

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Christa Mahrad/Ahmad Mahrad

Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Europa

Axel Schulte

Staatliche und gesellschaftliche Maßnahmen gegen
die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa

Francis Hüsters

Fremdenfeindlichkeit in Deutschland

Ergebnisse einer Repräsentativerhebung

Ulrich Beuttler

Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Italien

Wolfgang Kowalsky

Einwanderung, Rassismus und Xenophobie
in Frankreich

B 48/95

24. November 1995

Ahmad Mahrad, Dr. rer. pol. habil., Dipl.-Pol. und Dipl.-Soz., geb. 1938; Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, Vorstand der Hannoverschen Studien- und Forschungsgesellschaft Naher und Mittlerer Osten e.V. Veröffentlichungen u. a.: Die deutsch-persischen Beziehungen von 1918–1933, Frankfurt am Main–Bern 1974; Iran unter der Herrschaft Reza Schahs, Frankfurt am Main–New York 1977; Iran nach dem Sturz des Schahs, Frankfurt am Main–New York 1983; Herausgeber der Periodika: Hannoversche Studien über den Mittleren Osten und Iranisches Jahrbuch.

Christa Mahrad, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1943; von 1971 bis 1983 Referentin in der Forschungsstelle für Jugendfragen Hannover; seit 1984 Lehrbeauftragte und Mitarbeiterin an der Universität Hannover, derzeit am Fachbereich Erziehungswissenschaften I.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Arnold Freiburg) FDJ – Der sozialistische Jugendverband der DDR, Opladen 1982; Schwangerschaftsabbruch in der DDR, Frankfurt am Main–Bern–New York 1987; Lexika-Beiträge zu Frauenfragen und Frauenpolitik sowie zahlreiche Aufsätze über Jugend in der DDR und Jugend in den neuen Bundesländern.

Axel Schulte, Dr. phil., geb. 1943; Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Freien Universität Berlin; apl. Professor und Vertretung von Professorenaufgaben am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover; (zus. mit Hubert Heinelt) Auszeichnung mit dem Preis der Schader-Stiftung, Darmstadt „Gesellschaftswissenschaften im Praxisbezug“, Themengebiet 1995 „Migration“ in der Kategorie „Wissenschaftliche Arbeit“ in der Politikwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Von der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik zur Minderheiten- und Zuwanderungspolitik?, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen 1993; Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Opladen 1994; Staatliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Zuwanderern als „policy“. Zu Elementen, Logiken und Problemen eines Politikfeldes, in: Detlef Thoern/Sonja Gabbani/Wilhelm Vosse (Hrsg.) Rationalität im Diskurs. Festschrift für Rudolf Wolfgang Müller, Marburg 1994.

Francis Hüsters, M. A., Dipl.-Soz.päd., geb. 1960; Studium der Soziologie, Germanistik und Anglistik in Köln sowie der Sozialpädagogik in Mönchengladbach; Projektleiter sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte am Kölner Institut für Massenkommunikation e.V.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Alphons Silbermann) Ein verpöntes Vergnügen. Eine soziologische Studie zu Automaten-spielen in Deutschland, Düsseldorf 1993; (zus. mit Alphons Silbermann) Der „normale“ Haß auf die Fremden. Eine sozialwissenschaftliche Studie zu Ausmaß und Hintergründen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland, München 1995; (zus. mit Almut König) Bisexualität, Stuttgart 1995.

Ulrich Beuttler, geb. 1957; Studium der Geschichte und Politikwissenschaften an den Universitäten Bologna und München, laufende Promotion über amerikanisch-italienische Kulturbeziehungen, Humboldt-Universität Berlin; bis 1992 Gymnasial-lehrer in Bozen, seit 1994 Redakteur in Ostfildern bei Stuttgart.

Veröffentlichungen in verschiedenen deutschen Tageszeitungen und Reisezeitschriften sowie italienischen Fachzeitschriften für Geschichte.

Wolfgang Kowalsky, Dipl.-Soz., Dr. phil., geb. 1956; von 1987 bis 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am FB Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; seit 1992 Referent für Grundsatzfragen beim Hauptvorstand der IG Metall in Frankfurt, Arbeitsgruppe „Europa“ der IGM.

Veröffentlichungen u. a.: Kulturrevolution. Die Neue Rechte im neuen Frankreich und ihre Vorläufer, Opladen 1991; Die Inszenierung eines positiven Unternehmerbildes in Frankreich 1965–1982, Rheinhausen 1991²; (zus. mit U. Knight) Deutschland nur den Deutschen?, Erlangen 1992²; (Hrsg. zus. mit W. Schroeder) Rechtsextremismus – Einführung und Forschungsbilanz, Opladen 1994.



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.

Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Europa

I. Zum Umgang mit den „anderen“

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist in Europa eine Zunahme von Fremdenfeindlichkeit zu beobachten, was auch von internationalen Organisationen wie der UNESCO besorgt registriert wird. Nach den Erfahrungen von Xenophobie und des Holocaust in den dreißiger und vierziger Jahren waren Menschen- und Minderheitsrechte in allen demokratischen Staaten in den Verfassungsrang erhoben worden, um Feindseligkeiten gegenüber „anderen“ von vornherein zu unterbinden. Dies ist offensichtlich nicht oder nur ungenügend gelungen, denn Diskriminierungen von und Gewalt an Fremden haben zugenommen, so daß inzwischen nach Erklärungsmustern für die Xenophobie gesucht wird.

Die Erkenntnisse der Verhaltens- und der Vorurteilsforschung dienen sehr häufig als Legitimation für unterlassenes politisches Handeln¹, obwohl gerade letztere helfen könnten, Fehler im menschlichen Miteinander zu verhindern. So warnt beispielsweise der amerikanische Vorurteilsforscher Gordon W. Allport² davor, unsere eigenen Maßstäbe bei der Beurteilung anderer als unumstößliches Kriterium anzulegen: „Wenn jemand Vorurteile hat, so erklärt er seine negative Einstellung immer mit dem Hinweis auf störende Eigenschaften, die die verachtete Gruppe kennzeichnen. Die gesamte Gruppe wird beschuldigt, einen schlechten Geruch und einen schwächeren Verstand zu haben, von Natur aus verschlagen, aggressiv oder faul zu sein.“³ Für Allport basieren Vorurteile auf unzulässigen Verallgemeinerungen und einer Feindseligkeit, die stets aus dem Dualismus von Fremdheit und Vertrautheit resultiert⁴. Damit läßt sich jedoch nicht die aggressive tätliche Gewalt gegen Fremde erklären. Hinter dem *Fremdenhaß* müssen folglich gesellschaftliche Faktoren als Auslöser stehen, zum Beispiel eine unsichere Zukunft oder andere Phänomene wie Arbeitslosigkeit, die von den davon Betroffenen als Bedrohung erlebt oder an-

gesehen werden. In der Geschichte finden sich zahlreiche Beispiele für die Suche nach „Sündenböcken“ in Zeiten der Angst vor politischen Umbrüchen, Katastrophen oder Seuchen⁵. Neben dem Fremdenhaß gibt es in Europa eine Kategorisierung von Fremden, die im sogenannten *Rassismus* ihren Ausdruck findet. Dieser ist im frühen 16. Jahrhundert in England mit dem Ziel entstanden, die Herausbildung von Nationen zu erklären. Nach Robert Miles⁶ war die damalige Definition von „Rasse“ nicht gleichbedeutend mit einer Charakterisierung auf der biologischen Ebene, sondern sie diente als Kriterium für Herkunft, Ursprung und Geschichte. Erst im Zeitalter des Kolonialismus wurde die Rassenidee „in zunehmendem Maße auf einen biologischen Menschentypus“ bezogen, und „die Wissenschaft gab vor, nicht nur die Anzahl und jeweiligen Charakterzüge der Rassen, sondern auch eine hierarchische Beziehung zwischen ihnen nachweisen zu können“⁷. In den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts wurde der Begriff „Rassismus“ schließlich weltweit verbreitet und instrumentalisiert.

Der Schweizer Ethnologe, Christian J. Jäggi, hat die Verwendung dieses Begriffs in Europa analysiert und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß damit heute die Abgrenzung des ‚weißen‘ Europäers von Menschen aus anderen Teilen der Welt gemeint ist⁸. Im negativen Sinne wird der Begriff vor allem im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern gebraucht⁹. Daß gegenwärtig auf Immigration mit der Ausmalung eines Katastrophenszenarios – „Sturm auf die Wohlstandsinsel Westeuropa“, „Asylantenfluten“, „biologische Zeitbombe“¹⁰ – reagiert wird, erweckt zudem die Vor-

5 „Die Xenophobie, die Fremdenfeindlichkeit, bietet die Lösung an: man findet (persönliche) Schuldige.“ Detlev Clausen, Angst vor dem anderen. Über Zusammenhang und Unterschied von Antisemitismus und Fremdenhaß, in: Mechthild M. Jansen/Doron Kiesel/Heike Deul (Hrsg.), Rechtsradikalismus. Politische und sozialpsychologische Zugänge, Arnoldshainer Texte, Bd. 73, Frankfurt am Main 1992, S. 52.

