

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dietrich Thränhardt

Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung
in der Bundesrepublik Deutschland

Karl-Heinz Meier-Braun

40 Jahre „Gastarbeiter“ und Ausländerpolitik
in Deutschland

Helga Herrmann

Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf

Rainer Geißler

Das gefährliche Gerücht
von der hohen Ausländerkriminalität

B 35/95

25. August 1995

Dietrich Thränhardt, Dr. rer. soc., geb. 1941; Professor für Politikwissenschaft, Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Jürgen Puskeppeleit) Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Perspektiven der Beratung und Sozialarbeit, der Selbsthilfe und Artikulation und der Organisation und Integration der eingewanderten Ausländer, Freiburg 1990; (Hrsg.) Europe – A New Immigration Continent, Münster–Boulder 1992; (Hrsg. zus. mit Robert Miles) Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, London 1995.

Karl-Heinz Meier-Braun, Dr. rer. soc., geb. 1950; Studium der Politikwissenschaft und Anglistik; Leiter der Ausländerredaktion des Süddeutschen Rundfunks Stuttgart (SDR); Honorarprofessor für Ausländerpolitik an der Universität Tübingen; Beirat des Europäischen Forums für Migrationsstudien (EFMS) an der Universität Bamberg; 1995 Auszeichnung mit dem Preis „Gesellschaftswissenschaften und Praxisbezug“ für journalistische und wissenschaftliche Arbeit im Bereich der Migration durch die Schader-Stiftung Darmstadt.

Zahlreiche Funkbeiträge sowie Bücher und Aufsätze zur Migrations- und Flüchtlingsproblematik.

Helga Herrmann, Dr. rer. pol., geb. 1940; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster und Köln; von 1968 bis 1975 im Personal- und Trainingswesen der Ford-Werke AG, Köln; 1975 wissenschaftliche Assistentin im Fachbereich Sicherheitstechnik der Gesamthochschule Wuppertal; 1975 bis 1980 Referentin im zentralen Personalwesen der BMW AG, München; seit 1980 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Leiterin des Referates bildungspolitische Grundsatzfragen.

Rainer Geißler, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Soziologie an der Universität – Gesamthochschule Siegen.

Letzte Buchveröffentlichungen: Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur sozialstrukturellen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland, Opladen 1992; (Mitautor und Hrsg.) Sozialer Umbruch in Ostdeutschland, Opladen 1993; Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland, Stuttgart 1994²; (Mitautor und Hrsg. zus. mit Bernhard Claußen) Die Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation, Opladen 1995 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Zur Fragestellung

Wie weit partizipieren die in den letzten Jahrzehnten in die Bundesrepublik Deutschland eingewanderten Ausländer an der Lebensqualität einer der reichsten Gesellschaften der Welt? Welche Stellung nehmen sie in der Gesellschaft ein, welche besonderen Probleme haben sie? Inwiefern unterliegen sie spezifischen Diskriminierungen? Ergeben sich über die Jahrzehnte Integrationsprozesse, oder ist zunehmend eine soziale oder kulturelle Ausgrenzung zu beobachten? Werden vorhandene Benachteiligungen tendenziell abgebaut, oder bleiben sie bestehen? Und schließlich: Welche Probleme sind durch staatliches Handeln auflösbar? Kann man strategische Bereiche identifizieren, an denen solches Handeln die Lebenslage insgesamt entscheidend verändern würde?

Die Fragestellungen sollen im Folgenden mit Hilfe von Indikatoren überprüft werden, die die wesentlichen Lebensbereiche betreffen: Aufenthalt, Arbeit, Beruf, Wohnen, Einkommen, Haushaltsausstattung, Gesundheit, Bildung, Partizipation, soziale Kontakte und Beziehungen. Soweit möglich werden dabei Daten für das gesamte Bundesgebiet bzw. für die alten Bundesländer verwendet, in denen der Hauptteil der Ausländer lebt¹. Differenziert wird ferner zwischen den fünf größten Nationalitäten aus der Anwerbezeit: Staatsangehörigen der Türkei, Italiens, Griechenlands, Spaniens und der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien².

1 Die Daten zu den folgenden Ausführungen basieren weitgehend auf einer Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Dietrich Thränhardt/Renate Dieregsweiler/Bernhard Santel/Martin Funke, Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die Lebenslage der Menschen aus den ehemaligen Anwerbeländern und die Handlungsmöglichkeiten der Politik. Landessozialbericht Bd. 6, Düsseldorf 1994). Dort finden sich weitere Belege und Differenzierungen. So weit wie möglich sind die Zahlen aktualisiert und fortgeschrieben worden. Dafür danke ich Uwe Hunger.

2 Eine valide statistische Unterscheidung zwischen den Staatsangehörigen dieser Nachfolgestaaten ist bisher nicht

II. Zahlen, Charakteristika, Demographie

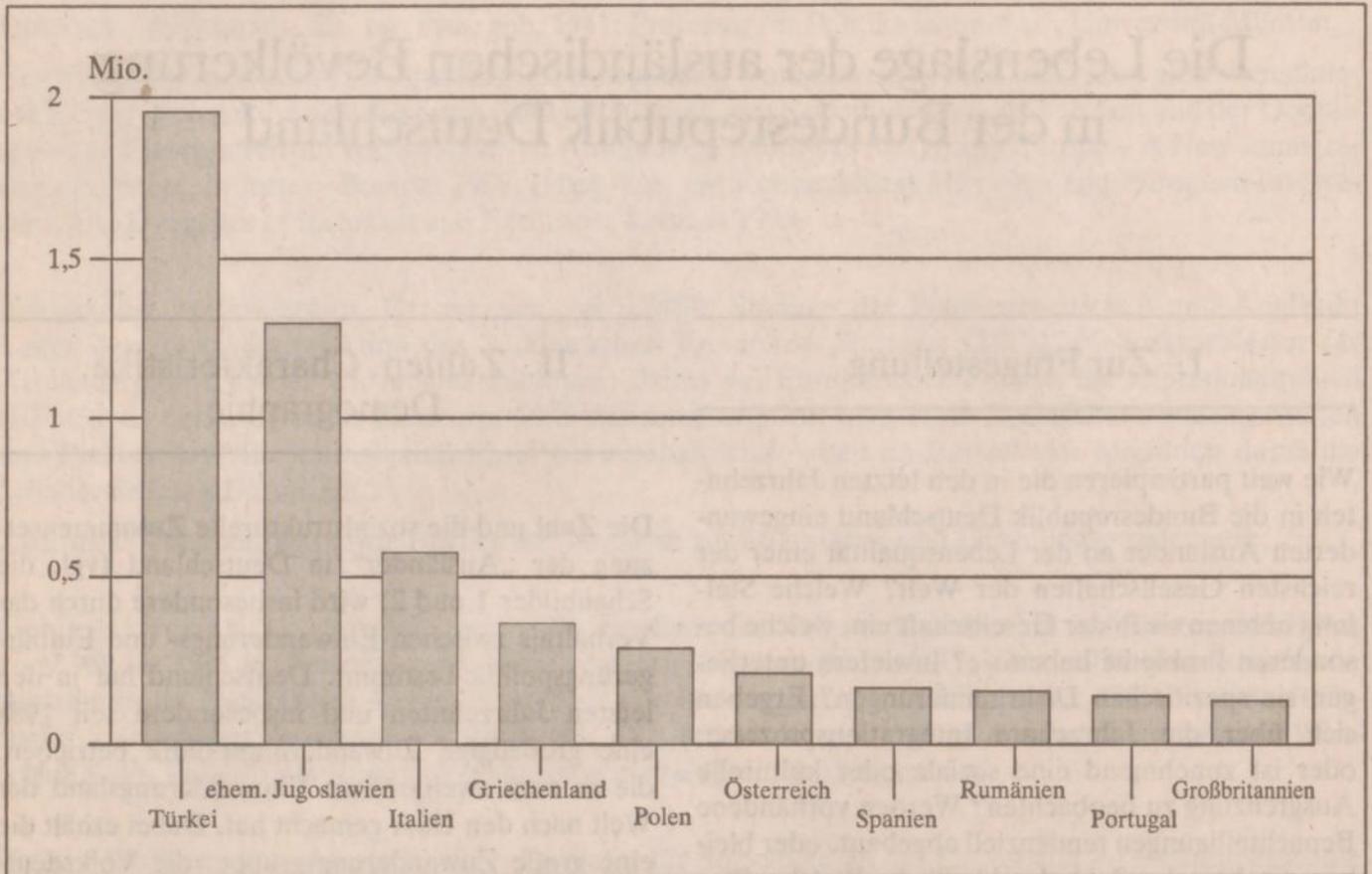
Die Zahl und die sozialstrukturelle Zusammensetzung der „Ausländer“ in Deutschland (vgl. die Schaubilder 1 und 2) wird insbesondere durch das Verhältnis zwischen Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik bestimmt. Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten und insbesondere seit 1988 eine großzügige Zuwanderungspolitik betrieben, die es zum zweitgrößten Einwanderungsland der Welt nach den USA gemacht hat. Dabei erhält die eine große Zuwanderungsgruppe, die Volksdeutschen aus Kasachstan, Rußland, Polen und anderen ehemaligen Ostblockstaaten, die deutsche Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit der Aufnahme und taucht daher in den Statistiken nur in Ausnahmefällen als „Ausländer“ auf. Dagegen geht die Einbürgerung der langfristig ansässigen „Ausländer“, die überwiegend im Zusammenhang mit der Anwerbung zwischen 1955 und 1973 nach Deutschland gekommen sind, trotz grundsätzlich übereinstimmender politischer Willenserklärungen³ über die Wünschbarkeit ihrer Einbürgerung sehr schleppend voran. Nur Berlin und Hamburg haben 1993 mit zwei bzw. einem Prozent der dort lebenden Ausländer nennenswerte Einbürgerungsraten erreicht, die niedrigste Rate hat Bayern mit nur 0,4 Prozent⁴.

möglich, da die Umstellung der Meldedaten nicht abgeschlossen ist und nur ein Teil der Staatsangehörigen Kroatiens, Bosniens etc. entsprechend erfaßt ist.

3 Vgl. die verschiedenen Gesetzentwürfe der Beauftragten der Bundesregierung, der SPD und der Grünen zur Erleichterung der Einbürgerung und jetzt auch die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Kap. VII/3, CDU-Dokumentation 37/1994, S. 37.

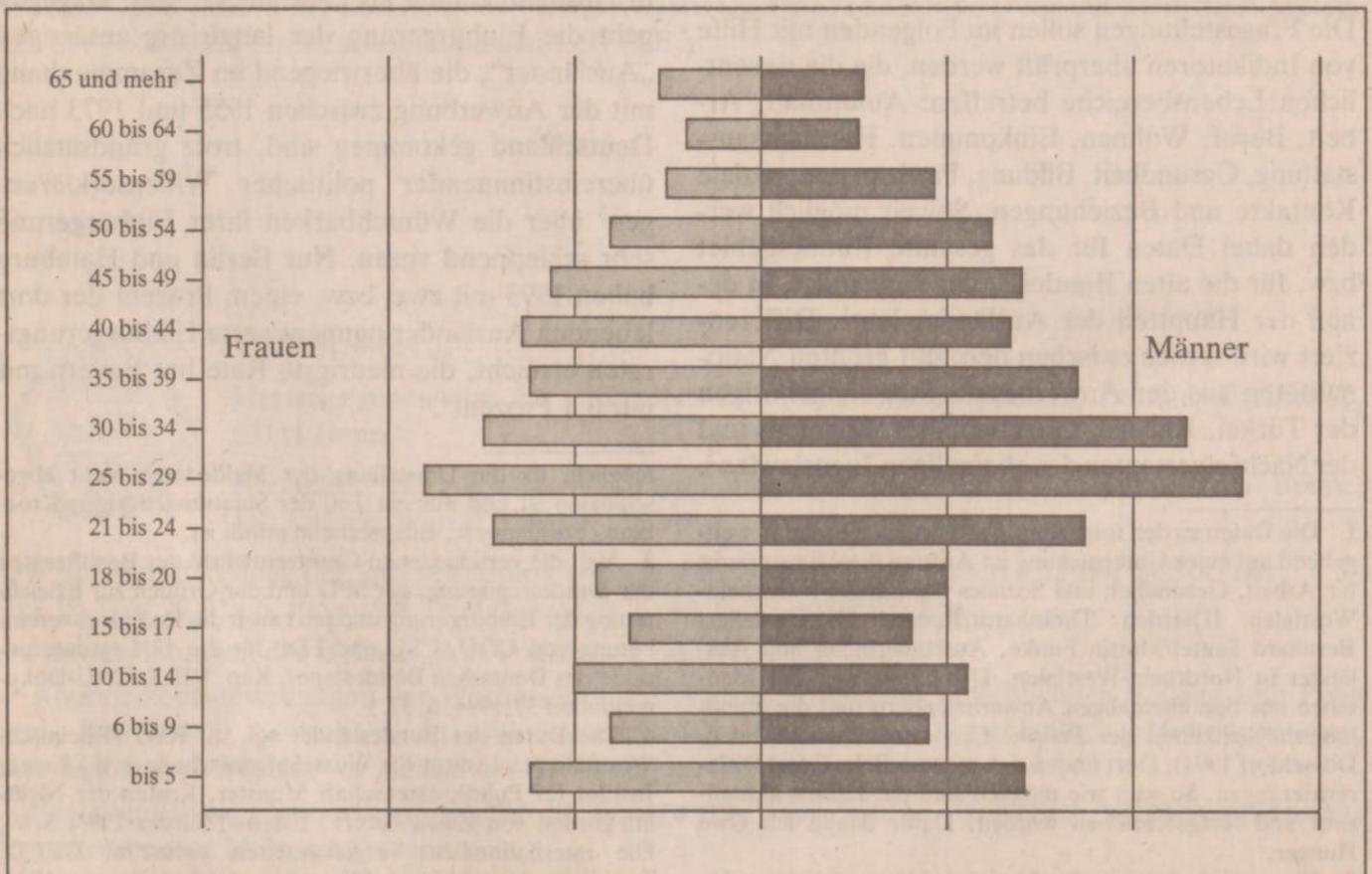
4 Die Daten der Bundesländer vgl. in: RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.) Essen/Institut für Politikwissenschaft Münster, Kosten der Nichtintegration von Zuwanderern, Essen-Münster 1995, S. 89. Die internationalen Vergleichsdaten siehe in: OECD, Trends in International Migration. Annual Report 1994, Paris 1995, S. 224-228.

Schaubild 1: In Deutschland lebende ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit (Ende 1994)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Schaubild 2: Altersstruktur der in Deutschland lebenden Ausländer (Ende 1994)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 1: Geburten aus deutsch-ausländischen und aus ausländischen Ehen in der Bundesrepublik Deutschland (1980–1991)

	Geburten aus								Anteil* (Prozent)
	deutsch-ausländischen Ehen				ausländischen Ehen				
	1980	1986	1990	1991	1980	1986	1990	1991	1991
Türken	1 336	2 035	2 572	2 811	39 658	28 153	43 921	43 971	6,0
ehem. Jugoslawen	2 454	1 969	2 505	2 637	9 287	3 937	4 870	5 888	30,9
Italiener	3 819	3 875	4 258	4 214	9 871	5 715	6 096	5 629	42,8
Griechen	834	844	1 022	1 077	3 904	2 217	3 124	3 431	23,9
Spanier	1 068	1 054	1 238	1 200	1 723	670	495	448	72,8

* Anteil der Geburten aus deutsch-ausländischen Ehen an den Geburten aus allen Ehen von in Deutschland lebenden Ausländern.

Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland.

Viele Ausländer leben schon lange Zeit in Deutschland; 1993 betrug ihre Aufenthaltsdauer im Durchschnitt achtzehn Jahre⁵. Viele von ihnen gehören der „zweiten“ bzw. „dritten Generation“ an und sind bereits in Deutschland geboren. Auch im Arbeitsleben sind sie stabil verankert. 1992 waren Ausländer im Durchschnitt 8,1 Jahre im selben Betrieb beschäftigt. Spanier lagen mit 9,5 Jahren sogar fast gleichauf mit deutschen Staatsangehörigen (10 Jahre). Ausländer gehören vielfach zu den Kernbelegschaften der Betriebe⁶; ihre Beschäftigung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Expansionsphase zwischen 1960 und 1973.

Die Zunahme der Zahl der Ausländer in den letzten Jahren geht zu einem großen Teil auf die natürliche Bevölkerungsbewegung zurück (vgl. Tabelle 1). Darunter sind allein etwa 40 000 Geburten aus türkischen Ehen pro Jahr. Bei einer der fünf großen Nationalitäten, den Spaniern, machen allerdings Geburten aus deutsch-ausländischen Ehen inzwischen (1991) mit 73 Prozent die große Mehrheit aus. Diese Kinder erwerben in der Regel beide Staatsangehörigkeiten und erscheinen in der deutschen Statistik als Deutsche, in der spanischen

als Spanier. Dementsprechend sind die Spanier auch die einzige Gruppe, deren Zahl nach der deutschen Statistik von Jahr zu Jahr kleiner wird. Diese weist inzwischen mehr Polen als Spanier aus.

Dagegen ist der Anteil der Kinder aus deutsch-türkischen Ehen mit sechs Prozent nach wie vor gering, obwohl sich sowohl die absolute Zahl als auch der Prozentwert seit 1980 verdoppelt haben. Nach wie vor ist die ausländische Bevölkerung im Durchschnitt relativ jung, ebenso wie die Aussiedler. Am stärksten sind die Jahrgänge im aktivsten Arbeitsalter vertreten (vgl. Schaubild 2). Damit wird die Überalterung der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit in einem gewissen Maße ausgeglichen. Entsprechend dieser Altersstruktur ist auch die Geburtenrate höher als bei den Deutschen. Im Vergleich mit den siebziger Jahren ist sie allerdings gesunken.

III. Erwerbsbeteiligung und Erwerbsstruktur

Während in der Anwerbezeit die Erwerbsquoten der Ausländer wesentlich höher lagen als die der Deutschen, hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Angleichung ergeben. Bei den Frauen sind die Erwerbsquoten der deutschen Staatsangehörigen inzwischen sogar etwas höher, dies entspricht den Anteilen von Familien ohne Kinder, der unter den Deutschen größer ist.

Ausländer arbeiten hauptsächlich im produzierenden Gewerbe, auch in der Bauindustrie und im

⁵ Eigene Berechnungen nach Marplan-Umfrage 1993 (Dietrich Thränhardt u. a. [Anm. 1] S. 51). Da ein neugeborenes „ausländisches“ Kind in die Statistik als Ausländer mit null Jahren Aufenthalt eingeht und somit ein falscher Eindruck entsteht, wurde die Berechnung auf die über Sechzehnjährigen beschränkt.

⁶ So auch schon die Aussage der Repräsentativuntersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung für 1985: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung '85, Bonn 1986.

Tabelle 2: Anzahl der Beschäftigten insgesamt und der ausländischen Beschäftigten in ausgewählten Wirtschaftsbereichen (1993)

Wirtschaftsbereiche	Beschäftigte insgesamt		Ausländer	
	N	Prozent*	N	Prozent**
Land- und Forstwirtschaft	219 000	0,9	28 000	1,3
Verarbeitendes Gewerbe	8 105 200	35,1	945 200	43,3
Baugewerbe	1 589 900	6,9	211 500	9,7
Dienstleistungen, soweit nicht anderweitig genannt	5 307 700	23,0	547 300	25,1
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	417 300	14,3	28 200	1,3
Handel	3 307 900	1,8	214 900	9,8
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1 179 900	5,1	101 300	4,6
Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe	964 400	4,2	21 500	1,0
Nichterwerbs-Organisationen und private Haushalte	567 500	2,5	30 200	1,4
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	1 463 200	6,3	55 300	2,5
Gesamt	23 122 000	100	2 183 400	100

* von Beschäftigten insgesamt

** von Ausländern insgesamt

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1994, Wiesbaden 1994.

Bergbau finden wir Schwerpunkte. Diese aus der Zeit der Anwerbung stammenden Verteilungsmuster bestehen fort. Die Berufe mit den höchsten Ausländeranteilen sind Halbzeugputzer, Spanende Berufe, Süßwaren- und Wurstwarenhersteller, Fahrzeugpfleger, Bergleute, Blechpresser, Metall-erzeuger, Maschinenreiniger und Gummihersteller. Am Strukturwandel hin zu den Dienstleistungsberufen haben die Ausländer dagegen kaum partizipieren können. Dies gilt auch für die jüngere Generation, deren Berufsstruktur fast identisch mit der der älteren Generation ist. Ein Vergleich der Einkommen führt zu einem ähnlichen Ergebnis: Während für die „erste Generation“ der Einwanderer ein fester Arbeitsplatz in einem prosperierenden Industriezweig durchaus als transnationaler biographischer Aufstieg gewertet werden kann, ist dies für die bereits in Deutschland geborene „zweite Generation“ kein Erfolg mehr. Zugleich lassen die harten Einschnitte in Wirtschaftsbereichen wie Kohle, Stahl, Maschinenbau und Automobilindustrie diese Arbeitsplätze immer weniger sicher erscheinen. Zu den Berufen mit den niedrigsten Ausländeranteilen gehören Beamten-, Bank- und Versicherungsberufe, Buchhalter(innen), Buchhändler(innen), Steuerberater(innen) und auch Erzieher(innen) (vgl. Tabelle 2).

Vergleicht man die Zukunftserwartungen von Ausländern und Deutschen, so fällt auf, daß Ausländer weit weniger davon ausgehen, beruflich in ihren Betrieben aufzusteigen. Stärker ausgeprägt sind bei ihnen die Befürchtung des Verlusts des Arbeitsplatzes und die Erwägung, sich selbständig zu machen. Zwischen den einzelnen Nationalitäten ergeben sich daher deutliche Unterschiede: Unter den Italienern und vor allem unter den Griechen gibt es einen vergleichsweise hohen Prozentsatz (9 bzw. 14 Prozent) Selbständiger; bei den Spaniern und den Beschäftigten aus dem ehemaligen Jugoslawien ist der Anteil der Facharbeiter (knapp ein Drittel) höher (vgl. Tabelle 3). Ein knappes Viertel der in Deutschland lebenden Bürger all dieser Nationalitäten arbeitet als Angestellte bzw. Angestellter. Vergleicht man die Ausbildung, so stellt man migrationstypische Qualifikations- und Dequalifikationsprozesse fest. So haben einerseits 13 Prozent der Facharbeiter eine Schulausbildung von weniger als vier Jahren, andererseits haben 17 Prozent der ungelerten Arbeiter eine Schulausbildung von zehn und mehr Jahren⁷.

Seit der Ölkrise von 1974 liegt die Arbeitslosenquote der Ausländer höher als die der Deut-

7 Berechnung durch Intelligenz System Transfer Münster nach Marplan-Umfrage 1992.

schen; in den letzten Jahren ist sie auf fast das Doppelte angestiegen. Betroffen sind insbesondere Griechen, Türken und Italiener. Dies hängt deutlich mit der beschriebenen Ausbildungs- und Beschäftigungsstruktur zusammen. Ausländer sind kaum in den krisensicheren Berufen der Staats-, Wohlfahrts-, Banken- und Versicherungssektoren vertreten und sind daher konjunkturellen Schwankungen stark ausgesetzt. Hinzu kommt ihre vergleichsweise schlechte Ausbildung. Die höhere Arbeitslosigkeit der Ausländer läßt sich aus diesen strukturellen Faktoren voll erklären, die Diskrepanz ist jedoch geringer als in Nachbarländern mit vergleichbaren Rahmendaten⁸. Es gibt wenig Indizien für eine Besserung dieser Lage; Ausländer und vor allem Ausländerinnen sind bei Weiterbildungsmaßnahmen empfindlich unterrepräsentiert.

Tabelle 3: Berufsstatus der ausländischen Beschäftigten nach Herkunftsländern (in Prozent/1993)

Berufsstatus	Türkei	ehem. Jugoslawien	Italien	Spanien	Griechenland
Ungelernte Arbeiter	15	13	15	16	14
Angelernte Arbeiter	35	29	26	25	25
Angestellte	17	23	24	23	23
Facharbeiter und (unselbst.) Handwerker	25	32	26	30	24
Selbständige	6	3	9	7	14

Quelle: Marplan 1993; eigene Berechnungen (Raumbezug Bundesgebiet [West]).

IV. Haushaltsstruktur und Einkommenssituation

Bei Deutschen ebenso wie bei Ausländern finden wir unterschiedliche Haushaltstypen. Einer Mehrzahl von Haushalten mit Kindern stehen bei den Deutschen 38,6 Prozent, bei den Ausländern

⁸ Vgl. Heinz Werner, Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlanden und Schweden, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26 (1993), S. 348-361; OECD, Trends in International Migration. Annual Report 1994, Paris 1995, S. 32 f.

