuchen." Das klingt nicht gerade wie ein guter Start in eine multiethnische Einwanderungsgesellschaft. Und doch kam es schon 1790, also ein Jahr nach der Ratifizierung der Verfassung, zum

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

ersten Einbürgerungsgesetz, das manche Historiker das liberalste in der Geschichte der USA nennen. Denn jeder freie Weiße konnte Staatsbürger werden, wenn er nur zwei Jahre auf dem Gebiet gelebt hatte. Doch kaum war das Gesetz in Kraft, kam es zu innenpolitischen Schwierigkeiten, und der konservativ gestimmte Kongreß erließ Gesetze, die die Rechte der neuen Einwanderer wieder erheblich beschnitten. Hierbei mag eine Rolle gespielt haben, daß sich unter den neuesten Einwanderern eine Reihe regierungskritischer Journalisten befanden. Doch unter Jeffersons Präsidentschaft (1800ff) wurden diese Gesetze wieder rückgängig gemacht. 1802 wurde die Probezeit von 2 auf 5 Jahre verlängert, und die Einbürgerung wurde zur Bundessache erklärt. Die Zuwanderung und Einbürgerung war nunmehr für weiße Männer aus Europa frei.

Die Grenze blieb knapp hundert Jahre unkontrolliert und offen. Die Aussicht auf billiges Land, gut bezahlte Arbeit und politische Freiheit bewog Millionen europäischer Arbeiter, ins gelobte Land auszuwandern. Zunächst kamen die Deutschen, Iren und Nordeuropäer (die sogenannte "alte Einwanderung" 1830-1880), dann vermehrt die Sizilianer und Osteuropäer ("neue Einwanderung" 1890-1924 vgl. Tab.).

Trotz des Selbstverständnisses der Nation als Einwanderungsland konnten Probleme und Reibungen zwischen den angelsächsisch-protestantischen Alteingesessenen und den Neuankömmlingen nicht ausbleiben - Zunächst wandte sich der "Fremdenhaß" gegen die katholischen Iren und Deutschen, die wegen ihrer "Papsthörigkeit" als nicht republikfähig galten, ferner gegen die politischen Agitatoren in der Arbeiterbewegung, danach gegen die kulturell und immer wieder gegen die biologisch Anderen. Die Geschichte der Einwanderung wird vom offenen und latenten Rassismus großer Teile der Bevölkerung überschattet, und es ist erstaunlich, wie schnell sich auch die neuen Einwanderer, die ohne rassistische Vorurteile ankamen, an den Rassismus gewöhnten. Gleichwohl kann man auch aus der Geschichte lernen, daß viele dieser Ängste vor den Anderen entweder überwunden werden konnten oder sich mit der Zeit von selbst erledigten, sogar der Rassismus, der zwar nicht ausrottbar, aber doch veränderbar war. In der Regel wurden von den Zeitgenossen sowohl die Aufnahmefähigkeit ihres sozialen Systems als auch die Integrationsbereitschaft der Neulinge unterschätzt. Heute stellen die Katholiken die größte Religionsgemeinschaft dar. Es hat zwar bis zu Kennedys Präsidentschaft gedauert, bis Katholiken politisch völlig satisfaktionsfähig wurden, heute aber wäre aus der Zugehörigkeit zu irgendeinem Religionsbekenntnis kaum mehr negatives politisches Kapital zu schlagen.

Ab 1875 gab es Ansätze zu einer restriktiveren Gesetzgebung, die sich zuerst gegen Kranke und Gebrechliche, dann gegen Prostituierte und Straftäter richtete, also gegen alle, die sich ihr Brot nicht selbst oder auf ehrliche Weise verdienten. Doch erst 1882 kam es zum Ausschluß einer bestimmten ethnischen Gruppe. Im Chinese Exclusion Act kam eine Phobie vor den vielen chinesischen Arbeitern zum Vorschein, die zum Bau des Transportsystems im Westen angeworben worden waren. Die Tatsache, daß es sich um eine reine Männergruppe handelte, erhöhte das Mißtrauen und beflügelte die Legitimation weißer Männer, die sich als

Quelle: Historical Statistics of the United States 1789 - 1945 U.S. Department of Commerce, Washington (DC.) 1949

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Beschützer der "white womanhood" verstanden.

In der Periode der rapiden Industrialisierung der USA nach dem Bürgerkrieg (1870-90) kam es zu heftigen Arbeitskämpfen. In diesen Auseinandersetzungen fungierten die jeweils neu Eingewanderten zunehmend als Reservarmee, die die gerade erkämpften Positionen der bereits ansässigen Arbeiter unterliefen bzw. die als Streikbrecher zum Einsatz kamen. Ab 1885 wurde daher zunächst die Anwerbung von Arbeitern im Ausland verboten. Im Jahr 1891 folgte eine Abschiebungsgesetzgebung für illegale Fremde, welches 1903 verschärft wurde. In dieser Phase forderten die Gewerkschaften eine restriktivere Anwendung der Gesetze, während die Vertreter des Großkapitals heuchlerisch - großzügig für offene Grenze plädierten.

Im Jahr 1894 wurde eine nativistische Bürgerinitiative, die Immigration Restriction League, in Boston gegründet und erhielt großen Zulauf. Bald darauf, 1896, legte der Kongreß zum ersten Mal eine Analphabetenklausel als Gesetzesvorschlag vor. Diese und ähnliche restriktive Gesetzesinitiativen wurden bis 1917 von allen Präsidenten, die ihre Wirtschaftsfreunde nicht verärgern wollten, mit einem Veto abgelehnt. Doch die Stimmung begann umzuschlagen.

Der Höhepunkt der Einwanderung in relativen Zahlen lag um die Jahrhundertwende. Knapp 1 Million Einwanderer pro Jahr kamen ins Land bei einer Gesamtbevölkerung von 76 Mill. im Jahr 1900 bzw. 92 Mill. im Jahr 1910. Vier Faktoren halfen den Gegnern der unbehinderten Einwanderung, ihre Warnungen zu untermauern:

1. die schlechte Konjunkturlage nach der Depression der neunziger Jahre;
2. der neue ethnische und kulturelle Charakter der Ostjuden und Südtaliener, die als unassimilierbar galten;
3. die wachsende wissenschaftliche Legitimation biologischer und rassischer Abstammungslehren (und gleichzeitig die Theorien der Bastardisierung durch rassische Vermischung).
4. Letztlich waren umfassende

Niedergangstheorien (Untergang des Abendlands einerseits, und die Frontier-These, d.h. das Ende der Manifest Destiny andererseits) als Begleitmusik zu den Schäden der beschleunigten Industrialisierung und Modernisierung zu hören.

Diese allgemeine Stimmung des Niedergangs der weißen Rasse, die keineswegs auf Amerika beschränkt war, hat uns die Figur des Cowboys beschert. Owen Wister verfaßte "The Virginian" im Jahr 1903. Der darin kreierte Cowboy à la John Wayne ist eine reine arische Fantasiegestalt, die Wister als neues Rollenmodell für die Jugend verstand. Der Cowboy stellt die "natürliche Aristokratie" dar, die in einem sozialdarwinistischen Ausleseprozeß (Motto des Buches: "let the best man win") übrig bleibt. Kurz darauf schrieb der Harvardprofessor Madison Grant ein Buch mit dem Titel "The Passing of the Great Race", 1916. Weniger bekannt ist, daß in dieser Zeit die Wissenschaft der "eugenics" in den USA weiter entwickelt war als in Deutschland, wo sie später und nachdrücklicher festen Fuß faßte.

Im Jahr 1906 wurde das Bureau of Immigration and Naturalization eingerichtet, ein Vorläufer des heutigen Immigration and Naturalization Service (INS), das, sinnvollerweise wie ich meine, dem Department of Labor zugeordnet wurde. Doch die nativistischen Forderungen der Volksseele teilten sich dem Kongreß bald mit. Im Jahr 1907 wurde die Dillingham Commission eingesetzt, ein Untersuchungsausschuß, der die langfristigen Konsequenzen der ungehinderten Einwanderung unter Einsatz höchstmöglicher wissenschaftlicher Akribie untersuchen sollte. 1911 erschienen als Ergebnis 42 dicke Bände. Das Fazit der Wissenschaften: Amerika ist überfordert, das Boot ist voll. Der Arbeitsmarkt schafft die Integration nicht mehr; zudem ist mit einer kulturellen Eingliederung dieser so ganz anderen Sizilianer und Ostjuden kaum zu rechnen. Diese Fremdenfurcht erhielt mit dem Beginn des ersten Weltkriegs einen weiteren Schub und wandte sich jetzt aus politischen Motiven

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

gegen die einst durchaus wohlgelittenen Deutschen, um sich nach dem Krieg den Bolschewiken und Anarchisten (Sacco & Vanzetti) zu widmen. Schon im Jahr 1916-17 wurde ein Gesetz verabschiedet, das Personen über 16, die nicht lesen konnten, die Einreise verbot. Ebenso blieben die Arbeiter aus der sogenannten Asiatic Barred Zone draußen vor der Tür. Nach dem Krieg wurden die politischen Konsequenzen gezogen. Zum ersten Mal kam es nun zu einer umfassenden geopolitischen Zuwanderungspolitik, die zur Definition von Quoten Kriterien "biologischer" und kultureller" Differenz zur Anwendung brachte. Man schaute sich das globale Angebot an und stellte eine Rangordnung der Einwanderer auf, und zwar nach der vermeintlichen Fähigkeit, sich an den American Way of Life anzupassen. Man möchte nun wieder wie im Fall der katholischen Iren melancholische Überlegungen zum Wert politischer oder wissenschaftlicher Prognosen anstellen. Denn nach dem Dillingham Report galten die Ostjuden und Süditaliener als überhaupt nicht assimilierbar. Heute sind die Ostjuden die "model minority" der amerikanischen Geschichte und die Italo-Amerikaner liegen, was ihren wirtschaftlichen Erfolg angeht, gar noch vor den Deutsch-Amerikanern. Ironischerweise sind es gerade Wissenschaftler ostjüdischer und italienischer Abstammung, die in Zeitschriften wie Public Interest, The New Republic und Commentary vor der multikulturellen Erosion des universalistischen Konsens warnen, ja die sich als die wahren Hüter des amerikanischen Erbes sehen. Dies mag uns ermuntern, wissenschaftlichen Prognosen zu den Konsequenzen der Einwanderung mit einer gesunden Skepsis zu begegnen, vor allem dann, wenn sie rassistisch motiviert sind.