6 Vgl. Robert Miles, Rassismus. Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs, Hamburg 1991.

7 Ebd., S. 44.

8 Vgl. Christian J. Jäggi, Rassismus. Ein globales Problem, Zürich-Köln 1992, S. 67.

9 Vgl. ebd.

10 Wilhelmine M. Saylor, Wider die Xenophobie! Ausländer zwischen Ablehnung und Integration – am Beispiel spanischer Migranten in Deutschland. Studien zur Interkulturellen Kommunikation, Bd. 2, Saarbrücken-Fort Lauderdale 1987, S. 45f.

1 Vgl. Gisela Kubon-Gilke, Die gestaltpsychologische Perspektive, in: Gernot Böhme/Rabindra Nath Chakraborty/Frank Weiler (Hrsg.), Migration und Ausländerfeindlichkeit, Darmstadt 1994.

2 Vgl. Gordon W. Allport, Die Natur des Vorurteils, Köln 1971.

3 Ebd., S. 97.

4 Vgl. ebd., S. 97f.

stellung, Einwanderung erfolge vorrangig als Völkerwanderung aus den Ländern des Südens, während es sich zum Teil um eine innereuropäische Migration handelt¹¹.

II. Europa – kein Einwanderungskontinent?

Europa – so Bernhard Santel in seiner kürzlich veröffentlichten Untersuchung¹² – hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg schrittweise von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent gewandelt. Ähnliche Ergebnisse weisen auch andere Studien auf¹³. Die Immigration erfolgte in den einzelnen Europäischen Staaten unterschiedlich, zumeist jedoch in Form von Schüben, die einerseits mit dem Wirtschaftswachstum in (West-) Europa korrelierten¹⁴, andererseits in Zusammenhang mit Kriegen, Krisen, Konflikten und Umweltzerstörungen in den Herkunftsländern standen (bzw. stehen)¹⁵.

Es lassen sich zwei typische Immigrationsprozesse beobachten: *erstens* die infolge des Kalten Krieges entstandene Ost-West-Migration und *zweitens* eine durch die Auflösung der Kolonialreiche ausgelöste Süd-Nord-Migration¹⁶. Die Eingliederung der Migranten aus dem Osten – in der Regel aus Ost-Europa¹⁷ – kann als gelungen bezeichnet werden¹⁸. Sie wurde trotz der schwierigen Nachkriegs-

bedingungen durch eine positive staatliche Begleitung bewältigt.

Für die Einwanderung aus dem Süden gilt dies nicht, obwohl beispielsweise ehemalige Kolonialmächte wie Frankreich und Großbritannien aufgrund ihrer auf dem Territorialprinzip (*Jus soli*) basierenden Staatsbürgergesetze sowohl die Einbürgerung als auch die Niederlassung gewährten. Der starke Zuzug von Immigranten aus den ehemaligen Kolonien während des Prozesses des Übergangs vom Empire zum Commonwealth hat in Großbritannien – wegen angeblicher Gefahren durch ‚schwarze‘ Einwanderer – zu heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt¹⁹. Auf Druck der Bevölkerung wurde das britische Staatsangehörigkeitsgesetz (*British Nationality Act*) mehrmals modifiziert, und die Kriterien zur Niederlassung (*employment voucher*) wurden verschärft²⁰.

Andererseits wurden von den (west)europäischen Staaten (auch) für die Immigranten aus dem Süden keine unüberwindlichen Schranken errichtet, denn insbesondere in den sechziger Jahren benötigte Europa Arbeitskräfte in Bereichen, die für einheimische Arbeitnehmer unattraktiv waren. Schlecht qualifizierte Arbeitsmigranten aus dem Süden „unterschichteten die Beschäftigungsstruktur“²¹; Einheimische erhielten so die Möglichkeit, in höhere Positionen aufzusteigen, so daß man sich mit den Zugewanderten arrangieren konnte. Als „Gastarbeiter“ erfolgte deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt (einschließlich Unterbringung in Schlichtunterkünften); dies sollte – wie in der Schweiz – nach dem Rotationsprinzip erfolgen, das jedoch aufgrund von Einwänden der Arbeitgeberseite aufgegeben worden ist.

Andere Staaten wie Frankreich haben mit einer liberalen Zuwanderungspolitik auch eine dynamische Bevölkerungsentwicklung betrieben, d. h. das im Land herrschende Geburtendefizit durch Zuwanderung insbesondere aus dem Maghreb ausgeglichen²². Immigranten wurden problemlos in den

11 Vgl. Bernhard Santel, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik*, Opladen 1995, S. 48 ff.

12 Vgl. ebd.

13 Folgende Veröffentlichungen befassen sich mit dieser Thematik: Luise Drüke/Klaus Weigelt (Hrsg.), *Fluchtziel Europa. Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik*, München 1993; Hubert Heinelt (Hrsg.), *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit*, Bd. 4, Opladen 1994; Hubert Heinelt/Anne Lohmann (Hrsg.), *Immigranten im Wohlfahrtsstaat am Beispiel von Rechtspositionen und Lebensverhältnissen von Aussiedlern*, Opladen 1992; Bernd Hof, *Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020*, Köln 1993; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh 1994.

14 Vgl. Werner Weidenfeld/Olaf Hillenbrand, *Einwanderungspolitik und die Integration von Ausländern. Gestaltungsaufgaben für die Europäische Union*, in: W. Weidenfeld (Hrsg.) (Anm. 13), S. 17.

15 Vgl. Jürgen Scheffran, *Kriegs- und Umweltflüchtlinge*, in: G. Böhme u. a. (Hrsg.) (Anm. 1), S. 23 ff.

16 Vgl. B. Santel (Anm. 11).

17 Neben Flüchtlingen aus Osteuropa wurden nach dem gleichen Eingliederungsmuster auch Vietnamesen aufgenommen.

18 Allerdings war die Zahl der Zuwanderer in die mitteleuropäischen Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz) größer als in die Staaten Westeuropas. Vgl.

Heinz Faßmann/Rainer Münz, Österreich, in: H. Heinelt (Hrsg.) (Anm. 13), S. 302 ff., sowie B. Santel (Anm. 11), S. 48 ff.

19 Vgl. Anke J. Gimbal, *Die Zuwanderungspolitik der Europäischen Union. Interessen – Hintergründe – Perspektiven*, in: W. Weidenfeld (Hrsg.) (Anm. 13), S. 75.

20 Vgl. Nora Rätzl, *Vereinigtes Königreich*, in: H. Heinelt (Hrsg.) (Anm. 13), S. 226.

21 Dieter Oberndörfer, *Vom Nationalstaat zur offenen Republik. Zu den Voraussetzungen der politischen Interessen von Einwanderern*, in: Manfred Heßler (Hrsg.), *Zwischen Nationalstaat und multikultureller Gesellschaft. Einwanderung und Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, 1993, S. 37.

22 Vgl. Catherine Wihtol de Wenden, *Frankreich*, in: H. Heinelt (Hrsg.) (Anm. 13), S. 258.

Verband der französischen Staatsangehörigen aufgenommen, und „traditionell wurden Einwanderer ohne besondere Maßnahmen über längere Zeit hinweg assimiliert. Man verließ sich auf die politische Integrationskraft der Republik. Bis heute fanden konkrete Maßnahmen immer nur gegen akut auftretende Probleme statt.“²³ Trotz Änderung der französischen Staatsbürgerschaftsgesetze – Abkehr von dem jus soli – im Jahre 1993 erwerben jährlich immer noch 100 000 Ausländer die französische Staatsbürgerschaft²⁴.

Spätestens mit Beginn der siebziger Jahre, als sich abzeichnete, daß die Arbeitsmigranten dauerhaft in Europa bleiben wollten und ihre Familienangehörigen nachzuholen begannen, hätten die betroffenen Staaten Einwanderungskonzepte erarbeiten und eventuell sogar eine EU-Abstimmung vornehmen müssen. Statt dessen reagierten die europäischen Staaten einerseits mit einer Abwehrpolitik, d. h. einem Zuzugsstopp für ausländische Arbeitskräfte, andererseits mit einer Politik des Laissez-faire. Die Frage des Umgangs mit ausländischen Arbeitskräften wurde weitgehend ignoriert; man hoffte auf die Integrationswirkung der Republik. Beides führte zu Separierungen der Arbeitsmigranten mit den damit verbundenen bekannten gesellschaftlichen Problemen.

Inzwischen scheint der Einwanderungsprozeß nicht mehr aufzuhalten zu sein: Die Migration nach Europa hält an. Es geht den (west)europäischen Staaten wie Goethes Zauberlehrling, der die gerufenen Geister nicht bändigen kann. Denn seitdem Arbeitsmigranten kaum mehr Aufnahme finden, ist eine Zunahme von Asylbewerbern zu verzeichnen. Die Implosion des Warschauer-Pakt-Systems hat die Migrationsbewegung noch einmal deutlich verstärkt. Während in Frankreich, Großbritannien, Belgien und den Niederlanden Asylbewerber aus Afrika und Asien dominieren, sind Deutschland, Österreich und die Schweiz vor allem Ziele europäischer Flüchtlinge und Asylbewerber, vornehmlich aus dem Kriegsgebiet des ehemaligen Jugoslawien sowie aus Südosteuropa (Albanien, Bulgarien, Rumänien).