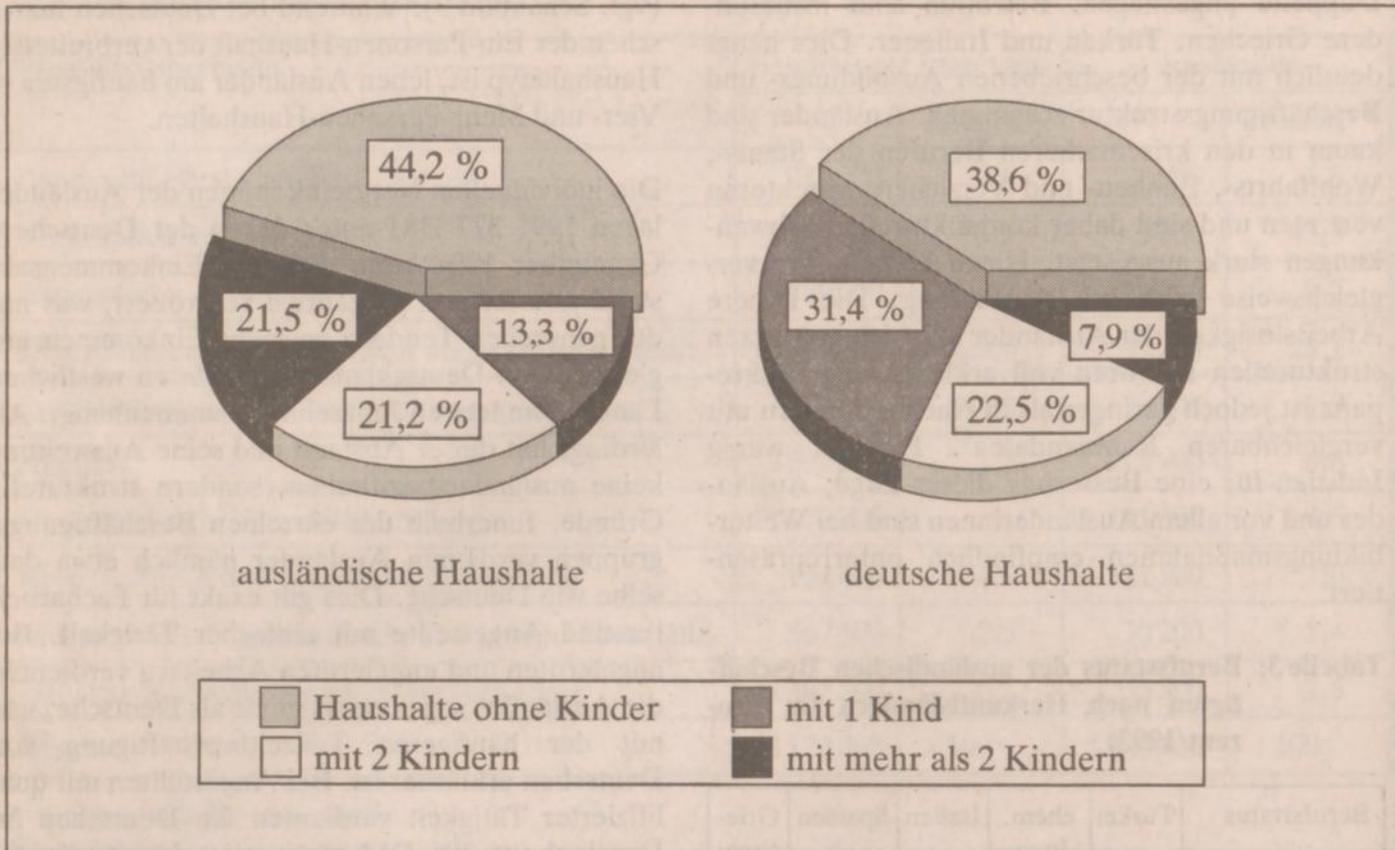
44,2 Prozent Haushalte ohne Kinder gegenüber (vgl. Schaubild 3). Während bei Deutschen inzwischen der Ein-Personen-Haushalt der verbreitetste Haushaltstyp ist, leben Ausländer am häufigsten in Vier- und Mehr-Personen-Haushalten.

Die individuellen Nettoeinkommen der Ausländer lagen 1991 377 DM unter denen der Deutschen. Gegenüber 1984 hatte sich der Einkommensabstand absolut und prozentual vergrößert, was mit der generellen Tendenz zu mehr Einkommensungleichheit in Deutschland und anderen westlichen Ländern im letzten Jahrzehnt zusammenhängt. Allerdings hat dieser Abstand und seine Ausweitung keine ausländerspezifischen, sondern strukturelle Gründe. Innerhalb der einzelnen Beschäftigungsgruppen verdienen Ausländer nämlich etwa dasselbe wie Deutsche. Dies gilt exakt für Facharbeiter und Angestellte mit einfacher Tätigkeit. Bei angelernten und ungelernten Arbeitern verdienen die Ausländer sogar etwas mehr als Deutsche, was mit der häufigeren Teilzeitbeschäftigung von Deutschen erklärbar ist. Bei Angestellten mit qualifizierter Tätigkeit verdienen die Deutschen im Durchschnitt 385 DM mehr; dies hängt mit der differenzierten Struktur dieser Gruppe und den höheren Positionen eines Teils der Deutschen zusammen.

Innerhalb der ausländischen Bevölkerungsgruppe ergeben sich beträchtliche Unterschiede in den Einkommen von Frauen und Männern, die sich in den vergangenen Jahren weiter verschärft haben. Stieg das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Männer zwischen 1984 und 1991 von 1775 auf 2296 DM, so erreichten die Frauen nur eine Steigerung von 1097 auf 1206 DM. Sie fielen damit von 61,8 auf 52,5 Prozent der Männereinkommen zurück. Der strukturelle Grund ist die geringere Einbindung der ausländischen Frauen in die betrieblichen Tarifsysteme und der höhere Anteil ungeschützter Arbeitsverhältnisse, deren Entlohnung mit dem starken Ansteigen der Arbeitslosigkeit seit 1982 prekär geworden ist.

Das durchschnittliche Haushaltseinkommen ausländischer Haushalte lag 1993 bei 3219 DM pro Monat. Größere Haushalte erreichten im Durchschnitt etwas höhere Einnahmen als kleinere, was mit der Kumulation mehrerer Einkommen und mit Transferleistungen wie Kindergeld zu erklären ist. Ganz anders sieht die Situation aus, wenn man das Pro-Kopf-Einkommen berechnet. Haushalte mit mehr als vier Personen fallen gegenüber den übrigen Haushalten radikal ab, sie konnten 1993 in Nordrhein-Westfalen pro Kopf nur über 770 DM

Schaubild 3: Kinder in ausländischen und deutschen Haushalten im Vergleich (1993)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, (1993) 3. Sonderauswertung (1993) Mikrozensus. Stand: April 1991.

verfügen⁹. Die generelle Tendenz der bisherigen deutschen Familienpolitik, sich auf die Sicherung der Alterseinkommen zu konzentrieren und kinderreiche Familien insofern doppelt zu benachteiligen, als sie relativ geringe Transferleistungen erhalten und gleichwohl zugunsten der Alterssicherung hoch belastet werden, wirkt sich insofern auf ausländische Familien besonders drückend aus. Der Zirkel Geburtendefizit – Einwanderung – Geburtendefizit ist also strukturell vom Wirtschafts- und Sozialsystem her angelegt. In bezug auf die kinderreichen Familien kann deutlich von *relativer Verelendung* gesprochen werden; bei den angeführten 770 DM handelt es sich ja noch um eine Durchschnittszahl, die wegen der Ungleichverteilung der Einkommen von mehr als der Hälfte der Familien unterschritten wird.

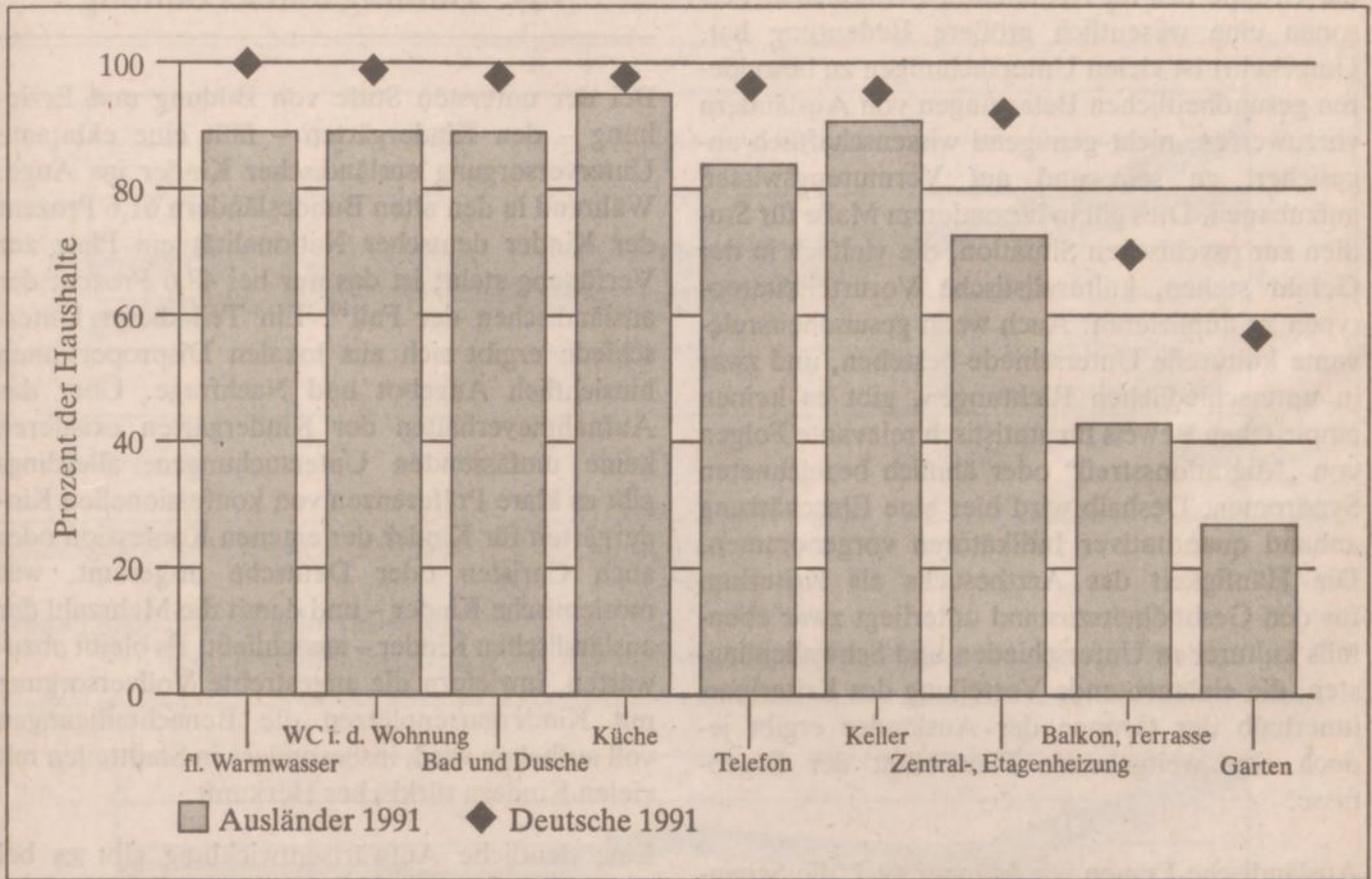
9 Bei der Berechnung der Personenzahlen habe ich gleich gewichtet und damit nicht das vielfach verwendete Verfahren übernommen, die zweite und weitere Personen degressiv nur mit 0,7 bzw. 0,6 Einheiten zu berechnen. Bestimmten Kostenermäßigungen bei gemeinsamer Haushaltsführung stehen nämlich auch wesentlich höhere Aufwendungen für Kinder gegenüber. Das betrifft etwa die Kinderbetreuung, die finanziell mindestens ebenso hoch veranschlagt werden muß wie die materiellen Aufwendungen, ganz abgesehen beispielsweise von erhöhten Urlaubskosten für Familien mit schulpflichtigen Kindern.

V. Wohnsituation

Nach langen Jahren der Anwesenheit in Deutschland ist es keine Überraschung, daß nur ein sehr kleiner Teil der Einwanderer noch auf Gemeinschaftsunterkünfte oder Untermiete angewiesen ist. 84 Prozent lebten 1993 in Mietwohnungen, nur 6,4 Prozent hatten Wohnungen oder Häuser erworben. Nicht bekannt ist allerdings, wieviel Wohneigentum es in den Herkunftsländern gibt. Die Vermögenstransfers sind inzwischen auf etwa 1 000 DM pro Kopf und Jahr gesunken, das ist – bereinigt nach dem Lebenshaltungsindex – nur ein Drittel des Standes von 1970.

Die Wohnungen der in Deutschland lebenden Ausländer waren 1991 ganz überwiegend mit den üblichen Standards wie Küche, Keller, Warmwasser, WC, Bad und Telefon, zu drei Vierteln auch mit Zentralheizung ausgestattet, nur zu 41 Prozent dagegen mit Balkon oder Terrasse und nur zu 14 Prozent mit einem Garten (vgl. Schaubild 4). Bei den letzteren drei Kategorien ergeben sich noch große Abstände zur Durchschnittsbevölkerung, was zum einen mit den geringeren Einkommen, zum zweiten mit dem Fehlen ererbten Eigentums

Schaubild 4: Ausstattung der Wohnungen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung (1991)



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) (Raumbezug NRW).

und zum dritten mit der lange gehegten Idee von einer Rückkehr zusammenhängt.

Die Wohnflächen der Haushalte konnten inzwischen weitgehend an die der Deutschen angeglichen werden. Pro Kopf betrachtet liegen sie aber weit darunter, was hauptsächlich mit höheren Kinderzahlen zusammenhängt. Immerhin zwei Drittel der Ausländer hielten ihre Wohnungsgröße für „gerade richtig“. Ausländer wohnen keineswegs, wie es für die Einwanderungsjahre typisch war, überwiegend in Altbaugebieten, sondern zu einem höheren Prozentsatz als die Deutschen in Neubaugebieten. Der Anteil der Ausländer, die in einem renovierungsbedürftigen Haus lebten, hat sich zwischen 1984 und 1991 entscheidend verringert. Auch bei der Höhe der Mieten hat sich ein Angleichungsprozeß vollzogen. Die Mieten der ausländischen Haushalte liegen zwar immer noch unter denen der Deutschen, sie sind aber schneller gestiegen. Dies dürfte mit den gewachsenen Ansprüchen an den Wohnstandard zusammenhängen, die viele Ausländer inzwischen haben. Andererseits müssen 29 Prozent aller Haushalte von Ausländern mehr als 30 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Miete aufwenden, weitere 19 Prozent mehr als ein Viertel.

Einige dieser Angaben erscheinen zunächst überraschend positiv, wenn man sie mit den Stereotypen vergleicht, die gerade über die Wohnverhältnisse von Ausländern bestehen. Man muß in dieser Beziehung aber zwischen den aktuellen Schwierigkeiten auf dem angespannten Wohnungsmarkt nach der großen Bevölkerungszunahme seit 1988 und den langfristigen Tendenzen unterscheiden. Während es heute insbesondere für Ausländer schwierig ist, eine neue Wohnung zu bekommen, galt dies Mitte der achtziger Jahre nicht. Damals gab es in vielen großen Wohnanlagen sogar Leerstände, und auch Ausländer hatten die Chance, gut ausgestattete Wohnungen zu mieten oder zu erwerben. Hat man eine Wohnung erhalten, so ergibt sich nach dem deutschen Mietrecht eine weitgehend stabile Situation, während es für neue Mieter seit dem Wiedervereinigungsboom schwierig ist, eine Wohnung zu bekommen.

VI. Gesundheit

Gesamtvergleiche des Gesundheitszustandes der deutschen und der ausländischen Bevölkerung, in denen eine höhere Belastung der Deutschen deut-

lich wird, führen in die Irre, da bei den Deutschen die Gruppe der im Rentenalter befindlichen Personen eine wesentlich größere Bedeutung hat. Umgekehrt ist vielen Untersuchungen zu besonderen gesundheitlichen Belastungen von Ausländern vorzuwerfen, nicht genügend wissenschaftlich abgesichert zu sein und auf Vermutungswissen aufzubauen. Dies gilt in besonderem Maße für Studien zur psychischen Situation, die vielfach in der Gefahr stehen, kulturalistische Vorurteilsstereotypen zu duplizieren. Auch wenn gesundheitsrelevante kulturelle Unterschiede bestehen, und zwar in unterschiedlichen Richtungen, gibt es keinen empirischen Beweis für statistisch relevante Folgen von „Migrationsstreß“ oder ähnlich bezeichneten Syndromen. Deshalb wird hier eine Einschätzung anhand quantitativer Indikatoren vorgenommen. Die Häufigkeit des Arztbesuchs als Kriterium für den Gesundheitszustand unterliegt zwar ebenfalls kulturellen Unterschieden und Schwellenängsten, die einleuchtende Verteilung des Kriteriums innerhalb der Gruppe der Ausländer ergibt jedoch eine weitgehende Plausibilität der Ergebnisse.

Ausländische Frauen wie Männer (vgl. die Schaubilder 5 und 6) gehen in den unteren Altersgruppen weniger häufig zum Arzt als Deutsche; dies läßt sich mit höherer Schwellenangst der Ausländer bzw. – umgekehrt – der Gewöhnung der Deutschen an eine weitgehende Nutzung des Gesundheitssystems erklären. In den höheren Altersgruppen steigt die Häufigkeit des Arztbesuches bei Ausländern an, bei den Frauen übersteigt sie sogar die der Deutschen. Vergleicht man allerdings die Arztbesuche je nach beruflicher Tätigkeit (vgl. Schaubild 7), so ergeben sich wenig Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern. In allen Gruppen außer bei den Selbständigen gehen Ausländer etwas weniger häufig zum Arzt als Deutsche, was mit Schwellenphänomenen und bei den Älteren auch mit der Tatsache der Gesundheitskontrolle bei der Anwerbung erklärt werden kann, die wahrscheinlich macht, daß es sich gesundheitlich gesehen um eine positive Auswahl handelt. Deutlich ist allerdings ohne jeden Unterschied der Nationalität, daß in bestimmten Industriezweigen hohe Lärmbelästigung besteht, daß schwere Lasten zu tragen sind, daß die Arbeitskräfte Zugluft, Schmutz, Staub, Gasen und Dämpfen ausgesetzt sind und Nacht- und Wechselschichten zu besonderen Beanspruchungen führen. Da Ausländer in diesen Bereichen überproportional vertreten sind, ergibt sich für sie eine relativ höhere Belastung, die auch höhere Krankenstände mit sich bringt.

VII. Bildung und Erziehung

Bei der untersten Stufe von Bildung und Erziehung – den Kindergärten – fällt eine eklatante Unterversorgung ausländischer Kinder ins Auge. Während in den alten Bundesländern 61,6 Prozent der Kinder deutscher Nationalität ein Platz zur Verfügung steht, ist das nur bei 48,6 Prozent der ausländischen der Fall¹⁰. Ein Teil dieser Unterschiede ergibt sich aus lokalen Disproportionen hinsichtlich Angebot und Nachfrage. Über das Aufnahmeverhalten der Kindergärten existieren keine umfassenden Untersuchungen, allerdings gibt es klare Präferenzen von konfessionellen Kindergärten für Kinder der eigenen Konfession oder auch Christen oder Deutsche insgesamt, was moslemische Kinder – und damit die Mehrzahl der ausländischen Kinder – ausschließt. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die angestrebte Vollversorgung mit Kindergartenplätzen die Benachteiligungen voll aufheben wird, insbesondere in Stadtteilen mit vielen Kindern türkischer Herkunft.

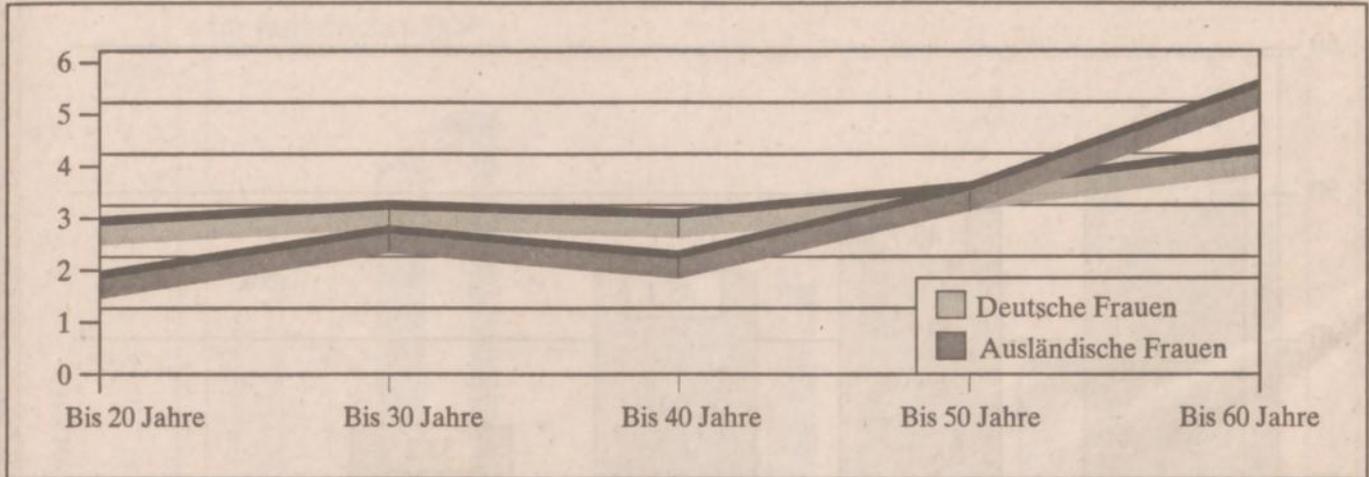
Eine deutliche Aufwärtsentwicklung gibt es bei den Schulabschlüssen von Jugendlichen ausländischer Nationalität. Während 1983 nur 3 200 ausländische Jugendliche das Abitur ablegten, waren es 1993 schon 11 376. Leicht abgenommen hat die Zahl der Schüler ohne Hauptschulabschluß. Der Abstand zu den deutschen Schülern bleibt aber gleichwohl groß. Eklatant sind die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern (vgl. Schaubild 8). Während 1993 in Nordrhein-Westfalen mehr als die Hälfte aller Schulabgänger mit ausländischer Nationalität die Fachoberschulreife oder einen höheren Abschluß erwarb, war es in Bayern nur ein Viertel. Ursächlich dafür sind die differierenden schulorganisatorischen Konzepte der einzelnen Bundesländer¹¹. In Nordrhein-Westfalen sind insbesondere erleichterte Übergangsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Schultypen und das zehnte Pflichtschuljahr relevant, in Bayern die isolierenden „Nationalklassen“, aus denen heraus weiterführende Abschlüsse nur sehr schwer erreicht werden können.

Auch gute Schulabschlüsse führen allerdings vielfach nicht zu einem qualifizierten Berufsabschluß. Nach wie vor sind zudem Berufe im Staatsdienst

10 Auskunft Statistisches Bundesamt.

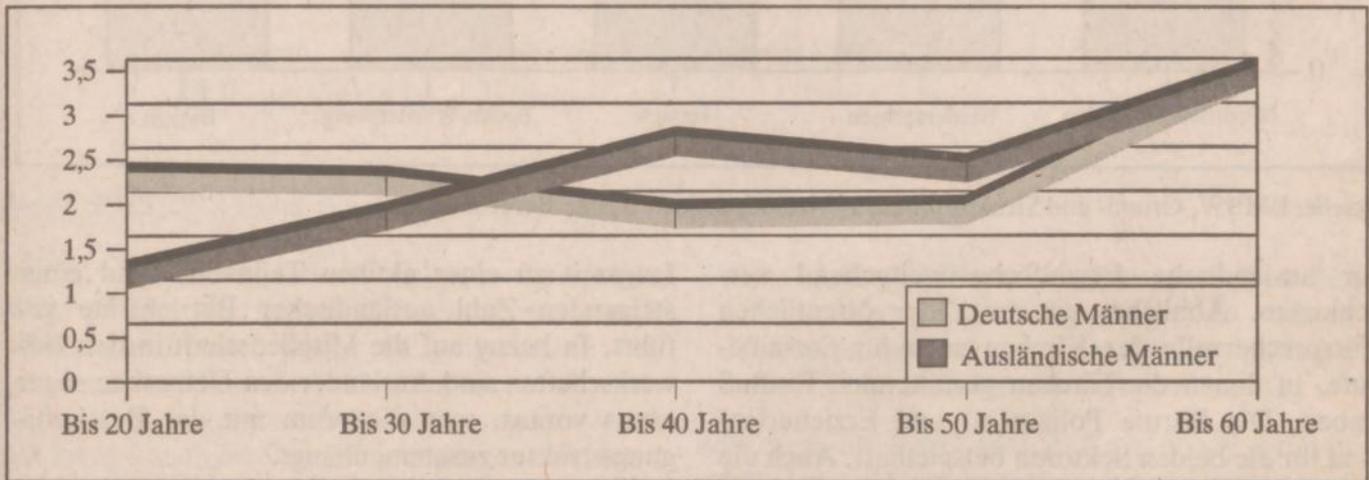
11 Alle Bildungszahlen nach BMBW, Grund- und Strukturdaten 1994, Bonn 1994, S. 86f.; eigene Berechnungen. Die Stadtstaaten und die kleineren Bundesländer mit geringen ausländischen Bevölkerungsanteilen wurden wegen der geringen Vergleichbarkeit ausgeklammert.