Im Jahr 1921 wurde der Johnson Act verabschiedet, der ein Quotensystem auf der Basis nationaler Herkunft vorsah. Fürderhin sollten nur noch 3% der nach dem Zensus von 1910 im Lande befindlichen Menschen der jeweiligen Nationalität ins Land gelassen werden. In anderen Worten - keine neuen und nur noch verschwindend wenige von den alten Einwanderern. Hier war ein

Wendepunkt in der amerikanischen Geschichte erreicht, der mit dem Höhepunkt der kulturellen Moderne zusammenfiel. Die Politiker und ihre Wähler wollten die nordeuropäisch - ethnische Zusammensetzung der amerikanischen Gesellschaft bewahren. Als Kritiker darauf hinwiesen, daß im Jahre 1910 bereits sehr viele Ostjuden und Sizilianer im Lande waren, änderte man das Gesetz. Im Johnson-Reed Act von 1924 wurden die Quoten auf 2% vom Bevölkerungsstand von 1890 festgelegt, also auf einen Zeitpunkt, als die "neuen Einwanderer" aus Süd- und Osteuropa noch nicht im Land waren. Die Gesamtzahl wurde auf 165 000 begrenzt. Nach wie vor wollte man keine Asiaten, nicht einmal Japaner. Wie stark sich die Einwanderungsströme umkehrten, mag ein kleines Beispiel andeuten. Im Jahr 1929 kamen 25 927 Deutsche aber nur 5802 Italiener ins Land. Der Johnson-Reed Act führte dazu, daß Nord- und Westeuropa über 80% der 165000 Einwanderer stellen durfte (Tab.). Aus Süd und Osteuropa kamen nur noch 16%, die wahrhaftig Anderen machten lediglich 2% aus.

Quelle: Historical Statistics of the United States 1789-1945 U.S. Departement of Commerce, Washington (D.C.) 1949

In den dreißiger Jahren verließen mehr Menschen die USA als einwanderten. Trotz der Not der europäischen Juden wurde eine restriktive Gesetzgebung bis zum Weltkrieg beibehalten. Der Weltkrieg und damit die neue weltpolitische Rolle der USA brachte

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Unruhe in die Gesetzgebung. Präsident Trumans "Displaced Persons Act" von 1948 erlaubte 410000 Kriegsflüchtlingen in vier Jahren die Einreise in die USA. Dazu kam schon 1953 der Refugee Relief Act. Die Entscheidungsfreiheit der Exekutive wuchs mit der Rolle des amerikanischen Präsidenten im Maße der Ausweitung des kalten Krieges. Der Präsident nahm also das Recht, bestimmte Gruppen hereinzulassen, immer häufiger wahr. Asylpolitik wurde in erster Linie als Teil der Außenpolitik verstanden.

Der Abgeordnete Patrick McCarran brachte ab 1947 Bewegung in den Kongreß und drängte darauf, ein neues Einwanderengesetz zu formulieren. 1952 wurde der McCarran-Walter Act verabschiedet. Dieses Gesetz blieb bis 1965, bzw. in einigen Teilen bis 1990 in Kraft. Es handelte sich immer noch um ein Quatensystem nach Herkunftsland sortiert und zwar auf der Basis vom Zensus von 1920: Ein Sechstel eines Prozents der damals im Land befindlichen Personen einer bestimmten nationalen Herkunft durften mit einem Visum rechnen. Davon sollten 50% für besonders qualifizierte Arbeiter, 50% für Angehörige freigehalten werden. Das hieß, daß für Japaner nur 185, für Chinesen nur 105 Visen pro Jahr vorgesehen waren. Amerika blieb also in seiner Quotenpolitik eurozentrisch.

Im Laufe der 50 und 60er Jahre wurde das "national origins system" immer mehr und häufiger unterlaufen:

1. Neben dem Präsidenten besaß auch der Attorney General die sogenannte parole power für Ausnahmeregelungen, die sehr häufig zur Anwendung kamen. Es strömten also jede Menge Einwanderer außerhalb der Quoten herein, etwa nach den diversen politischen Revolutionen im Ostblock. Zudem gab es einen steten Strom von Einwanderern aus Lateinamerika, die z. T. illegal ins Land gelangten.
2. Es hatte ein Bewußtseinswandel im kalten Krieg und im Zeitalter der Bürgerrechtsbewegung stattgefunden. Wie konnte Amerika für Demokratie an entlegenen Orten der Welt kämpfen, deren Einwohner durch restriktive Einwanderungspolitik von der Mutter der

Demokratie ferngehalten wurden? John F Kennedy traf die Stimmung: "The use of a national origins system is without basis in either logic or reason. It neither satisfies a national need nor accomplishes an international purpose.

3. Letztlich war auch den Wirtschaftsführern klar geworden, daß die Quotenregelung der amerikanischen Wirtschaft schade.

Mit dem Hart Celler Act von 1965 wurde die Obergrenze auf 290 000 erhöht, davon entfielen 170 000 auf die bisher vernachlässigte östliche

Hemisphäre. Pro Staat betrug das Kontingent 20 000 Einwanderer. Dieses Gesetz markierte das Ende des eurozentrischen Vorbehalts gegen die Asiaten (vgl. Tab.).

Quelle: U.S: Departement of Commerce, Statistical Abstract of the United States, Washinton (D.C.) 1989

Die Präferenzliste war siebenfach gestaffelt:

1. 20% unverheiratete Kinder von US Bürgern
2. 20% für Kinder und Ehegatten von permanent resident aliens (Ausländer, die permanent in den USA wohnen),
3. 10% verheirate Kinder von U.S. Bürgern,
4. 10% für außerordentlich fähige Wissenschaftler und Künstler,
5. 10% gelernte und ungelernete Arbeiter, für die Mangel besteht,
6. 24% für Geschwister von U.S. Bürgern,
7. 6% für Flüchtlinge des Kommunismus.

Ein kurzer Blick auf diese Liste macht deutlich, daß nach Einrichtung einer Einwanderergesetzgebung, egal welcher Machart, die politischen Probleme nicht verschwinden. In der Tat ist die politische Logik oder Begründung der Quoten ein permanenter Streitpunkt im Kongreß geblieben.

Im Jahr 1976 wurde das Präferenzsystem und die Begrenzung von 20000 Visen pro Land auf die westliche Hemisphäre ausgedehnt.

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Die neuen Nationen, die sich aus dem kolonialen Erbe Großbritanniens entwickelten, nahmen die Chance der Quotierung gerne wahr. Galt vorher für das gesamte British Empire die Höchstgrenze von 20 000, so konnten jetzt aus jedem Land, das sich vom dem Empire löste, diese Zahl einwandern. Das erklärt das schlagartige Anwachsen der Einwanderer aus den neuen unabhängigen Staaten der Karibik.

Was waren die Konsequenzen dieser neuen Gesetzgebung? Zunächst nahm die Einwanderung aus Lateinamerika und Asien drastisch zu. Vor allem die Regelung der Familienzusammenführung hatte unerwartete Konsequenzen, mit denen die INS-Beamten wohl kaum gerechnet hatten. Sie entpuppte sich als ideal für Einwanderer aus jenen Ländern, in denen "Großfamilien" traditionell vorherrschten. Nicht nur die eingebürgerten Asiaten konnten ihre vielen Verwandten nachholen, ja auch schon Kinder von "resident aliens" konnten von diesen gesponsort werden.

Zwischen 1965-70 verzehnfachte sich etwa die Einwanderung aus den Philippinen und Korea. Im Jahr 1980 waren bereits 355 000 Koreaner und 775 000 Philippinos in den USA ansässig. Der gleiche Zuwachs galt für die englischsprachige Karibik, aus der sich in nur zwei Jahren, 1966-7, der Zustrom verdreifachte. Heute ist New York die zweitgrößte jamaikanische und die größte puertorikanische Stadt.

Ein Beispiel

- Im Jahr 1980 nahmen die USA 530 639 Einwanderer auf. Von diesen wurden
- 289 479 unter den folgenden Quoten hereingelassen:
- ledige Kinder von amerikanischen Staatsbürgern sowie deren Nachkommen: 5 668;
- Ehepartner; ledige Kinder von resident aliens, sowie deren Nachkommen: 110 269;
- qualifizierte Berufstätige mit Genehmigung des zuständigen Labor Departments: 8 238;

- verheiratete Nachkommen amerik. Staatsbürger: 10 752;
- Geschwister am. Staatsbürger: 90 167;
- Arbeiter mit Genehmigung des Labor Department: 12 599.
- Ehepartner und Nachkommen von berufsmäßig bevorzugten Einwanderern: 23 532;
- Flüchtlinge: 12 222;
- Special immigrants, z. B. Vertreter religiöser Gruppen: 1 529;
- Regierungsangestellte, Ehepartner und Nachkommen: 1 354;
- im Ausland geborene Kinder von resident aliens: 4 059.

Wir sollten nicht vergessen, daß Einwanderungsströme immer eine Folge der Entwicklungen der Weltwirtschaft sind. Nach dem zweiten Weltkrieg hat es gewaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen gegeben, die kurz angedeutet werden sollen.

In den USA fand nach den sechziger Jahren eine radikale Deindustrialisierung statt. Dadurch gingen viele "mittlere" Einkommen im "blue collar" Sektor ersatzlos verloren. Gleichzeitig kam es zur Auslagerung der Manufakturen in die sogenannten Schwellenländer. Das führte zu einer Kettenreaktion. Dadurch, daß ganze Sektoren der klassischen Produktion aus den USA verschwanden, verloren gerade jene ethnischen Arbeiter, vor allem die Schwarzen in den ehemaligen Industriestädten, ihre Arbeit. Man sollte meinen, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Schwellenländern dort die Auswanderung gebremst hätte. Das Gegenteil war der Fall: Paradoxerweise beschleunigte dies noch die Einwanderung aus solchen Ländern "Westliches Kapital erschließt sich zunehmend billige Arbeitsmärkte und erzeugt so einen damit einhergehenden infrastrukturellen und strukturellen Wandel der zusammen mit der fortschreitenden Bevölkerungsexplosion in diesen Regionen ein Reservoir überschüssiger Arbeitskräfte schafft, aus dem sich wachsende Migrantenströme in die Erste und Zweite Welt ergießen". Darunter sind nicht nur unqualifizierte, sondern in

bestimmten Berufsgruppen (etwa Ingenieure) auch qualifizierte Kräfte zu finden. Nach wie vor findet über die Vermittlung der Universitäten ein merklicher brain drain aus der dritten Welt statt.

In den USA selbst kam es zur Verschiebung und Verlagerung der verbleibenden Produktion vom Nordosten in den sogenannten sunbelt und nach Kalifornien einerseits, sowie in die großen Metropolen wie Los Angeles, Miami, New York, Washington, D.C. andererseits. Es kam zu einer radikalen und für die Arbeiterbewegung verhängnisvollen Veränderung des Arbeitsmarktes: Es entstand ein gespaltenen Arbeitsmarkt, der die Kluft zwischen schlechtbezahlter und gutbezahlter Arbeit erhöhte. Einerseits gab es auf der Basis einer akademischen Qualifikation gute Verdienstmöglichkeiten (Silicon valley, Finanzen). Daher wurde gerade in den siebziger und achtziger Jahren der Zugang zu den Universitäten ein Politikum ersten Ranges. Andererseits blieb für die große Masse nur schlechtbezahlte "McWork" im expandierenden Dienstleistungssektor übrig. Die Einwanderungsströme folgten der Arbeit. Dies führte zur Verdrängung einheimischer Minderheiten sogar noch aus dem schlecht bezahlten "sekundären" Sektor, da die Neueinwanderer in der Regel bereit waren, zu ungünstigeren Bedingungen zu arbeiten.