Der derzeitige Ansturm von Asylbewerbern verändert die europäischen Gesellschaften stärker als der vormalige Zuzug von Arbeitsmigranten. Letztere haben ihre Lebenshaltungskosten selbst getragen, überdies zum Anstieg des Bruttosozialprodukts und zur Entlastung der Rentenversicherung ihres Gastlandes beigetragen sowie durch einen beträchtlichen Geldtransfer in ihre Heimatländer dort für eine Verbesserung der Handelsbilanz ge-

sorgt. Sie waren schlecht qualifiziert und zumindest zu Beginn rückkehrorientiert. Anders die Asylbewerber; Asylsuchende aus Afrika und Asien gehören eher der (unteren bis mittleren) Mittelschicht ihrer Heimatländer an. Angehörige dieser Schicht, die über eine relativ gute Schulbildung (zum Teil mit Abitur) verfügen, haben in ihren Heimatländern immer schlechtere Arbeits- und Lebensmöglichkeiten. Die Zielländer in Europa befinden sich jedoch derzeit in einer Phase sich verschärfender sozialer Gegensätze. Die Immigranten sind nicht (mehr) willkommen, taugen allenfalls als „Sündenböcke“. Seit den achtziger Jahren wird das Problem der Einwanderung von der Politik eher instrumentalisiert, anstatt daß Überlegungen angestellt werden, „wie der Sozialstaat die Zuwanderer inkorporieren und mit einer zusätzlichen Klientel im Bereich der Ausbildung, des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherheit umgehen könnte und sollte“²⁵.

III. Das Wiederaufleben der Xenophobie

Aufgeschreckt durch die Erfahrungen des Nationalsozialismus hatten die europäischen Regierungen sich nach dem Zweiten Weltkrieg vorgenommen, Verfolgungen und Diskriminierungen von Minderheiten in Europa nicht mehr zuzulassen und deshalb 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention verabschiedet. Trotz dieses eindeutigen Signals traten in den einzelnen (west)europäischen Staaten bereits in den fünfziger Jahren extreme rechte Gruppierungen, Organisationen und Parteien an die Öffentlichkeit, die teils auf ehemalige faschistische oder nationalsozialistische Strukturen („alte Kameraden“) aufbauen konnten – wie in Italien, Deutschland und Spanien –, teils neonazistische Strukturen errichteten – wie in Großbritannien, Belgien oder den Niederlanden²⁶. Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre gelang es verschiedenen rechtsextremistischen Parteien, sowohl in das Europäische als auch in nationale Parlamente oder in die kommunalen Vertretungen einzuziehen²⁷.

25 Frank-Olaf Radtke, Multikulturalismus. Ein Gegengift gegen Ausländerfeindlichkeit und Rassismus? in: M. Heßler (Hrsg.) (Anm. 21), S. 98.

26 Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.), Untersuchungsausschuß „Wiederaufleben des Faschismus und Rassismus in Europa“. Bericht über die Ergebnisse der Arbeiten von Dimitrios Evrigenis, Brüssel, Dezember 1985, sowie Verfassungsschutzberichte, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn fortl.

27 Vgl. ebd.

23 A. J. Gimbal (Anm. 19), S. 75.

24 Vgl. ebd.

Die rechtsextremistischen Organisationen und politischen Parteien halten sowohl untereinander – von Norwegen bis Italien und Griechenland – als auch nach Übersee (in erster Linie USA und Kanada) Verbindungen über Datensysteme und Medien. Ihre Publikationen werden offensichtlich zentral hergestellt und unaufgefordert und kostenlos an verschiedene Zielgruppen (Polizeiangehörige, in Deutschland auch an Bundeswehrangehörige) versandt²⁸, was auf wirtschaftlich potente Unterstützer hindeutet. Diese Schriften bzw. das Propagandamaterial verherrlichen Gewalt, verbreiten die Vorstellung von der Überlegenheit einer „nordischen“, „indogermanischen“ oder „hellenistischen Rasse“, je nach Adressat, an den sie gerichtet sind. Die Gefährlichkeit der Rechtsextremisten besteht zudem in ihrer Taktik, konservative Parteien zu unterwandern und die öffentliche Meinung ideologisch zu beeinflussen, wobei sie besonderes Gehör bei Jugendlichen unter den Modernisierungsverlierern aus der Unterschicht finden.

Längst sind Ausschreitungen gegenüber Einwanderern zu etwas Alltäglichem geworden, und die Gewaltbereitschaft ist nicht nur in Deutschland zu registrieren – Hünxe, Mölln, Solingen, Rostock und Hoyerswerda stehen hier als warnende Synonyme für gewaltbereite Aktivitäten. In Großbritannien haben die Arbeiterbezirke in Birmingham, Liverpool oder London (East End, Brixton, Peckham und Tottenham) einen ähnlichen Ruf, weil sich dort gewalttätige Ausschreitungen von Skinheads und Rowdies gegenüber Immigranten besonders häufen²⁹. In Frankreich flohen u. a. 1992 200 Immigranten aus dem Maghreb aus der Stadt Fraja wegen massiver Übergriffe von Rechtsextremisten³⁰. Immer wieder sind Überfälle – auch mit Todesfolge – zu verzeichnen, zu denen es nicht nur unter Alkoholeinfluß kommt und die auch nicht nur anonyme Opfer zum Ziel haben; betroffen sind inzwischen auch Menschen in der unmittelbaren Nachbarschaft. So haben beispielsweise Schüler in Großbritannien und in Italien Mitschüler getötet, die aus Immigrantenfamilien stammten bzw. – wie in Italien – eine somalische Mutter hatten³¹. Obwohl in den südeuropäischen Staaten (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal), die ursprünglich selbst Auswanderungsländer

waren, weniger fremdenfeindliche Aktivitäten zu verzeichnen sind, wurden etwa in Italien in letzter Zeit tätliche Angriffe auf Saisonarbeiter beobachtet³².

Die Xenophobie ist keine Konstante und richtet sich in den einzelnen europäischen Staaten gegen Menschen unterschiedlicher Herkunft. Als „fremd“ und „anders“ werden in Großbritannien Afrikaner und Inder empfunden, in Frankreich Afrikaner und Araber; in Belgien und Deutschland wurden mehrere Nationalitäten genannt, in Luxemburg andere Europäer³³. Obwohl Belgien, die Niederlande und Frankreich die größte Heterogenität der Wohnbevölkerung zu verzeichnen haben, sind 49 Prozent von in Frankreich Befragten Nordafrikanern gegenüber negativ eingestellt, 62 Prozent sprachen sich sogar ausdrücklich gegen Zuwanderungen aus Osteuropa aus³⁴. Jeder dritte EG-Bürger gab an, daß zu viele Menschen anderer Nationalitäten in seinem Staat leben³⁵.

In nahezu allen EU-Staaten richten sich feindselige Gefühle nicht nur gegen Immigranten, sondern auch (wieder) gegen die im jeweiligen Land lebenden Juden, obwohl diese Bevölkerungsgruppe öffentlich kaum in Erscheinung tritt. Insgesamt ist jedoch nur eine Minderheit der Europäer antisemitisch eingestellt³⁶, trotzdem nehmen Anschläge gegen jüdische Einrichtungen zu. In Großbritannien werden monatlich fünfzehn antisemitische Vorfälle – Telefonterror, Schändung von Friedhöfen und Synagogen und Gewalt gegen Schüler und Studenten jüdischen Glaubens – registriert³⁷. Beschädigungen jüdischer Friedhöfe und Synagogen sind regelmäßig in Frankreich und Deutschland zu verzeichnen, in Deutschland gepaart mit Brandanschlägen³⁸. Obwohl Antisemitismus in Deutschland einem Tabu unterliegt, haben Untersuchungen ergeben, daß es ihn wieder gibt. Fünf Prozent der deutschen Bevölkerung müssen danach als „harter antisemitischer Kern“ angesehen werden; zwölf bis fünfzehn Prozent der Westdeutschen neigen eindeutig zum Antisemitismus und zwei Fünftel der Deutschen hegen antijüdische (Vor-)Urteile³⁹. Deshalb kann ein enger Zusammenhang zwischen Antisemitismus und Fremdenfeindlich-

32 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie (Anm. 29), S. 38.

33 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der EU. Sonderausgabe Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, Brüssel, November 1989.

34 Vgl. ebd.

35 Vgl. ebd.

36 Vgl. ebd.

37 Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.) (Anm. 26), S. 58.

38 Vgl. ebd.

39 Vgl. Werner Bergmann, Antisemitismus und Ausländerfeindlichkeit. Eine empirische Überprüfung ihres Zusammenhangs, in: M. Heßler (Hrsg.) (Anm. 21), S. 116.

28 Darauf haben uns Jugendoffiziere der Bundeswehr im Rahmen einer Veranstaltung der politischen Bildung aufmerksam gemacht.