Schaubild 5: Arztbesuche (Frauen)
Durchschnittliche Anzahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten (1991)



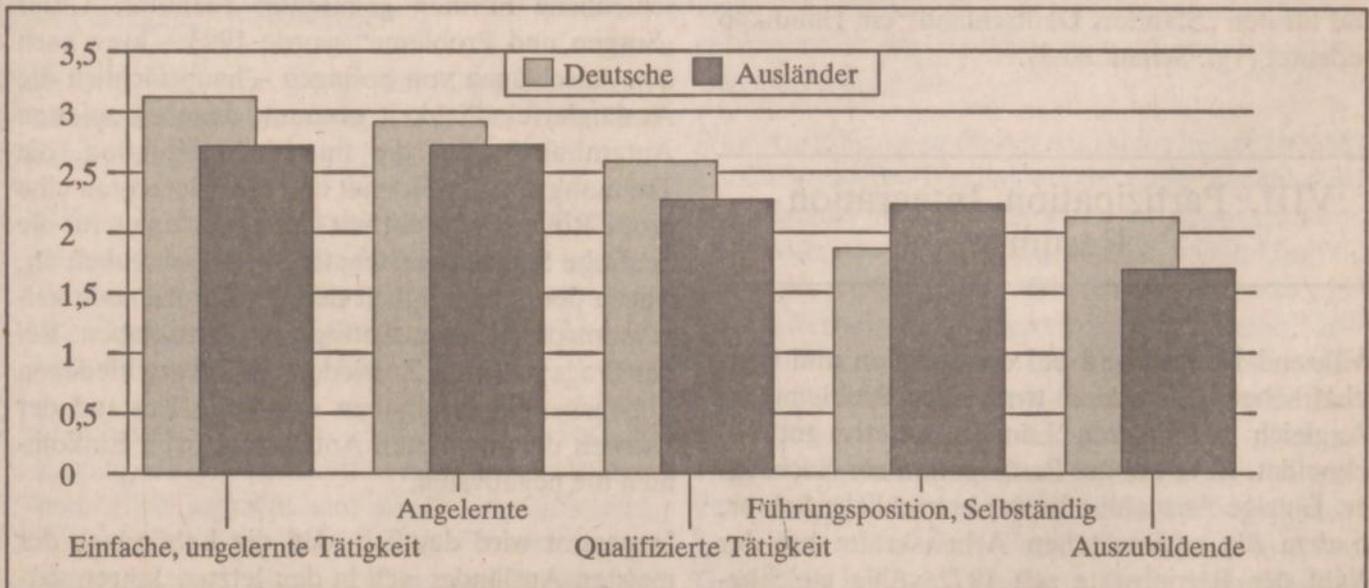
Quelle: SOEP 1991; eigene Berechnungen (Bundesgebiet West).

Schaubild 6: Arztbesuche (Männer)
Durchschnittliche Anzahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten (1991)



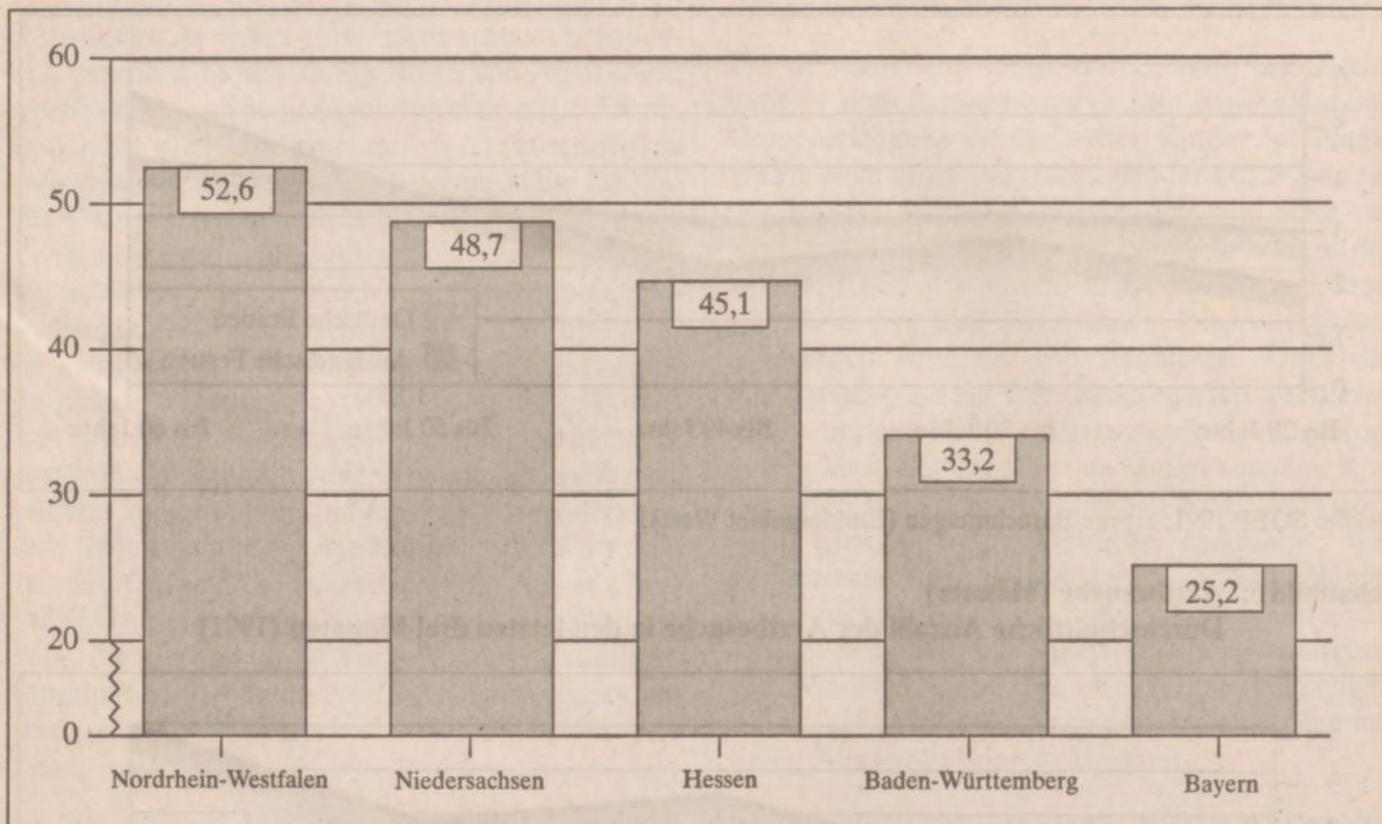
Quelle: SOEP 1991; eigene Berechnungen (Bundesgebiet West).

Schaubild 7: Arztbesuche und berufliche Tätigkeit
Durchschnittliche Anzahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten (1991)



Quelle: SOEP 1991; eigene Berechnungen (Bundesgebiet West).

Schaubild 8: Anteil weiterführender Schulabschlüsse bei den ausländischen Schulabgängern 1993 in den großen Bundesländern (in Prozent)



Quelle: BMBW, Grund- und Strukturdaten, 1994/1995, S. 86 f.; eigene Berechnungen.

für ausländische Jugendliche weitgehend verschlossen. Ähnliches gilt trotz der öffentlichen Fürsprecherrolle der Kirchen auch für Sozialberufe, in denen die Kirchen gestaltenden Einfluß haben. Die Berufe Polizist(in) und Erzieher(in) sind für die beiden Sektoren beispielhaft. Auch die Ausländeranteile in der beruflichen Bildung sind immer noch relativ niedrig, so daß viele Jugendliche ohne Berufsabschluß bleiben – was zu der eingangs erwähnten Festschreibung der beruflichen Situation über die Generationen hin führt und für den „Standort Deutschland“ ein Handicap bedeutet (vgl. Schaubild 8).

VIII. Partizipation, Integration – Resümee

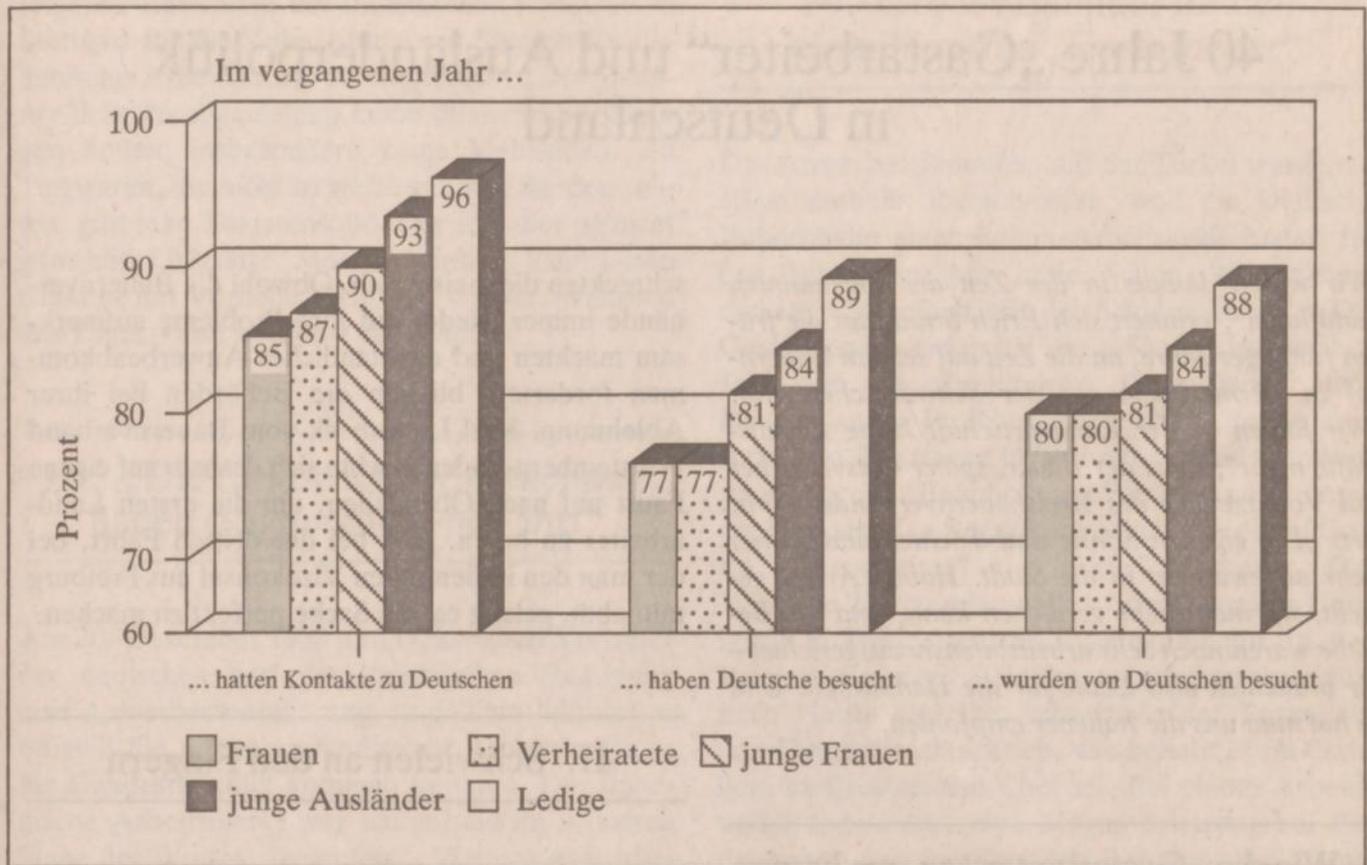
Während Deutschland bei der sozialen und wirtschaftlichen Integration trotz aller Probleme im Vergleich zu anderen Ländern relativ gut abschneidet, ist es bei der Partizipation ein Nachzügler. Einzige Ausnahme ist der betriebliche Sektor, in dem die ausländischen Arbeitskräfte bei der Wahl der Betriebsräte seit 1972 völlig gleichberechtigt sind. Dies hat nach Problemen in der An-

fangszeit zu einer aktiven Teilnahme und einer steigenden Zahl ausländischer Betriebsräte geführt. In bezug auf die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften sind Ausländer den Deutschen sogar etwas voraus, was wiederum mit der Beschäftigungsstruktur zusammenhängt.

Die große Mehrzahl der befragten Ausländer gab an, Kontakte zu Deutschen zu haben (vgl. Schaubild 9). 54 Prozent fühlten sich ganz als Türke, Grieche etc., die übrigen bezogen sich auf unterschiedliche Formen gemischter Identität. Unter „Sorgen und Probleme“ wurde 1993 – kurz nach den Anschlägen von Solingen – hauptsächlich die Ausländerfeindlichkeit genannt, daneben spielten Aufenthaltsfragen, die finanzielle Situation, die Trennung von der Heimat und die Mietkosten eine große Rolle. Die Mehrheit interessierte sich für die deutsche Staatsbürgerschaft, 37 Prozent gaben an, wegen der Schwierigkeit des Verfahrens noch keinen entsprechenden Antrag gestellt zu haben. Bei der Frage nach der Zufriedenheit in verschiedenen Lebensbereichen ergaben sich beim Zustand der Umwelt die positivsten Antworten, beim Einkommen die negativsten.

Insgesamt wird deutlich, daß die Lebenslage der meisten Ausländer sich in den letzten Jahren verbessert hat und daß Integrationsfortschritte erzielt

Schaubild 9: Kontakte der ausländischen Bevölkerung zu Deutschen (1991)



Quelle: SOEP 1991; eigene Berechnungen (Raumbezug NRW).

worden sind. Die wirtschaftliche und soziale Lage ist im großen und ganzen mit der der sozialversicherungspflichtigen deutschen Arbeiter und Angestellten vergleichbar, was angesichts der Art der Anwerbung insgesamt als Erfolg betrachtet werden kann – auch im Vergleich zu einigen Nachbarländern. Dabei ist zu betonen, daß die Einwanderer eine hochproduktive Gruppe sind, die durch harte Arbeit in den letzten Jahrzehnten unsere und ihre Lebenssituation verbessert hat. Die Konstruktion des deutschen Arbeits- und Sozialrechts hat dies in vielfacher Weise erleichtert.

Nach wie vor gibt es in der Bundesrepublik Deutschland aber eine ganze Reihe von gravierenden Ausgrenzungsmechanismen:

1. Durch die mangelhafte Integration in Kindergarten, Schule und beruflicher Bildung werden Kinder und Jugendliche sozial ausgeschlossen, der Zugang zu qualifizierten Berufen wird verhindert.
2. Durch Defizite bei der Einbürgerung wird der Zugang zu den krisensicheren Staatsberufen unmöglich gemacht und so die Identifikation mit der Bundesrepublik wesentlich erschwert, was wiederum den „Mythos der Rückkehr“ bzw. des Andersseins aufrechterhält.

3. Materielle Probleme kinderreicher Familien mit geringen Einkommen führen zu sozialer Ausgrenzung und erschweren eine optimale Ausbildung der Kinder und Jugendlichen.

Alle diese Probleme sind im Kern durch gezieltes staatliches Handeln behebbar; einen Hinweis darauf geben die eklatanten Unterschiede zwischen den Bundesländern in bezug auf Einbürgerung von in Deutschland lebenden Ausländern sowie Schulerfolg und Kindergartenbesuch ihrer Kinder. Dabei sei betont, daß es besonders bei der Einbürgerung nicht um Kosten-, sondern um Konzeptionsprobleme geht.

Alle Ausführungen dieses Aufsatzes beziehen sich auf die Anwerbe-Ausländer, die einen gesicherten Rechtsstatus haben. Menschen in Sammelunterkünften konnten in den zugrundeliegenden Umfragen nicht erfaßt werden. Die soziale Situation von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen, deren Existenz völlig provisorisch ist, unterscheidet sich deutlich von all dem Gesagten. Gerade die geschilderten Erfolge der Integration machen klar, wie entscheidend diese Differenz ist – besonders auch für die fast 400 000 Bürgerkriegsflüchtlinge, die nach dem Parteien-Kompromiß vom Dezember 1992 einen eigenen Rechtsstatus erhalten sollen.

40 Jahre „Gastarbeiter“ und Ausländerpolitik in Deutschland

„Wir waren damals in der Zeit der sogenannten Landflucht“, erinnert sich Erich Straub an die frühen fünfziger Jahre, an die Zeit auf seinem Bauernhof in Bermaringen auf der Schwäbischen Alb. „Wir hatten in der Landwirtschaft keine Arbeitskräfte mehr“, fährt der Bauer, später Ortsvorsteher und Vorsitzender des Kreisbauernverbandes Ulm, fort. „Die eigenen Söhne und Töchter sind immer mehr abgewandert in die Stadt. Haben Arbeit gesucht, wo man mehr verdienen kann, und die Betriebe waren noch sehr arbeitsintensiv ausgerichtet – wir brauchten also Leute für die Handarbeit. Und da hat man uns die Italiener empfohlen.“¹

I. Wie die „Gastarbeiter“ zu uns kamen

Was Erich Straub so beschreibt, ist nichts anderes als der Beginn der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, die ihre Wurzeln im Württembergischen hat. Der Bauernverband Württemberg-Baden bemühte sich seit 1953 – allerdings zunächst vergeblich –, italienische Landarbeiter auf die Höfe zu holen. Die Behörden waren damals von diesen ersten Versuchen, Saisonarbeiter für ein halbes Jahr (wie in der Schweiz) ins Land zu locken, nicht begeistert. Landesarbeitsamt, Arbeitsministerium, aber auch die Gewerkschaften hatten Bedenken. Jährlich meldeten die Bauernverbände in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre einen Fehlbedarf von bis zu 100 000 Arbeitskräften an, obwohl noch im Durchschnitt dieser Jahre mehr als eine Million Arbeitslose registriert wurden und die Arbeitslosenquote 1955 beispielsweise 5,6 Prozent betrug. Freiwillig war damals offensichtlich kaum ein Arbeitsloser bereit, zu den kargen Lohnbedingungen in der Landwirtschaft zu arbeiten. Ungeregelte Arbeitszeiten, Arbeit bei Wind und Wetter und oft an Sonn- und Feiertagen

¹ Zu den Anfängen der Einwanderung vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Sendung SDR 3 Schaufenster vom 8. 5. 1986 und vom 16. 4. 1995, Ms.; zu „Italiener in Deutschland“ 40 Jahre nach dem ersten Anwerbeabkommen vgl. Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung (Isoplan) (Hrsg.), *Ausländer in Deutschland*, 11 (1995) 1.

schreckten die meisten ab. Obwohl die Bauernverbände immer wieder auf ihre Probleme aufmerksam machten und ein staatliches Anwerbeabkommen forderten, blieben die Behörden bei ihrer Ablehnung. Karl Lutterbeck vom Bauernverband Württemberg-Baden machte sich deshalb auf eigene Faust auf nach Oberitalien, um die ersten Landarbeiter zu holen. Erst bei der dritten Fahrt, bei der man den italienischen Vizekonsul aus Freiburg mitnahm, gelang es, die Sache perfekt zu machen.

II. Schwielen an den Fingern

Im Arbeitsamt in Udine sammelten sich 600 Arbeitswillige, die nach Deutschland wollten. Daraus suchten sich die Vertreter des Bauernverbandes etwa 300 Bewerber aus. Karl Lutterbeck, damals Sozialreferent, schildert in Sendungen des Süddeutschen Rundfunks die Auslese so: „Da saßen wir an einem Tisch, so wie bei einer Musterkommission, und die defilierten dann also an uns vorbei. Und dann haben wir sie uns nach der Größe, nach der Stärke, nach Körperbau angeguckt. Manchmal haben wir uns auch die Hände zeigen lassen, ob sie auch möglichst große Hände und feste Schwielen an den Fingern haben. Daraus meinten wir zu sehen, daß er also das Arbeiten gewöhnt ist. Ab und zu guckte man einem dieser Italiener in den Mund, um festzustellen, ob auch seine Zähne einigermaßen in Ordnung sind!“

So kamen die ausgesuchten 300 Landarbeiter 1955 nach Stuttgart, wo sie von ihren Bauern am Bahnhof in Empfang genommen wurden. Deutsche und Italiener hatten so ihre Probleme. Da war das Heimweh, das den einen oder anderen Landarbeiter wieder nach Hause trieb. Schwierigkeiten bereitete damals auch das Essen. Most und Backsteinkäse waren eine ungewohnte Kost für die Italiener. Das Landesarbeitsamt in Stuttgart veröffentlichte deshalb eigens eine Pressemitteilung: „Ratschläge für die Zubereitung von Speisen nach italienischer Art. Die italienischen Arbeitskräfte bereiten ihre Speisen gerne selbst zu. Soweit aber

Italiener vom Arbeitgeber gepflegt werden, sind folgende Ratschläge des Italienischen Konsulats in Stuttgart für die Zubereitung von Speisen für italienische Arbeitskräfte zu empfehlen: „Der Italiener liebt im allgemeinen keine dünnen und flüssigen Soßen, insbesondere keine Mehlsößen. Zu Teigwaren, die nicht zu weich gekocht werden sollten, gibt man Tomatensoße. Der Italiener ist nicht gewohnt, Obstsaften, Most zu trinken. Zum Essen trinkt er mit Vorliebe Wein und Wasser. Während des Tages – und abends – auch Milch.“

III. „Die türkischen Arbeitnehmer haben sich durchaus bewährt“

Am 20. Dezember 1955 unterzeichneten Vertreter der deutschen und der italienischen Regierung eine Anwerbevereinbarung, so daß ein Jahr später offiziell die ersten ausländischen Arbeitskräfte in die Bundesrepublik kommen konnten. Der italienische Arbeitsmarkt war schon bald im wahrsten Sinne des Wortes „leergefegt“. Weitere Anwerbeabkommen wurden deshalb 1960 mit Spanien und Griechenland, 1961 mit der Türkei, 1964 mit Portugal, 1965 mit Tunesien und Marokko und 1968 mit Jugoslawien abgeschlossen.

1962 zog der für die Anwerbung von ausländischen Arbeitern zuständige Referent der Bundesanstalt für Arbeit, Helmuth Weicken, eine positive Bilanz der Beschäftigung türkischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland: „Die türkischen Arbeitnehmer haben sich bei ihrer Arbeit in der Bundesrepublik durchaus bewährt. Die deutschen Arbeitgeber werden daher auch in Zukunft daran interessiert sein, Arbeitskräfte aus der Türkei vermittelt zu erhalten. Diese Entwicklung dürfte im allgemeinen deutsch-türkischen Interesse liegen, denn es darf erwartet werden, daß die Beschäftigung der türkischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik zu einer Vertiefung und Festigung der traditionellen deutsch-türkischen Beziehungen beiträgt. Für die Bundesrepublik bedeutet die Beschäftigung der türkischen Arbeitskräfte eine wertvolle Mithilfe zur Aufrechterhaltung des deutschen Produktionsniveaus.“ Auch der Sachverständigenrat wies in einem Gutachten schon bald auf die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Ausländerbeschäftigung hin: „Die Ausländer ermöglichen den deutschen Arbeitnehmern, in qualifiziertere Berufe aufzusteigen, sie decken einen großen Teil des Bedarfs der Wirtschaft an regionaler Mobilität.“

IV. Großer Bahnhof für den einmillionsten „Gastarbeiter“

Das Anwerbeabkommen mit der Türkei wurde vor allem deshalb abgeschlossen, weil die Deutsche Bundesbahn einen hohen Arbeitskräftebedarf für den Reinigungsdienst hatte. Schon 1964 machten die Tageszeitungen mit der Schlagzeile auf: „Die Gastarbeiter werden bei uns seßhaft.“ Im gleichen Jahr kam der einmillionste „Gastarbeiter“ nach Deutschland². In Köln wurde dem Portugiesen Armando Rodriguez im wahrsten Sinne des Wortes ein „großer Bahnhof“ mit Pauken und Trompeten bereitet. Zur Begrüßung bekam der einmillionste „Gastarbeiter“ ein Moped geschenkt. Der 38jährige Zimmermann fand Arbeit in einer Holzfabrik in Süddeutschland. Es ging ihm gut. In inen Briefen, die er mit Geldüberweisungen regelmäßig nach Hause schickte, schwärmte der Portugiese von Deutschland, schrieb, wie beliebt er im Gastland und bei seinem Chef sei. Bei einem Arbeitsunfall zog er sich eine Magenverletzung zu. Ein deutscher Arzt gab ihm den Rat, zunächst einmal nach Portugal zurückzugehen, wo ein Magentumor festgestellt wurde.

Der einmillionste „Gastarbeiter“ gab seine Anstellung in Deutschland auf und blieb in Portugal. Niemand habe ihm gesagt – so berichtete seine Familie einer deutschen Besuchergruppe –, daß er Anspruch auf Krankengeld hatte. So gab die Familie sämtliche Ersparnisse, die der einmillionste „Gastarbeiter“ während der Jahre in Deutschland beiseite gelegt hatte, für Medikamente und den Arzt aus. Schließlich wurde das Geld knapp, und die Familie ließ sich die Rentenansprüche auszahlen. 1981 starb der einst so hochgefeierte Portugiese in seiner Heimat. Von seinem Gastarbeitertraum blieb nichts übrig als ein kleines Häuschen für die Tochter.

Mit einem Sonderzug jugoslawischer Arbeitnehmer, die durch die Bundesanstalt für Arbeit angeworben worden waren, traf am 5. August 1970 der fünfhunderttausendste baden-württembergische „Gastarbeiter“ in Stuttgart ein: Zvonimir Kanjir aus Kroatien. Das Geschenk für ihn: ein Kofferradio. Zum Begrüßungskomitee gehörten der Präsident des Landesarbeitsamtes, der jugoslawische Generalkonsul, der Vorsitzende der Arbeiterwohlfahrt und der Vorsitzende des DGB-Landesbezirks sowie der Repräsentant einer namhaften Automo-

² Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Der einmillionste „Gastarbeiter“ kommt nach Deutschland, div. Sendungen, Süddeutscher Rundfunk vom 10. 9. 1994, Ms.

bilfirma, die den Jugoslawen als Arbeitskraft brauchte.