Seither gibt es eine angeregte Diskussion in der Öffentlichkeit zur Frage: ungehinderte Einwanderung ja oder nein. Die Befürworter (durchweg Anhänger von Milton Friedman bzw. der supply side Reaganomics) vertreten das Prinzip, je mehr Einwanderer desto besser. Sie halten die Dienstleistungsreservearmee für einen wichtigen Motor der Wirtschaft, vor allem dort, wo der Bedarf an Arbeitskräften groß ist, wo wegen der schlechten Arbeitsbedingungen die Arbeit von lokaler Arbeiterschaft nicht mehr akzeptiert wird und letztlich, wo die Profitraten für Firmen dünner geworden sind. Dann gibt es noch die sogenannten Mittelsmann-Minderheiten, jene Kleinunternehmerschicht, die etwa kleine Läden oder ethnische Restaurants betreiben und damit Dienstleistungen garantieren, die

unter "normalen" Bedingungen unmöglich geworden waren. Oft organisieren sie sich in typischen ethnischen Wirtschaftsenklaven: etwa die koreanischen Gemüseläden in New York, die 24 Stunden geöffnet sind. Typischerweise waren es jene koreanischen Geschäfte, die den Unmut und die Gewalt der ansässigen schwarzen Bevölkerung in Los Angeles auf sich zogen. Spike Lee hat diesen Konflikt in seinem Film "Do The Right Thing" griffig dargestellt.

Illegale Einwanderung

Mexiko ist zwar mit 15% der Gesamteinwanderung wichtigstes Herkunftsland für legale Einwanderer, aber viele Mexikaner strömen nach wie vor illegal ins Land. Gemäß einer Abmachung mit der mexikanischen Regierung war in den vierziger Jahren das Bracero Programm eingerichtet worden. Es erlaubte ca. 400 000 Gastarbeitern den temporären Aufenthalt, um den Bedarf des expandierenden Agribusiness an Saisonarbeitern zu stillen. Auf Betreiben der Gewerkschaften und liberaler Politiker wurde das Programm 1964 beendet. Da der Arbeitsbedarf des Agribusiness keineswegs geringer geworden war, mußte er nun durch Illegale gedeckt werden. Im Jahre 1977 schätzte man die Zahl der illegalen Arbeiter im Land auf 1 Million, 1986 bereits auf 1,6 Millionen. Die obengenannte Prozesse waren vor allem für Mexiko typisch: Die Auslagerung amerikanischer Produktion nach Mexiko führte zu Verwerfungen der dortigen Infrastruktur. Einige mexikanische Arbeiter verdienten zwar in den amerikanischen Firmen besser, als Folge stiegen aber die Preise, und die Mehrzahl der Bevölkerung war ärmer dran als zuvor. Es folgte die Auswanderung der Illegalen als billige Arbeiter aus der dritten Welt in die erste, in der sie vor allem in der Mikroelektronik und Landwirtschaft tätig wurden. Es wird oft übersehen, daß die große Mehrheit der illegalen Arbeiter in Las Angeles County in der Mikroelektronik, in sogenannten "sweat shops" tätig sind. Die Select Commission an Immigration and Refugee Policy SCIRP vom März 1981 kam zum Ergebnis, daß

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

1. eine verstärkte Einwanderung im nationalen Interesse sei,
2. diese allerdings "kontrolliert" sein solle,
3. die illegale Einwanderung beschränkt werden müsse,
4. man Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Illegale beschäftigen, erwägen und
5. schnellere Abschiebeverfahren in Angriff nehmen solle.

Gleichzeitig schlug die Kommission vor, daß

1. die legale Einwanderung erhöht werde,
2. die im Lande befindliche Illegalen bevorzugt legalisiert werden sollten,
3. und die Familienzusammenführung prioritär behandelt werden solle.
4. Reagan verlangte, daß ein Gastarbeiterprogramm für die Landwirtschaft eingerichtet werden solle (wie damals das Bracero Program). Dies traf auf erheblichen Widerstand der Demokraten, der ethnischen Gruppen und der Gewerkschaften.

Im Immigration Reform and Control Act von 1986 wurde

1. wissentliche Beschäftigung von Illegalen strafbar gemacht,
2. die Legalisierung von Illegalen, die vor 1. Januar 1982 eingereist waren, erleichtert,
3. ein Kontingent von 350 000 Gastarbeitern (Reagans Forderung) für die Landwirtschaft mit Sondervisen genehmigt.

Das Repräsentantenhaus wandte sich gegen das Gastarbeiterprogramm, aber nach langer Diskussion kam ein Kompromiß zustande. Bis 1986 wurde mehr an den Konzepten zur Verhinderung der Illegalen gearbeitet als neue Vorstellungen entwickelt, die eine Anpassung der legalen Einwanderungsquoten an die neuen wirtschaftlichen Bedürfnisse der postfordistischen Produktion vornahmen. Eine Veränderung der legalen Einwanderungspolitik ließ noch weitere vier Jahre auf sich warten. In der Kennedy Simpson Bill wurde zunächst die Obergrenze

bei 590 000, später auf 630 000, noch später auf 700 000 festgelegt. Am 29. Nov. 1990 wurde die jetzt gültige Gesetzgebung von Bush unterzeichnet. Exekutive und Legislative waren es müde, diesen Dauerbrenner weiter vor sich herzuschieben. Was fällt ins Auge? Zunächst die Abschaffung der Arbeitgebersanktionen, die trotz massiver Drohgebärden der Politiker (vor allem in den Medien) nie ernsthaft vollstreckt wurden. 1991 kam es zur Verstärkung der Grenztruppen und zur Verschärfung der Kontrollen in Grenznähe. Das Kontrollpersonal wurde auf 6 600 und die finanzielle Ausstattung auf \$90 Mill. erhöht. Die Chancen neuer Initiativen zur etwaigen Nachbesserung stehen nicht gut, da es der Kongreß langsam satt hat, sich ständig mit der Einwanderung zu beschäftigen. Also kann man davon ausgehen, daß die jetzige Gesetzgebung eine geraume Zeit in Kraft bleibt.

Flüchtlingspolitik

Bis zum Zusammenbruch des "evil empire" war die Flüchtlingspolitik ein Teil des kalten Krieges. Die USA nahm bereitwillig Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten auf, nicht aber aus Chile, aus Haiti oder El Salvador. Kubaner wurden zunächst als Flüchtlinge, später als Wirtschaftsflüchtlinge behandelt. Ein besonderes Kapitel stellte die "Entsorgung" des Vietnam-Krieges dar. Zunächst wurde nach dem Fall von Saigon 130 000 loyalen Vietnamesen ein Visum erteilt. Danach setzte sich eine Armada von boat people in Bewegung, die bis 1984 auf insgesamt 700 000 anwuchs. Man sollte bei aller Kritik an der Außenpolitik der USA nicht vergessen, daß diese Flüchtlinge zu einer Zeit aufgenommen wurden, als die amerikanische Wirtschaft rote Zahlen schrieb. Es gab zwar häßliche Zwischenfälle, etwa zwischen vietnamesischen und einheimischen Fischern in Louisiana, diese hielten sich aber in Grenzen.

Der Refugee Act von 1980 lautet folgendermaßen: Flüchtling ist eine "Person, die sich außerhalb desjenigen Landes befindet, dessen Staatsbürgerschaft sie

besitzt, und die aus wohlbegründeter Furcht vor Verfolgung auf Grund von Rassen-, Religions-, National- und Gruppenzugehörigkeit oder politischer Ansichten nicht in der Lage oder unwillens ist, in dieses Land zurückzukehren." Der von Fidel Castro inszenierte Exodus der sogenannten Marielitos im Jahre 1980, insgesamt 130 000 Schwule, politische Gefangene und vor allem Schwarze, brachte Carter, den Fürsprecher einer Menschenrechtspolitik, in arge Verlegenheit. Doch auch diese Gruppe wurde nach vielem Hin und Her aufgenommen. Ebenso problematisch gestaltete sich die Behandlung der Haitianer, die aus einem Land kamen, in dem der feine Unterschied zwischen politischer Verfolgung und wirtschaftlicher Not irrelevant geworden war. Das Problem Amerikas mit der Definition politischer Flüchtlinge wird aus einer Statistik klar: Zwischen 1983 und 1986 wurden 60% aller iranischen, 51% aller rumänischen und 45% aller tschechoslowakischen, aber nur 2,6% der salvadorianischen, 2,5% der honduranischen, 1,8% der haitianischen, und 0,9% der guatemaltekischen Anträge auf Flüchtlingsstatus positiv beschieden. Unter Clinton scheint sich eine großzügigere Handhabung der Flüchtlingspolitik anzudeuten.

Die Neue Stimmung in der Einwanderungsdebatte seit 1980

Man kann ein steigendes Bewußtsein und Interesse der Öffentlichkeit für die politischen Konsequenzen legaler und illegaler Einwanderung feststellen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des neuen politischen Selbstbewußtseins ethnischer Gruppen. Ein Symptom ist die virulente Diskussion zur multikulturellen Gesellschaft, die Amerika zur Zeit beschäftigt. Man ist sich zunehmend einig, daß das Phänomen der illegalen Einwanderung weiterhin unkontrollierbar sein wird, und man macht sich Sorgen über die hohe Arbeitslosigkeit der Neueinwanderer, eine Sorge, die von den schlechten Konjunkturdaten der letzten Zeit verstärkt wird. Nach wie vor geht man nach konservativen Schätzungen von einem

unkontrollierbaren Zuwachs von mindestens 200 000 illegaler Einwanderer pro Jahr aus, sodaß mit einer Gesamtzuwanderung von etwa 0,9-1 Million Arbeitern pro Jahr gerechnet werden muß. Bill Clinton möchte einen Teil der verlorengegangenen Manufaktur wieder in den USA ansiedeln, um dieses Loch in der Mitte der Arbeitswelt zu füllen.

Amerika wird in der Tat immer mehr eine globale multikulturelle Gesellschaft. Die Einwanderer aus Europa betragen zwischen 1971-1980 nur noch 17 Prozent. Diese Zahl sank zwischen 1981-90 um weitere 7 Prozentpunkte. Die Asiaten stellen heute 37, die Hispanics 49 Prozent der Neueinwanderer dar. Trotz der Kassandrarufe der Presse wird sich an der europäischen Mehrheit der Bevölkerung bis 2020 kaum etwas ändern.