29 Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.) (Anm. 26), S. 55ff., sowie Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der EU zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, (1994) 1, S. 38.

30 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie (Anm. 29).

31 Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.) (Anm. 26), S. 51 sowie N. Rätzkel (Anm. 20), S. 241.

keit konstatiert werden. Allerdings haben die Juden nach dem Holocaust ihre „klassische Rolle als Sündenböcke“ verloren. Xenophobie der Deutschen ist heute insbesondere gegen Türken, Zigeuner und Farbige gerichtet; die „Turkophobie“ ist an die Stelle der Judenfeindschaft getreten⁴⁰, was zugleich mit einem „Feindbild Islam“ gekoppelt ist. Obwohl der Islam in Deutschland – im Gegensatz zu Frankreich⁴¹ – kaum eine Rolle spielt, werden die diffusen Ängste von den Medien geschürt.

Aufgeschreckt von der zunehmenden Brutalität gegenüber Immigranten wurden sowohl von den EU-Institutionen als auch von den nationalen Regierungen Gegenmaßnahmen ergriffen. Das britische Innenministerium bildete 1981 einen Ausschuß, der rechtsextremistische Organisationen untersuchte. Im selben Jahr wurden die Commission for Racial Equality gegründet sowie Organisationen, die sich mit Erziehungsprogrammen befassen wie Teachers Against Racism, Afro-Caribbean Educational Recourse Project und National Association for Multi-Racial Equality⁴². In den Niederlanden gibt es seit den siebziger Jahren als unabhängiges Beratergremium des niederländischen Ministerpräsidenten den Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik (WRR), der regelmäßig in Gutachten die Konzipierung einer Einwanderungspolitik forderte⁴³. Auch die Ämter für Ausländerbeauftragte, die auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene in Deutschland eingerichtet worden sind, sollen sich für Toleranz gegenüber „Fremden“ einsetzen.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission der EU sehen in der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit eine „essentielle Bedeutung“ für Europa⁴⁴, denn verschiedene Berichte von europäischen Institutionen (Evrigenis-Bericht von 1986 und Ford-Bericht von 1991) hatten vor einer Zunahme der Fremdenfeindlichkeit gewarnt. Deshalb wurde 1987 die EU-Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verabschiedet und 1991 in der Maastricht-Erklärung nochmals bekräftigt, „alle Äußerungen von Intoleranz und Feindseligkeit sowie die Anwendung von Gewalt gegenüber Personen oder einer Personengruppe wegen rassischer, religiöser, kultureller, sozialer oder nationaler Unterschiede aufs schärfste“ zu verurteilen⁴⁵.

40 Vgl. ebd., S. 120.

41 Vgl. C. Wihtol de Wenden (Anm. 22), S. 267.

42 Zu den staatlichen Maßnahmen gegen Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa siehe den Beitrag von Axel Schulte in diesem Heft. Vgl. auch Europäisches Parlament (Hrsg.) (Anm. 26) S. 54ff.

43 Vgl. H. Entzinger, Niederlande, in: H. Heinelt (Hrsg.) (Anm. 13), S. 203.

44 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie (Anm. 29).

45 Ebd.

Daneben bemühen sich Bürgerbewegungen darum, ein Gegengewicht gegen fremdenfeindliche Tendenzen zu schaffen. Doch obwohl immerhin achtzig Prozent der EU-Bürger sich gegen fremdenfeindliche Aktivitäten aussprachen, engagieren sich nur wenige in SOS-Rassismus-Gruppen oder in sogenannten multikulturellen Zentren. Die Erklärungen des Europarates und die Maßnahmen zur Verhinderung von Einwanderung (Dubliner- und Schengener-Abkommen) stehen zudem in Widerspruch zueinander, denn eine sinnvolle Abstimmung über die Zuwanderung ist bisher unterblieben, weil jeder EU-Staat auf eigenen Entscheidungsbefugnissen über die Handhabung der Ausländerpolitik wie der Staatsbürgerschaft beharrt und die Kommission der EU lediglich Appelle an die Mitgliedstaaten richten kann, die in den Verfassungen garantierten Menschenrechte und Grundfreiheiten auch Staatsangehörigen dritter Länder zu gewähren⁴⁶.

IV. Zauberformel „Multikulturalismus“

Neben den Appellen des Europäischen Parlaments wird in den einzelnen europäischen Staaten häufig die Forderung nach der Einführung des Prinzips „Multikulturalismus“ erhoben⁴⁷, so daß dieser Begriff inzwischen zu einer Art Zauberformel gegen Fremdenfeindlichkeit geworden ist. Die Definition des Begriffs ist nicht einheitlich, jedoch ist „Multikulturalismus“ – so Frank-Olaf Radtke – „ein Merkmal von marktwirtschaftlich geprägten Einwanderungsgesellschaften, die in der Konkurrenz der Prinzipien ‚politische Gleichheit‘ und ‚ökonomische Freiheit‘ Unterschiede, d.h. Diskriminierung zwischen gesellschaftlichen Mitgliedern, juristisch zulassen und/oder politisch aufrechterhalten“⁴⁸. Radtke benennt vier Formen von „Multikulturalismus“: *erstens* den programmatisch-pädagogischen (mit der „Tendenz zur Pädagogisierung von sozialen Konflikten“), *zweitens* den kulinarisch-zynischen (als Bereicherung von Mode, Kunst, Musik und Küche), *drittens* den demographisch-instrumentellen (Ausgleich der negativen Bevölkerungsentwicklung durch Immigranten) und *viertens* den reaktiv-fundamentalistischen (bezogen auf die Reaktion der Immigranten

46 Vgl. ebd.

47 Vgl. H. Entzinger (Anm. 43), S. 204.

48 Frank-Olaf Radtke, Marktwirtschaft, Multikulturalismus und Sozialstaat. Zur politischen Ökonomie der Bürgerrechte, in: Doron Kiesel/Rosi Wolf-Almanasreh (Hrsg.), Die multikulturelle Versuchung. Ethnische Minderheiten in der deutschen Gesellschaft, Arnoldshainer Texte, Bd. 71, Frankfurt am Main 1991, S. 43.

auf eine „feindlich und abweisend erlebte Mehrheitsgesellschaft“)⁴⁹.

Multikulturalismus soll eine Gleichberechtigung zwischen Inländern und Immigranten suggerieren. Tatsächlich verhindert er diese jedoch, weil von den Immigranten eher ein Verharren in einer Außenseiterposition als eine Assimilation erwartet bzw. verlangt wird. Zu Recht wird deshalb von Kritikern des Multikulturalismusgedankens auf die Affinität der Kategorie „Kultur“ zum Begriff „Rasse“ hingewiesen, die bereits Theodor W. Adorno erkannt hatte⁵⁰. „Multikulturalismus“ macht Immigranten zu Objekten von Erziehungsprogrammen und degradiert sie damit zu Menschen mit Defiziten. Inzwischen wehren sich die Immigranten der zweiten und nachfolgenden Generation gegen den ihnen verordneten „Multikulturalismus“: „Überlaßt es nicht den hervorragenden Intellektuellen, in Eurem Namen zu sprechen. Sie wenden sich an Euch, diese Forscher und Forschungsdirektoren, die Analysen über die eingewanderte Bevölkerung anstellen, die eine Ferienwoche in Marokko verbringen und bei ihrer Rückkehr erklären: Nun weiß ich alles von der Kultur des Maghreb. Die Frauen wollen Schleier tragen, sie wollen so essen. Diese Leute haben nichts verstanden von dem Schmerz, von den Nord-Süd-Beziehungen. Es gibt einen unterschwelligen Neokolonialismus in Frankreich und Europa.“⁵¹ Für die Generation der in Europa geborenen und sozialisierten Kinder der Immigranten bedeutet „Multikulturalismus“ eine Separierung von der Mehrheitsgesellschaft, die in der Regel ein Verweilen in der Unterschicht impliziert und die gesellschaftlichen Differenzen noch verschärft, was auf längere Sicht zwangsläufig zu Gruppenkonflikten führt⁵². Auch der von Radtke definierte reaktiv-fundamentalistische „Multikulturalismus“ resultiert aus der verhinderten Integration der Immigranten.

Andererseits führt der programmatisch-pädagogische Multikulturalismus nicht selten zu einer Simulierung von Solidarität⁵³. „Die Dauerthematik

sierung der ethnischen Differenz in Unterrichtseinheiten und die ständig wiederholte Forderung nach Toleranz und gegenseitigem Respekt kann zudem in der schulischen Erziehung auf der Seite der Jugendlichen zu einer Verdoppelung der Ablehnungsmotive führen.“⁵⁴ Die mißlungene verordnete Völkerfreundschaft und internationale Solidarität in der DDR wurde nach der Wiedervereinigung deutlich und unterstreicht die Zweifel⁵⁵.