Mit Sekt und Blumen begrüßten der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Josef Stingl, und Bayerns Arbeitsminister Fritz Pirkel im Jahre 1972 die 19jährige Jugoslawin Vera Rimski in München, als, wie es damals hieß, den zweimillionsten „Gastarbeiter“. Stingl schenkte ihr ein tragbares Fernsehgerät, Pirkel überreichte ein Buch. Eine Zeitung schrieb: „...Josef Stingl dankte der Jugoslawin und allen anderen Gastarbeitern für den großen Anteil, den sie zum Bruttosozialprodukt beitragen und damit den hohen Lebensstandard in der Bundesrepublik überhaupt erst ermöglicht hätten.“

V. Phasen der Ausländerpolitik

Daß die Arbeitskraft und nicht die Menschen damals im Mittelpunkt standen, bestätigt Hans-Jörg Eckhardt vom Landesarbeitsamt Baden-Württemberg, der eine Zeitlang bei einer Anwerbekommission tätig war: „Bitte sofort fünf Stück Hilfsarbeiter“ – so hätten damals Anforderungen der Arbeitgeber per Fernschreiben gelautet.

Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte lief weiter auf Hochtouren. 1968 machte eine Tageszeitung mit der Schlagzeile auf: „Türken am meisten gefragt“. Der Chronist hielt fest: „Besonders begehrt sind von der deutschen Industrie wieder die Gastarbeiter, Türken werden nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung am meisten angefordert. Deshalb sind sie auch am schwersten zu haben. Zehn Wochen müssen die Firmen allein auf Hilfsarbeiter warten. Türkinnen sind dagegen schon eher zu bekommen, vor allem die Analphabetinnen. Insgesamt stehen die Gastarbeiter in diesem Spätsommer hoch im Kurs. Weitgehend ausverkauft sind auch die Italiener, bis auf eine kleine Zahl von Handwerkern wie Schneider, Maler und Elektromechaniker oder verwandte Berufe.“

1. Die erste Phase von 1955 bis 1973:

Ausländerbeschäftigung als vorübergehende Erscheinung

Die Ausländerpolitik³ war in ihren Anfängen dadurch gekennzeichnet, daß die Bundesregierung

3 Zu den Phasen der Ausländerpolitik vgl. u. a. Karl-Heinz Meier-Braun, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs*, Mainz-München 1988; ders., „Gastarbeiter“ oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980; ders., *Das Asylantrags-Problem – Ein Grundrecht in der Bewährungs-*

ausländische Arbeitskräfte im Interesse der Wirtschaft anwarb. Es herrschte Übereinstimmung darüber, daß die Ausländerbeschäftigung eine vorübergehende Erscheinung sei und die ausländischen Arbeitnehmer über kurz oder lang wieder heimkehren würden. So gab es in der Ausländerpolitik – abgesehen vom Ausländerrecht und seinen Ausführungsbestimmungen – lange Zeit kein Konzept infrastruktureller, sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen. Schon früh wurden demgegenüber die bis heute eigentlich unverändert gebliebenen Eckpfeiler der Ausländerpolitik eingeschlagen: Danach ist die Bundesrepublik kein Einwanderungsland. Das Ausländergesetz aus dem Jahre 1965 wurde fünfundzwanzig Jahre lang als Fremden- und Ausländerpolizeirecht verstanden, mit einem vielfältigen Abwehrinstrumentarium einschließlich Ausweisung und Abschiebung.

Ausländerpolitik wurde und wird heute immer noch in erster Linie als Arbeitsmarktpolitik gesehen. Im Mittelpunkt stehen die Belange bzw. Interessen des deutschen Arbeitsmarktes, wie sie von den politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern definiert werden. Danach richten sich alle Maßnahmen und Konzepte, die Ausländer in der Bundesrepublik betreffen.

2. Die zweite Phase von 1973 bis 1979:

„Konsolidierung“ der Ausländerbeschäftigung

Die Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung setzte Anfang der siebziger Jahre vor allem deshalb ein, weil immer mehr ausländische Arbeitnehmer ihre Familien nachholten und erkennbar wurde, daß die Ausländerbeschäftigung eben kein vorübergehendes Phänomen bleiben sollte. Die Diskussion über Kosten und Nutzen der Ausländerbeschäftigung sowie die Furcht vor sozialen Konflikten schlug sich im Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer nieder, der am 23. November 1973 verhängt wurde. Damit ergänzte die sozialliberale Bundesregierung ihre Ausländerpolitik durch den Grundsatz „Konsolidierung“, das heißt Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer und Anpassung an die Aufnahmefähigkeit der gesellschaftlichen und sozialen Infrastruktur. Außerdem wurde zum erstenmal eine Eingliederungspolitik für ausländische

probe, Berlin 1981; ders., *Ausländer und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik*, in: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), *Der Bürger im Staat*, (1982) 3, S. 195 ff.; ders./Yüksel Pazarkaya, *Die Türken. Berichte und Informationen zum besseren Verständnis der Türken in Deutschland*, Berlin 1983; Zur Aktualisierung der Phasen der Ausländerpolitik vgl. Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994.

Familien angekündigt, die langfristig in der Bundesrepublik bleiben wollten.

Der Anwerbestopp forderte den Familiennachzug jedoch geradezu heraus. Das gilt auch für eine Maßnahme aus dem Jahre 1975, nach der die Kindergeldsätze für ausländische Kinder, die im Heimatland geblieben waren, gekürzt wurden. Die Statistik zeigt deutlich, wie die Zahl der Zuzüge durch diese beiden Maßnahmen – Anwerbestopp und Kürzung des Kindergeldes – angestiegen ist.

3. Die dritte Phase von 1979 bis 1980: Integrationskonzepte im Mittelpunkt

In einer dritten kurzen Phase von 1979 bis 1980 standen Integrationskonzepte im Mittelpunkt der Ausländerpolitik. In diesem Zusammenhang legte der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung und frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn (SPD), ein Memorandum vor. Kühn kritisierte die bisherige Ausländerpolitik, die zu sehr von arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geprägt worden sei. Er forderte die Anerkennung, der „faktischen Einwanderung“ und ein Kommunalwahlrecht für Ausländer. Die Bundesregierung blieb 1980 mit ihrem Beschluß zur Ausländerpolitik jedoch weit hinter den Forderungen ihres eigenen Ausländerbeauftragten zurück und lehnte zum Beispiel seinen Vorschlag für ein Ausländerwahlrecht oder Einbürgerungserleichterungen für die ausländischen Jugendlichen ab.

4. Die vierte Phase von 1981 bis 1990: „Wende in der Ausländerpolitik“ und Kampf um das neue Ausländergesetz

Aus einem kurzen Wettlauf um Integrationskonzepte wurde 1981 plötzlich ein Rennen nach einer Begrenzungspolitik. Die von SPD und FDP gebildete Bundesregierung geriet dabei immer mehr unter den Druck der CDU/CSU-Opposition, der von den unionsregierten Bundesländern noch verstärkt wurde. Unter Zugzwang gesetzt, legte sie am 2. Dezember 1981 selbst ein Konzept für eine Begrenzungspolitik vor. Zur Begründung führte die Bundesregierung die Furcht vor sozialen und politischen Spannungen an, die den gesellschaftlichen Frieden in der Bundesrepublik gefährden könnten. Im Februar 1982 bekräftigte die Bundesregierung ihre ausländerpolitische Grundposition und kündigte noch für das gleiche Jahr eine Novelle des Ausländergesetzes mit dem Ziel an, klare Grundlagen für die Lebensplanung der Ausländer zu schaffen.

Im März 1982 brachten die CDU/CSU-regierten Bundesländer den „Entwurf eines Gesetzes zur

Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz)“ im Bundesrat ein und verstärkten so den Druck auf die Bundesregierung. Am 14. Juli 1982 beschloß noch die alte SPD/FDP-Bundesregierung Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, die in das Gesetzgebungsverfahren einfließen sollten. Der damalige Bundesarbeitsminister Heinz Westphal (SPD) konnte sich allerdings mit einer Neuregelung zur weiteren Herabsetzung des Nachzugsalters der Kinder von Ausländern von sechzehn auf sechs Jahre nicht durchsetzen. Darüber war es im Kabinett und im Vorfeld der Entscheidung zu einer heftigen Kontroverse mit den FDP-Ministern gekommen. Aufgrund des Regierungswechsels verzögerten sich die in Angriff genommenen legislativen Maßnahmen zur Förderung der Rückkehrbereitschaft und die Novellierung des Ausländergesetzes nochmals.

Nach dem Regierungswechsel zur CDU/CSU/FDP-Koalition nahm die Ausländerpolitik im Ergebnis der Koalitionsverhandlungen im September 1982 einen breiten Raum ein. Die Bundesregierung werde – so hieß es – sofort eine Reihe von Maßnahmen beschließen, die Anreize für die Stärkung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern böten. Schon vor dem Regierungswechsel war die Ausländerfrage zwei Jahre lang bundesweit von der CDU/CSU thematisiert und zur „Unterminierung der Basis ihrer Gegner“ benutzt worden. Vieles spricht für die These, daß diese Kampagne mit zum Machtwechsel beigetragen hat. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß schon die alte Bundesregierung restriktive Maßnahmen eingeleitet und weitere Verschärfungen, beispielsweise beim Familiennachzug, angekündigt hatte. Die „Wende“ in der Ausländerpolitik, bei der Maßnahmen zur Begrenzung der Zahl der in Deutschland lebenden bzw. nach Deutschland kommenden Ausländer im Mittelpunkt standen, hatte schon 1981 eingesetzt.

Die neue Bundesregierung bezeichnete die Ausländerproblematik im Oktober 1982 als einen der vier Schwerpunkte ihres Dringlichkeitsprogramms – gleichberechtigt neben der Wirtschafts- und Außenpolitik: ein einmaliger Vorgang in der deutschen Nachkriegsinnenpolitik. Eine endgültige Regelung der Rückkehrförderung wurde allerdings durch die Auflösung des Bundestages und die Neuwahlen abermals verzögert. Statt konkrete Maßnahmen zu treffen, setzte die Bundesregierung eine Kommission „Ausländerpolitik“ ein, der Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden angehörten.

Schon Ende 1982 begann auch in der neuen Bundesregierung der Streit um die Ausländerpolitik. Vor allem die CSU kritisierte den Widerstand des Koalitionspartners FDP gegen die Begrenzung des Familiennachzugs. Die Auseinandersetzung um das Nachzugsalter für Kinder von in Deutschland lebenden Ausländern bestimmte lange Zeit die ausländerpolitische Diskussion. Unter einem offensichtlich im Hinblick auf die Bundestagswahlen vom 6. März 1983 künstlich geschaffenen Zeitdruck legte die Kommission „Ausländerpolitik“ im Februar ihren Bericht vor, dem jedoch schon aufgrund der kontrovers geführten Diskussionen in der Kommission wenig Aussagekraft zuzuschreiben ist. So nahm die Bundesregierung das Papier nur zur Kenntnis, ohne über die darin enthaltenen Vorschläge zu entscheiden. Insgesamt läßt der Bericht allerdings eine Tendenz zu weiteren Verschärfungen in der Ausländerpolitik erkennen.

Nach den Wahlen beschloß die Bundesregierung im Juni 1983 einen „Gesetzesentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“, womit ein Schlußstrich unter die drei Jahre lang geführte Diskussion über die Rückkehrmaßnahmen gezogen wurde. Im Laufe des Jahres 1983 erreichten die regierungsamtlichen Ankündigungen eines neuen (restriktiveren) Ausländergesetzes einen Höhepunkt. In einem „Schubladenentwurf“ des Bundesinnenministeriums wurde der Versuch unternommen, sämtliche Möglichkeiten zur Verringerung der Ausländerzahlen, die die Kommission „Ausländerpolitik“ aufgezeigt hatte, auszuschöpfen.

Alles in allem ist seit 1981 eine starke Politisierung des „Ausländerproblems“ festzustellen, die unter der neuen Bundesregierung noch zugenommen hat. Die Auseinandersetzung darüber spitzte sich immer mehr auf die Frage nach der Herabsetzung des Nachzugsalters für ausländische Kinder zu. Obwohl die Bundesregierung im Dezember 1983 entsprechende Pläne dazu abgelehnt hatte, ging der Streit weiter, wobei der damalige Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann auf seiner Gegenposition, das Nachzugsalter auf sechs Jahre zu senken, beharrte. Außerdem ist seit dem Machtwechsel in Bonn im Jahr 1982 eine Kompetenzverlagerung in der Ausländerpolitik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium festzustellen, was sich daraus erklärt, daß restriktive Maßnahmen immer mehr ins Zentrum der ausländerpolitischen Entscheidungen rückten.

Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz und die Pläne für weitere Einschränkungen beim Familiennachzug verschwanden in den Jahren 1985/1986 vorerst in der Schublade, was vor allem am Wider-

stand der FDP in der Bundesregierung lag. Erst im Frühjahr 1988 gelangte ein zweihundert Seiten starker Entwurf zum Ausländergesetz aus dem Bundesinnenministerium an die Öffentlichkeit, der wiederum auf breiter Front von der FDP, den Oppositionsparteien, Verbänden und CDU-Sozialausschüssen wegen seiner restriktiven Vorstellungen kritisiert wurde. Das Bundesinnenministerium spielte die Bedeutung des Papiers herunter und wies darauf hin, daß es sich dabei noch nicht einmal um einen Referentenentwurf handele. Der umstrittene Zimmermann-Entwurf wurde schließlich sang- und klanglos wieder zurückgezogen.

Erst dem neuen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble gelang es, einen Entwurf für ein neues Ausländerrecht einzubringen. Der als eilbedürftig bezeichnete Gesetzesentwurf konnte schließlich am 26. April 1990 gegen die Stimmen der Opposition den Bundestag in zweiter und dritter Lesung passieren. Am 11. Mai billigte der Bundesrat mit den Stimmen der unionsregierten Länder die Novelle, so daß das neue Ausländerrecht am 1. Januar 1991 in Kraft treten konnte. Anträge von SPD-geführten Ländern auf Anrufung des Vermittlungsausschusses wurden im Bundesrat abgelehnt.

Als positiv ist an dem neuen Ausländergesetz⁴ zu werten, daß es endlich Klarheit in die Diskussion brachte. Trotz einiger Verbesserungen blieb es jedoch in weiten Teilen rückständig, wie beispielsweise von der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats, Barbara John (CDU), kritisiert wurde: Vor allem würden Fragen der Aufenthaltsberechtigung eher schlechter als besser geregelt. Gerade junge Ausländer, die am Beginn ihrer beruflichen Laufbahn stehen, brauchten aber unbedingt Aufenthaltssicherheit. Außerdem seien die Möglichkeiten einer erleichterten Einbürgerung oder gar Doppelstaatsangehörigkeit unzureichend gelöst.

Alles in allem enthält das Gesetz viele kleinliche Bestimmungen und wird den Anforderungen, die an ein modernes Ausländergesetz zu stellen sind, nicht gerecht. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang Paragraph 10 des neuen Ausländergesetzes, der im Falle einer Neuanwerbung die Möglichkeit schafft, ausländische Arbeitskräfte nach dem Rotationsprinzip für einen begrenzten Zeitraum anzuwerben. Auf der anderen Seite

4 Zur Kritik am Ausländergesetz vgl. Klaus Barwig/Gisbert Brinkmann/Bertold Huber/Klaus Lörcher/Christoph Schumacher (Hrsg.), Vom Ausländer zum Bürger. Problemanzeigen im Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht, Baden-Baden 1994; Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.), In der Diskussion. Das Ausländergesetz. Erfahrungen nach drei Jahren, Bonn 1994.

schreibt das neue Gesetz aber den Anwerbestopp gesetzlich fest. Dieser Widerspruch ist nur damit zu erklären, daß im Falle eines Arbeitskräftemangels die Möglichkeit eröffnet werden sollte, Lücken auf dem Arbeitsmarkt aufzufüllen.

Als besonderer Mangel des neuen Ausländergesetzes erwies sich bald, daß es ausländischen Ehepartnern kein eigenständiges Aufenthaltsrecht einräumte. Weiter ist kritisch anzumerken, daß bis zum heutigen Tage keine Verwaltungsvorschriften vorliegen und daß durch die vorläufigen Anwendungshinweise „Verschärfungen durch die Hintertür“⁵ eingetreten sind.

5. Die fünfte Phase von 1990 bis 1995: Asylpolitik im Vordergrund – „Gastarbeiter“ geraten in Vergessenheit

Zu Beginn der neunziger Jahre wiederholte sich die Diskussion um die Zuwanderung nach Deutschland: Waren es vor zehn Jahren die Türken, die im Brennpunkt einer Begrenzungspolitik standen, konzentrierte sich die Debatte nun auf Asylsuchende und Flüchtlinge. Die politische Auseinandersetzung und die Schlagzeilen in den Medien sind beinahe austauschbar: Man braucht nur „Türken“ durch „Asylbewerber“ zu ersetzen. In beiden Fällen drohte das „volle Boot Bundesrepublik Deutschland“ durch die angeblich zu hohen Zahlen der – damals – Türken bzw. – heute – Flüchtlinge und Asylsuchenden zu kippen.

Auch für die Sozialdemokraten wiederholte sich die Geschichte der Einwanderungspolitik. Im Dezember 1981, bevor sie die Macht in Bonn verlor, hatte die SPD und die damalige sozialliberale Bundesregierung – von der CDU/CSU und einer beunruhigten Wählerschaft in die Enge getrieben – noch schnell eine Rückkehrpolitik für Türken formuliert. 1993 stimmte sie nach jahrelangen Auseinandersetzungen schließlich der Änderung des Art. 16 des Grundgesetzes zu, wogegen sie sich jahrelang gewehrt hatte. Wieder spielte – dieses Mal mit Blick auf das „Superwahljahr 1994“ – die Befürchtung eine wichtige Rolle, die Legitimationsbasis in der Bevölkerung zu verlieren.

Die Parallele zwischen den Türken damals und den Asylsuchenden heute macht auch deutlich, wie wenig aus der ausländerpolitischen Debatte gelernt wurde. Zu Beginn der achtziger Jahre lebte etwa

eine Million Türken in Deutschland, deren Zahl es angeblich zu verringern galt. Heute sind es fast doppelt so viele, was nun offenbar keine Rolle mehr spielt. Kaum jemand erinnert sich noch an diesen Zusammenhang oder an Zitate von verantwortlichen Politikern wie „Es kommt, solange ich in Hessen was zu sagen habe, kein Türke mehr ins Land“. Das gilt auch für den Satz eines anderen Politikers, der sagte: „Mein Ziel ist die Lösung eines Ausländerproblems, das im wesentlichen türkische Familien betrifft.“

In den letzten Jahren ist die Tatsache fast völlig in Vergessenheit geraten, daß die Mehrheit der rund sieben Millionen Ausländer in Deutschland als „Gastarbeiter“ ins Land geholt wurde, hier geboren oder als Familienangehörige nachgezogen ist. Hinzu kommt das Problem, daß zwei Themen immer öfter miteinander vermischt werden: die Zuwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern und die in Deutschland lebenden Ausländer. Alle Versuche, das Bewußtsein für die neue Einwanderungssituation im vereinigten Deutschland zu schärfen und eine umfassende Einwanderungs- und Integrationspolitik auf den Weg zu bringen, sind gescheitert. Diese „konzeptionelle Sprachlosigkeit gegenüber einer der dringendsten gesellschaftspolitischen Zukunftsaufgaben“⁶ war ein Grund für den Rücktritt der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, Liselotte Funcke, im Juli 1991. In ihrem Rücktrittsschreiben an den Bundeskanzler machte die FDP-Politikerin auf die wachsende Fremdenfeindlichkeit und Gewalt gegen Ausländer aufmerksam: „Die ausländische Arbeitnehmerbevölkerung sieht sich einer wachsenden Abwehr in der deutschen Bevölkerung und sogar tätlichen Angriffen ausgesetzt, ohne daß von politischer Seite ihre Anwesenheit begründet und ihre erwiesenen Leistungen gewertet werden. Ermutigungen zur Integration sind kaum erkennbar, ebensowenig wirksame Maßnahmen und ausreichender Schutz gegen fremdenfeindliche Jugendbanden. Die deutsche Bevölkerung ist zunehmend verunsichert angesichts einer ständigen unregelmäßigen Zuwanderung, für deren Bewältigung sie kein politisches Konzept erkennen kann. Die sich daraus ergebenden Ängste schlagen sich – wie aus meinem Briefeingang hervorgeht – nicht selten in mehr oder weniger heftigen Beschuldigungen gegen die Ausländer nieder und belasten damit die Stimmung auf beiden Seiten. Die Gefahr einer Eskalation ist nicht von der Hand zu weisen.“⁷

5 So die Bundesbeauftragte für Ausländerfragen Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP) in der Bundestagsdebatte über Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes am 26. 4. 1995; vgl. Das Parlament, Nr. 10 vom 12. 5. 1995, S. 8.

6 Vgl. K. J. Bade (Anm. 3), S. 77.

7 Liselotte Funcke an Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vom 17. 6. 1991 (zitiert nach K. J. Bade [Anm. 3], S. 78).

Vier Monate lang blieb das Amt der Ausländerbeauftragten angesichts einer sich verschärfenden Krise unbesetzt. Erst im November 1991 konnte die Bundestagsabgeordnete und frühere Generalsekretärin der FDP, Cornelia Schmalz-Jacobsen, die Nachfolge antreten. Zu der erhofften Aufwertung des Amtes kam es nicht, auch die finanzielle und personelle Ausstattung blieben weit hinter den Erwartungen zurück.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

1. Die „Gastarbeiter“ gehen in Rente

Die ausländischen Arbeitskräfte, von denen die ersten vor vierzig Jahren ins Land geholt wurden, sind längst zu Einwanderern geworden. Etwa 350 000 befinden sich bereits im Rentenalter⁸. Bis zum Jahre 2010 wird ihre Zahl auf über eine Million ansteigen. Viele von ihnen haben in einer ständigen „Rückkehrillusion“ gelebt und bleiben jetzt in Deutschland, weil sie fast alle Verbindungen zur alten Heimat verloren haben und ihre Kinder und Enkel in Deutschland leben. Erste italienische oder türkische Altenclubs sind bereits entstanden, Modellmaßnahmen für die „Gastarbeiter der ersten Stunde“ eingeleitet. Insgesamt gesehen ist die deutsche Altenpflege und Sozialpolitik jedoch noch unzureichend auf die „Gastarbeiterrentner“ eingestellt⁹.

2. Gewinn und Verlust

Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Beschäftigung von Ausländern nach 40 Jahren ist nicht möglich und schon deshalb problematisch, weil dabei Menschen gegen Geld aufgerechnet würden. Wenn dennoch so etwas wie eine Bilanz gezogen werden soll, kann auf jeden Fall darauf hingewiesen werden, daß sich in den Entsendeländern durch die

8 Die Rückkehrabsichten sind in den letzten Jahren immer mehr zurückgegangen, die Länge der Aufenthaltszeiten immer weiter angestiegen. Mindestens ein Viertel aller Ausländer lebt seit zwanzig Jahren und länger in Deutschland. 40 Prozent können Aufenthaltszeiten von 15 und über die Hälfte von mehr als 10 Jahren nachweisen. Das Bild verschiebt sich nochmals in Richtung „Verfestigung“ und „Lebensmittelpunkt in Deutschland“, wenn man bedenkt, daß Jugendliche, die hier geboren und/oder bei uns aufgewachsen sind, als Ausländer mit geringer Aufenthaltsdauer in der Statistik geführt werden.

9 Vgl. Helga Solinger, Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Die „Gastarbeiter“ gehen in Rente, Referat gehalten beim „4. Radioforum Ausländer bei uns“, das vom 20. bis 22. März 1995 im Süddeutschen Rundfunk stattfand. (Ein Tagungsbericht erscheint 1995.)

(aufgrund der Anwerbung ausgelöste) Migration vor allem in den sechziger Jahren die Arbeitslosigkeit verringerte. Außerdem führten die Überweisungen der „Gastarbeiter“ in den Heimatländern zu einem Zuwachs an harten Devisen und sind immer noch für viele Länder lebensnotwendig¹⁰. Trotzdem gilt als gesichert, daß die Arbeitsmigration keine Entwicklungshilfe für die Herkunftsländer war und ist¹¹, denn das meiste Geld floß in die Unterstützung der Familien daheim und in den privaten Konsum.

Auf unserer „Habenseite“ steht – und das darf nicht in Vergessenheit geraten –, daß die ausländischen Arbeitskräfte entscheidend beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland mitgewirkt haben. Eine aktuelle Bilanz belegt, wie sehr die öffentlichen Finanzkassen noch immer von der Ausländerbeschäftigung profitieren. Nach einer Berechnung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen schlägt sich dies als Plus in Höhe von 41 Milliarden Mark im Jahr nieder¹². Das Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln (IW) hat wiederholt die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung unterstrichen und in einem Fazit hervorgehoben: „Ausländer nehmen den Deutschen keine Arbeitsplätze weg, sondern sie füllen Lücken auf dem Arbeitsmarkt.“¹³ Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ist nach wie vor unverzichtbar für Deutschland, könnten doch viele Branchen ohne sie gar nicht existieren.

Trotz Massenarbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise hat die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

10 Weltweit übertreffen diese Überweisungen mit 66 Milliarden US-Dollar noch immer die Summe, die international als öffentliche Entwicklungshilfe bezahlt wird und 60 Milliarden US-Dollar ausmacht. Vgl. Stephan Klingebiel, Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 18 f.

11 Vgl. Dietrich von Delhaes-Günter/Othmar Nikola Haberl/Alexander Schölch, Aberwanderung von Arbeitskräften aus Italien, der Türkei und Jugoslawien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/76, S. 3 ff.

12 Das RWI hat in einer aktuellen Bilanz auch auf die Bedeutung der ausländischen Selbständigen für die deutsche Volkswirtschaft hingewiesen. Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 18. Mai 1995. Vgl. auch Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Ausländer und die deutsche Wirtschaft. Zehn Thesen, Dokumentation Nr. 339, Bonn 1994.