Was läßt sich aus dem Beispiel Amerikas lernen:

1. Arbeitsmigration ist ein globales Phänomen, welches vom wirtschaftlichen Verhalten der ersten Welt gesteuert wird.
2. Restriktive Maßnahmen zur Steuerung der Zuwanderung sind entweder unwirksam oder gegenproduktiv.
3. Eine Festungsmentalität ist im Zeitalter globaler Vernetzung politisch nicht tragbar und wirtschaftlich gegenproduktiv.
4. Amerika hat gerade seinen Einwanderern viel zu verdanken: der ersten Generation die wirtschaftliche, der zweiten und dritten die kulturelle und gesellschaftliche Innovationsfreudigkeit. Wenn man sich irgendeinen Bereich der amerikanischen Kultur anschaut, fällt auf, daß kaum eine Innovation von der alteingesessenen Bevölkerung, fast jede von der zweiten Generation der Einwanderer ausging (etwa Film, Photo, klassische und populäre Musik.)
5. Einwanderer werden, wenn man sie Bürger werden läßt, die besten Patrioten. Also sollte Deutschland möglichst schnell das Einbürgerungsrecht auf den Stand der Aufklärung bringen.

Statt des *ius sanguinis* ein *ius soli* zur Anwendung zu bringen.

6. Mit der Einrichtung eines aufgeklärten Einbürgerungsgesetzes, einer Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungsbehörde hören die politischen Probleme nicht auf. Die praktische Notwendigkeit, Quoten festzulegen, bleibt ein politischer Konflikt- punkt.
7. Aus der amerikanischen Erfahrung könnten die Deutschen ein gewisses Maß an Gelassenheit lernen. Man könnte weiterhin lernen, wie man die reale Entwicklung zur multikulturellen Gesellschaft gesellschaftlich und politisch produktiv umsetzt. Last, but not least können wir lernen, daß wissenschaftlich untermauerte Prognosen des nationalen Niedergangs auf Grund von Einwanderung sich bisher nicht bewahrheitet haben.

Anmerkungen:

Die heutige Gesetzgebung: nach fünfjährigem Aufenthalt, der durch kurze Abwesenheit unterbrochen sein kann, ist die Einbürgerung möglich.

Verkürzte Wartezeiten bestehen für Ehefrauen, Kinder von U.S.-Bürger und Streitkräfte. Der Antrag wird vom INS geprüft, der Antragsteller wird mit zwei Zeugen zur Überprüfung der Voraussetzungen (Sprachkenntnisse, Verständnis der am. Geschichte und Staatsform, Lebenswandel) vorgeladen und der Antrag vom INS dem örtlich zuständigen Bundesgericht mit seiner Stellungnahme vorgelegt. Das Gericht spricht dann die Einbürgerung in öffentlicher Sitzung aus. Aus dem Fernsehen sind die Masseneinbürgerungsrituale bekannt: ein Saal von Neubürgern, die mit Tränen in den Augen die amerikanische Nationalhymne singen.

AUSLÄNDERPOLITIK

Sigrig Baringhorst

Sigrig Baringhorst ist Assistentin am Gießener Institut für Politikwissenschaft. Über einen längeren Zeitraum forschte sie über multikulturelle Beziehungen auf kommunaler Ebene in Großbritannien.

Politik und Migration am Beispiel Großbritannien

Anders als die Bundesrepublik rekrutierte Großbritannien nach 1945 zusätzlich benötigte Arbeitskräfte nicht im mediterranen Raum, sondern in Irland, aus dem Potential europäischer Flüchtlinge und - von Anfang an öffentlich stärker wahrgenommen - aus seinen ehemaligen Kolonien: vornehmlich auf Jamaika und Barbados sowie vom indischen Subkontinent; dort vor allem aus Pakistan, Indien und Bangladesch. Der spezifische Charakter dieser Wanderungsbewegung als "koloniale Einwanderung" hatte weitreichende Folgen für den Rechtsstatus der ImmigrantInnen, wie aber auch für das soziale Verhältnis zwischen ethnischen Minderheiten und Mehrheitsgesellschaft:

Zum einen genossen die Einwanderer, sofern sie aus Mitgliedsländern des Commonwealth kamen und damit Untertanen der britischen Krone waren, eine gegenüber den Vertragsarbeitern auf dem Kontinent privilegierte Rechtsposition. Bis 1973 hatte jeder Commonwealth-Bürger nach einem fünfjährigen Aufenthalt im kolonialen Mutterland automatisch einen Anspruch auf die britische Staatsbürgerschaft.

Zum anderen führte der von der Mehrheit der britischen Bevölkerung nur langsam wahrgenommene Abschied von einer weltpolitischen Vormachtstellung zu rassistischen Abwehrreaktionen gegen die asiatischen und afro-karibischen Einwanderer, die sie einerseits täglich an die einstige Größe des britischen Empire erinnerten, andererseits jedoch aufgrund ihrer rechtlichen Gleichstellung zu keinen Unterwürfigkeits- und Dankbarkeitsbekundungen mehr verpflichtet waren. Die eingewanderten Minderheiten unterscheiden sich von der Aufnahmegesellschaft nicht nur

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

durch kulturell bedingte Merkmale wie Kleidung, Eßgewohnheiten, Religion usw., sondern sie sind auch aufgrund ihrer Hautfarbe im öffentlichen Erscheinungsbild stets sichtbar. Allen Assimilationsbemühungen sind damit schon aufgrund der Hautfarbe enge Grenzen gesetzt und Stigmatisierungs- und Ausschließungsbestrebungen finden jederzeit eindeutig festmachbare visuelle Ansatzpunkte.

Britische Identitätssymbole, wie etwa die Bindung an die Queen und ihre Royal Family, verlieren unter dem Druck der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Segmentierung der multiethnischen Gesellschaft zunehmend an Integrationskraft. Die gesamten Sozialbeziehungen sind in Großbritannien sehr stark durch die "rassische" und ethnische Zugehörigkeit der Interaktionspartner geprägt, und das obwohl der zahlenmäßige Anteil der ethnischen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung mit ca. 4,6% relativ gering ist.

Dem deutschen Beobachter fällt in diesem Zusammenhang insbesondere der aufgrund der geringeren historischen Vorbelastung der Briten zumeist recht unkritische Umgang mit Begriffen aus der Rassenterminologie auf.

"Race", obwohl als sozialwissenschaftliches Konzept unhaltbar, ist das Schlüsselwort in fast allen Analysen und Stellungnahmen zur Situation der Einwanderer aus dem New Commonwealth. Dementsprechend spricht man auch nicht von Minderheitenpolitik, sondern von "race relations policy". Die zentrale staatliche für Minderheitenfragen zuständige Organisation heißt "Commission for Racial Equality (CRE)". Dementsprechend spricht man auch nicht von Ausländerhaß oder -feindlichkeit, sondern von "racial prejudice" als ideologisches Konzept gefaßt, von "racism" oder bezogen auf institutionell verankerte Ausgrenzungspraktiken von "institutional racism".

Die britischen Regierungen reagierten auf die wachsende Einwanderung und die daraus entstandenen sozialen Folgeprobleme seit den 60er Jahren mit einer recht janusköpfigen Politik. "Without integration limitation is inexcusable, without limitation integration is impossible" lautete die offizielle Devise, d.h.

nach außen schottete man sich mit Hilfe einer zunehmend restriktiver werdenden Einwanderungskontrollpolitik ab, nach innen signalisierte man - zumindest auf symbolisch-deklaratorischer Ebene Offenheit und Bereitschaft zur pluralistischen Integration. Die im europäischen Rahmen nur mit den Niederlanden vergleichbare offizielle Akzeptanz von Multikulturalismus und ethnischen Differenzen in Großbritannien wurde nicht zuletzt durch die protestantische Tradition der Toleranz gegenüber Andersgläubigen gefördert. Doch entgegen den vielfältigen Regierungserklärungen zu Chancengleichheit und kultureller Diversität hat sich - trotz signifikanter sozialer Elitenbildung innerhalb der indischen und pakistanischen "communities" - an der allgemeinen Unterschichtung der eingewanderten Minderheiten wenig geändert: Die Arbeitslosigkeit unter den arbeitsfähigen Männern der ethnischen Minderheiten liegt mit 13% weit über dem 7%-Durchschnittswert der Einheimischen; bei den Frauen liegen die Werte bei 12 respektive 7%. Nach einer Untersuchung des renommierten Policy Studies Institute diskriminierten in den 80er Jahren ca. ein Drittel der Arbeitgeber schwarze und asiatische Bewerberinnen bei Neueinstellungen.

Die einzige Ebene, auf der die britische Regierung ernstzunehmende Schritte gegen die sich seit den 60er Jahren abzeichnende Diskriminierung gegen die eingewanderten ethnischen Minderheiten unternahm, bildete bis zum gegenwertigen Zeitpunkt die Gesetzgebung. Insbesondere im Bereich der gesetzlichen Maßnahmen wird eine Orientierung an US-amerikanischen Problemlösungsstrategien augenfällig, auch wenn gewisse Modifikationen und Abweichungen vom amerikanischen Vorbild schon aufgrund der britischen Rechtstradition vorgenommen wurden.

In Anlehnung an das US-amerikanische Civil Rights Act verabschiedeten die Briten 1965 ein Anti-Diskriminierungsgesetz (Race Relations Act), das 1968 und 1976 wesentlich erweitert wurde. Das heute maßgebliche Anti-Diskriminierungsgesetz von 1976 verbietet

Diskriminierung, d.h. Benachteiligung von Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe oder ihrer "rassischen", ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit oder ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft in allen öffentlichen Orten wie Restaurants, Kneipen usw., in allen Vereinen und Verbänden, im Arbeits- und Bildungsbereich wie auf dem Wohnungsmarkt und schließt darüber hinaus auch die Benachteiligung bei der "provision of goods, facilities und services to the public" - damit wird vor allem das Versicherungs- und Kreditwesen angesprochen - in seinen Geltungsbereich ein.

Während man im Gesetz von 1968 lediglich die bewußte und intendierte Benachteiligung unter Strafe stellte, wurde im Gesetz von 1976 der Diskriminierungsbegriff auf die indirekte, nicht-intentionale Diskriminierung ausgeweitet. Ausgangspunkt der Gesetzesreform war die Erkenntnis, daß das Problem der Diskriminierung nicht allein auf Rassenvorurteilen und der Böswilligkeit einzelner Unternehmer, Vermieter oder Schulleiter und Lehrer basiert, sondern oft systemimmanenter Natur ist und in althergebrachten, nicht unbedingt zum Zwecke der Ausgrenzung ethnischer Minderheiten eingerichteten Praktiken und Verfahrensweisen begründet liegt.