V. EU mit unterschiedlichen Einwanderungskonzepten?

Die Europäische Union hat mit dem Maastricht-Vertrag den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt realisiert, sie hat sich über die Vereinheitlichung von Maßen und Gewichten abgestimmt, und sie strebt eine gemeinsame Währung an. Jedoch war es bisher nicht möglich, ein gemeinsames Konzept für den Umgang mit Einwanderern zu erarbeiten. So ist in den einzelnen Staaten nicht nur ein unterschiedliches Niveau des Schutzes der Immigranten vor Abschiebung und Ausweisung festzustellen; auch die wirtschaftliche und politische Eingliederung in die Gesellschaft differiert erheblich. Dabei hat sich jeder dritte EU-Bürger für eine gemeinsame und in der gesamten EU anwendbare Gesetzgebung gegenüber Immigranten ausgesprochen⁵⁶.

Die Raten der Zuwanderung weichen in den einzelnen Staaten stark voneinander ab. Die höchste absolute Einwanderung innerhalb der EU hat derzeit Deutschland zu verzeichnen, in das knapp die Hälfte aller EU-Immigranten kommt. Im Jahre 1993 hatten Deutschland (474 000), Italien (194 000), Frankreich (90 000) und Großbritannien (84 200) das größte Zuwanderungspotential der EU-Länder⁵⁷. Die derzeitigen Zuwanderungszahlen korrelieren deutlich mit der geographischen Lage: Deutschland ist aufgrund seiner Mittellage traditionell ein Anlaufziel für Flüchtlinge und Asylbewerber. Seitens der deutschen Regierung besteht daher ein legitimes Interesse an Verteilungsquoten für Flüchtlinge aus Kriegsgebieten. Die britische wie die französische Seite haben sich dagegen bisher mit dem Argument gewehrt, in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine insgesamt höhere Zahl von Migranten bewältigt zu haben,

49 Ebd., S. 43–46.

50 Vgl. Andrea Ludwig, Die „Neue Linke“ und die Nation. Über den linken Umgang mit dem Eigenen und dem Fremden, in: Nation, Nationalstaat, Nationalismus. Rechtsphilosophische Hefte. Beiträge zu Rechtswissenschaft, Philosophie und Politik, hrsg. von Guiseppe Orsi/Kurt Seelmann/Stefan Smid/Ulrich Steinvorth in Zusammenarbeit mit dem Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Bd. 3, Frankfurt am Main, u. a. 1994, S. 109.

51 Nadia Amiri, Auch Immigranten sind Europäer, in: Michael Haerdter/Peter Sauerbaum/Kurt Scharf/Olaf Schwencke/Beate Winkler (Hrsg.), Facetten des Fremden. Europa zwischen Nationalismus und Integration, Berlin 1992, S. 63.

52 Vgl. F.-O. Radtke (Anm. 25).

53 Vgl. ebd., S. 100.

54 Ebd., S. 101.

55 Vgl. Christa Mahrad, Ausländerfeindlichkeit im Kontext der deutschen Wiedervereinigung, in: Forum Politikunterricht, (1992) 3, S. 42–46.

56 Vgl. Eurobarometer (Anm. 33).

57 Vgl. B. Santel (Anm. 11), S. 70.

die jedoch, da sie eingebürgert worden seien, heute keinen Ausländerstatus mehr besäßen⁵⁸.

Auf ein politisch-administratives Know-how zur Integration von Immigranten können nahezu alle EU-Staaten zurückgreifen⁵⁹, es müßte lediglich koordiniert werden. Damit zu verbinden wäre eine EU-Staatsbürgerschaft mit aufeinander abgestimmten Kriterien für die Einbürgerung. Da Großbritannien und Frankreich bereits eine Abkehr vom Jus soli vollzogen und Elemente des Jus sanguinis in ihre Staatsbürgerschaftsgesetze aufgenommen haben, dürfte Deutschland durch modifizierte Hinwendung zum Territorialprinzip eine problemlose Angleichung vollziehen, zumal eine Grundgesetzänderung in diesem Fall nicht notwendig wäre⁶⁰.

Zwar lassen sich demographische Entwicklungen in der Regel nicht präzise vorausberechnen, weil generatives Verhalten oft unvorhersehbaren Schwankungen unterworfen ist, aber Bernhard Santel hat recht, wenn er für die Bundesrepublik Deutschland bei Beibehaltung der geltenden Staatsangehörigkeitsregelung eine Fehlentwicklung befürchtet: Unter den Bedingungen der natürlichen negativen Bevölkerungsentwicklung, verbunden mit einer Zuwanderung auf dem heutigen Niveau, sei für das Jahr 2030 mit einem Ausländeranteil von über vierzig Prozent zu rechnen⁶¹.

In Europa scheint inzwischen das Egalitätsprinzip für Immigranten nahezu ausgehebelt zu sein. So sind beispielsweise in einigen EU-Staaten die eingebürgerten Einwanderer juristisch sogar im Vergleich zu den in Deutschland geborenen Nachfolgenerationen der Arbeitsmigranten besser gestellt. In Deutschland sind Ausländer „immer Ausländer, und auch ihre Kinder (werden) niemals zu Deutschen“⁶². Eine daraus resultierende Verschärfung von Gruppenkonflikten wird in einigen deut-

schen Ballungszentren sichtbar⁶³. Alle erhobenen Bedenken gegen eine Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes (Zulassung von Doppelstaatsangehörigkeiten) sind jedoch Scheinargumente, weil Deutschen dieses Recht nach Artikel 16, Absatz 1 Grundgesetz zusteht⁶⁴.

VI. Fazit

Die gegenwärtigen restriktiven Bestimmungen, die innerhalb der EU zur Abwehr von Einwanderern eingeführt worden sind – zum Beispiel verschärfte Grenzkontrollen –, werden die Immigration nicht aufhalten. Politiker haben die Einwanderung entweder ignoriert oder sie – insbesondere in Wahlzeiten – für ihre politischen Ziele instrumentalisiert. Anstatt Einwanderung zu kanalisieren, die Immigranten in die jeweiligen Bildungs- und Ausbildungssysteme sowie in die Arbeitsmärkte sinnvoll einzugliedern, werden sie dazu „verurteilt“ – so zum Beispiel Asylsuchende in Deutschland, den Niederlanden u. a. Staaten –, auf Kosten der betreffenden Gastländer zu leben; es wird ihnen so verwehrt, ihr Leben und ihren Tagesrhythmus durch eine Berufstätigkeit zu strukturieren⁶⁵. Die negativen Folgen sind bekannt. Ebenso verhängnisvoll ist die Verweigerung politischer Partizipation.

Die Anziehungskraft, die von Demokratie, Freiheit und Wohlstand ausgeht, wird bestehenbleiben. Immigration erfordert eine angemessene politische Reaktion, vor allem Integration, die mit der Idee des „Multikulturalismus“ nur für eine Übergangszeit geleistet werden kann. Kultur ist nichts Starres, sie verändert sich. Das gilt sowohl für die Kultur der Immigranten als auch für die sie umgebende Kultur der Aufnahmegesellschaften. Europa wird sich entscheiden müssen, ob es Immigration zulassen oder verhindern will.

58 Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.) (Anm. 26).

59 Die Vertreibung aus dem Osten führte dazu, daß 1960 23,9 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung Zuwanderer waren. Vgl. B. Santel (Anm. 11).

60 Artikel 16,1 und Artikel 116 Grundgesetz verweisen auf das Staatsangehörigkeitsgesetz.

61 Vgl. B. Santel (Anm. 11), S. 65.

62 Ebd.

63 Vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 23. März 1995, S. 13.

64 Deutschstämmige Zuwanderer konnten z. B. die Staatsangehörigkeit ihrer Herkunftsländer – neben der deutschen – beibehalten.

65 Vgl. H. Enzinger (Anm. 43), S. 216.

Staatliche und gesellschaftliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa

I. Das Ausgangsproblem: Soziale Ungleichheiten und Diskriminierungen von „Ausländern“

Die westeuropäischen Länder haben sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der Zuwanderung und dauerhaften Niederlassung von Arbeitsmigranten, Migranten aus ehemaligen Kolonien, Flüchtlingen und deren Familienangehörigen faktisch zu multikulturellen Einwanderungsgesellschaften entwickelt¹. Die Lebenssituation der zugewanderten Bevölkerungsgruppen ist in der Regel durch erhebliche soziale Ungleichheiten gekennzeichnet². Diese lassen sich nicht allein auf subjektive „Defizite“ der Immigranten zurückführen. Sie ergeben sich auch nicht ausschließlich als automatische Folge technologischer Veränderungen und wirtschaftlicher Rezessionen, von denen die „Gastarbeiter“ in besonderer Weise betroffen sind. Eine nicht unbedeutende Rolle spielen auch Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen in Form von Diskriminierungen. Diese sind nicht identisch mit Unterscheidungen oder Auswahlentscheidungen jeglicher Art; vielmehr handelt es sich hierbei um Ungleichbehandlungen, die Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung bzw. Bevorzugung zum Ziel oder zur Folge haben³. Je nach Art und Intensität kann Diskriminierung beabsichtigt

oder unbeabsichtigt, offenkundig oder versteckt und unmittelbar oder mittelbar sein⁴. Ermöglicht wird sie grundsätzlich durch ein Machtungleichgewicht zwischen Urheber und Objekt⁵. Dabei kann es sich um eine staatliche oder um eine gesellschaftliche Machtposition handeln. Von daher ist zu unterscheiden zwischen einer *institutionellen* bzw. *staatlichen* Diskriminierung, die vom Gesetz oder von staatlichen Einrichtungen ihren Ausgangspunkt nimmt, und einer *gesellschaftlichen* Diskriminierung, die von einzelnen Personen oder sozialen Gruppen getragen wird.