13 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Ausländer und Arbeit, in: Wirtschaft und Unterricht, Informationen für Pädagogen in Schule und Betrieb vom 24. 3. 1994. Nicht nur nach Auffassung des Instituts der Deutschen Wirtschaft bedrohen Einwanderer keinesfalls unseren Wohlstand. Im Gegenteil: Wenn wir unseren Industriestandort und unser Arbeitskräftepotential halten wollen, benötigen wir auch in den nächsten Jahren Zuwanderer. Die akute Arbeitslosigkeit verschleiert offensichtlich diese Zukunftsperspektive.

seit der deutschen Vereinigung stark zugenommen. Mit rund 2,23 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichte sie im September 1993 fast wieder den Höchststand in der Nachkriegsgeschichte aus den Jahren 1972/73¹⁴. Seit 1991 werden ausländische Saisonarbeitnehmer für Beschäftigungen bis zu drei Monaten zugelassen. Hinzu kommen Gastarbeitnehmer und Werkvertragsarbeitnehmer, die einen Rückfall in die alte „Gastarbeiterära“ und das totgeglaubte „Rotationsprinzip“¹⁵ signalisieren. Allein 1992 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit rund 1,35 Millionen Arbeitserlaubnisse für Ausländer erteilt. Die meisten davon – etwa 995 000 – waren allgemeine Arbeitserlaubnisse, die nur erteilt werden, wenn für den Arbeitsplatz kein Deutscher oder kein ihm gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer zur Verfügung steht. In den Jahren 1993 und 1994 wurden rund 1,3 bzw. 1,2 Millionen Arbeitserlaubnisse ausgestellt. Etwa zwei Drittel davon waren wiederum allgemeine Arbeitserlaubnisse für Arbeitsplätze, für die keine deutschen oder EU-Arbeitnehmer zur Verfügung standen.

3. Deutschland ist Einwanderungsland

Jahrelang war die deutsche Ausländerpolitik auf „Integration und Rückkehr“ ausgerichtet. Es hat sich gezeigt, daß sich beide Zielvorstellungen nicht gleichzeitig erreichen lassen, daß dies vielmehr zu einem „Wechselbad“ für die Betroffenen führt, von denen eine Entscheidung für Verbleib oder Rückkehr verlangt wurde. Eine klare Zukunftspla-

14 Die Bundesanstalt für Arbeit (BfA) verzeichnete bereits im ersten Halbjahr 1990 eine Steigerung bei den allgemeinen Arbeitserlaubnissen für neu eingereiste Ausländer um 64 Prozent gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Offensichtlich gibt es – so die Bundesanstalt – trotz vieler deutscher Arbeitsloser auch für neu eingereiste Ausländer Beschäftigungsmöglichkeiten, weil deren Arbeitsbedingungen vielen deutschen Arbeitnehmern nicht attraktiv genug erscheinen (vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft?, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, (1991) 1, S. 9 ff.). Diese Entwicklung erklärt und bekräftigt 1995 der für Ausländer zuständige Abteilungsleiter bei der BfA mit den Worten „... daß das ausländische Kräfteangebot sehr dringlich und kompromißbereit ist und daß deutsche (inländische) Arbeitskräfte für eine Reihe von Tätigkeiten nicht ausreichend zur Verfügung stehen“. (Vgl. Heinz Seidel, Ausländische Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), (1995) 2, S. 51 ff.)

15 Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Freiwillige Rotation – Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, München 1979. Das Rotationsmodell brachte der frühere baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger in die Diskussion; er sprach sich dafür aus, die „Gastarbeiter“ nach einigen Jahren zugunsten „junger, ischer“ Nachfolger auszutauschen.

nung wurde so vielen „Gastarbeiterfamilien“ in der Vergangenheit erschwert.

In vielen Bereichen wurden im Laufe der Jahre zwar integrationspolitische Verbesserungen erreicht. Eine ganze Reihe von Problemen blieben jedoch ungelöst¹⁶. So fühlt sich so mancher „Gastarbeiterrentner“ keineswegs bei uns zu Hause. Die meisten sprechen schlecht Deutsch, sind rechtlich kaum abgesichert und verlieren bei längerem Aufenthalt im Herkunftsland ihre Aufenthaltserlaubnis für Deutschland. Auch von den Kindern und Enkeln der ausländischen Arbeitnehmer hört man so gut wie nichts mehr. Sie gelten als bestens angepaßt, insbesondere die Italiener als „halbe Deutsche“. Doch hinter den Kulissen sieht die Situation anders aus: Der Anteil der Kinder italienischer Herkunft an den Überweisungen in Sonderschulen für Lernbehinderte ist dreimal so hoch wie der deutscher Schüler.

Im Jahre 40 nach der Ankunft der ersten „Gastarbeiter“ besteht der eigentliche Skandal unserer Integrationspolitik weiterhin fort, ohne daß ihn die deutsche Öffentlichkeit zur Kenntnis nimmt: Nach wie vor besuchen 200 000 bis 300 000 der nichtdeutschen Jugendlichen weder eine Schule, noch absolvieren sie eine Berufsausbildung¹⁷. Die Experten rätseln seit langem, wo sich diese Jungen und Mädchen, die in keiner Statistik auftauchen, eigentlich befinden. Auch wenn diese jungen Leute hier geboren und aufgewachsen sind, brauchen sie eine Arbeitserlaubnis, falls ihre Eltern nicht aus der Europäischen Union kommen. Im Alter von 16 Jahren werden diese in der Bundesrepublik groß gewordenen Jugendlichen – auch die aus der Europäischen Union – „aufenthaltserlaubnispflichtig“, wie es im Amtsdeutsch heißt: Sie müssen sich bei der Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis holen. Durch diese Vorschriften, vor allem aber durch unsere Einbürgerungsbestimmungen, die im Kern aus dem Jahre 1913 stammen, erhöhen wir also rein statistisch Jahr für Jahr die Ausländerzahlen in der Bundesrepublik.

Alle Daten und Fakten belegen, daß wir in einem Einwanderungsland leben. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg waren in Deutschland gewaltige Aus- und Einwanderungsbewegungen zu

16 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.), Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn 1994¹⁴.

17 Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Probleme ausländischer Jugendlicher weiterhin ungelöst, Sendung Süddeutscher Rundfunk. Heute im Gespräch vom 12.9. 1994, Ms.; Anmerkung der Redaktion: Vgl. auch den Beitrag von Helga Herrmann, Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf, in diesem Heft.

verzeichnen¹⁸. So sind von 1960 bis 1990 rund 16 Millionen Ausländer in die Bundesrepublik zugezogen. Im gleichen Zeitraum haben über 12 Millionen Personen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit Deutschland wieder verlassen. Jedes Jahr findet eine hohe Abwanderung statt, was jedoch kein Thema in Politik und Medien¹⁹ darstellt.

Die Bundesrepublik war – was die Zuwanderung angeht – in den letzten Jahren weltweit die Nummer eins, und sie hat mehr Menschen im Jahr aufgenommen als die klassischen Einwanderungsländer USA und Kanada zusammen. Trotzdem sind wir nach offizieller Lesart der Politik kein Einwanderungsland. Es ist geradezu tabu, von „Einwanderung“ zu reden, obwohl Artikel 73 des Grundgesetzes klar von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der „Einwanderung“ spricht.

Deutschland sollte sich endlich von der Lebenslüge verabschieden, „kein Einwanderungsland“ zu sein²⁰. Die Wirklichkeit hat diese Schutzbehauptung längst widerlegt. Dabei geht es den Befürwortern einer realistischen Politik keineswegs darum, Tür und Tor für Einwanderer aus aller Herren Länder zu öffnen, wie oft unterstellt wird. Es geht darum, die offizielle Sprachregelung endlich der Realität anzupassen. Eine klare, berechenbare und zukunftsorientierte Ausländerpolitik hätte eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung: einerseits auf die betroffenen ausländischen Minderheiten, denen eindeutig mitgeteilt würde, daß sie in unserer Ge-

sellschaft auf Dauer willkommen sind. Andererseits würde dadurch auch der deutschen Öffentlichkeit endlich „reiner Wein“ eingeschenkt und ausländerfeindlichen Tendenzen²¹ eine klare Absage erteilt.

Viele der dann notwendig werdenden juristischen und politischen Bestimmungen – unter anderem über das Ausländergesetz, das aber reformbedürftig ist – sind schon vorhanden²². Es geht eigentlich nur noch darum, diese Regeln und Regularien in ein klares und überschaubares Gesamtkonzept zu fassen und der aktuellen Lage anzupassen. Ein Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt oder erleichterte Einbürgerungsbestimmungen unter Inkaufnahme von Doppelstaatsangehörigkeiten sind dabei wichtige Beispiele für eine vorausschauende Integrationspolitik.

Es liegen gesicherte Erkenntnisse darüber vor, daß langfristig die Zahl der deutschen Jugendlichen nicht ausreichen wird, um den Bedarf an Facharbeitern zu decken oder die Renten zu sichern. Wir sollten froh darüber sein, daß wir durch die vorhandene und zu steuernde Einwanderung eine solche negative Entwicklung zumindest abfedern können und sollten Zuwanderung auch als Bereicherung begreifen²³. Nur durch eine solche Sichtweise und politische Neuorientierung würde das Einwanderungsland Deutschland endlich einen positiven Schlußstrich unter seine 40jährige Geschichte der Anwerbung ziehen und seiner Verpflichtung gerecht werden, die dadurch entstanden ist, daß Millionen von ausländischen Arbeitskräften ins Land geholt wurden.

18 Das „Weltflüchtlingsproblem“ spielt sich allerdings nicht bei uns, sondern in der sogenannten Dritten Welt ab. Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Vor den Toren Europas – Die „neue Völkerwanderung“ belastet vor allem die südliche Halbkugel, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, (1995) 1, S. 10 ff.

19 Zur Rolle der Medien vgl. Karl-Heinz Meier-Braun/Martin Kilgus (Hrsg.), Programme gegen Fremdenfeindlichkeit. Tagungsbericht zum 2. Radioforum Ausländer bei uns, Baden-Baden 1991; dies. (Hrsg.), Die neue Völkerwanderung. Herausforderung für Politik und Medien, Tagungsbericht zum 3. Radioforum Ausländer bei uns, Baden-Baden 1993; Karl-Heinz Meier-Braun, Ausländer und Massenmedien, in: Carolyn Y. Robertson-Wensauer (Hrsg.), Multikulturalität – Interkulturalität?, Baden-Baden 1993; ders., Migration, Asylum and Foreigners in the German Media, in: Friedrich Heckmann/Wolfgang Bosswick (Hrsg.), Migration Policies. A comparative perspective, Bamberg 1994.

20 Vgl. Dietrich Thränhardt, Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 3 ff.; Klaus Bade, Leiter des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien an der Universität Osnabrück, spricht in diesem Zusammenhang von einer paradoxen deutschen Tradition im Umgang mit der Frage der Einwanderung. Der Historiker erinnert daran, daß Deutschland erst ein „Reichsgesetz zur Auswanderung“ erlassen habe, als schon mehr als fünf Millionen Menschen das Land verlassen hätten. Heutzutage bestreite Deutschland, ein Einwanderungsland zu sein, obwohl sich rund sieben Millionen Einwohner ohne deutschen Paß im Lande befänden. (Aus dem Referat von Bade beim „4. Radioforum Ausländer bei uns“ [Anm. 9].)

21 Das Thema „Ausländerfeindlichkeit und Gewalt gegen Ausländer“ steht weiterhin auf der Tagesordnung, auch wenn es nicht mehr so sehr die Schlagzeilen bestimmt. So ist die Zahl der ausländer- und fremdenfeindlich motivierten Straftaten im März 1995 gegenüber dem Vormonat um 57 auf insgesamt 187 gestiegen. In Thüringen haben beispielsweise Rechtsextremisten 1994 doppelt so viele Straftaten begangen wie im Jahr zuvor. Vgl. AP (Associated Press) vom 16. 5. 1995.

22 So wird seit langem darüber diskutiert, was wir von den klassischen Einwanderungsländern und von ihren Quotenregelungen lernen können. In Wirklichkeit wurde, was die gegenwärtig stärkste Zuwanderungsgruppe, die Aussiedler angeht, längst eine jährliche Quotierung eingeführt. Seit 1988 sind rund 1,6 Mio. Aussiedler nach Deutschland gekommen. Auch 1994 kamen wieder 222.591 Aussiedler in die Bundesrepublik, was bei weitem die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in Höhe von 127.210 übertrifft. Zusätzlich stellten 1994 etwa 237.000 Spätaussiedler einen Antrag auf Anerkennung und Einreise nach Deutschland.

23 Vgl. Bernd Hof, Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, S. 11 ff.; Reiner Hans Dinkel/Uwe Lebok, Demographische Aspekte der vergangenen und zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland, in: ebd., S. 27 ff.; Beate Winkler, Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik, in: ebd., S. 3 ff.

Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf

Derzeit leben im Bundesgebiet (West) mehr als 1,3 Millionen ausländische Jugendliche im Alter zwischen 15 und 25 Jahren. Die Mehrheit von ihnen sind Kinder der in den fünfziger, sechziger und frühen siebziger Jahren aus den Anrainerstaaten des Mittelmeeres angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer; viele von ihnen sind bereits hier geboren. Ihre Anwesenheit in Deutschland ist im wesentlichen eine Folge der Arbeitsmarktpolitik und später der Ausländerpolitik jener Jahre¹. Aber auch die wirtschaftliche und politische Situation in den Herkunftsländern förderten die Migrationsbereitschaft, führten dazu, daß die zeitliche Perspektive für die Rückkehr immer wieder revidiert wurde. Zu den Nachkommen der Arbeitsmigranten gesellen sich Kinder von Flüchtlingen aus Kriegs-, Krisen- und Armutsregionen in aller Welt, die mit den Zuwanderungswellen der achtziger und neunziger Jahre nach Deutschland kamen.

I. Ungeplanter Daueraufenthalt

Der Arbeitsaufenthalt der angeworbenen Ausländer in der nach dem II. Weltkrieg gegründeten Bundesrepublik Deutschland sollte zeitlich befristet sein, gewissermaßen zur Deckung eines vorübergehenden Spitzenbedarfes an Arbeitskräften dienen.

Die Regierungen der Entsendeländer sahen darin eine Qualifizierungsmöglichkeit für ihre Staatsbürger und erwarteten bei deren Rückkehr einen Zuwachs an harten Devisen und eine Art Technologietransfer. Das Interesse der damals in Deutschland als „Gastarbeiter“ bezeichneten Wanderarbeiter selbst galt dem schnellen Gelderwerb für den Aufbau einer gesicherten Existenz in der Heimat. Doch die jeweiligen Vorstellungen gingen nicht auf:

In den *Entsendeländern* haben sich die wirtschaftlichen Hoffnungen nicht erfüllt. Sie waren nicht in der Lage, den Rückkehrern quantitativ ausreichende und qualitativ passende Arbeitsplätze

anzubieten und so das erworbene Know-how der Rückkehrer zu nutzen. Viele *Wanderarbeiter* konnten ihr gestecktes Sparziel nicht im gewünschten Zeitraum realisieren und mußten die geplante Rückkehr hinausschieben. Und in der Bundesrepublik wurde bald deutlich, daß die Beschäftigung von Ausländern nicht allein eine Angelegenheit des Arbeitsmarktes war, sondern auch humanitäre Verantwortung erforderte.

Als 1973 eine wirtschaftliche Rezession mit hoher Arbeitslosigkeit drohte, beschloß die damalige sozialliberale Bundesregierung, den weiteren Zuzug von ausländischen Arbeitskräften aus Nicht-EG-Staaten nicht mehr zuzulassen und verfügte am 23. November 1973 den sogenannten Anwerbestopp².

Der Anwerbestopp markiert einen Wendepunkt in der Ausländerbeschäftigung und bewirkte eine Strukturverschiebung in der ausländischen Bevölkerung. Er beendete die Zeit der organisierten Anwerbung; gleichzeitig kehrten in den Folgejahren viele ausländische Arbeitnehmer in ihre Heimatländer zurück (1973 bis 1978 etwa 740 000 Arbeitnehmer); die Ausländerbeschäftigung sank von etwa 2,6 Millionen im Jahre 1973 auf knapp 1,6 Millionen 1985. Der Anwerbestopp beendete jedoch nicht die Zuwanderung, denn davon nicht betroffen war der Nachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer. Vor allem gegenüber den Türken als größte Ausländergruppe versagte der Anwerbestopp als Steuerungsinstrument. Nach geltendem Ausländerrecht wäre ihnen im Fall der Rückkehr eine Wiedereinreise in der Regel nicht mehr möglich gewesen. Zum anderen boten die wirtschaftliche Entwicklung mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und die politische Situation in der Türkei keine Anreize für eine endgültige Rückkehr. Auch hatte die Türkei trotz des bekundeten Wunsches nach Rückkehr ihrer Staatsbürger ein Repatriierungskonzept nicht erarbeitet. Die Entwicklung nahm einen unerwarteten Verlauf: Der Anwerbestopp verstärkte die Tendenz zum Daueraufenthalt. In Verbindung mit der hohen Geburtenrate stieg die ausländische Wohnbevölkerung rasch an.

1 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu u. a. den Beitrag von Karl-Heinz Meier-Braun in diesem Heft.

2 Vgl. ebd.

Die Vorstellung von der Rückkehr der „Gastarbeiter“ in ihre Heimatländer wurde zu einem historischen Irrtum. Aus „Gastarbeitern“ wurden Dauergäste und schließlich Einwanderer. Vor allem türkische Arbeitnehmer blieben und holten ihre Familienangehörigen in die Bundesrepublik nach; die Nationalitätenstruktur verschob sich damit zugunsten der Türken, die seither die stärkste Ausländergruppe stellen.

II. Die bildungspolitische Herausforderung

Der Anwerbestopp hat Konsequenzen für die Lebensperspektive vieler in Deutschland lebender Ausländer – vor allem der Türken – gehabt und die deutsche Ausländerpolitik vor neue Probleme und Aufgaben gestellt. Besondere Herausforderungen entstanden für die deutsche Bildungspolitik, denn unter den zuziehenden Familienangehörigen befanden sich viele Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Die Zahl der ausländischen Schüler stieg zwischen 1975 und 1980 um etwa 50 000 pro Jahr; der größte Zuwachs entfiel dabei auf die Grund- und Hauptschulen.

Insbesondere die türkischen Eltern brachten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ihre Kinder in die Bundesrepublik. Doch nur eine Minderheit von ihnen war problemlos in das deutsche Bildungssystem zu integrieren.

1. Seiteneinsteiger und Pendelkinder

Das Problem der schulischen Integration ausländischer Kinder erhielt besondere Akzente durch die Gruppen der Seiteneinsteiger und Pendelkinder. Nicht alle ausländischen Kinder im schulpflichtigen Alter kamen zu Beginn ihrer Schulpflicht nach Deutschland, sondern viele erst nach begonnem, teils auch beendetem Schulbesuch in der Heimat. Die schulische Situation dieser Kinder war dadurch beeinträchtigt, daß sie nicht über ausreichende Kenntnisse in der deutschen Sprache verfügten, ihre Kommunikationsmöglichkeiten also begrenzt waren. Konfliktsituationen ergaben sich auch aus ihrem im Heimatland erworbenen Sozialverhalten: Ihre Sozialisation war durch die dortige Kultur geprägt, deutsche Normen und Wertvorstellungen waren ihnen weitgehend unbekannt, unangepaßte Verhaltensweisen häufig die Folge. Mit steigendem Einreisealter hatten sie außerdem noch Probleme damit, ihre soziale Identität zu behaupten.

a) Seiteneinsteiger

Die Gruppe der Seiteneinsteiger bestand vor allem aus jungen Türken. Viele unter ihnen kamen mit bereits abgeschlossener Schulbildung in die Bundesrepublik Deutschland. Doch sie hatten dann höchstens die fünfjährige Grundschule absolviert. Sie identifizierten sich bereits mit der Kultur und der Gesellschaft des Herkunftslandes. Die Probleme verschärften sich bei den Jugendlichen, die aufgrund ihres Alters vom deutschen Schulsystem spät oder nicht mehr erfaßt werden konnten. Sie wurden dem mit der Übersiedlung verbundenen Kulturschock in der Pubertät ausgesetzt, besaßen nur eine für unsere Gesellschaft unzureichende Schulbildung, hatten keinen Beruf erlernt und sprachen kein Wort Deutsch.

Aber nicht nur diese Defizite standen der Eingliederung der jungen Seiteneinsteiger im Wege. Viele von ihnen brachten auch andere, für eine Berufsausbildung unabdingbare Voraussetzungen im Verhaltensbereich nicht mit. Vor allem mangelte es ihnen an den für eine Ausbildung oder Arbeit notwendigen „Industrietugenden“: Disziplin, Aufmerksamkeit, Konzentrationsfähigkeit und Übersicht. Diese „Industrietugenden“ sind notwendig für die Existenzfähigkeit in einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft; sie werden im Elternhaus, im Kindergarten und im Verlaufe von wenigstens acht Jahren Schulunterricht erlernt. Diese Fähigkeiten sind in den ländlichen Gebieten der Türkei nicht zu erwerben. Die Jugendlichen wurden daher in der Bundesrepublik ständig mit ungewohnten Anforderungen und Normen konfrontiert und sahen sich zunächst einmal in ihren mit dem Leben in Deutschland verbundenen Erwartungen enttäuscht.

Nicht alle ausländischen Kinder, die in Deutschland leben, bleiben während des Arbeitsaufenthaltes ihrer Eltern ohne Unterbrechung hier. Manche werden in das Herkunftsland zurückgeschickt, um dort die Schule zu besuchen und nach Beendigung des Schulbesuches wieder nach Deutschland geholt. Hier werden viele erneut schulpflichtig.

b) Pendelkinder

Viele ausländische Kinder wurden aber auch zu Pendlern zwischen beiden Ländern: Die Eltern hatten sie angesichts eines zeitlich limitierten Arbeitsaufenthaltes zunächst bei Verwandten in der Heimat zurückgelassen, holten sie dann aber, weil die Rückkehr sich verzögerte, nach Deutschland nach. Konnten sie sich in der Schule nicht eingewöhnen, wozu meist auch durch die lange Trennung bedingte Probleme in der Familie

hinzukamen, wurden die Kinder wieder ins Herkunftsland zurückgeschickt und später, nicht selten kurz vor Erreichen der Altersgrenze von 16 Jahren, bis zu der der Nachzug erlaubt war, doch wieder nach Deutschland geholt. Bei diesen „Pendelkindern“ hatte die Persönlichkeitsentwicklung durch den wiederholten Wechsel von Umgebung und Bezugspersonen Schaden genommen, was den Erfolg ihrer Schullaufbahn erheblich beeinträchtigte.

2. Förderungsprogramme

Um die Eingliederung der ausländischen Kinder und Jugendlichen in das bundesdeutsche Bildungssystem zu verbessern, wurde auf der Basis von Modellversuchen eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, die von den Ländern, Kommunen und freien Trägern durchgeführt und angeboten wurden.

Für diejenigen spät einreisenden ausländischen Kinder und Jugendlichen, deren Sprach- und Bildungsdefizite im allgemeinbildenden Schulsystem nicht mehr abgebaut werden konnten, wurden zusätzlich vorbereitende Maßnahmen für die berufliche Eingliederung konzipiert.

Es entstand eine Vielzahl von Förderungsprogrammen, die sich an den spezifischen Defiziten, aber auch an den Sozialisierungserfahrungen dieses Personenkreises ausrichteten. Träger waren staatliche Stellen, die Privatwirtschaft, Länder und Gemeinden, Gewerkschaften, Kirchen, die Wohlfahrtsverbände, Privatinitiativen und andere mehr. Ihr vorrangiges Ziel bestand darin, zu vermeiden, daß die jungen Ausländer zu einer Generation von Hilfsarbeitern oder Arbeitslosen heranwachsen.

3. Häufiges Schulversagen

Trotz vielfältiger Förderprogramme und Integrationshilfen konnte das schulische Abschneiden der ausländischen Kinder und Jugendlichen erst längerfristig verbessert werden. Ein großer Teil der ausländischen Schüler verließ die Hauptschule nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht ohne Abschluß. 1983, als erstmals Statistiken über die Schulabschlüsse ausländischer Schüler vorlagen, waren es 40,7 Prozent; für die davorliegenden Jahre gehen Experten von Schätzungen bis zu 60 Prozent aus. Der fehlende Hauptschulabschluß war das ausländerspezifische Bildungsdefizit schlechthin. Hauptursache dafür war der oben beschriebene späte Einstieg in das deutsche Schulsystem. Durch Beobachtungen ist belegt, daß das Erreichen des Hauptschulabschlusses entscheidend von der Verweildauer im deutschen Schul-

system abhängt: Von denjenigen ausländischen Jugendlichen, die das deutsche Bildungssystem von der Einschulung bis zum Ende der Schulpflicht durchlaufen, erreichen ebenso viele den Abschluß wie deutsche Schüler. Mithin sind der Zeitpunkt der Einreise in die Bundesrepublik und der Eingliederung in das deutsche Schulsystem wesentliche Einflußfaktoren für Schulerfolg, wengleich die Gründe hierfür insgesamt vielschichtig sind.

Ursachen für das schlechte schulische Abschneiden der ausländischen Kinder und Jugendlichen wurden aber auch in den ausländischen Familien ausgemacht: Beengte Wohnverhältnisse, Besuch von muttersprachlichem Unterricht und Korankursen, Heranziehen der Kinder zu Aufgaben der Haushaltsführung gingen bzw. gehen zu Lasten der Erledigung von Hausaufgaben. Zudem können ausländische Eltern aufgrund eigener Bildungs- und Sprachdefizite ihren Kindern bei der Erledigung von Hausaufgaben oft nicht helfen³.