Infolge des Gesetzes von 1976 können Arbeitgeber heute rechtlich belangt werden, falls sie unangemessene, nicht zu rechtfertigende Qualifikationshürden setzen, die, wenn auch zuweilen unbeabsichtigt, Angehörige der ethnischen Minderheiten überproportional treffen und aus dem potentiellen BewerberInnenkreis ausschließen.

In den Vereinigten Staaten wurden, um die Wirksamkeit der Bürgerrechtsgesetze zu erhöhen, umfassende Unterstützungsmaßnahmen, die sog "affirmativ action programs", entwickelt und sukzessive für legal erklärt, die es Firmen und öffentlichen Institutionen erlauben, besondere Quoten für die Beschäftigung von schwarzen Arbeitnehmern in den Bereichen aufzustellen, in denen sie stark unterrepräsentiert sind, um dadurch vergangene direkt oder indirekt erfolgte Diskriminierungen auszugleichen.

Dieser Praxis liegt der allgemeine Gedanke zugrunde, daß Diskriminierung nicht nur vorliegt bei nachgewiesenen Verfahrensgerechtigkeiten, sondern schon bei nachgewiesener Verteilungsgerechtigkeits. Sind Angehörige ethnischer Minderheiten in einem bestimmten Arbeitsbereich unterrepräsentiert, so indiziert dies nach dieser Vorstellung notwendigerweise das Vorhandensein von Diskriminierung. Um deshalb das Prinzip der Chancengleichheit effektiv umzusetzen, dürfe es nicht ausschließlich im Sinne des liberalen Prinzips der gleichen Zugangschancen für alle BewerberInnen verstanden werden, sondern müsse das Prinzip der "equality of results", der Verteilung der zu vergebenen Positionen entsprechend des jeweiligen Anteils der BewerberInnen an der Gesamtbevölkerung, ebenso umfassen.

Zu einer solchen radikalen Lösung konnte sich der britische Gesetzgeber jedoch bisher nicht durchringen. Zulässig sind nach britischem Gesetz lediglich sog. "positive action schemes", besondere Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme für Angehörige ethnischer Minderheiten in den Beschäftigungszweigen und Berufen, in denen sie in den letzten zwölf Monaten unterrepräsentiert waren, sowie besondere Maßnahmen, um sie auf ausgeschriebene Stellen aufmerksam zu machen und ihre Bewerbungsmotivation zu erhöhen. Wer heute den "Guardian" aufschlägt wird deshalb kaum noch eine Stellenausschreibung einer kommunalen oder staatlichen Institution finden, in der nicht gesondert darauf verwiesen wird, daß der Arbeitgeber die Bewerbung von Angehörigen ethnischer Minderheiten begrüßt oder der Arbeitgeber sich als "equal opportunity employer" etikettiert.

Die gemessen an der Rechtslage der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik formalrechtlich den Briten gleichgestellte und durch die "race relations acts" besonders vor Diskriminierungen geschützte Position der EinwandererInnen in Großbritannien wirkte sich bisher jedoch kaum auf die reale sozio-ökonomische

Situation der Betroffenen aus. In der Hinsicht lehrt das britische Beispiel sehr deutlich, nicht allzu große Hoffnungen auf eine Veränderung der sozialen Verhältnisse durch eine veränderte Rechtslage zu setzen. Die geringe soziale Durchschlagkraft der Gesetze mag zum einen, wie reform-orientierte Kritiker immer wieder hervorgehoben haben, in der unscharfen Fassung des Begriffs "indirekte Diskriminierung" oder den mangelnden Kompetenzen der nationalen, halb-staatlichen Gleichstellungsstelle der "Commission for Racial Equality" begründet liegen. Darüber hinaus gilt es jedoch zu bedenken, daß der Gleichheitsgedanke der Anti-Diskriminierungsgesetze in Großbritannien offen mit einer zum Teil explizit rassistischen, insbesondere potentielle Immigranten aus Dritte-Welt-Ländern ausgrenzenden Einwanderungskontrollpraxis kollidiert. Die seit 1962 ständig verschärfte Einwanderungsgesetzgebung signalisierte der britischen Öffentlichkeit unablässig, wie unerwünscht Einwanderer aus den ehemaligen Kolonien im Lande seien.

In einem allgemeinen Klima der Einwandererfeindlichkeit können Gleichstellungsgesetze jedoch, wie wohlgemeint sie auch sein mögen, keine grundsätzliche Änderung in den Einstellungen und dem Verhalten der Aufnahmegesellschaft gegenüber den im Land befindlichen ethnischen Minoritäten bewirken. Sie setzen ein Zeichen in die richtige Richtung und können im Individualfall die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit erzwingen, ihre volle Wirkkraft können sie jedoch nur unter der Bedingung entfalten, daß die Regierung auch in der Einwanderungspolitik rassistische Selektionskriterien ausschließt und in der gesamten Innen- und Sozialpolitik Maßnahmen zur Gleichstellung der ethnischen Gemeinschaften als den schwächsten Gliedern der Gesellschaft ergreift.

Die Reduktion der staatlichen Intervention auf die Setzung eines gesetzlichen Rahmens als ausschließliche Garantie für das Fair Play in der Gesellschaft, führte angesichts der zunehmenden Rezession gegen Ende der 70er Jahre zu wachsendem Unmut in den Reihen

der ethnischen Gemeinschaften. In den verarmten Innenstädten der industriellen Ballungszentren entzündete sich diese Unzufriedenheit immer wieder in Auseinandersetzungen zwischen den sich radikalisierenden asiatischen und afro-karibischen Jugendlichen und der als Handlanger eines repressiven und rassistisch empfundenen Staates angesehenen Polizei.

Die Rassenkrawalle hatten vor allem die Kommunen wachgerüttelt und die in Panik versetzten Stadträte vieler Großstädte plazierte die Minderheitenpolitik ganz oben auf ihre politische Agenda. Insbesondere der Greater London Council, die Kommunalverwaltung des ehemaligen Großraums London, die 1986 der antisozialistischen Politik der Thatcher-Regierung zum Opfer fiel, und die linken Londoner Boroughs mit hohem Einwandereranteil, wie z.B. Brent, Hackney, Lambeth und Haringey, aber auch einige nördlichere Großstädte wie Bradford, Birmingham und Manchester arbeiteten Konzepte und Durchsetzungsstrategien einer multikulturellen Minderheitenpolitik aus, die für viele andere Kommunen Pionierfunktion bekommen sollten.

All diesen Konzepten waren im wesentlichen drei Zielsetzungen gemeinsam:

1. Eine Verbesserung der Partizipation der ethnischen Gemeinschaften an der kommunalpolitischen Willensbildung durch Konsultationsmaßnahmen auf Verwaltungs- und Ratsebene und die Etablierung besonderer Verwaltungsabteilungen und Fachausschüsse für die Behandlung von Minderheitenfragen.
2. Die Entwicklung und Umsetzung einer personalpolitischen Gleichstellungspolitik für ethnische Minoritäten durch den Abbau des in den Institutionen verankerten institutionellen Rassismus und besondere Unterstützungsmaßnahmen (positive actions) zur Erhöhung der Zahl der Angehörigen der ethnischen Gemeinschaften in den städtischen Verwaltungsabteilungen.

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

3. Das Aufbrechen ethnozentrischer, d.h. allein auf die Bedürfnisse der einheimischen Bürger zugeschnittener Strukturen im kommunalen Dienstleistungsbereich.

Betrachtet man die letzten elf Jahre rückblickend, so haben die minderheitenpolitischen Initiativen vor allem in folgenden Bereichen Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit gefördert.

Der Anteil Angehöriger ethnischer Minoritäten an den Mitarbeitern der Verwaltungen ist in vielen Städten deutlich gestiegen. Durch ständige Kontrollen der Einstellungs- und Beförderungspolitik werden personalpolitische Entscheidungen in regelmäßigen Abständen unter Rechtfertigungszwang gesetzt. Im einzelnen wurden in der Personalpolitik folgende Schritte unternommen:

1. das Verbot rein interner Ausschreibungen und die Einbeziehung der Minoritätenpresse bei der Ausschreibungspraxis, so daß potentielle Bewerber der ethnischen Minderheiten erreicht und zur Bewerbung ermutigt wurden;
2. die Modifikation von Stellenanforderungen und Bewerberprofilen, insbesondere der Abbau formaler Qualifikationshürden;
3. die Finanzierung von Ausbildungskursen für ethnische Minderheiten in Berufszweigen, in denen sie besonders unterrepräsentiert waren;
4. die Festlegung von Richtgrößen für die Einstellung von Angehörigen ethnischer Minderheiten in den einzelnen Abteilungen;
5. die Durchführung spezieller Fortbildungskurse zum Thema Anti-Rassismus und Multi-Kulturalismus für Politiker, Lehrer, Sozialarbeiter und alle an Personalentscheidungen Beteiligte;
6. die regelmäßige Erhebung von verwaltungsinternen Daten zur Überprüfung der Veränderung der ethnischen Zusammensetzung des Personals.

Zwar liegt der Hauptanteil der schwarzen und asiatischen Beschäftigten noch immer im

Bereich der unteren Verwaltungspositionen, doch ist die Anpassung der Belegschaftsstruktur an die Struktur der Bevölkerung als Teil eines langfristigen Prozesses des sozialen Wandels zu sehen, der sicherlich mehr als eine Dekade in Anspruch nehmen wird.

Die Bedürfnisse der ethnischen Minderheiten werden bei der Bereitstellung städtischer Dienstleistungen zunehmend berücksichtigt. Dies äußert sich nicht nur in der Bezuschussung von Selbsthilfeprojekten durch die Städte, sondern auch in der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit, d.h. der Berücksichtigung von Minoritätensprachen auf öffentlichen Hinweisschildern in Verwaltungsgebäuden und Schulen sowie in städtischen Ratgebern und Broschüren aller Art. Daneben machten auch Umbenennungen von Straßennamen wie z.B. von Britannia Way in Nelson-Mandela-Street in Brent immer wieder Schlagzeilen in der Presse. Langfristig entscheidender ist jedoch eine dezidierte Anti-Diskriminierungspolitik bei der Vergabe der städtischen Sozialwohnungen und -häuser, der "Council houses", sowie eine erst in Ansätzen erfolgte Anpassung der Sozial- und Jugendarbeit an die Interessen und Bedürfnisse der ethnischen Gemeinschaften.

Darüber hinaus wurden in zahlreichen Kommunen sowohl auf Verwaltungs- wie Ratsebene ständige Ausschüsse, Arbeitsgruppen oder Foren eingerichtet, in denen den Vertretern der ethnischen Selbstorganisationen besondere Mitspracherechte eingeräumt wurden. Über die Relevanz dieser Konsultationsgremien mag man sich im Einzelfall streiten, insgesamt gesehen ist jedoch dadurch der Kommunikationsfluß zwischen städtischen Institutionen und ethnischen Gemeinschaften erheblich verbessert worden.