Vor diesem Hintergrund wird in Westeuropa seit einigen Jahren unter wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten über die Frage diskutiert, wie die vielfältigen Diskriminierungen, die die Lebenssituation von Migranten prägen, präventiv verhindert oder wirksam abgebaut werden können⁶. Schlüssige Antworten auf diese

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Michael Wollenschläger, Rechtsfragen eines Konzeptes gegen Ausländerdiskriminierung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 14 (1994) 1, S. 10.

6 Vgl. dazu u. a. Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, Was tun gegen Diskriminierungen? Alltägliche Diskriminierungen und internationaler Schutz, Berlin 1994; Klaus Barwig u. a. (Hrsg.), Vom Ausländer zum Bürger. Problemanzeigen im Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht. Festschrift für Fritz Franz und Gert Müller, Baden-Baden 1994, insbesondere S. 293 ff.; Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993, Bonn 1994, S. 67 ff.; Evangelische Akademie Mülheim/Ruhr (Hrsg.), Politische und rechtliche Schritte gegen die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten, Mülheim/Ruhr 1994; Ian Forbes/Geoffrey Mead, Measure for Measure. A comparative Analysis of Measures to Combat Racial Discrimination in the Member Countries of the European Community, Southampton 1992; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?, Bonn 1994; Informationsdienst zur Ausländerarbeit, (1994) 1 (Schwerpunktthema: Rassismus – antirassistische Programme); Zig Layton-Henry/Czarina Wilpert, Discrimination, racism and citizenship: inclusion and exclusion in Britain and Germany, London 1994; Ute Mager, Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 12 (1992) 4, S. 170–174; H. Rittstiegl/G. C. Rowe (Anm. 3); Senatsverwaltung für Soziales – Ausländerbeauftragte – Berlin (Hrsg.), Schutzgesetze gegen ethnische Diskriminierung – Dokumentation –, Berlin 1993; Klaus Sieveking, Zur Frage eines Antidiskriminierungsgesetzes gegen ethnische Diskriminierung – Thesen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 40 (1994) 4, S. 259–266; M. Wollenschläger (Anm. 5).

1 Der Begriff „Ausländer“, mit dem in der Bundesrepublik – im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern – die ehemaligen „Gastarbeiter“ und ihre Familienangehörigen bezeichnet werden, betont das Fehlen der inländischen Staatsangehörigkeit und damit die Nichtzugehörigkeit zur „deutschen“ Gesellschaft. Dieser Begriff wird im folgenden mit Anführungszeichen gebraucht, da davon ausgegangen wird, daß es sich bei der Mehrheit dieser Personengruppe inzwischen um „Einwanderer“ bzw. „Einwanderungsminderheiten“ und damit um „Inländer“ mit (überwiegend) nicht-deutscher Staatsangehörigkeit handelt. Vgl. Friedrich Heckmann, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation, Stuttgart 1992.

2 Von besonderer Bedeutung sind die Benachteiligungen der Immigranten im Beschäftigungssystem, im Wohnbereich, bei der schulischen und beruflichen Bildung und im Kultur- und Medienbereich. Vgl. Jürgen Fijalkowski, Gastarbeiter als industrielle Reservearmee?, in: Archiv für Sozialgeschichte, 24 (1984), S. 399–456.

3 Vgl. Helmut Rittstiegl/Gerard C. Rowe, Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Inhalt und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik, Baden-Baden 1992, S. 60 ff.

Frage sind nicht leicht zu finden, da diese Phänomene komplexen Charakter haben. Ein erfolgreiches Vorgehen ist daher weder von einem einzelnen „Patentrezept“ (z. B. in Form des Strafrechts) noch von einem „schwärmerischen Antirassismus“⁷ zu erwarten. Aussichtsreicher erscheint eine kombinierte Strategie, die verschiedene Maßnahmen umfaßt, auf mehrere gesellschaftliche Bereiche bezogen ist und von sozialen Akteuren sowohl „von oben“ wie auch „von unten“ getragen wird⁸.

In den folgenden Überlegungen wird dieser Fragestellung und Ausgangsthese nachgegangen. Zunächst werden grundlegende rechtliche Normen und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte erläutert, die für die Durchführung von besonderen Antidiskriminierungsmaßnahmen sprechen. Dann wird aufgezeigt, wie die auf diese Problematik bezogenen Politiken durch den jeweiligen historischen und sozialen Kontext geprägt werden. Im Anschluß daran werden verschiedene, in westeuropäischen Ländern realisierte oder geplante Antidiskriminierungsmaßnahmen auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene erläutert, wobei auch auf damit verbundene Probleme und Kontroversen hingewiesen wird⁹.

II. Begründungen und Zielsetzungen von Antidiskriminierungsmaßnahmen

Relevant für Maßnahmen, die auf den Abbau von sozialen Ungleichheiten und Diskriminierungen gerichtet sind, sind sowohl rechtliche Normen als auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen. Zu den *rechtlichen Normen*, die als verpflichtende Leitbil-

7 Wilhelm Heitmeyer, Die Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit gehen an den Ursachen vorbei, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), *Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft*, Opladen 1993, S. 151–162, hier S. 160.

8 Vgl. Roger Zegers de Beijl, Wenn auch gleich vor dem Gesetz... Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens, in: *Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin* (Anm. 6), S. 64–114.

9 Inhaltlich orientieren sich die Ausführungen an den folgenden Veröffentlichungen des Verfassers: Axel Schulte, *Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten*, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Opladen 1994, S. 123–161; ders., *Staatliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Zuwanderern als „policy“*. Zu Elementen, Logiken und Problemen eines Politikfeldes, in: Detlef Thofern/Sonja Gabbani/Wilhelm Vosse (Hrsg.), *Rationalität im Diskurs. Festschrift für Rudolf Wolfgang Müller*, Marburg 1994, S. 209–242; ders., *Staatliche Maßnahmen gegen Diskriminierung – Für ein multikulturelles und vereintes Europa*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Reihe Eurokolleg*, Nr. 29, Bonn 1994.

der vor allem für staatliche Antidiskriminierungspolitikern besondere Bedeutung haben, sind insbesondere die folgenden zu zählen¹⁰:

1. *Menschenwürde, Menschenrechte und Rechtsstaatsprinzip*: Nach dem Grundsatz der Menschenwürde hat jeder Mensch eine angeborene und unverlierbare Würde; diese Eigenschaft macht seine Persönlichkeit aus und kommt in der Fähigkeit zur Selbstbestimmung und Selbstgestaltung in der Koexistenz mit anderen Menschen zum Ausdruck. Diese Würde darf weder von staatlicher noch von nichtstaatlicher Seite angetastet werden. Für staatliche Gewalten enthält das Prinzip der Menschenwürde eine zweifache Verpflichtung: erstens die Verpflichtung zur Unterlassung jeder Beeinträchtigung der Würde, und zweitens das Gebot eines positiven Handelns in den Fällen, in denen die menschliche Würde durch nichtstaatliche Akteure beeinträchtigt oder bedroht wird. Mit der rechtlichen Verankerung dieses Leitbildes gehen ein Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten und eine Bindung der staatlichen Gewalten an diese Rechte einher. Diese Unterwerfung der gesamten Staatsgewalt unter das (demokratisch zustandgekommene) Recht stellt den Kern des Rechtsstaatsprinzips dar.

2. *Gleichheitsgrundsatz, Diskriminierungsverbot und Sozialstaatsprinzip*¹¹: Der Gleichheitsgrundsatz bedeutet in allgemeiner Form, daß vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus erfordert er in bestimmten Bereichen eine formale (egalitäre) Gleichstellung. Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot werden auf verschiedenen rechtlichen Ebenen, insbesondere im Völkerrecht, im Europarecht und im Verfassungsrecht, formuliert; damit sind für staatliche Institutionen jeweils bestimmte Verpflichtungen verbunden, gegen Formen der Diskriminierung allgemein und die von Wanderarbeitern bzw. Immigranten im besonderen vorzugehen, diese in bestimmten Bereichen gleichzustellen oder ihnen gewisse Mindestrechte zu gewähren¹². Das Sozialstaatsprinzip enthält schließlich für staatliches

10 Vgl. die Kommentierung insbesondere der Art. 1, 3 und 20 Grundgesetz z. B. bei Karl-Heinz Seifert/Dieter Hömig (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar*, Baden-Baden 1988³.

11 Vgl. I. Forbes/G. Mead (Anm. 6); H. Rittstieg/G. C. Rowe (Anm. 3); U. Mager (Anm. 6); M. Wollenschläger (Anm. 5).

12 Auf der völkerrechtlichen Ebene gibt es eine Vielzahl internationaler Abkommen und Verträge, die Diskriminierungsverbote enthalten und die Vertragsstaaten zur Durchführung von Antidiskriminierungspolitikern verpflichten. Besondere Bedeutung hat dabei die Rassendiskriminierungskonvention vom 7. März 1966.