Der Qualifizierte Hauptschulabschluß gilt in unserer Gesellschaft als Mindestvoraussetzung für den Übergang in eine Berufsausbildung und eine dauerhafte Integration in das Beschäftigungssystem. In den Rekrutierungsverfahren der Betriebe sind Schulabschluß und Zeugnisse wesentliche formale Auswahlkriterien.

Das Fehlen des Qualifizierten Hauptschulabschlusses hat ein Scheitern bereits an der untersten betrieblichen Selektionsstufe zur Folge und bedeutet Ausschluß vom beruflichen Bildungssystem. Mißerfolg im allgemeinbildenden Schulbereich setzt sich dann in der persönlichen Biographie als Fehlstart in den Beruf fort. Dieser Fehlstart verweist den Jugendlichen auf an- oder ungelernete Tätigkeiten und zieht in der Regel eine un stabile Erwerbsbiographie mit hohem Beschäftigungsrisiko und häufigen Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit nach sich. Diese Entwicklung war in der Vergangenheit für viele ausländische Jugendliche die Regel⁴.

Tatsächlich befindet sich die größte Gruppe der arbeitslosen Ausländer in der Altersklasse 25 bis 30 Jahre, gefolgt von den 20- bis unter 25jährigen; in diesen Altersklassen befinden sich heute die ehemaligen Seiteneinsteiger.

3 Vgl. Ursula Boos-Nünning, Berufsausbildung von Jugendlichen ausländischer Herkunft, in: *Jugend und Beruf, Zeitschrift für Jugendsozialarbeit*, (1994), 3.

4 Vgl. Helga Herrmann, Ausländische Jugendliche in Schule, Ausbildung und Beruf, in: *Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, (1993) 184.

4. Erzielte Fortschritte

Viele Probleme im Schulunterricht mit ausländischen Schülern konnten in den siebziger und achtziger Jahren erfolgreich gelöst werden, manche wurden mit steigender Aufenthaltsdauer obsolet. Es gibt Daten, die auf eine kontinuierliche Verbesserung der schulischen Situation von Kindern der ersten Ausländergeneration schließen lassen.

1993 war zwar noch immer ein Drittel der Ausländer, die das allgemeinbildende Schulsystem ohne Abschluß verließen, ohne Hauptschulabschluß, doch bezogen auf die Gesamtheit der ausländischen Schulabgänger hat sich das Bild deutlich verbessert. In diesem Jahr hatten

- 16,6 Prozent *keinen* Hauptschulabschluß (1983: 28,9 Prozent);
- 34,8 Prozent *einen* Hauptschulabschluß (1983: 42,1 Prozent);
- 24,4 Prozent einen Realschulabschluß (1983: 18,5 Prozent);
- 11,5 Prozent die Hochschulreife (1983: 5,2 Prozent).

Die größten Erfolge liegen im Erreichen des Hauptschulabschlusses, also der Grundvoraussetzung für eine Berufsausbildung. Doch da bei deutschen Schülern das Niveau der formalen Schulabschlüsse in diesem Zeitraum ebenfalls gestiegen ist, konnte der Anschluß an das formale Bildungsniveau deutscher Schüler noch nicht erreicht werden.

5. Die neuen Seiteneinsteiger

Die Aufgabe, Kinder ausländischer Herkunft nach Beginn der Schulpflicht in das deutsche Bildungssystem zu integrieren, wird bestehen bleiben und hinsichtlich zahlenmäßiger Größenordnungen und Schwierigkeitsgrad eher noch zunehmen. 1993 zogen insgesamt 144 260 Ausländer im Alter unter 18 Jahren nach Deutschland (Nettozuzüge). Unter ihnen war die Mehrheit bosnisch-herzegowinischer Herkunft (25 367), gefolgt von anderen jungen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien (20 781) und jungen Türken (7 894).

In dem Maße, in dem Deutschland Ziel ausländischer Zuwanderer und ihrer Familien, auch von Aussiedlern, bleibt, wird es auch Späteinsteiger in das deutsche Bildungssystem geben. Sie werden ebenso verantwortungsvoll gefördert werden müssen wie die Kinder der ehemaligen „Gastarbeiter“.

III. Ausbildung und Beschäftigung

Im gesamten Bundesgebiet lebten Ende 1993 545 7000 ausländische Jugendliche im Alter zwischen 15 und 18 Jahren. In diesem Alter können sie in schulischer/beruflicher Ausbildung sein, bereits in Beschäftigung stehen oder auch als arbeitslos registriert sein. Die Gesamtheit dieser jungen Ausländer läßt sich in folgende Teilgruppen aufspalten:

- Personen in Einrichtungen des allgemeinen Bildungswesens;
- Auszubildende im dualen System oder in vollzeitschulischen Einrichtungen;
- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte;
- mithelfende Familienangehörige Selbständiger;
- registrierte Arbeitslose;
- Jugendliche, die faktisch arbeitslos, aber nicht gemeldet sind.

Die Situation in Ausbildung und Beschäftigung ist deutlich abhängig von Schullaufbahn und Schulerfolg. Aber auch soziale Faktoren öffnen oder versperren Optionen⁵.

1. Ausländer in beruflicher Ausbildung

Immer mehr ausländische Jugendliche befinden sich in einer beruflichen Ausbildung. Ihre Zahl ist von 49 175 im Jahr 1984 auf 119 849 im Jahr 1992 gestiegen, hat sich also in diesem kurzen Zeitraum mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 1)⁶.

Das Interesse ausländischer Jugendlicher an einer Berufsausbildung ist auch in der Vergangenheit hoch gewesen. In der Repräsentativuntersuchung '80⁷ sagten 82,2 Prozent der befragten ausländischen Jugendlichen, die in der Bundesrepublik Deutschland eine Schule besucht hatten, daß sie eine Berufsausbildung absolvieren wollten. Doch ihr schulisches und allgemeines Qualifikationsniveau reichte nicht aus, ihnen fehlten wesentliche

5 Die Diskussion, ob für ausländische Jugendliche auf dem Lehrstellenmarkt Chancengleichheit besteht oder ob sie im Vergleich zu den deutschen einer strukturellen Benachteiligung unterliegen, wird im Rahmen dieser Bestandsaufnahme nicht geführt.

6 Für diesen Teil des Beitrages mußten Daten von 1992 verwendet werden; neuere Zahlen waren bis Redaktionsschluß nicht verfügbar.

7 Vgl. Repräsentativuntersuchung '80. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981.

Tabelle 1: Anzahl der ausländischen Auszubildenden jeweils am 31. Dezember (Bundesgebiet West)

Nationalität	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Türken	20 777	21 664	24 662	27 675	32 435	37 709	44 280	48 283	53 678
Ehem. Jugoslawen	5 661	6 435	7 347	8 375	10 407	13 120	16 544	19 533	21 790
Italiener	6 372	6 825	7 425	8 271	9 196	9 685	10 431	10 969	11 420
Griechen	3 156	3 272	4 573	3 825	4 241	4 586	5 052	5 846	6 471
Spanier	2 831	2 973	3 226	3 109	3 259	3 119	3 141	3 143	3 041
Portugiesen	1 314	1 429	1 650	1 841	2 023	2 038	2 039	2 209	2 254
alle Ausländer	49 175	51 396	57 319	63 625	73 198	83 646	98 239	108 830	119 849

Quelle: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten, laufende Jahrgänge.

Tabelle 2: Ausländische Auszubildende nach Ausbildungsbereichen und ausgewählten Staatsangehörigkeiten im Bundesgebiet West (1992)

Ausbildungsbereich	Insgesamt	davon nach der Staatsangehörigkeit						
		Griechenland	Italien	ehem. Jugoslawien	Portugal	Spanien	Türkei	Sonstige Staatsangeh. ⁵
Industrie und Handel ¹	53 662	2 626	4 819	10 716	1 119	1 587	24 579	8 216
Handwerk	52 210	3 176	5 535	8 725	923	1 157	22 469	10 225
Landwirtschaft	324	5	10	10	1	1	17	280
Öffentlicher Dienst	1 827	105	197	447	27	70	687	294
Freie Berufe ²	11 530	543	813	1 849	169	214	5 839	2 103
Hauswirtschaft ^{3 4}	291	16	46	43	15	12	86	73
Seeschifffahrt	5	0	0	0	0	0	1	4
Insgesamt	119 849	6 471	11 420	21 790	2 254	3 041	53 678	21 195

1 Einschließlich Banken, Versicherungen, Gast- und Verkehrsgewerbe.

2 Ohne diejenigen Ausbildungsverträge, die nach dem Berufsbildungsgesetz bei anderen zuständigen Stellen (Kammern) außerhalb dieses Ausbildungsbereichs registriert werden.

3 Hauswirtschaft im städtischen Bereich.

4 Unvollständige Ergebnisse.

5 Einschließlich staatenlos, ungeklärte Staatsangehörigkeit und ohne Angabe.

Quelle: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 1994, Bad Honnef 1994.

Voraussetzungen für eine Berufsausbildung. So hatten von den befragten Jugendlichen nur 44,4 Prozent einen Ausbildungsvertrag tatsächlich abgeschlossen. Auch kann davon ausgegangen werden, daß viele ausländische Jugendliche ohne Hauptschulabschluß sich gar nicht erst um einen Ausbildungsplatz bewarben, sondern unmittelbar nach Schulabgang als Un- oder Angelernte erwerbstätig wurden.

Die Mehrheit der ausländischen Auszubildenden wurde in der Vergangenheit im Handwerk ausgebildet, jedoch mit rückläufiger Tendenz, während

das Interesse an einer Ausbildung in Industrie und Handel zunahm. 1992 war erstmals die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher in Industrie und Handel (44,8 Prozent) größer als im Handwerk (43,6 Prozent). Damit folgen die jungen Ausländer dem Trend der deutschen Jugendlichen (vgl. Tabelle 2).

Freie Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Rechtsanwälte) gewinnen an Bedeutung und bieten Chancen gerade für die mehrfach benachteiligten ausländischen Mädchen. Ähnlich wie deutsche haben auch ausländische Jugendliche ihre Traumberufe: Mäd-

chen werden am liebsten Friseurin und Arzthelferin, Jungen bevorzugen eine Ausbildung zum Kfz-Mechaniker oder Elektroinstallateur⁸. Die Konzentration auf die Lieblingsberufe wächst: Die Anteile ausländischer Auszubildender sind 1992 in allen Berufen, die bereits hohe Ausländerquoten aufweisen, gegenüber 1991 weiter gestiegen.

Die Ausbildungsbeteiligung wird durch objektive Bedingungen – Ausbildungsstellenangebot, Rekrutierungsmuster, Ausbildungspraxis der Betriebe – entscheidend gesteuert; doch auch soziale Faktoren spielen eine Rolle. Das Bundesinstitut für Berufsbildung fand empirische Korrelationen zwischen der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher und

- dem Einreisealter;
- dem Elternhaus;
- den Remigrationsplänen;
- dem Schulbesuch;
- dem freiwilligen Verzicht auf Berufsausbildung;
- der Berufsberatung und Berufsinformation;
- den Plänen für Schulabgang⁹.

Die Berufswahl der ausländischen Jugendlichen wird auch vom Ansehen des jeweiligen Berufes in der Heimat bestimmt. In allen Herkunftsländern genießen akademische Berufe, mindestens „White-colour-Tätigkeiten“, eine hohe Wertschätzung. Auch Berufe, die in einer selbständigen Existenz ausgeübt werden, besitzen ein hohes soziales Ansehen. Abgelehnt werden abhängige Industrietätigkeiten, besonders solche, die mit hoher körperlicher Belastung und negativen Umgebungseinflüssen (Schmutz, Lärm) verbunden sind. Können die akademischen Berufspläne nicht verwirklicht werden, dann wird eine Ausbildung in einem Beruf gewählt, der ein selbständiges Arbeiten oder den Aufstieg in eine Position mit hohem Ansehen ermöglicht und auch im Heimatland ausübbar ist.

Zugenommen hat der Verzicht auf eine Berufsausbildung zugunsten des schnellen Gelderwerbs, er ist bei Jungen besonders häufig. Mädchen verzichten eher auf das Erlernen eines Berufes, weil die Eltern gegenüber einer beruflichen Qualifizierung negativ eingestellt sind, wenn diese in der Heimat nicht üblich ist.

8 Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 1994, Bad Honnef 1994.

9 Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 1992, Bad Honnef 1992.

2. Beschäftigungsschwerpunkte

Beschäftigungsschwerpunkt ausländischer Jugendlicher ist das Verarbeitende Gewerbe, in dem 40,2 Prozent der 15- bis 19jährigen und 34,0 Prozent der 20- bis 24jährigen Ausländer arbeiten.

Das Verarbeitende Gewerbe ist Beschäftigungsschwerpunkt in allen Altersjahrgängen der sozialversicherungspflichtig tätigen Ausländer, jedoch mit unterschiedlich starker Besetzung. Hier arbeiteten Mitte 1994 noch

- 47,9 Prozent der 45- bis 49jährigen,
- 49,8 Prozent der 50- bis 54jährigen und
- 45,1 Prozent der 55- bis 59jährigen,

also fast die Hälfte derjenigen, die zur Arbeitsaufnahme in der deutschen Industrie angeworben worden waren¹⁰. Für die jüngeren Jahrgänge sinken die Anteilswerte der im Produzierenden Gewerbe Tätigen, während diejenigen für die Wirtschaftsgruppen Handel und Dienstleistungen steigen. Damit folgt die Struktur der Ausländerbeschäftigung tendenziell, wenngleich mit zeitlicher Verzögerung, der Verschiebung der Beschäftigungsstruktur in der deutschen Bevölkerung: Abnahme der Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe und Zunahme im Dienstleistungssektor.

Diese Strukturverschiebung wird bei den ausländischen Jugendlichen begünstigt durch ein steigendes Qualifikationsniveau, bessere Sprachkenntnisse und Bestrebungen um beruflichen und sozialen Aufstieg. Deutliche Unterschiede in der Beschäftigungssituation ergeben sich zwischen jungen Männern und jungen Frauen: Von den Männern zwischen 15 und 19 Jahren sind 45,0 Prozent, von den 20- bis 24jährigen 40,4 Prozent im Verarbeitenden Gewerbe tätig. Anders bei den jungen Frauen: Von den 15- bis 19jährigen arbeitet hier nur etwa jede sechste (15,6 Prozent) und aus der nächsten Altersgruppe etwa jede vierte (24,2 Prozent). Bei den jungen Frauen dominieren Dienstleistungen (54,0 Prozent beziehungsweise 46,7 Prozent) und der Bereich Handel (21,1 Prozent und 17,9 Prozent).

Im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigte junge Männer bevorzugen den Bereich Kfz-Reparatur, worin die hohe Präferenz für die Ausbildung zum Kfz-Mechaniker zum Ausdruck kommt. Hier arbeiten 19,8 Prozent aller 15- bis 19jährigen ausländischen Männer, die im Produzierenden Gewerbe beschäftigt sind. Für die älteren ausländischen Beschäftigten spielt dieser Bereich eine eher nachgeordnete Rolle. Anders verhält es sich in der Kfz-

10 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Sonderauswertung.

Herstellung: Sie ist Beschäftigungsschwerpunkt der über 35jährigen, die vor allem von der Automobilindustrie angeworben und überwiegend in einfachen Montagetätigkeiten eingesetzt wurden. Von den 15- bis 19jährigen Ausländern, die im Verarbeitenden Gewerbe tätig sind, arbeiten nur 9,5 Prozent in der Automobilherstellung.

Junge ausländische Frauen bevorzugen im Dienstleistungsbereich das Gesundheits- und Veterinärwesen, das in der Frauenbeschäftigung aller Altersgruppen einen Schwerpunkt bildet.

Bei den jüngeren Frauen finden sich hier die – auch angehenden – Arzthelferinnen. Ältere in diesem Bereich arbeitende Frauen verrichten vermutlich eher Hilfstätigkeiten. Sie sind etwa als Küchenhilfen und Reinigungspersonal in Krankenhäusern angestellt.

3. Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist unter ausländischen Jugendlichen (im Bundesgebiet West) höher als unter deutschen: Während von deutschen Arbeitslosen 13 Prozent Jugendliche (unter 25 Jahre alt) sind, sind es bei den Ausländern 18,8 Prozent. Jeder fünfte ausländische Arbeitslose ist also ein Jugendlicher (Stand: 30. September 1994)¹¹. Das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung erweist sich als besonderes Risiko, arbeitslos zu werden: 71,1 Prozent der arbeitslosen jungen Ausländer haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Allerdings ist die Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Jüngeren gering: Über die Hälfte der jungen Ausländer, die Ende September 1994 als arbeitslos registriert waren, war weniger als drei Monate ohne Arbeit. Das bedeutet, daß dieser Personenkreis trotz Qualifikationsdefiziten relativ schnell wieder in Beschäftigung kommt, doch

¹¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 1994, Nürnberg 1994.

erweisen sich diese Beschäftigungsverhältnisse als wenig stabil und damit nicht integrationsfördernd. Im Nationalitätenvergleich sind besonders junge Türken von Arbeitslosigkeit betroffen: 26,8 Prozent aller türkischen Arbeitslosen sind Jugendliche unter 24 Jahren.

IV. Fazit

Die Kinder der in den fünfziger, sechziger und frühen siebziger Jahren angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer sind in das erwerbsfähige Alter gekommen. Im Gegensatz zu ihren Eltern sehen sie ihren Aufenthalt in Deutschland nicht als arbeitsbedingte Interimsphase des Lebens und als Provisorium, ausgerichtet am Leitbild der Rückkehr. Sie haben sich vielmehr in Deutschland eingerichtet, die Mehrheit will bleiben. Diese jungen Leute orientieren sich an deutschen Normen und Lebenszielen, beherrschen die deutsche Sprache, und viele können nur noch im statistischen Sinn als Ausländer gelten. Die Integration des bleibewilligen Teiles der jungen Ausländer ist in weiten Bereichen gelungen.

Doch Integrationspolitik als gesellschaftliche Aufgabe hat sich damit nicht erledigt; sie muß sich an neue Personengruppen wenden: Aussiedler und Flüchtlinge aus Kriegs-, Krisen- und Armutregionen wollen in Deutschland leben und arbeiten. Auf Deutschland wie auf die gesamte Europäische Union kommt ein anhaltend hoher Dauerzuzug von Menschen aus Ländern Osteuropas und der Dritten Welt zu. Die Erfahrung mit den ehemaligen Gastarbeitern und ihren Familien hat gezeigt, daß die Eingliederung bleibewilliger Migranten sich mit steigender Verweildauer nicht von selbst ergibt, sondern gezielt gefördert werden muß. Bildung, Ausbildung und Beschäftigung sind wesentliche Stationen auf diesem Weg.

Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität

I. Ein Problem von Wissenschaft, Moral und Politik

Ein Gerücht geht um in Deutschland – das statistische Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität. Seine trübe Quelle ist die polizeiliche Kriminalstatistik, deren Datenmassen ausländerfeindlich verschmutzt sind. Das Gerücht wird insbesondere von solchen Politikern, Medien und – man muß sagen leider – auch Sozialwissenschaftlern verbreitet, zu deren Wunschbild von einer ethnisch möglichst homogenen Gesellschaft es bestens paßt. Es leitet Wasser auf die Mühlen all derjenigen Monokulturalisten, die bemüht sind, die tatsächlichen oder – so weitgehend in diesem Fall – auch nur vermeintlichen Probleme und Gefahren zu dramatisieren, die der deutschen Gesellschaft von ihren „Ausländern“ angeblich drohen.

Das statistische Gerücht ist nicht nur ein Problem von Wissenschaft und Statistik, sondern gleichzeitig auch ein Problem von Moral und Politik sowie eine Gefahr für den inneren Frieden. Mit seiner globalen Verunglimpfung von „Ausländern“ verstößt es gegen den ethischen Kodex für ein menschliches Miteinander, für den fairen Umgang mit ethnischen Minderheiten in einer zivilisierten Gesellschaft. Politisch wird es instrumentalisiert für eine restriktive Ausländerpolitik. Und Gefahren für den inneren Frieden gehen von ihm aus, weil es den sozialpsychologischen Boden für eine ausländerfeindliche Stimmung mitbereitet, die in den letzten Jahren immer häufiger in Haß und Gewalt gegen Ausländer umgeschlagen ist. Das Gerücht ist eine der vielfältigen Ursachen dafür, daß der deutschen Gesellschaft in den letzten Jahren die Kontrolle über das Gewaltpotential bei Teilen ihrer Bevölkerung entglitten ist.

Damit keine Mißverständnisse aufkommen: In diesem Beitrag soll nicht etwa bestritten werden, daß das organisierte Verbrechen grenzübergreifende, internationale Strukturen entwickelt hat, in denen mehr Ausländer als Deutsche aktiv sind, oder daß bestimmte Ausländergruppen bei bestimmten Delikten – z.B. im Rauschgifthandel –

dominieren¹. Es geht vielmehr darum, die inzwischen über sechs Millionen zählende Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung gegen das immer wieder geäußerte, diskriminierende Vorurteil in Schutz zu nehmen, ihr Zuzug nach Deutschland habe die Kriminalitätsrate in die Höhe getrieben und die Kriminalitätsprobleme der deutschen Gesellschaft verschärft.

II. Erscheinungsformen des Gerüchts in der Öffentlichkeit

Die folgenden Beispiele zu den Erscheinungsformen des Gerüchts sollen verdeutlichen, wie und durch wen das Gerücht über die Massenmedien in der Öffentlichkeit verbreitet wird.

Alle Jahre wieder wird die sogenannte „Polizeiliche Kriminalstatistik“ (PKS) des Bundeskriminalamts veröffentlicht, und alle Jahre wieder nehmen die regionalen und überregionalen Tageszeitungen dieses Ereignis zum Anlaß, über ausgewählte Daten der „Kriminalitätsentwicklung“ zu berichten. In den Schlagzeilen der Presse ist dann von „Verbrechen“, „Straftaten“ und „Kriminalität“ die Rede – eine ausgesprochen irreführende Ausdrucksweise, deren sich auch die Polizeistatistiker und die Politiker bedienen². Ungenau und irreführend ist sie deshalb, weil die Kriminalämter in ihren Statistiken nicht die tatsächliche Kriminalität erfassen, sondern lediglich diejenigen Handlungen und Personen registrieren, die von Polizeibeamten einer Straftat verdächtigt werden. Der polizeiliche Verdacht auf eine strafbare Handlung wird jedoch nur in knapp einem Drittel der Fälle durch ein Gericht bestätigt. So verdächtigte die Polizei im Jahre 1990 1,38 Millionen Personen

1 Vgl. u. a. Rudolf Wassermann, Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/95, S. 3–10; Hans-Ludwig Zachert, Die Entwicklung der organisierten Kriminalität in Deutschland. Ursachen, Bilanz, Perspektiven, in: ebd., S. 11–19.

2 Z. B. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland (Bulletin Nr. 56), Bonn 1995.

einer oder auch mehrerer Straftaten, aber nur 434 000 Personen wurden in demselben Jahr auch rechtskräftig verurteilt³. Bei Ausländern war die sogenannte „Verurteilungsquote“ noch erheblich niedriger als bei Deutschen.

Meist wird in den jährlich wiederkehrenden Pressemeldungen über die PKS auch auf die (angeblich) so hohe Ausländerkriminalität hingewiesen. Die überregionale „Welt am Sonntag“ machte z.B. aus dem Gerücht die dicke Schlagzeile „Kriminalität steigt alarmierend – 27 Prozent Ausländer-Anteil“⁴; in der regionalen „Siegener Zeitung“ tauchte das Gerücht als Unterschlagzeile unter Hinweis auf eine Aussage von Innenminister Kanther auf: „Kanther: Ausländerdelikte geben Anlaß zur Sorge.“⁵

Andere Presseorgane verpacken das Gerücht etwas dezenter in die Texte ihrer Artikel. So meldete „BILD“ seinen Millionen von LeserInnen: „Der Innenminister: ‚Große Sorge macht mir die Entwicklung der Ausländer-Kriminalität.‘ Fast ein Drittel aller ermittelten Tatverdächtigen habe nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Laut Polizei-Statistik ist der Anteil ausländischer Tatverdächtiger besonders hoch bei Autodiebstählen (49 Prozent), Rauschgift-Delikten (51 Prozent), Menschenhandel (47 Prozent) und Taschendiebstahl (73 Prozent).“ Ganz ähnlich berichtete auch „Die Welt“ desselben Tages⁶.

Seit 1993 werden die nackten PKS-Zahlen zur Ausländerkriminalität in einigen Zeitungen mit geringfügigen Relativierungen versehen, einige Politiker benutzen sie jedoch ohne jeden relativierenden Kommentar für ihre Ziele und finden dabei in der Presse ein Sprachrohr. So meldete die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (F.A.Z.) unter der Schlagzeile „Bötsch warnt vor Ausländerkriminalität“ folgendes: „Bötsch führte die wachsende Zahl der Verbrechen auf den wachsenden Ausländeranteil in Deutschland zurück. 1991 habe er 8,5 Prozent betragen. Der Anteil der Ausländer an den Straftatverdächtigen lag dagegen bei 26,8 Prozent. Eine Lösung des Ausländerproblems, so Bötsch, erfordere die Änderung des Grundgesetzartikels 16 (‚Politisch Verfolgte genießen Asylrecht‘) und 19 (Rechtsweggarantie).“⁷

3 Zum Auslesefilter bei der Strafverfolgung vgl. Rainer Geißler, Soziale Schichtung und Kriminalität, in: ders. (Hrsg.), Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland, Stuttgart 1994², S. 170f.