Zudem ist die Zahl der asiatischen und afrikanischen Ratsmitglieder in den 80er Jahren erheblich gestiegen. Zwar entspricht deren Anteil noch lange nicht ihrem Anteil an der wahlberechtigten Bevölkerung, doch ist die Tendenz insgesamt unverkennbar steigend. Befürchtungen, wie sie etwa in der bundesrepublikanischen Diskussion um die

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Einführung des kommunalen Wahlrechts immer wieder artikuliert wurden, wonach politische Partizipationsrechte für Ausländer auf kommunaler Ebene der Bildung unabhängiger herkunftslandorientierter links- oder rechtsextremer Minderheitenparteien Vorschub leisten würden, lassen sich am britischen Beispiel nicht bekräftigen.

Bedeutung für die Bundesrepublik

Für den bundesdeutschen Kontext sind die britischen Erfahrungen in vielfacher Hinsicht aufschlußreich. Anti-Diskriminierungsgesetze, die in Deutschland insbesondere in Reaktion auf die Welle rassistischer Übergriffe seit dem Spätsommer 1991 gefordert werden, sind keine politischen Allheilmittel und können - als isolierte staatliche Maßnahme genommen - das Problem der vorhandenen Unterschichtung der ethnischen Minderheiten kaum lösen. Zugegeben: Gesetzesnormen können prägend wirken, ihr politisch-symbolischer Wert darf nicht unterschätzt werden. Ein schriftlicher Normkodex kann die gesellschaftliche Wirklichkeit jedoch nur dann nachhaltig beeinflussen, wenn er auf einem relativ breiten Konsens der Bevölkerung beruht.

Die krassen und direkten Formen ausländerfeindlicher Praxis wie der Aufruf zum Völkerhaß, die Propagierung von "Ausländer-raus"-Parolen oder die Ausschließung ethnischer Minderheiten ließen sich zwar auf der Grundlage einer solchen Gesetzgebung rechtlich verfolgen ebenso wie die individuell nachweisbare Benachteiligung bei der Arbeits- und Wohnungssuche, doch handelt es sich in den meisten Diskriminierungsfällen um subtiler wirkende Mechanismen der Ausgrenzung, die auf der Basis einer rein individualisierenden Rechtspraxis kaum zu bekämpfen sind.

Aber auch eine primär kompensatorisch ausgerichtete ergebnisorientierte Quotenregelung böte angesichts der Defizite einer ausschließlich am Prinzip der Verfahrensgleichheit ausgerichteten Gesetzgebung keine akzeptable Alternative: Dadurch würden nicht nur Identifikationen auf ethnischer Basis zementiert und

ethnokorporatistische politische Organisationsformen gefördert, sondern zugleich Stigmatisierungen der Opfer Vorschub geleistet. So steht die Gesetzgebung prinzipiell vor dem Problem, individuelle und Gruppenansprüche gegeneinander abwägen zu müssen. Was dem Individuum hilft, wie z.B. Vermittlung und Schlichtung im Einzelfall, hilft nicht unbedingt den Benachteiligten als Gruppe, die statt Vermittlung Sanktionen und statt Einzelfalllösungen Kompensationen für die gesamte Gruppe, etwa in Form verbindlicher Vertragsklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ("contract compliance") fordern.

Die soziale Inkorporation ethnischer Minderheiten ist ohne deren soziale und politische Gleichstellung nicht denkbar. Ein politischer Paradigmawechsel im Sinne eines Übergangs von einer primär ordnungspolitisch ausgerichteten Ausländer- zu einer allgemeinen pluralistisch orientierten Minderheitenpolitik ist eine unabdingbare Voraussetzung, um den offiziellen Integrationsanforderungen der Regierung eine angemessene Realisierungschance zu geben. Im Rahmen einer solchen Minderheitenpolitik können auf lokaler Ebene, wie das britische Beispiel zeigt, auch ohne entsprechende Vorgaben der Zentralregierung entscheidende Initiativfunktionen übernommen werden.

Anmerkung: Nach einer Erhebung der Labour Farce Survey zählten 1987 2 484 000 Einwohner zu den asiatischen und afrokaribischen Minderheiten; davon waren 43% schon in Großbritannien geboren. Zu den Asiaten zählen die mit 761 000 größte Gruppe der Inder, 404 000 Pakistaner, 120 000 Chinesen und 110 000 Bangladescher. Hinzu kommen ca. 521 000 Einwanderer aus der Karibik. Darüberhinaus lebten 1986 etwa 1 ,736 Mio. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit im Vereinigten Königreich.

AUSLÄNDERPOLITIK

Uli Bielefeld

Uli Bielefeld ist Mitarbeiter des Hamburger Instituts für Sozialforschung mit dem Schwerpunkt Migrationsforschung

Fremde und Minderheiten in Europa: Frankreich und Deutschland

Gestatten Sie mir angesichts der Debatte um die sich vollziehende Einwanderung und um die Ursachen und Reaktionsformen auf die neu-alte Fremdenfeindlichkeit sowie der fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten in der Bundesrepublik eine Vorbemerkung.

Während ich diesen Text niederschreibe, höre ich immer wieder mit halbem Ohr der Bundestagsdebatte um die sog. "Asyl-Problematik" zu. Die Extrempositionen sind ebenso alt wie schnell beschrieben. Immer wieder wird der drohende Untergang ausgemalt:

Hilflos sei man Wanderungsströmen und einem Mißbrauch (von Recht, von Gastfreundschaft, des eigenen Reichtums) ausgesetzt, wenn man nicht schnellstens handle. Die Mehrheit erscheint in einem Untergangsdiskurs als bedroht, wenn sie sich nicht auch durch unangenehme Entscheidungen aus einer Zwangslage befreit. Die andere Seite beruft sich eher auf die in Relation Wenigen, denen es gelingt, bis zu uns zu kommen, weist darauf hin, daß es weltweit weit mehr Flüchtlinge gibt. Der Vorstellung einer zu starken Belastung wird die Forderung nach offenen Grenzen entgegengesetzt. Der Behauptung einer tendenziellen Bedrohung der Existenz wird der Vorwurf einer fehlenden Moral gegenübergestellt: Dies scheint mir die Pattsituation im Herbst 1992 zu sein, eine intensiviertere und verdichtete Neuinszenierung eines schon bekannten Stückes. Lesen Sie einmal die nicht weit zurückliegenden Beiträge zur Debatte um den EG- Beitritt der Türkei 1985/86; vergleichen Sie schließlich die jeweils gehandelten, phantasierten Wanderungszahlen in Millionenhöhe; und

beachten sie abschließend neben der puren Quantität auch die zugeschriebenen Qualitäten, die der Angst vor den Vielen erst ihre Inhalte gibt: denn die Fremden werden immer wieder als gewalttätig und kriminell imaginiert. So gab es schon 1978/79 eine erste Welle der Diskussion um die Kriminalität der "Jungen Ausländer" – zu einem Zeitpunkt, als (u.a. wegen einer Änderung der Kindergeldberechnung) vermehrt türkische Jugendliche im Rahmen des Familiennachzuges in die Bundesrepublik kamen.

450 000 Flüchtlinge werden - so Innenminister Seitz in der schon erwähnten Bundestagsdebatte - 1992 erwartet. Kein europäisches Land hat momentan - das ist richtig - so große Zuwanderungen zu verzeichnen. Aber gibt es eine "einzigartige" Situation der Deutschen? Und ist der wesentliche Unterschied im Vergleich mit europäischen Nachbarländern im unterschiedlichen Asylrecht zu finden? Oder gibt es nicht doch weitere und ebenso bedeutende Unterschiede? Gibt es einen neuen deutschen Sonderweg, der sich in einem in anderen Ländern nicht zu findenden Fremdenanteil ausdrückt? Gar in einer besonderen Belastung? Ist die Bundesrepublik das europäische Land mit den meisten Fremden?

Damit komme ich zu meiner eigentlichen Themenstellung: der Darstellung der Situation in Frankreich. Es gibt zwei Möglichkeiten, "sich selbst", die eigenen Reaktions- und Verhaltensweisen, auch die Kollektiven, besser zu verstehen und Alternativen zu seinem jetzigen Verhalten zu entwickeln: der Blick in die Geschichte und der über die Grenzen. Ich werde mich dabei hauptsächlich mit zwei Bereichen, die häufig vermischt werden, beschäftigen: der Anwesenheit von Fremden bzw. Minderheiten im Lande, deren gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen und den institutionellen Folgen dieser Anwesenheit einerseits; andererseits den Reaktionen, den Vorstellungen etc., die sich Teile der Mehrheit über die Fremden, deren Zahl und deren Eigenarten machen, sowie des

gesellschaftspolitischen Umgangs mit den Vorstellungen und Ängsten, die auf die Fremden bezogen werden.

Fremde in Frankreich

Historiker, die sich mit der Geschichte Frankreichs beschäftigen, haben häufig kein neutrales Verhältnis zum Land der bürgerlichen Revolution und der Menschenrechte. Mit wohlwollendem Blick wurde allzuoft übersehen, was auch ein typisch französisches (ebenso wie deutsches) und nicht erst mit der sog. Neuen Rechten und der Front National entstandenes Erzeugnis ist: Xenophobie und Rassismus. Die in der Revolution erkämpfte *Citoyenneté* - ein Begriff, der nur unzureichend mit der Staatsangehörigkeit oder Staatsbürgerschaft übersetzbar ist, da er die politischen Bürgerrechte und -pflichten umfaßt - begründete ein als individuell vorgestelltes Verhältnis der je Einzelnen zum Staat. Der Einzelne wird nicht als Angehöriger einer Gruppe angesehen, sondern als Bürger, als potentielles Mitglied einer politischen Öffentlichkeit. Theoretisch und institutionell, wenn auch nicht praktisch und in den täglichen Handlungen und Vorstellungen von Institutionenvertretern und der Bevölkerung, spielt die Herkunft der Bürger des Landes keine Rolle. Anders formuliert: im Begriff des Bürgers als *Citoyen* ist nicht schon selbst ein vergemeinschaftendes Prinzip angelegt oder angeboten, das über die politischen Institutionen hinausginge.

Mit zwei formelhaften Verallgemeinerungen lassen sich die Folgen für die Institutionalisierung des Verhältnisses des Einzelnen zum Ganzen zusammenfassen:

- Der französische Staat macht sich tendenziell blind für Gruppenlagen. Aktueller Ausdruck hierfür ist u.a. die Streichung des Begriffes "*peuple corse*", des korsischen Volkes, aus einer Gesetzesvorlage durch das oberste französische Verfassungsgericht.
- Gleichzeitig wird das Verhältnis von Kultur und Politik in besonderer Form institutionalisiert: Kultur und Politik sind

enger als in Deutschland verbunden, wo sich Kultur gleichsam strategisch aus den Niederungen der Politik entfernte. Exemplarisch ist dies zu finden in den "Betrachtungen eines Unpolitischen" von Thomas Mann und im Humboldtschen Bildungsbegriff.