Handeln die allgemeine Verpflichtung, die gesellschaftliche Entwicklung nicht dem freien Spiel der (Markt-)Kräfte zu überlassen, sondern die Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen und für eine gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu sorgen.

3. *Demokratie und Demokratisierung*¹³: Die demokratische Staatsreform basiert auf dem Grundsatz der Volkssouveränität, wonach sich alle Staatsgewalt vom Willen des „Volkes“ herleitet. Dieses umfaßt grundsätzlich die Gesamtheit der in einem bestimmten Territorium dauerhaft ansässigen, rechtlich mündigen Bürger; diese sollen auf der Basis von rechtlicher Gleichheit und politischer Freiheit ihre Interessen und ihren politischen Willen artikulieren und organisieren können. Dynamisch verstanden, enthält das demokratische Prinzip auch die Vorstellung, eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Rechte und den dauerhaft einer staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen und die Möglichkeiten einer freien und gleichen Entfaltung für Individuen und Gruppen in politischer, sozialer und kultureller Hinsicht zu erweitern. Unter diesem Gesichtspunkt stellen Antidiskriminierungsmaßnahmen einen Beitrag zur politischen und gesellschaftlichen Demokratisierung dar.

Zu den *gesellschaftspolitischen* Gesichtspunkten, die für Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Zuwanderern relevant sind, gehören insbesondere die folgenden:

1. *Nutzung menschlicher Ressourcen*¹⁴: Unter eher funktionalen Gesichtspunkten stellen die Zuwanderer Ressourcen dar, die in der Regel einen positiven Beitrag für die ökonomische, demographische, soziale und kulturelle Entwicklung der Aufnahmegesellschaften leisten (können). Werden die bestehenden sozialen Ungleichheiten und Diskriminierungen nicht vermindert, so wird dieses „Humankapital“ nur unzureichend genutzt. Damit werden die Probleme verschärft, die in den westlichen Ländern aufgrund des Geburtenrückgangs und der „Überalterung“ bereits bestehen.

2. *Integration*¹⁵: Da die meisten westeuropäischen Länder faktisch zu Einwanderungsländern geworden sind, ist eine Eingliederung der Immigranten

13 Vgl. u.a. Kurt L. Shell, Demokratie, in: Axel Görlitz (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bd. 1, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 57–62; Norberto Bobbio, Die Zukunft der Demokratie, in: ders., Die Zukunft der Demokratie, Berlin 1988, S. 7–34.

14 Vgl. Europäische Gemeinschaften – Kommission, Wanderungspolitik und soziale Eingliederung der Zuwanderer in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1990 (SEK [90] 183 endg.), S. 14 ff.

15 Vgl. ebd.

unabdingbar. Von der Grundbedeutung her zielt „Integration“ auf die Anerkennung der Zugehörigkeit der Zuwanderer zu den Aufnahmegesellschaften und auf eine Entwicklung, die der sozialen Marginalisierung dieser Bevölkerungsgruppe entgegenwirkt. Wenn entsprechende Maßnahmen nicht oder nur in unzureichender Weise durchgeführt werden, besteht die Gefahr, daß die Zuwanderer dauerhaft in dieser Situation verbleiben, sich die sozialen Konflikte zwischen Einheimischen und Zuwanderern verschärfen und die gesamtgesellschaftliche Integration gefährdet wird.

3. *Zivilisation*¹⁶: „Zivilisation“ kann als ein historischer Prozeß verstanden werden, in dessen Verlauf die Individuen sich zunehmend von Fremdwängen lösen und lernen, ihre Triebe und Affekte selbst zu regulieren, Gewalttätigkeit und Gewaltbereitschaft abzubauen, die Sitten und Umgangsformen zu verfeinern und Mitgefühl mit anderen Menschen in relativer Unabhängigkeit von deren Gruppenzugehörigkeit zu empfinden. Unter diesem Gesichtspunkt stellen Formen und Mechanismen der Diskriminierung Elemente der „Entzivilisierung“, dagegen gerichtete Maßnahmen demgegenüber Schritte zum historischen Zivilisationsprozeß dar.

III. Unterschiedliche Ausprägungen von Antidiskriminierungspolitiken

Ob und in welcher Weise in einzelnen Ländern Antidiskriminierungspolitiken durchgeführt werden, wird maßgeblich von den jeweils vorhandenen *historischen* und *sozialen Bedingungen* beeinflusst. Von Bedeutung sind die historische Entwicklung, die soziale Struktur, das Rechtssystem, die politische Kultur sowie die gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnisse in den verschiedenen Ländern. In diesem Zusammenhang spielen auch die jeweiligen Merkmale der Zuwanderergruppen (Zahl, Herkunft, ethnische Zugehörigkeit usw.) und die migrations- und ausländerpolitischen Zielsetzungen eine Rolle.

Während in einigen westeuropäischen Ländern Antidiskriminierungspolitiken nur unzureichend entwickelt sind (z. B. in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland und in Italien), werden entsprechende Maßnahmen in anderen (vor allem in Großbritannien, den Niederlanden und in Frankreich) in systematischerer Form durchgeführt. In

16 Vgl. Norbert Elias, Zivilisation, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, Opladen 1992³, S. 382–387.

diesen Ländern folgen die Antidiskriminierungs-
politiken allerdings *unterschiedlichen politischen
Logiken*. Von Bedeutung ist vor allem der Unter-
schied zwischen der multikulturellen Minderhei-
tenpolitik (Vereinigtes Königreich, Niederlande)
und der Politik der Gleichstellung von Individuen
(Frankreich). Zentrales Kriterium für diese Diffe-
renz ist die divergierende Interpretation des Ver-
hältnisses von „Individuum“, „Ethnizität“ und
„Demokratie“¹⁷.

In der *multikulturellen Minderheitenpolitik* wird
die Zugehörigkeit von Individuen zu unterschied-
lichen ethnischen Gruppen betont, diese werden
als jeweils besondere ethnische Minderheiten bzw.
„Rassen“ anerkannt und ihre Entfaltung sowohl
rechtlich ermöglicht als auch politisch gefördert.
Diese positive Bewertung kultureller und ethni-
scher Vielfalt ist geprägt von traditionellen Rück-
sichtnahmen auf religiöse und sprachliche Minder-
heiten und durch die Orientierung an Ideen der
Dezentralisierung, des gesellschaftlichen Pluralis-
mus und der kommunalen Selbstverwaltung. Ent-
wicklung und Durchführung von gesetzlichen
Antidiskriminierungsmaßnahmen sind (vor allem
in Großbritannien) auch beeinflusst durch die Bür-
gerrechtsbewegung und -gesetzgebung in den USA
und durch die Gesetzgebung gegen die Diskrimi-
nierung von Frauen. Antidiskriminierungsmaß-
nahmen gehen so einher mit einer Politik der
Minderheitenvertretung und -emanzipation und
positiven Maßnahmen für diese Gruppen.

Die *Politik der individuellen Gleichstellung*, die in
Frankreich vorherrschend ist, geht demgegenüber
von „Menschen“ – unabhängig von ihrer Herkunft,
ihrer Zugehörigkeit zu Gruppen oder ihren Über-
zeugungen – aus und praktiziert entsprechende
Antidiskriminierungsmaßnahmen im Hinblick auf
die Gleichstellung von Individuen – ohne die Min-
derheiten institutionell anzuerkennen oder deren
Entfaltung zu fördern. Geprägt ist dieser Ansatz
durch Orientierungen an Prinzipien der Aufklä-
rung, des Zentralstaates und der Einheit der
„Nation“ als Gesamtheit der „Bürger“.

Beide Politiktypen sind mit *Problemen* verbunden.
So tendiert die multikulturelle Minderheitenpolitik

17 Vgl. u. a. Jacqueline Costa-Lascoux, Gesetze gegen Ras-
sismus, in: Uli Bielefeld (Hrsg.), *Das Eigene und das
Fremde. Neuer Rassismus in der Alten Welt?*, Hamburg
1991, S. 283–310; Umberto Melotti, *Immigrazione e culture
politiche in Europa*, in: *Studi Emigrazione/Etudes Migrations*
107, 29 (1992) 4, S. 448–464; Dieter Oberndörfer/Uwe
Berndt, *Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Ge-
staltungsaufgaben*, Gütersloh 1992, S. 27ff.; Werner Schif-
fauer, *Die civil society und der Fremde – Grenzmarkierun-
gen in vier politischen Kulturen*, in: Friedrich Balke u. a.
(Hrsg.), *Schwierige Fremdheit. Über Integration und Aus-
grenzung in Einwanderungsländern*, Frankfurt am Main
1993, S. 185–199.

dazu, Konzepte wie „Gemeinschaft“, „ethnische
Minderheit“ und „Rasse“ allzu selbstverständlich
zu verwenden und institutionell zu verankern,
soziale Prozesse und Probleme zu „ethnisieren“,
die Unterordnung von Individuen unter Gruppen-
zugehörigkeiten zu erzwingen und durch die Her-
vorhebung von ethnischen oder kulturellen Be-
sonderheiten Tendenzen der Segregation, der
Segmentierung und der Stigmatisierung zu för-
dern. Demgegenüber tendiert die individuelle
Gleichstellungspolitik zu einer Unsichtbar-
machung real bestehender ethnischer Zusammen-
hänge, zur Durchsetzung einer assimilatorischen
Eingliederung und zur Unterlassung positiver För-
derungsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen¹⁸.