4 Welt am Sonntag vom 15. März 1992, S. 1.

5 Siegener Zeitung vom 31. Mai 1994, S. 9.

6 BILD vom 31. Mai 1994, S. 3; Die Welt vom 31. Mai 1994, S. 2.

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juli 1992, S. 4.

Das Gerücht wird nicht nur in den Berichten über die PKS verbreitet, sondern auch in längeren Artikeln in einigen Organen der „seriösen“ Presse. Im Feuilleton der F.A.Z. schreibt Eike Lippert in einem ganzseitigen Beitrag zu Problemen der Wiedervereinigung: „Die hohe Kriminalität unter Ausländern und Asylbewerbern ist bekannt. Dabei stehen die Rumänen mit Abstand an der Spitze. Genau das sind die Sinti und Roma, die illegal über Polens grüne Westgrenze strömen und zu Hunderten vor der hoffnungslos überfüllten zentralen Aufnahmestelle für Asylbewerber in Lichtenhagen campierten. Und das in einem dichtbesiedelten Wohngebiet, in dem es gäerte und kochte. Dort entfalteten sie ihren Anteil einer multikulturellen Gesellschaft: bettelten, lärmten, liebten sich, belästigten Frauen und Kinder. Die Grünflächen versanken in Unrat und Kot. Verbrechen grassierten: Betrug, Diebstahl, Einbruch, Körperverletzungen, Vergewaltigungen grausamster Art. In Lichtenhagen brodelte der Zorn wie in zahllosen Gemeinden ganz Deutschlands.“⁸ In diesem Schreckensgemälde über die Situation in Rostock-Lichtenhagen wird der politisch-ideologische Kontext plastisch sichtbar, in den das Gerücht häufig eingebettet ist: Es begründet eine generelle Abwehrhaltung gegenüber „Ausländern“ und wird dazu benutzt, um brutale Gewaltakte von Deutschen gegenüber Ausländern zu erklären und gleichzeitig zu rechtfertigen. Rostock wurde bekanntlich über die Grenzen Deutschlands hinaus berüchtigt wegen der gewalttätigen Ausschreitungen gegenüber Ausländern unter den Augen von applaudierenden Anwohnern und untätig zuschauenden Polizisten.

Der ehemalige Landesjustizminister und Kriminologe Hans-Dieter Schwind benutzt in einem ganzseitigen Beitrag zum Thema „Sind wir ein Volk von Ausländerfeinden?“ ebenfalls die Daten der PKS: „Die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS) für das gesamte Bundesgebiet zeigt, daß inzwischen mehr als 30 Prozent aller Raubtaten, Vergewaltigungen und gefährlichen oder schweren Körperverletzungen von Nichtdeutschen verübt werden. Am Taschendiebstahl sind Ausländer sogar mit mehr als 70 Prozent beteiligt.“⁹ Auch bei

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Januar 1993, S. 26. Unter dem Artikel wird vermerkt, daß der Autor „Hochschullehrer und Biologe an der Universität Rostock“ ist; aber auch Sozialwissenschaftler (s. Anm. 9) publizieren in der F.A.Z. Erstaunliches.

9 Hans-Dieter Schwind, Sind wir ein Volk von Ausländerfeinden?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 1993, S. 8. Gegenüber Steuerkriminellen aus der reichen Oberschicht nimmt die Frankfurter Allgemeine Zeitung im übrigen eine völlig andere Haltung ein. So veröffentlichte sie

Schwind, der es als Jurist eigentlich besser wissen müßte, verwandelt sich der Verdacht von Polizeibeamten gegenüber „Nichtdeutschen“ unversehens in tatsächlich begangene „Raubtaten, Vergewaltigungen“ etc. Die PKS-Daten präsentiert Schwind ohne jegliche Relativierungen, und aus den hohen Anteilen der 14- bis 21jährigen Ausländer unter den Tatverdächtigen schließt er auf eine „eher mißlungene Integration“ der „zweiten und dritten Generation der früher zugewanderten Ausländer“, obwohl sich diese Daten gar nicht auf diese Generation beziehen, sondern alle jungen Ausländer umfassen.

Das hier lediglich an einigen Beispielen skizzierte Bild einer tendenziösen, einseitig-dramatisierenden Medienberichterstattung zur Ausländerkriminalität ist durch verschiedene weitere, zum Teil systematisch angelegte Inhaltsanalysen gut belegt¹⁰.

Das über die Medien verbreitete Gerücht über die hohe Ausländerkriminalität verfehlt seine Wirkung nicht: 57 Prozent der Westdeutschen betrachten die Ausländerkriminalität als eines der dringlichsten Probleme der inneren Sicherheit. Und auch 53 Prozent der Ostdeutschen sind dieser Meinung – obwohl in den neuen Ländern bekanntlich kaum Ausländer leben¹¹. Unter der Bevölkerung Ostdeutschlands ist zudem der Eindruck verbreitet, daß Deutsche erheblich gesetzestreu sind als „Gastarbeiter“, wie die ausländischen Arbeitnehmer in der ostdeutschen Umfrage genannt wurden¹². Bei Westdeutschen dürften ähnliche Vorurteile existieren.

im Mai 1992, als die Bundesregierung die Einführung der Zinsabschlagsteuer beschloß, mehrere großformatige Anzeigen der Deutschen Bank, Dresdner Bank und WestLB, die nachdrücklich zur privaten Geldanlage in ihren Luxemburger Filialen aufforderten. („Viele Mittel und Wege führen nach Luxemburg“ – so der vieldeutige Werbeslogan der Dresdner Bank in ihrer Anzeige am 8. Mai 1992.)

10 Vgl. Michael Kubink, Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität, Pfaffenweiler 1993, S. 81–137; Walter Hömberg/Imme Horn, Fremde als Objekt. Asylberichterstattung in deutschen Tageszeitungen, in: Media Perspektiven, (1995) 1, S. 11–20; verschiedene Beiträge in den Heften 3 und 4 von medium, 23 (1993), zum Schwerpunktthema „Das Fremde und das Eigene. Ausländer, Medien und Gewalt“ sowie in: transparent, 2 (1995) 1, zum Schwerpunktthema „Vom Rechtsextremen und den Medien“.

11 Vgl. EMNID-Umfrage 12/1992, nach: Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Hrsg.), „Ausländerkriminalität“ oder „Kriminelle Ausländer“. Anmerkungen zu einem sensiblen Thema, Bonn 1993, S. 8.

12 Vgl. Ingrid Kurz-Scherf/Gunnar Winkler (Hrsg.), Sozialreport 1994. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Berlin 1994, S. 61.

III. Der statistische Kern: ein Vergleich von Äpfeln und sauren Gurken

Der angeblich harte statistische Kern des Gerüchts sind zwei Eckdaten aus der PKS und aus der Bevölkerungsstatistik, die einander gegenübergestellt werden, obwohl sie nicht vergleichbar sind: der Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen (1992 gut 32 Prozent) und der Ausländeranteil an der Bevölkerung (1992 knapp 10 Prozent). Diese Gegenüberstellung suggeriert, daß die Kriminalitätsbelastung der Ausländer mehr als dreimal so hoch ist wie diejenige der Deutschen.

Prototypisch soll diese unzulässige Gegenüberstellung nochmals an zwei Beispielen illustriert werden. Schwind schreibt in dem bereits erwähnten Artikel: „Rund 30 Prozent aller Tatverdächtigen im Alter zwischen 14 und 21 Jahren sind heute Nichtdeutsche und das bei einem ausländischen Bevölkerungsanteil an dieser Altersgruppe von lediglich 10 Prozent.“¹³ Und in einer Titelgeschichte des Nachrichtenmagazins FOCUS zur „Ausländerkriminalität“, die das Gerücht sogar zu einem „deutschen Tabu-Thema“ hochstilisiert, werden in einem Balkendiagramm zur „Jugendkriminalität“ die Ausländeranteile an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung – nach Altersgruppen gegliedert – schön farbig gegeneinander abgesetzt und dabei den LeserInnen suggeriert, es gingen z. B. 41,6 Prozent der Delikte, die sich 21- bis 25jährige zuschulden kommen lassen, auf das Konto der wenigen Ausländer, die nur 10,3 Prozent dieser Altersgruppe ausmachen¹⁴.

Unter unvoreingenommenen Fachleuten ist es inzwischen eine Binsenweisheit, daß bei dieser Gegenüberstellung *Unvergleichbares miteinander verglichen* wird. Es werden nicht nur Äpfel mit Birnen verglichen – diese Metapher würde den Grad der Unvergleichbarkeit völlig verharmlosen –, es werden eher Äpfel mit Tomaten oder sauren Gurken verglichen. Ich werde im folgenden versuchen, das Unvergleichbare besser vergleichbar zu machen, oder – um es etwas pointierter zu formulieren – ich werde die trüben Daten der PKS soweit wie möglich „reinigen“, damit sie einen klareren Blick auf die tatsächlichen Unterschiede in der Kriminalität von Deutschen und Ausländern erlauben. Die Daten werden dabei – am Beispiel der Zahlen für die

13 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 1993, S. 8.

14 Vgl. Streitfall Ausländerkriminalität, in: FOCUS, Nr. 6 vom 7. Februar 1994, S. 72.

alten Bundesländer aus dem Jahr 1992 – einem achtstufigen „Reinigungsverfahren“ unterzogen, wobei die verschiedenen Stufen der Reinigung mit unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden und Problemen verknüpft sind.

IV. Die Reinigung der PKS: nicht höhere, sondern niedrigere Kriminalität der ausländischen Wohnbevölkerung

Ausgangspunkt des Reinigungsverfahrens sind die bereits erwähnten Eckwerte des unzulässigen Vergleichs: Ausländer, die 1992 lediglich 10 Prozent der Bevölkerung (bzw. 9 Prozent der Wohnbevölkerung) ausmachen¹⁵, sind unter den „Straftätern“ der PKS des Jahres 1992 mit 32,2 Prozent vertreten¹⁶.

Stufe 1: ausländerspezifische Delikte. Die erste Reinigungsstufe ist sehr einfach, die Korrektur wird z.T. – nicht in allen Tabellen – in der PKS selbst vorgenommen. Fast ein Viertel aller tatverdächtigen Ausländer hat sich Verstöße gegen das Ausländer- oder das Asylverfahrensgesetz zuschulden kommen lassen – ausländerspezifische Delikte, die Deutsche in der Regel gar nicht begehen können. Bereinigt man die Statistik um diese Verstöße, dann reduziert sich der Ausländeranteil von 32,2 auf 26,8 Prozent¹⁷.

Stufe 2: „Touristenkriminalität“. Auch das Reinigungsverfahren der zweiten Stufe ist einfach, denn die erforderlichen Angaben sind in der PKS

15 Berechnet nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Zur Wohnbevölkerung werden hier alle Ausländer mit Wohnsitz in der Bundesrepublik gezählt, andere Gruppen – darunter die Asylbewerber – gehören nicht dazu. Die Daten des Statistischen Bundesamtes über den Ausländeranteil an der Bevölkerung enthalten immer auch die gerade registrierten Asylbewerber, weisen diese aber nicht separat aus. In den 9 Prozent ist die auf ca. 600 000 geschätzte Zahl der Asylbewerber nicht mehr enthalten.

16 Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 1992, Wiesbaden 1993, S. 96. Der Anteil der Nichtdeutschen unter den Tatverdächtigen betrug 1993 33,6 Prozent und 1994 30,1 Prozent (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung [Anm. 2], S. 531). Ich lege meinen Berechnungen die Daten des Jahres 1992 zugrunde, weil für dieses Jahr auch die Strukturdaten zur Gesamtbevölkerung vorliegen, die für die Stufen 5 bis 7 des Reinigungsverfahrens nötig sind. Da die Schwankungen des Anteils der Nichtdeutschen unter den Tatverdächtigen vor allem mit den Veränderungen bei der Zahl der Asylbewerber zusammenhängen – also bei einer Gruppe, die in Stufe 4 herausgerechnet wird –, wird das Gesamtergebnis der Analyse durch diese Schwankungen nicht beeinträchtigt.

17 Vgl. ebd.

vorhanden; allerdings werden sie nicht benutzt, um die PKS-Daten zur Ausländerkriminalität selbst entsprechend zu bereinigen. In der Polizeistatistik sind Gruppen von Ausländern registriert, die in der Bevölkerungsstatistik nicht berücksichtigt werden. Die Basis der PKS ist also im Hinblick auf die Ausländer größer als die Basis der Bevölkerungsstatistik. Um beide Statistiken miteinander vergleichbar zu machen, müssen also die entsprechenden Gruppen aus den Zahlen der PKS herausgenommen werden. Beim Tatverdacht ohne ausländerspezifische Delikte gehören dazu insbesondere Ausländer ohne Wohnsitz in der Bundesrepublik – die PKS führt sie als „Touristen/Durchreisende“ – sowie einige Angehörige der Stationierungstreitkräfte und einige Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis (Illegale). Klammert man diese Gruppen, die ca. 14 Prozent der Tatverdächtigen (ohne ausländerspezifische Delikte) ausmachen, aus, dann verringert sich der Ausländeranteil weiter auf 24 Prozent¹⁸.

Stufe 3: Kriminalität der Asylbewerber (hauptsächlich Bagatellkriminalität). Es ist statistisch einfach, aber kriminologisch – und auch kriminalistisch, d.h. zum Zweck der Verbrechensbekämpfung – unsinnig, alle Ausländer in einen Topf zu werfen und unter der Rubrik „Nichtdeutsche“ zusammenzufassen. Kriminologisch bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Ausländern gravierende Unterschiede. So leben z.B. die Asylsuchenden und die ausländische Wohnbevölkerung in völlig unterschiedlichen sozialen und psychischen Situationen und sind daher völlig unterschiedlichen Zwängen und Verlockungen zu kriminellen Handlungen sowie auch unterschiedlichen Gefahren der Verdächtigung, Stigmatisierung und Kriminalisierung ausgesetzt.

Ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien sind mehr oder weniger in die deutsche Gesellschaft teiltintegriert. Sie verfügen in der Regel über Arbeit, Einkommen und eigene Wohnungen; sie leben in ihren Familien und in einem sozialen Beziehungsgeflecht von Freunden und Bekannten. Durch die Einbindung in das deutsche Netz der sozialen Sicherheit genießen sie ähnliche soziale Sicherheiten wie die deutsche Bevölkerung; ihr Leben läuft mit einer persönlichen und sozialen Perspektive ab¹⁹.

18 Berechnet nach Bundeskriminalamt (Anm. 16), S. 108. Ca. 90 Prozent der tatverdächtigen Handlungen von Illegalen sind Verstöße gegen das Ausländer- oder Asylverfahrensgesetz und daher bei Stufe 1 berücksichtigt.

19 Zur sozioökonomischen Lage der ausländischen Wohnbevölkerung vgl. Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen 1992, S. 153–165.

Tabelle: PKS-Reinigungsverfahren zur Feststellung der tatsächlichen Kriminalität von in Deutschland lebenden Ausländern (Datenbasis: alte Länder 1992)

Ausgangsdaten		in Prozent	
Ausländeranteil an der Bevölkerung (bzw. Wohnbevölkerung)		10 (bzw. 9)	
Ausländeranteil an den Tatverdächtigen		32,2	
Reinigungsverfahren		verbleibender Ausländeranteil	
Stufe 1:	spezifische Ausländerdelikte (Verstöße gegen das Ausländergesetz/Asylverfahrensgesetz)	26,8	
Stufe 2:	„Touristenkriminalität“ (einschließlich Illegale, Stationierungstreitkräfte), soweit nicht in Stufe 1 erfaßt	24,0	
Stufe 3:	Kriminalität der Asylbewerber (hauptsächlich Bagatellkriminalität), soweit nicht in Stufe 1 erfaßt	16,9	
Stufe 4:	falscher/übertriebener Tatverdacht	15,0	
	Erhöhung der Kriminalitätsbelastung durch	... um (in Prozent)	
Stufe 5:	Geschlechtereffekt	9	
Stufe 6:	Regionaleffekt	12	
Stufe 7:	Alterseffekt	33	
Stufe 8:	Schichteffekt	129	
Stufen 5–8:	Reduzierung der Kriminalitätsbelastung auf Basis eines errechneten Wertes* nach den Stufen 5–8	< 6	

* Vgl. dazu die Erläuterungen zu den Reinigungsstufen 5 bis 8 auf S. 36 f. sowie die Anmerkungen 35 bis 39.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten der PKS (Tatverdächtige) und des Statistischen Bundesamtes (Verurteilte, Strukturdaten zur Bevölkerung) für die alten Bundesländer im Jahr 1992. Zur Datenbasis von Stufe 8 vgl. die Anm. 36, 38 und 39. (Die neuen Bundesländer wurden wegen ihrer Sondersituation im Hinblick auf Ausländer und die umbruchsbedingte Kriminalitätsentwicklung nicht berücksichtigt.)

Völlig anders stellen sich die Lebensbedingungen der Asylbewerber dar. Sie sind in der Regel ohne Arbeit, ohne eigenes Einkommen, von Sachleistungen der Behörden, günstigenfalls von Sozialhilfe abhängig. Sie hausen in Notunterkünften, in Wohncontainern, auf Schiffen, in Turnhallen u. ä., meist zusammengedrängt mit ihnen fremden Menschen, die häufig anderer Nationalität sind und eine andere Sprache sprechen. Aus ihrer gewohnten Umgebung wurden sie meist durch Armut oder Krieg vertrieben, häufig wurden sie dabei von ihren Familien getrennt. In einer ihnen völlig fremden Gesellschaft und Kultur leben sie ohne Sicherheiten, ohne konkrete Perspektive, unter dem Damoklesschwert einer drohenden Abschiebung – also unter den sehr hohen Belastungen einer extremen sozialen und psychischen Notsituation.

Nur bei einer sehr oberflächlich-formalen Betrachtungsweise haben Asylbewerber und ausländische Wohnbevölkerung ein Gemeinsames: Sie verfügen nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit. Aber

dieses Gemeinsame ist soziologisch und kriminologisch nahezu bedeutungslos. Es sagt nur wenig über die typische Sozillage dieser Menschen und ihre damit verknüpften psychischen Dispositionen und Verhaltensweisen aus. Das Kriterium der fehlenden deutschen Staatsangehörigkeit verdeckt statt dessen wichtige soziale und kriminologisch sowie auch kriminalistisch relevante Unterschiede. Im Hinblick auf ihre sozio-psychische Situation steht die ausländische Wohnbevölkerung den Deutschen erheblich näher als den Asylbewerbern. So ist es auch nicht verwunderlich, wenn in einer neuen Studie festgestellt wird, daß die Delikthäufigkeit und die Deliktstruktur der ausländischen Arbeitnehmer denjenigen der Deutschen sehr ähnlich sind, aber andererseits erheblich von denjenigen der Asylbewerber abweichen²⁰.

20 Vgl. Rainer Strobl/Christian Pfeiffer, Statistische Daten zum Verurteilungsrisiko für deutsche und nichtdeutsche Beschuldigte. Vortrag auf der Tagung zum Thema „Reduktion des Tatvorwurfs als Folge polizeilicher Ermittlungspraxis“ an der Universität Essen im Mai 1994.

Da die Kriminalität der Asylbewerber einen Sonderfall darstellt – sie geraten hauptsächlich in den Verdacht, neben ausländerspezifischen Delikten einfache Diebstähle, vor allem Warenhausdiebstähle begangen zu haben, ein typisches Bagatell- und „Notdelikt“²¹ – und da die Asylbewerber zudem auch noch besonderen Stigmatisierungs- und Kriminalisierungsprozessen ausgesetzt sind²², vergleiche ich im folgenden die deutsche Wohnbevölkerung nur mit der ausländischen Wohnbevölkerung. Dadurch verringert sich der Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen auf 16,9 Prozent, der Prozentsatz hat sich also im Vergleich zu dem hohen Ausgangswert fast halbiert.

Stufe 4: falscher oder übertriebener Tatverdacht. Bei der Reinigungsstufe 4 geht es um den bereits erwähnten Sachverhalt, daß tatverdächtige Ausländer seltener rechtskräftig verurteilt werden als tatverdächtige Deutsche. 1989 lagen die Verurteiltenquoten unter Deutschen bei 34,4 Prozent, unter Ausländern aber nur bei 29,5 Prozent²³. Die Unterschiede in den Quoten zwischen den beiden Gruppen variieren stark bei verschiedenen Delikten und in verschiedenen Altersgruppen²⁴. Es ist bisher nicht in allen Einzelheiten empirisch geklärt, wo die Ursachen dafür liegen, daß tatverdächtige Ausländer seltener bestraft werden als Deutsche²⁵. Es gibt jedoch gute Argumente und auch wichtige empirische Anhaltspunkte dafür – ich werde sie später noch darstellen –, daß Ausländer häufiger als Deutsche unter falschen oder übertriebenen Tatverdacht geraten und daß daher die Verurteiltenstatistik den tatsächlichen Relationen der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Ausländern näher kommt als die PKS. Berücksichtigt man die Unterschiede in den „Schwundquoten“ zwischen Tatverdacht und Verurteilung in der bisherigen Rechnung, dann reduziert sich der Ausländeranteil unter den „Kriminellen“ auf rechnerisch 15 Prozent²⁶. Die

Reduktion des Ausländeranteils auf dieser umstrittenen Reinigungsstufe ist also mit knapp zwei Prozentpunkten im Vergleich zu den Stufen 1 bis 3 nur gering.

Mit dem Abschluß von Stufe 4 ist ein wichtiger Zwischenschritt getan: Der Ausländeranteil von 15 Prozent markiert den rechnerisch einigermaßen exakt zu ermittelnden Anteil an „krimineller Bedrohung“, die möglicherweise von der ausländischen Wohnbevölkerung ausgehen könnte. Die 15 Prozent liegen erheblich unter dem dramatisierenden Ausgangswert von 32,2 Prozent. Würden die 15 Prozent die „Verbrechensrealität“ angemessen erfassen, dann läge die Kriminalitätsbelastung der Ausländer zwar nicht mehr um das Dreifache, aber immer noch um zwei Drittel über der Kriminalitätsbelastung der Deutschen. Aber auch diese vordergründig exakte Zahl überzeichnet den Vergleich noch erheblich zu Lasten der Ausländer.

Nicht angesprochen wurde bisher das Problem, ob es *ausländerspezifische Stigmatisierungs-, Etikettierungs- und Ausleseprozesse* bei der Wahrnehmung und Verfolgung von Straftaten gibt. Geraten Ausländer eher in einen falschen Verdacht als Deutsche? Werden sie bei tatsächlichen Straftaten eher angezeigt, von der Polizei entdeckt und an die Staatsanwaltschaft weitergemeldet? Wie groß sind die eventuell dadurch bedingten Verzerrungen in den Kriminalstatistiken?

Leider sind diese Fragen bisher nicht empirisch exakt quantitativ zu beantworten. Es gibt jedoch drei gewichtige, empirisch belegte Argumente für die Annahme, daß Ausländer nicht nur bei kriminellen Handlungen häufiger entdeckt werden als Deutsche, sondern daß sie auch häufiger in falschen oder übertriebenen Tatverdacht geraten. Die Mehrbelastung der Ausländer um zwei Drittel, die in den oben ermittelten 15 Prozent zum Ausdruck kommt, ist also durch Stigmatisierungs-, Etikettierungs- und Selektionsprozesse zu Lasten der Ausländer deutlich überhöht.

1. Auf den verschiedenen Stufen der Strafverfolgung laufen nachweislich Prozesse der *Kriminalisierung und Auslese* zu Lasten der unteren sozialen Schichten ab²⁷. Diese schichtspezifi-

der verrechnet werden, greifen, weil die Strafverfolgungsstatistik die Reinigungsstufen 2 und 3 nicht zuläßt. 1989 lag der Ausländeranteil unter den Verurteilten (ohne ausländerspezifische und Verkehrsdelikte) bei 17,7 Prozent (Statistisches Bundesamt [Anm. 23], S. 404). Diese Zahl enthält aber sowohl Asylbewerber als auch „Touristen/Durchreisende“, Illegale und Angehörige der Stationierungstreitkräfte.

27 Belege bei R. Geißler (Anm. 3), S. 169–189.

21 Bundeskriminalamt (Anm. 16), S. 108. Vgl. auch Monika Traulsen, Die Kriminalität der Asylbewerber, in: Kriminalistik, 47 (1993), S. 443–446.

22 Vgl. M. Kubink (Anm. 10), S. 117ff.

23 Berechnet nach Bundeskriminalamt (Anm. 16), S. 96, und Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1992, Wiesbaden 1992, S. 404.

24 Vgl. z. B. Rainer Geißler/Norbert Marißen, Kriminalität und Kriminalisierung junger Ausländer. Die tickende soziale Zeitbombe – ein Artefakt der Kriminalstatistik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 42 (1990), S. 673, sowie Jo Reichertz/Norbert Schröder, Beschuldigtennationalität und polizeiliche Ermittlungspraxis, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 45 (1993), S. 756ff.

25 Vgl. insbes. J. Reichertz/N. Schröder, ebd., S. 764ff.

26 Leider muß ich zu diesem rechnerischen Kunstgriff, bei dem Daten der PKS und der Verurteiltenstatistik miteinan-

sche Kriminalisierung wirkt sich mit Sicherheit auch zu Lasten der Ausländer aus, die zu zwei Dritteln der unteren Unterschicht angehören²⁸.