Diskussionen und Auseinandersetzungen einer über die politischen Institutionen der "Staatsnation" (*Etat-Nation*) hinausgehenden Gemeinschaft mußten im französischen Fall, wenn hierzu ein Bedürfnis gesehen wurde, was durchaus häufig der Fall war, zusätzlich zur politischen Bestimmung von Volk und Staatsnation explizit geführt werden. Die "Anderen", die Nichtzugehörigen, sind nämlich nicht als solche schon gegeben, sondern müssen immer erst bestimmt werden. Und die französische Geschichte ist u.a. durch den Lärm, den der Konflikt um die "Anderen" machte, kennzeichenbar. Denn wenn man mehr über "Gemeinsamkeiten" aussagen wollte, als dies mit der "*Citoyenneté*" und deren Institutionalisierung geschah und vorgegeben war, mußte man dies erläutern, mußte man begründen und ausführen, worin das Überschüssige, das Zusätzliche bestand bzw. bestehen sollte (z.B. Renans "*race linguistique*" oder auch "*historique*").

So ist es kein Zufall, daß im nachrevolutionären Frankreich erstmals eine "Rassentheorie" als Vergesellschaftungstheorie formuliert wurde. Die gobinaeuschen Theorien aber erhielten erst ihre Virulenz im Umkreis des Wagner-Kreises, dem auch sein Biograph und Übersetzer Ludwig Schemann zunächst angehörte. Auch der heftige Streit um den Antisemitismus, der Erfolg von Louis Drumonts Buch "*La France Juive*" zur Jahrhundertwende und die Affäre Dreyfuß zeigen den "institutionalisierten Konflikt" um den anderen und die Heftigkeit, mit der er ausgetragen wurde (aber auch die Ungewißheit seines Ausgangs: die Entscheidung im Falle der Dreyfuß-Affäre hing an einem seidenen Faden). Denn in Frankreich mußte und muß der Streit um eine ethnisch/kulturelle bzw. eine politisch/institutionelle Bestimmung des Staates explizit geführt werden.

Die spezifische Ausformung des Verhältnisses des Einzelnen zum Staat und damit des Staates zu den "Anderen" hat Folgen auf drei in

Zusammenhang mit den Migration wichtigen Ebenen:

- für die Immigrationspolitik;
- für die Integrations bzw. Insertionspolitik und Antidiskriminierungspolitik und nicht zuletzt
- für die Entstehung der Neuen Rechten.

Immigrationspolitik

Frankreich ist das klassische europäische Einwanderungsland. "Le creuset français" so ein aktuellen Buchtitel einen Bevölkerungsgeschichte Frankreichs, d.h. also die französische Variante des in den Vereinigten Staaten kaum realisierten oder aber gescheiterten "Melting Pots" ist durch unterschiedliche Zuwanderungen, damit verbundenen Mischungen und Anpassungen gekennzeichnet. Diese Geschichte ist hier nicht insgesamt darstellbar. In den Zwischenkriegsjahren wandern vor allem Italiener und Polen nach Frankreich. So gehen ungefähr ein Drittel der Ruhrgebietspolen nach 1918 nicht in die wieder gegründete polnische Nation, sondern sie ziehen in die französischen Bergbaugebiete. "Der Prozentsatz den Einwanderer", so schreibt Dominique Schnapper 1991 "war in den 30er Jahren nicht anders als heute". Aber eine Untersuchung stellte für die Kinder der Einwanderer der dreißiger Jahre 1951 knapp und bündig fest: "Die Assimilation ist perfekt verwirklicht" (Girard/Stoetzel 1951).

1945, direkt nach den Befreiung, sind sich die meisten Demographen, Ökonomen und Politiker einig darüber, daß Frankreich eine starke Immigration braucht. Von Beginn der sog. "Planification" an - einer zentralstaatlich gesteuerten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungspolitik - wurde versucht, die Ziele der Immigrationspolitik zu bestimmen sowie die

Immigration selbst in Gang zu setzen und zu steuern. Hierzu wurden die bekannten Regelungsmechanismen benutzt, vor allem also eine zentrale aufenthaltsrechtliche und arbeitsrechtliche Steuerung. Die Versuche der Steuerung schlugen jedoch fehl, Kontrolle der Immigration einerseits und eine Liberalisierung der Ökonomie schienen sich zu widersprechen, die sozialökonomischen Faktoren erwiesen sich als einflußreicher als die Kontrollversuche. 1954 waren mit 1 553 000 Fremdarbeitern weniger im Lande als 1946, wo nach 1 774 000 gezählt wurden (ohne Algerier, die eine noch mal gleichgroße Einwanderungsgruppe stellten).

Man kann so von einem Scheitern der ersten Kontrollpolitik sprechen, da die sog. spontane Immigration, d.h. weder eine illegale noch eine im eigentlichen Sinne heimliche Immigration, nicht nur nicht verhindert, sondern von 1955/1965 an eher zum Regelfall wurde - administrativ durch eine Regulierung im Nachhinein "normalisiert". Die sog. "régulisation" wurde zum Normalfall der Einwanderung. In dieser Periode bildete sich schon allmählich die Struktur heraus, die die "neuen" Migrationsbewegungen (nicht nur in Frankreich) bis heute kennzeichnet: Die Menschen kommen von weiter her; sie kommen im Falle ehemaliger Kolonialländer wie z.B. Frankreich auch aus den früheren Kolonien; es kommen mehr und mehr gering qualifizierte Menschen vom Lande; die Grenze zwischen Arbeitsmigration und politischer Migration wird zunehmend unscharf. Zeitlich ein wenig später kommt zu diesen Kategorien noch der Familiennachzug hinzu, d.h. es kommen vermehrt Frauen, die Alterspyramide verändert sich und damit der Anteil der aktiven Bevölkerung unter den Einwanderern.

Die weitere Einwanderungspolitik nach 1965 läßt sich als Versuch beschreiben, die Kontrolle über die Einwanderung zurückzugewinnen. So konnte der Anteil der nachträglichen "Regulierung" zurückgedrängt werden, blieb aber immer noch bei über 40% relativ hoch. 1974 wurde, ein Jahr nach der Bundesrepublik, ein Anwerbestop formuliert. In der Folge wird der Familiennachzug und - immer wieder - die spontane, illegale

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

Einwanderung neben dem Asyl zur Haupteinwanderungsart.

Damit komme ich zu einer wichtigen, aber schwer zu beantwortenden Frage: Wie hoch ist der Anteil der Eingewanderten an der französischen Bevölkerung? Interessant ist diese Frage meist in der Diskussion um die sog. "Belastungen": Was ist zu viel. Diese Frage aber lasse ich unbeantwortet, besser: Sie kann nicht beantwortet werden. Das Sinken des als voll beschriebenen Bootes existiert nur in der Phantasie. Die Verwirklichung der Phantasie geschieht, wenn überhaupt, dann nicht durch Einwanderung, sondern durch das Verhalten der Mehrheit. Beantworten läßt sich nur - zumindest in etwa - eine Vergleichsfrage: Wie hoch ist der Anteil der Fremden an der Bevölkerung im Vergleich. 1982 setzte sich die Bevölkerung Frankreichs wie folgt zusammen:

Von einer Wohnbevölkerungsgröße von 54 273 200 waren 49 167 180 französische Staatsbürger durch Geburt, 1 425 920 durch Erwerb und 3 680 100 waren nicht französische Staatsbürger. Von den Franzosen durch Geburt waren wiederum 1 982 280 nicht im französischen Kernland geboren, d.h. waren Einwanderer aus den ehemaligen Kolonien. Von der Gesamtpopulation waren so 88,9% in Frankreich geboren (inkl. der in Frankreich geborenen ausländischen Staatsbürger) und 11,1%, d.h. 6 001 360 der in Frankreich wohnenden Menschen waren "Fremde" in dem Sinne, daß sie nicht in dem Land lebten, wo sie geboren waren. Kaum berechenbar sind die Kinder derjenigen Kinder von Einwanderern, die die Staatsangehörigkeit durch "Wahl" erworben haben. Nimmt man die Nicht-Staatsbürger zusammen mit den Fremden zumindest bis zur sog. "dritten" Generation, dann erhöht sich der Anteil derjenigen Bevölkerung noch einmal, die erst einen einigermaßen haltbaren Vergleich mit den sog. "Ausländeranteilen" in der Bundesrepublik zulassen. Exakte Angaben über die Größe dieser Gruppe sind nicht möglich: Es kann darüber gar nicht Buch geführt werden. Nach jüngsten, mündlichen Angaben aus dem CEVIPOF - einem führenden Wahlforschungs- und

Politikforschungsinstitut - muß die Anzahl der ausländischen Bürger in Frankreich ungefähr um 4 Millionen ergänzt werden, d.h. der bisher gerechnete Anteil müßte noch einmal um zwei Millionen erhöht werden und damit auch entsprechend der Anteil von 11,1%.

Nach diesem kleinen, aber notwendigen Ausflug in die Statistik läßt sich nun die Bedeutung, lassen sich die konkreten rechtlichen und gesellschaftlichen Folgen des Verhältnisses des Einzelnen zum Staat benennen. Franzose kann man einerseits gleichsam automatisch werden: a) durch Geburt im Lande durch einfache Wahlhandlung nach der Volljährigkeit (wenn die Eltern Ausländer sind), b) durch Abstammung (wenn ein Elternteil die französische Staatsbürgerschaft hat); andererseits kann die Staatsbürgerschaft durch bestimmte Entscheidungen einmal auf Grund eines zustehenden Rechts erfolgen, das andermal als Erteilung eines Privilegs erlangt werden. Ein Recht haben so z.B. Minderjährige ausländischer Eltern, die in Frankreich geboren sind und diejenigen, die einen französischen Partner heiraten; das Privileg ist an eine Entscheidung des Arbeits- und Sozialministeriums gebunden und gilt für Naturalisierungen (nach fünfjährigem Aufenthalt) und für die Reintegration (Mitglieder von Staaten ehemaliger Kolonien). Momentan erhalten jährlich um die 150 000 Menschen auf diese Weise die französische Staatsbürgerschaft. Das französische Recht ist so kein einfaches jus soli, wie vielfach angenommen wird, sondern eine Mischform aus jus sanguinis und jus soli, aus Abstammungs- und Bodenrecht. Das Recht entspricht dem, was ich als Institutionalisierung des Konfliktes zwischen Individualrechten und ethnischen Gemeinsamkeitsgefühlen genannt habe. Es verstärkt damit einerseits die politisch-rechtliche Integration der Einwanderer, andererseits läßt es den Streit um die kollektive Identität, die nationale Identifizierung offen. Es erlaubt keine endgültige Entscheidung darüber, wer warum Franzose ist. Hieraus erklären sich Bemerkungen wie die von der zugewanderten

Philosophin, Psychoanalytikerin und Staatsbürgerin Julia Kristeva, die trotz aller Fremdenfeindlichkeit bemerkt, daß "man nirgends so gut fremd sein kann wie in Frankreich" oder auch die Antwort des ebenfalls zugewanderten Philosophen Emmanuel Levinas auf die Frage, was denn die Idee der Nation sei, die seinen Vorstellungen von Staat und Demokratie am nächsten kämen: "Das ist sehr einfach: Frankreich".

Mangelhafte Integration und der Versuch, vor Diskriminierungen zu schützen

Nun ist es ein weit verbreitetes und immer wieder gern vorgetragenes Wissen: Die Fremdenfeindlichkeit, ja auch der Rassismus seien in Frankreich weit verbreitet. Angesichts der Erfolge der Nationalen Front und der realen Diskriminierungen kann man dies zunächst bestätigen. Zusätzliches Gewicht erhält diese Aussage scheinbar dann, wenn man sich die im Vergleich zur Bundesrepublik nur mangelhafte soziale Integration der ausländischen Bevölkerung anschaut, aber auch der ausländischen Inländer. Zwar steigt z.B. langsam der Anteil der Gymnasialschüler und -schülerinnen, aber man kann insgesamt feststellen, daß sich an die beiden Modelle der Konzeptualisierung der Zugehörigkeit zum Staat auch je zwei demokratische Logiken anschließen: einer sozialen Integration in Deutschland, das sich insgesamt sehr viel früher zu einem modernen Sozialstaat entwickelte als Frankreich, und einer politisch-rechtlichen Integration in Frankreich – selbstverständlich ohne daß hierdurch der soziale Konflikt befriedet würde.

Diese gleiche Logik wiederholt sich nun bezogen auf die Integration der Fremden: Sie können sehr schnell und viel einfacher Franzosen werden, bleiben aber sozial, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt eher ausgeschlossen. Etwas überzeichnet könnte man den Vergleich zwischen der Bundesrepublik und Frankreich folgendermaßen ziehen: Der sozialen Integration bei rechtlicher Desintegration entspricht das genaue Spiegelbild - soziale

Desintegration bei rechtlicher Integration.

Aber es gibt eine weitere wesentliche Folge des Unterschiedes beider Modelle. Wenn Minderheiten in sich ethnisch begründenden Nationalstaaten auch als Ausnahme gelten, so können sie - gerade weil der Staat selbst sich auf die Vorstellung der Gemeinsamkeit einer Gruppe gründet - besonders geschützt werden. Der Minderheitenschutz der Bundesrepublik gilt nur für Staatsangehörige (Dänen und neuerdings Sorben), aber er ist vorbildlich. Voraussetzung ist die relativ eindeutige institutionelle - sei es staatliche, administrative, gesetzliche, gerichtliche etc. - Definition der Zugehörigkeit zu einer Gruppe. Tendenziell schafft sich eine solche Definition die Gruppen, auf die sie sich bezieht.

Erkennt der Staat keine abweichenden Gruppenlagen an, kann dies zweierlei bedeuten: Er läßt nur eine einzige Gruppe (die der Herrschenden) gelten und bestimmt problematische Abweichungen als kollektive (der man durch individuelle Assimilation nur scheinbar entkommen kann). Oder aber: er ist den Gruppenlagen gegenüber gleichgültig. Dem letzteren entspricht eine Schutzlogik, die sich nicht auf Gruppen, sondern auf Individuen bezieht: Der Staat schützt in diesem Falle keine Minderheiten (die dann als solche bestimmt werden müssen), sondern diskriminiert Diskriminierer. Dem entspricht wiederum die formale Gesetzeslogik Frankreichs. 1972 wurde ein - mittlerweile gerade im Hinblick auf die sich formierende sog. Neue Rechte häufiger überarbeitetes - Anti-Diskriminierungsgesetz erlassen. In unserem Zusammenhang kommt es nicht auf die einzelnen, manchmal problematischen Bestimmungen an, sondern auf die zugrundeliegende politische Philosophie: Sie schützt – zumindest theoretisch - den einzelnen gleichgültig welcher Herkunft vor Diskriminierungen, in dem sie diese gesellschaftlich ahndet. Jeder wird vor Diskriminierungen gleichgültig welcher Art - seien sie individuell, institutionell, ökonomisch oder administrativ - geschützt. So gibt es ein sog. "droit du guichet" - ein "Schalterbeamtengesetz" - das vor allem auf die Verhinderung der Diskriminierung bei

Behörden gedacht ist. Und eine nationale beratende Menschenrechtskommission ist verpflichtet, einen jährlichen "Diskriminierungsbericht" öffentlich vorzulegen.

Die Neue Rechte und die neue Fremdenfeindlichkeit

Trotz allem: Gerade in Frankreich vollzog sich die ideologie-theoretische Erneuerung der Rechten (siehe Taguieff, siehe Kowalsky). Diese Neuerung wird einem erst bewußt, wenn man die großen Verschiebungen beachtet, die sich ergeben haben. Ich kann nur noch einige Schlaglichter werfen. Der Ausländeranteil des Jahres 1982 in Frankreich unterscheidet sich nicht vom Anteil 1935. In den dreißiger Jahren gab es keine Skandalisierung dieser Tatsache. Die Anwesenheit von Fremden wurde auch nicht von der Rechten als Problem wahrgenommen. Das Objekt des Ausschlusses waren einerseits die Juden, andererseits "la barbarie allemande". Die Skandalisierung und schließlich: die Forderung nach einem totalen Ausschluß der Fremden als Ausländer geschah erst nach 1945 und verstärkt nach 1968. In einer großen theoretischen Verschiebung übernahmen französische Rechtsintellektuelle die Forderung nach einem "Recht auf Differenz" - die vor allem von Regionalbewegungen aufgestellt wurde -, formulierten es national um und bezogen es auf die Anwesenheit der Fremden. Mit einer Ersetzung des Rassenbegriffs durch den der Kultur kannte so die "gefährliche Durchmischung" der französischen Bevölkerung als "Ethnozid" - bewußt in Anspielung auf den Genozid der Nazis formuliert - angeprangert werden. Und man schaffte es, ein Thema zu popularisieren: dasjenige der Zuvielen. Der Diskurs über die Belastung, die Vorstellung einer Gefährdung konnte nun mit einem real vorhandenen Objekt durchgesetzt werden.

Auch diese Entwicklung hatte nicht zufällig in Frankreich ihren Beginn. Einerseits steht die Beschäftigung mit den Anderen in der Tradition der Theoriediskussion, auch - wie schon gesagt - der der Rassentheorie;

andererseits aber hat der Schluß von den Differenzen auf die Notwendigkeit von Abgrenzungen keine gleichsam gegebene Plausibilität - anders als im ethnischen Nationalismus, in dem man die Angst vor dem Fremden gar nicht begründen muß: Man versteht sie implizit oder explizit auch ohne jede Begründung. Etwas überzeichnet: ist in einem Falle der Konflikt institutionalisiert, so ist es im anderen Falle die Angst vor dem Fremden. Fehlt einer Gruppe oder auch Individuen neben dem staatlichen Schutz auch noch eine rudimentäre soziale Integration (wie z.B. den Flüchtlingen in der Bundesrepublik), so sind sie hilflos sich formulierender und organisierender Gewalt ausgeliefert.

Frankreich ist das Land der Fremdenfeindlichkeit und der Neubegründung der Neuen Rechten. Gleichzeitig ist es das Einwanderungsland Europas, das eine Mischform zwischen ehemaligen Kolonialländern, angeworbenen Arbeitern und illegal (klandestin) Eingereisten aufweist. Form und Umfang der Einwanderung zeigen, daß es weniger um die Rechtstitel geht, unter denen sich die Einwanderung vollzieht, als um deren Anerkennung. So kann man z.B. nicht die jeweilige Anzahl von Asylanträgen, sondern muß reale Einwanderungszahlen vergleichen. Und so kann man nicht, wie es in der Bundesrepublik geschieht, noch die dritte und vierte Generation als Ausländer zählen: Es handelt sich um Inländer ohne politische Rechte. Aber erst die Kumulation der Generationen scheint das Reden von den Zuvielen plausibel zu machen, und ihm die notwendige Rationalisierung zu liefern.

Der im Vergleich größere soziale Ausschluß der Eingewanderten wird in Frankreich von einem weitgehenden rechtlichen Einschluß aufgefangen. Dieser erweist sich zusammen mit einem individualisierenden staatlichen Schutz vor Diskriminierungen - der vor erheblichen institutionellen und rechtlichen Schwierigkeiten steht - möglicherweise als zentrale Größe. Der rechtliche Ausschluß zusammen mit einem totalen sozialen Ausschluß, sowie es z.Z. für die Asyl-Suchenden in der Bundesrepublik real ist,

ANALYSEN ♦ MEINUNGEN ♦ DEBATTEN

erweist sich als u.U. lebensgefährlich: für die Angegriffenen selbst und für die Demokratie. Aus einem Vergleich mit Frankreich lassen sich mindest drei aktuelle, praktischpolitische Hinweise ziehen, die ich zum Schluß einfach nennen will:

- Wir brauchen eine intensive Diskussion und eine Änderung des immer noch auf ethnischer Grundlage definierten Staatsangehörigkeitsrechts.
- Wir müssen eine "Regulierung im Nachhinein" für alle diejenigen, die bereits eingewandert sind, diskutieren.
- Wir müssen ein Anti-Diskriminierungsrecht entwickeln, und es muß analog den Jugend- und Familienberichten von einer staatlich unabhängigen Institution ein jährlicher "Diskriminierungs- oder auch Anti-Diskriminierungsbericht" öffentlich vorgelegt werden (die "fünf" Diskriminierungsweisen).

Man kann aus "Fremdenfeinden" nicht gleichsam über Nacht "Fremdenfreunde" machen (es könnte auch sein, daß dieses gar nicht möglich oder immer zu spät ist). Aber die durch gesellschaftliche Entwicklungen bedingte "Rückkehr der Politik" (als Folge der "Rückkehr der Geschichte") fordert eine institutionelle Umgewichtung: von der Institutionalisierung der Phobie und der Einheit zur Institutionalisierung des Konflikts und des politisch bedeutungslosen Unterschieds. Damit verschwände die implizite politisch-staatliche Legitimation des Ausschlusses im Lande wohnender Fremder und es gäbe die Möglichkeit, tatsächliche Probleme zu thematisieren und zu bearbeiten: Wohnung, Schule und Arbeit, kurz, die Sozialpolitik käme zu ihrem Recht.

* * * * *



Eine Schriftenreihe der
Hessischen Landeszentrale
für politische Bildung