2. Nachgewiesen ist des weiteren ein *Polizeieffekt* zu Lasten der Ausländer: Ausländer geraten bei den Ermittlungen der Polizei häufiger als Deutsche unter falschen oder übertriebenen Tatverdacht. Staatsanwälte und Richter hingegen sehen tatverdächtige Handlungen von Ausländern häufiger nicht als Straftat an, stellen Verfahren gegen Ausländer häufiger wegen Geringfügigkeit ein und stufen den polizeilich erhobenen Tatvorwurf häufiger zu einem weniger schweren Delikt herab²⁹. Das Verhalten der Ausländer wird also von Bevölkerung und Polizei aufmerksamer und kritischer beobachtet als das der Deutschen. Daher ist es auch sehr wahrscheinlich, daß die wirklich kriminellen Handlungen bei Ausländern häufiger entdeckt werden. Dieser Polizeieffekt kann auf einer späteren Stufe der Strafverfolgung nur teilweise durch Staatsanwälte und Gerichte korrigiert werden³⁰.
3. Interessante Hinweise auf ausländer-spezifische Kriminalisierungseffekte liefern auch die beiden einzigen *Dunkelfelduntersuchungen*, in denen Ausländer erfaßt werden. In einer repräsentativen Stichprobe von Bremer Jugendlichen im Alter von ca. 16 bis 17 Jahren hatten die Ausländer weniger Straftaten begangen als die Deutschen³¹. Und unter den gut 3600 Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen – eine Repräsentativauswahl unter SchülerInnen der Sekundarstufen I und II sowie Jungarbeitern und Arbeitslosen – waren Ausländer nur um 10 Prozent höher belastet als Deutsche³². Diese Ergebnisse widerlegen die bereits erwähnte

These von der „eher mißlungenen Integration“ der zweiten und dritten Ausländergeneration³³. Sie machen gleichzeitig deutlich, daß die Selektionsprozesse bei der Strafverfolgung zu Lasten der Ausländer noch erheblich stärker ausgeprägt sind als die Selektionsprozesse zu Lasten der unteren Schichten³⁴.

Resümierend läßt sich feststellen: Die Mehrbelastung der ausländischen Wohnbevölkerung, die in den bisher errechneten (Stufe 1 bis 4) 15 Prozent Ausländeranteil an den Tatverdächtigen zum Ausdruck kommt, ist durch Etikettierungs- und Ausleseprozesse zu Lasten der Ausländer erheblich überhöht. Dennoch lege ich diese überhöhte Zahl den weiteren Stufen des Reinigungsverfahrens zugrunde.

Stufen 5 bis 8: sozialstrukturelle Verzerrungen zu Lasten der Ausländer. Das Korrekturverfahren auf den Stufen 5 bis 8 verläuft nach denselben Regeln, es unterscheidet sich aber grundlegend von den Stufen 1–4. Die errechneten Werte sind keine realen, sondern fiktive Größen, die am faktischen Umfang der vermeintlichen „Bedrohung“ durch kriminelle Handlungen der Ausländer nichts ändern; sie lassen diese aber in einem völlig anderen Licht erscheinen. Für einen angemessenen Vergleich von Deutschen und Ausländern sind auch die Stufen 5 bis 8 unabdingbar.

Das kriminologische Problem entsteht aus dem bekannten Phänomen, daß die ausländische Wohnbevölkerung sozialstrukturell anders zusammengesetzt ist als die deutsche: Unter den Ausländern gibt es mehr Männer, mehr Großstadtbewohner, mehr jüngere Menschen und erheblich mehr Unterschichtangehörige – alles Faktoren, die deutlich mit der Polizeiauffälligkeit zusammenhängen, d.h., sie verstärken entweder die Tendenzen zu kriminellen Handlungen oder zu kriminalisierenden Reaktionen der Kontrollinstanzen, oder – und das ist das Wahrscheinlichste – sie verstärken beide Tendenzen zugleich.

Für einen angemessenen Vergleich müssen die Daten um die sozialstrukturell bedingten Verzerrungen bereinigt werden. Dies ist möglich, indem man die Kriminalitätsbelastung einer Vergleichsgruppe von Ausländern berechnet, die im Hinblick auf Geschlecht, Alter, Wohnort und Schichtzugehör-

28 Vgl. R. Geißler (Anm. 19), S. 157.

29 Empirische Belege bei Jürgen Mansel, Die Selektion innerhalb der Organe der Strafrechtspflege am Beispiel von jungen Deutschen, Türken und Italienern, Frankfurt am Main u. a. 1989, S. 293 ff., und bei Christian Pfeiffer, Die polizeilich registrierte Kriminalitätsentwicklung des Jahres 1991 in Niedersachsen, Vervielf. Ms., Hannover o. J., S. 9 f. Zum Polizeieffekt und seinen Hintergründen vgl. R. Geißler/N. Marißen (Anm. 24), S. 672 ff., sowie M. Kubink (Anm. 10), S. 229 ff. Zu den Vorbehalten von Polizisten gegenüber Ausländern vgl. Bettina Franzke, Polizei und Ausländer. Beschreibung, Erklärung und Abbau gegenseitiger Vorbehalte, in: Kriminalistik, 47 (1993), S. 615–619.

30 Vgl. dazu R. Geißler/N. Marißen (Anm. 24), S. 675.

31 Vgl. Karl F. Schumann/Claus Berlitz/Hans-Werner Guth/Reiner Kaulitzki, Jugendkriminalität und die Grenzen der Generalprävention, Neuwied–Darmstadt 1987, S. 70 ff.

32 Vgl. Jürgen Mansel, Kriminalisierung als Instrument zur Ausgrenzung und Disziplinierung oder „Ausländer richten ihre Kinder zum Diebstahl ab“, in: Kriminalsoziologische Bibliographie, 17 (1990), S. 47–65.

33 H.-D. Schwind (Anm. 9). Diese fragwürdige und schädliche These ist leider auch in gängigen Lehrbüchern zur Kriminologie verbreitet, z. B. bei Günther Kaiser, Kriminologie, Heidelberg 1993⁹, S. 396.

34 Zu schichtspezifischen Unterschieden in den Kriminalstatistiken und in Dunkelfeldstudien vgl. R. Geißler (Anm. 3), S. 160–163 und S. 183–187.

rigkeit der deutschen Wohnbevölkerung entspricht. Für die jeweiligen Einzelfaktoren läßt sich diese Berechnung mit einer einfachen Formel durchführen³⁵, die zu folgenden Ergebnissen führt: Der Geschlechtereffekt (überhöhter Männeranteil) erhöht die Kriminalitätsbelastung um 9 Prozent, der Regionaleffekt um 12 Prozent und der Alterseffekt schlägt mit einer Erhöhung von 33 Prozent zu Buche. Am dramatischsten wirkt sich der Schichteffekt aus. Die Mehrheit der Tatverdächtigen (in einer Fallstudie 52 Prozent)³⁶ oder Verurteilten (in einer Fallstudie 56 Prozent)³⁷ stammt aus der Schicht der Un- und Angelernten. Von den deutschen Erwerbstätigen gehörten 1989 nur 16 Prozent dieser Schicht an, aber 64 Prozent der ausländischen Erwerbstätigen und von der erwerbstätigen „zweiten Ausländergeneration“ noch 45 Prozent³⁸. Durch die schichtspezifischen Verzerrungen erhöht sich die Kriminalitätsbelastung der Ausländer um 129 Prozent und die Belastung der „zweiten Generation“ um 78 Prozent³⁹.

Die verschiedenen sozialstrukturellen Effekte lassen sich nicht einfach addieren, da sie z. T. miteinander verknüpft sind. Dennoch läßt sich schlußfolgern: Die Besonderheiten des Sozialprofils erhöhen die Kriminalität der Ausländer um mindestens 150 Prozent. Bei einer Gruppe von Ausländern „mit deutschem Sozialprofil“ muß also die Kriminalitätsbelastung um diesen Wert reduziert werden. Konkret bedeutet dies in meiner Rechnung: Der Ausländeranteil von 15 Prozent verrin-

35 Vgl. dazu R. Geißler/N. Marißen (Anm. 24), S. 671. Die Berechnung geht von zwei (plausiblen) theoretischen Annahmen aus: 1. Die Zusammenhänge zwischen den sozialstrukturellen Variablen und Kriminalität/Kriminalisierung existieren bei Ausländern und Deutschen in gleicher Stärke. 2. Bei einer Veränderung der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Gruppen bleibt die Stärke dieser Zusammenhänge konstant.

36 Vgl. Dorothee Peters, Die soziale Herkunft der von der Polizei aufgegriffenen Täter, in: Joachim Feest/Rüdiger Lautmann (Hrsg.), Die Polizei, Opladen 1971, S. 96ff. Repräsentative Daten liegen dazu leider nicht vor.

37 Vgl. Jürgen Mansel (Anm. 29), S. 146. Auch dazu gibt es keine repräsentativen Daten für die Bundesrepublik.

38 Wolfgang Seifert, Ausländer in der Bundesrepublik – Soziale und ökonomische Mobilität, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin 1991, S. 17.

39 Diese Ergebnisse entsprechen in etwa den Berechnungen mit anderen Datensätzen bei J. Mansel (Anm. 29), S. 150f., und R. Geißler/N. Marißen (Anm. 24), S. 671. Einen noch stärkeren Schichteffekt ermittelt Gerhard Staudt, Kriminalität, soziale Lage und Rechtsetzung sowie Rechtsanwendung aus der Perspektive von jungen Türken, Italienern und Deutschen, Diss., Saarbrücken 1986, S. 129. Meiner Berechnung hier liegen die 52 Prozent Un- und Angelernte aus der Fallstudie über die Tatverdächtigen zugrunde. Würde man die 56 Prozent aus der Fallstudie über die Verurteilten als Basis nehmen, wären die schichtspezifischen Verzerrungen noch größer.

gert sich auf höchstens 6 Prozent – ein Prozentsatz, der immer noch aus Stigmatisierungs- und Selektionsgründen überhöht ist. Wenn man also sinnvoll vergleichbare Gruppen der ausländischen Bevölkerung gegenüberstellt und Äpfel mit Äpfeln, aber nicht mit sauren Gurken vergleicht, ergibt sich: *Die Gefahr, daß eine kriminelle Handlung begangen wird, ist unter Ausländern in vergleichbarer Soziallage keinesfalls größer als unter Deutschen, sie ist auch nicht gleich groß, sondern sie ist deutlich niedriger als unter Deutschen.*

V. Theoretische Konsequenzen: Verminderung der Kriminalitätsrate durch höhere Anpassungsbereitschaft der Ausländer

Dieses Ergebnis hat wichtige *theoretische Konsequenzen* für die *Erklärungsversuche* zur Ausländerkriminalität. In der Regel wird nach den Ursachen für die (angeblich) höhere Ausländerkriminalität gefragt, wobei in diesem Zusammenhang u. a. häufig die sogenannte *Konflikttheorie* ins Feld geführt wird⁴⁰. Aus meiner bisherigen Argumentation wird jedoch deutlich, daß bereits die Ausgangsfrage falsch gestellt ist. Erklärungsbedürftig ist nicht, warum Ausländer häufiger unter Tatverdacht stehen als Deutsche, sondern warum sie unter ähnlichen Lebensbedingungen wie die Deutschen seltener kriminelle Handlungen begehen. *Das Merkmal „nichtdeutsch“ zeigt – bei vergleichbarer Soziallage – nicht höhere Kriminalität, sondern höhere Gesetzestreue an.* Die Kulturkonflikttheorie, die eine besondere Auffälligkeit der Ausländer für Straftaten unterstellt, scheidet also auf dieser allgemeinen Ebene als Erklärungsmuster aus.

Ergiebiger ist dagegen die aus der Migrationssoziologie bekannte und empirisch belegte These von einer *besonderen Anpassungswilligkeit der Einwanderer*: Einwanderer sind stärker als die Einheimischen bereit, sich an die Gesetze des Gastlandes zu halten. Mit steigender Aufenthaltsdauer nähert sich dann die Kriminalitätsbelastung – so wie auch andere Verhaltensweisen – den Verhaltensmustern der einheimischen Bevölkerung an. Die zweite Migrantengeneration ist also im Vergleich zu ihren Eltern höher belastet, was jedoch nicht bedeutet,

40 Z. B. bei Hans-Dieter Schwind, Kriminologie, Heidelberg 1993⁵, S. 110ff., und G. Kaiser (Anm. 33), S. 388ff.

daß sie auch häufiger kriminell wird als vergleichbare Gruppen des Gastlandes⁴¹.

Die Anpassungshypothese läßt noch eine weitere Überlegung zu: *Ohne ausländische Wohnbevölkerung wäre die Kriminalität in Deutschland nicht niedriger, sondern höher*. Warum? Die deutsche Gesellschaft hat der großen Mehrheit der ausländischen Arbeitnehmer die unteren Positionen ihrer sozialen Hierarchie zugewiesen und dadurch gleichzeitig Teilen der deutschen Unterschicht den kollektiven sozialen Aufstieg ermöglicht. In der Migrationssoziologie wird dieser Vorgang als *Unterschichtung* bezeichnet. Ohne Ausländer wäre die deutsche Unterschicht umfangreicher, die Positionen der Un- und Angelernten, in denen ca. zwei Drittel der Ausländer arbeiten, wären weiterhin ausschließlich von Deutschen besetzt. Mit dem Einrücken in die unteren Ränge der deutschen Gesellschaft übernehmen die Ausländer auch die damit verbundenen Nachteile: unqualifizierte, häufig besonders schwere und schmutzige Arbeiten, hohe Arbeitsplatzrisiken, niedrige Einkommen, niedriges Sozialprestige, schlechte Bildungschancen, besondere gesundheitliche Risiken und nicht zuletzt einen besonderen sozialstrukturellen Druck zum Verstoß gegen die Gesetze und besonders ausgeprägte Risiken der Kriminalisierung durch die Strafverfolgungsinstanzen⁴². Gleichzeitig ermöglichen die Ausländer Teilen der deutschen Bevölkerung, sich von diesen Benachteiligungen zu befreien. Mit anderen Worten und etwas überspitzt: Ausländische Arbeitnehmer nehmen den Deutschen nicht nur die Schmutzarbeit ab, sondern zusammen mit der Schmutzarbeit auch den mit den unteren Positionen verbundenen Kriminalitätsdruck und die damit zusammenhängenden Kriminalisierungsrisiken.

Aus der Anpassungshypothese ergibt sich eine weitere Schlußfolgerung: Ausländische Arbeitnehmer arrangieren sich mit den Benachteiligungen, die mit der Zugehörigkeit zur Unterschicht verknüpft sind, besser als Deutsche; sie tendieren weniger als diese dazu, die mit ihrer Mangellage verbundenen Probleme durch Straftaten lösen zu wollen; unter ähnlich benachteiligenden Lebens-

41 Studien dazu aus Israel und den USA bei R. Geißler/N. Marißen (Anm. 24), S. 663. Vgl. auch Trutz von Trotha, Politische Kultur, Fremdenfeindlichkeit und rechtsradikale Gewalt. Vortragsmanuskript für eine Tagung an der Pennsylvania State University im September 1993, S. 5; dort auch ein Hinweis auf eine australische Studie zur Kriminalität von Einwanderern.

42 Zur benachteiligten Soziallage von Un- und Angelernten und deren Folgen für ihre Lebenschancen vgl. R. Geißler (Hrsg.) (Anm. 3), insbes. S. 27f. und S. 160ff.

bedingungen werden sie seltener kriminell als Deutsche.

Die vorangehenden Überlegungen führen also zu folgendem Schluß: Wenn die Positionen im unteren Bereich der Schichthierarchie nicht mit Ausländern, sondern mit Deutschen besetzt wären, wenn es statt der gut einen Million von un- und angelernten ausländischen Arbeitnehmern eine Million mehr un- und angelernte deutsche Arbeitnehmer gäbe, dann wäre die Kriminalitätsrate in Deutschland nicht niedriger, sondern höher. Die deutsche Gesellschaft profitiert von der größeren Anpassungsbereitschaft der ausländischen Wohnbevölkerung. *Durch die Unterschichtung der Gesellschaft mit Ausländern wird die Kriminalitätsrate nicht erhöht, sondern – ganz im Gegenteil – vermindert*.

VI. Praktische Schlußfolgerung: Bekämpfung des Gerüchts durch Veränderung der PKS

Wer am Abbau ausländerfeindlicher Stimmungen und Ressentiments interessiert ist, die den sozialpsychologischen Nährboden für Gewalt gegen Ausländer bilden, muß das gefährliche Gerücht von der angeblich so hohen Ausländerkriminalität bekämpfen und es als solches entlarven. Da sich das Gerücht wesentlich auf Daten der PKS stützt, die es mit der Aura von Objektivität oder gar Wissenschaftlichkeit umgeben, ergibt sich aus der Analyse eine Forderung an diejenigen, die für die jährlichen Berichte der Kriminalämter verantwortlich sind: Die PKS muß die Aufbereitung und die Darstellung ihrer Daten so verändern, daß sie ausländerfeindlichen Fehldeutungen keinen Vorschub mehr leisten können.

Ein konkreter Ansatzpunkt dazu ist, von der kriminologisch unsinnigen, ethisch problematischen und sozial gefährlichen Kategorie der „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ Abstand zu nehmen und das entsprechende Kapitel völlig umzugestalten⁴³. Der Begriff der „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ – im Regierungsbulletin des Jahres 1993 wird von

43 Auch M. Kubink weist in seiner differenzierten und scharfsinnigen Analyse zur Entstehung des sozialen (Schein-) Problems der Ausländerkriminalität mit Nachdruck auf den verhängnisvollen Einfluß der PKS hin (M. Kubink [Anm. 10], S. 67f. und S. 298ff.). Vgl. auch Michael Walter/Michael Kubink, Ausländerkriminalität – Phänomen oder Phantom der (Kriminal-)Politik?, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 76 (1993), S. 306ff.

„Ausländeranteil“ gesprochen⁴⁴ –, der sich in der Öffentlichkeit rasch in den Begriff der „Ausländerkriminalität“ verwandelt, ist ein Unbegriff, ein wahres Unwort im schlimmen Sinne dieser Bezeichnung. Aus kriminologischer Sicht ist er aus vier Gründen unsinnig und irreführend:

1. Unter seinem Dach vereinigt er ein Sammelsurium von kriminologisch (und kriminalistisch) zu trennenden Erscheinungen.
2. Statt dessen sondert er eine Gruppe von Tatverdächtigen aus, bei der die allgemeinen Interpretationsprobleme, die von den Etikettierungs-, Stigmatisierungs- und Ausleseprozessen herrühren, in extremem Maße zu Buche schlagen. Die daraus folgenden Verzerrungen zu Lasten der Ausländer kann die PKS nicht korrigieren, weil diese Probleme nicht mit den üblichen quantitativen Verfahren der Kriminalstatistik zu erfassen sind.
3. Die beiden genannten Mängel des Konzepts dramatisieren die kriminelle Bedrohung, die von „den Ausländern“ angeblich ausgeht, und leisten so ausländerfeindlichen Ressentiments massiv Vorschub.
4. Im Zusammenhang mit seiner dramatisierenden Überzeichnung führt der Begriff auch

44 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland (Bulletin Nr. 40), Bonn 1993, S. 359–361.

theoretisch in die Irre: Er suggeriert, daß das Merkmal „nichtdeutsch“ ursächlich für eine besonders hohe Kriminalität verantwortlich sei. Bereinigt man die Zusammenhänge von „nichtdeutsch“ und Tatverdacht jedoch um wichtige Scheinkorrelationen (mit Geschlecht, Alter, Wohnort und Schicht), dann kehrt sich der Kausaleffekt bei der ausländischen Wohnbevölkerung genau um: „nichtdeutsch“ erhöht die Gesetzestreue, nicht die Kriminalität.

Die Verantwortlichen der PKS werden sich gegen diese Vorwürfe verteidigen und argumentieren, sie würden ja auf die methodischen Probleme ihrer statistischen Daten und auf die Unzulässigkeit des Vergleichs von Ausländern und Deutschen in ihren Berichten aufmerksam machen⁴⁵. Das Doppelbödige dieser methodischen Hinweise besteht jedoch darin, daß die problematischen Daten dennoch in der hier kritisierten Form publiziert werden – und dies, obwohl deren Gefährlichkeit offensichtlich und auch den Statistikern bekannt ist. Um mit einem pointierten Satz zu den Wirkungen der PKS abzuschließen: Mit ihren Daten zu den „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ konterkariert die PKS ihr wichtigstes Ziel: Damit werden Verbrechen nicht bekämpft, sondern sie werden umgekehrt – in Gestalt von Gewalt gegen Ausländer – stimuliert.

45 So z. B. in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 1993, Wiesbaden 1994, S. 94, oder in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Anm. 2), S. 531.

Dietrich Thränhardt: Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 3–13

Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in Deutschland hat sich in wesentlichen Bereichen an das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung insgesamt angeglichen. Die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer sind keine abgekoppelte Unterschicht; es besteht aber nach wie vor ein gewisser Abstand zum Durchschnitt der Bevölkerung. Während in der Summe also eine eher integrative Tendenz festzustellen ist und die Mechanismen des Sozialstaates greifen, bestehen Defizite bei Kindergärten, im Schulsystem und im Berufsbildungssystem, bei der Einbürgerung und den kinderreichen Familien. Die Beseitigung dieser Defizite durch staatliches Handeln ist weitgehend möglich, sie würde die Integration wesentlich fördern und den „Standort Deutschland“ stärken.

Karl-Heinz Meier-Braun: 40 Jahre „Gastarbeiter“ und Ausländerpolitik in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 14–22

40 Jahre deutsche Ausländerpolitik läßt sich rückblickend in fünf Phasen einteilen: In der ersten Phase (1955–1973) wurde die Beschäftigung von „Gastarbeitern“ als vorübergehende Erscheinung betrachtet; die zweite (1973–1979) kann als Phase der „Konsolidierung“ der Ausländerbeschäftigung, die dritte (1979–1980) als Phase der Integrationskonzepte bezeichnet werden; die vierte Phase (1981–1990) gilt als „Wende in der Ausländerpolitik“ und Etappe des Kampfes um ein neues Ausländergesetz; in der fünften, bis heute reichenden Phase (1990–1995) steht die Asylpolitik im Vordergrund: „Gastarbeiter“ geraten in Vergessenheit.

Aus „Gastarbeitern“ sind längst Einwanderer geworden. Die ausländischen Arbeitskräfte gehen in Rente; viele von ihnen bleiben für immer in Deutschland. Ausländerbeschäftigung ist nach wie vor unverzichtbar für Deutschland, sie hat sogar trotz Massenarbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise seit der deutschen Vereinigung stark zugenommen und wieder einen Höchststand erreicht. So sind in den letzten Jahren jeweils über eine Million Arbeiterlaubnisse ausgestellt worden. Deutschland ist zum Einwanderungsland geworden und sollte durch ein klares Bekenntnis zu dieser Tatsache ein deutliches Signal in Richtung Integrationspolitik und gegen Fremdenfeindlichkeit setzen.

Helga Herrmann: Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 23–29

Ausländische Kinder und Jugendliche in der Bundesrepublik – mehrheitlich Kinder der ehemals angeworbenen „Gastarbeiter“ – waren in der Vergangenheit hinsichtlich ihrer Bildungs- wie Ausbildungschancen gegenüber ihren deutschen Altersgenossen deutlich benachteiligt. Mangelnde Sprachkompetenz, aufrechterhaltene Rückkehrabsichten der Eltern, kulturelle Distanz zu den Wertvorstellungen einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft, aber auch geringer Bildungsgrad der Eltern waren nur einige aus einem komplexen Geflecht von Faktoren, die einem erfolgreichen Durchlaufen des deutschen Bildungssystems und der Aufnahme einer Berufsausbildung im Wege standen. Nicht zuletzt mit Hilfe einer Vielzahl und Vielfalt an Förderprogrammen konnten hier Defizite abgebaut und teilweise beachtliche Erfolge erzielt werden.

Doch insgesamt sind noch Rückstände zu verzeichnen, kann der erreichte Zustand nicht als zufriedenstellend bewertet werden. Der Zuzug von Ausländern nach Deutschland hält an. Kinder von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisengebieten stellen die Bildungspolitik vor neue Aufgaben. Ihre zumindest zeitweise Integration in das deutsche Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssystem erfordert Phantasie und weitere Anstrengungen. Doch ein höherer Bildungsgrad der Zuwanderer steigert letztlich auch ihre Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung.

Rainer Geißler: Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 30–39

In der Öffentlichkeit herrscht das Gerücht, die Kriminalitätsrate sei unter Ausländern erheblich höher als unter Deutschen. Dieses Gerücht ist gefährlich, weil es ausländerfeindliche Stimmungen schürt, die immer häufiger in Haß und Gewalt gegen Ausländer umgeschlagen sind. Die trübe Quelle des Gerüchts sind die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik, denen irreführende Daten aus der Bevölkerungsstatistik gegenübergestellt werden. Dieser unzulässige Vergleich, der eine Vielzahl von Verzerrungen zu Lasten der Ausländer enthält, wird in diesem Beitrag von seinen ausländerfeindlichen Elementen gesäubert. Das Ergebnis: Ansässige Ausländer werden nicht häufiger, sondern seltener kriminell als Deutsche in vergleichbarer Soziallage. Dieses Resultat stimmt mit der gut belegten Anpassungsthese der Migrationssoziologie überein, die besagt, daß sich Einwanderer besser an die Gesetze des Gastlandes halten als die Einheimischen selbst. Da sich Ausländer besser mit den Mängeln ihrer Soziallage arrangieren als Deutsche, läßt sich, allen bestehenden Vorurteilen zum Trotz, schlußfolgern: Durch die Unterschichtung der deutschen Gesellschaft durch Ausländer hat sich die Kriminalitätsrate insgesamt nicht erhöht, sondern vermindert.