IV. Rechtliche Maßnahmen zum Abbau institutioneller Diskriminierung

Die von *staatlicher* Seite ausgehende Diskriminie-
rung¹⁹ ist nicht (von vornherein) gleichbedeutend
mit der Unterscheidung zwischen Staatsangehöri-
gen und Ausländern. Diese wird in der Regel als
zulässig erachtet, sofern sie nicht willkürlichen
Charakter hat, sondern sachlich begründet wird.
So gehört die Staatsangehörigkeit nicht zu den
Merkmalen, die unter das völker- oder verfas-
sungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot
fallen, und im allgemeinen wird zwischen Men-
schen- und Bürgerrechten unterschieden. Auf-
grund der erfolgten Einwanderungs- und Nieder-

18 Beide Politiktypen stehen auch in Zusammenhang mit
der Kolonialgeschichte und -politik des jeweiligen Landes
und gehen mit Tendenzen der Absicherung der Hegemonie
der Aufnahmegesellschaften über die Zuwanderer einher.
Unter diesem Gesichtspunkt hat U. Melotti (Anm. 17) den
französischen Typ der Integrationspolitik als „ethnozentris-
tische Assimilation“, die britische Ausprägung als „ungleichen
Pluralismus“ bezeichnet.

19 Die Überlegungen konzentrieren sich auf rechtlich nor-
mierte Ungleichbehandlungen. Die Diskriminierungen, die
„Ausländer“ durch Angehörige staatlicher Institutionen
(z. B. von Ausländer- und Polizeibehörden) erfahren, sind
einerseits eine Form institutioneller Benachteiligung, da
diese nicht von Privatpersonen, sondern von Personen mit
der öffentlichen Gewalt „im Rücken“ ausgehen. Anderer-
seits werden sie nicht von „den“ staatlichen Institutionen,
sondern von bestimmten Personen(gruppen) innerhalb die-
ser Institutionen vorgenommen, so daß sie unter diesem Ge-
sichtspunkt auch den von der Gesellschaft ausgehenden eth-
nischen Diskriminierungen zugerechnet werden können.
Diese Verhaltensweisen werden durch ausländerrechtliche
Generalklauseln begünstigt, verstoßen aber insbesondere
gegen menschenrechtliche Prinzipien, die für staatliches
Handeln unmittelbar bindend sind. Zum Problem der Diskri-
minierung von „Ausländern“ durch Polizeibeamte in der
Bundesrepublik vgl. Aktion Courage e. V. – SOS Rassismus,
Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer. Do-
kumentation, Bonn, Stand: Dezember 1994.

lassungsprozesse wird diese herkömmliche Unterscheidung jedoch fragwürdig. Aus den Grundrechten läßt sich nämlich als Folge dauernden Aufenthalts die Notwendigkeit zunehmender Statusangleichung von Staatsfremden und Staatsangehörigen ableiten²⁰. Erfolgt eine solche Statusangleichung nicht, bleibt auf der Seite der staatlichen Institutionen die auf „Ausländer“ bezogene besondere staatliche Dispositionsgewalt auch gegenüber den „Inländern mit fremder Staatsangehörigkeit“ bestehen, was für diese wiederum erhebliche Benachteiligungen und Verunsicherungen in zentralen Lebensbereichen zur Folge hat oder haben kann. Diese Tendenzen sind insbesondere für die staatliche Ausländerpolitik in der Bundesrepublik charakteristisch²¹.

Zum *Abbau dieser staatlichen Diskriminierung* von „Inländern mit fremder Staatsangehörigkeit“ ist eine Reihe von rechtlichen Maßnahmen notwendig und geeignet. Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei eine grundsätzliche Anerkennung der Zugehörigkeit der zugewanderten Bevölkerungsgruppen zu den Gesellschaften der einzelnen Aufnahmeländer sowie die zunehmende rechtliche Gleichstellung mit den Inländern entsprechend der Verlängerung der Aufenthaltsdauer. Zur Realisierung dieser „rechtlichen Emanzipation der Einwanderer in Westeuropa“ (Groenendijk) können beitragen

- die Einbeziehung der Staatsangehörigkeit in die Merkmale, die dem Diskriminierungsverbot unterworfen sind;
- Änderungen innerhalb des geltenden Ausländerrechts, und zwar vor allem der Bestimmungen, die sich für die Lebenssituation der Immigranten als besonders problematisch erwiesen haben;

20 Vgl. Gunther Schwerdtfeger, Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? Gutachten A für den 53. Deutschen Juristentag, München 1980; vgl. dazu auch die Gegenposition von Helmut Quaritsch, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992, insbes. S. 724 ff.

21 Insofern wird hier zu Recht von einer diskriminierenden „Institutionalisierung von Unsicherheit“ gesprochen (U. Melloni [Anm. 17], S. 458 ff.). Legitimiert wird dieses Konzept durch das Prinzip, daß die Bundesrepublik „kein Einwanderungsland“ sei. So wird in der Ausländerpolitik der Bundesrepublik bei den dauerhaft Zugewanderten (weiterhin) vor allem auf das Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit abgestellt. Da die Möglichkeiten für deren Erwerb aber gleichzeitig sehr restriktiv sind bzw. gehandhabt werden, wird letztlich der Ausländerstatus der Immigranten politisch (re)produziert. Zur institutionellen Diskriminierung von Flüchtlingen und Asylbewerbern vgl. u. a. B. Blanke (Anm. 7); H. Heinelt (Anm. 9).

- ein Niederlassungsrecht, das den Aufenthalt der Zuwanderer ohne Aufgabe der Herkunftsnationalität absichert und ihnen einen freien und gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt wie auch (weitgehend) gleiche soziale und politische Rechte einräumt;
- die Verleihung von Bürgerrechten auf lokaler Ebene, z. B. in Form des (kommunalen) Wahlrechts an Zuwanderer;
- eine konsequente Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes. Erreicht werden kann dies durch Reduzierung der gesetzlich geforderten Voraussetzungen, die Einführung von Rechtsansprüchen für die Betroffenen, die Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit und des Erwerbs der Staatsangehörigkeit aufgrund der Geburt im Inland und durch Ermöglichung eines kollektiven einmaligen Erwerbs der Staatsbürgerschaft für diejenigen, die sich im Aufnahmeland niedergelassen haben;
- eine Verringerung der überkommenen und verfassungsrechtlich verankerten Unterscheidung zwischen Menschen- und Bürgerrechten, sowie
- eine Verankerung von Rechten, die es den Angehörigen von Minderheitengruppen ermöglichen, ihre kulturelle Identität aufrechtzuerhalten oder weiterzuentwickeln.

Eine Überprüfung all derjenigen rechtlichen Normen, in denen Ungleichbehandlungen von „Ausländern“ festgeschrieben sind, ist auch außerhalb des Staatsangehörigkeits- und Ausländerrechts erforderlich. Sofern diese nicht (mehr) sachlich begründet sind, müssen die entsprechenden Bestimmungen (z. B. im Bereich des Arbeitserlaubnis- und Sozialrechts und bei der Ausbildungsförderung) in Richtung einer Gleichstellung geändert werden²².

Auch auf der Ebene der *Europäischen Union* stellt sich das Problem der institutionellen Diskriminierung. Erstens weist das im EU-Recht verankerte Diskriminierungsverbot bis heute auch für EU-Angehörige bestimmte Defizite auf, die nicht zuletzt aus der Übereinstimmung der EU-Freizügigkeitspolitik mit der Gastarbeiterpolitik resul-

22 Im Unterschied zur Bundesrepublik ist eine derartige kritische Bestandsaufnahme in den Niederlanden im Rahmen der Minderheitenpolitik bereits erfolgt. Vgl. Rinus Penninx, Die niederländische Gesellschaft und ihre Einwanderer. Einwanderungs- und Minderheitenpolitik, öffentlicher Diskurs und Multikulturelles in den Niederlanden, in: Mechtild M. Jansen/Sigrid Baringhorst (Hrsg.), Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration, Baden-Baden 1994, S. 105–124, hier S. 114.

tieren²³. Das Problem der institutionellen Diskriminierung auf Gemeinschaftsebene stellt sich zweitens im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die sich dauerhaft in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassen und sich damit sozial zu „EU-Inländern“ entwickelt haben, aufgrund ihrer fehlenden Zugehörigkeit zu einem EU-Mitgliedstaat aber weiterhin als „Drittstaatler“ gelten. Zum Abbau der institutionellen Diskriminierung auf der Ebene der Europäischen Union können beitragen

- eine Berücksichtigung des Merkmals der „Rasse“ bzw. der „ethnischen oder kulturellen Herkunft“ bei den Merkmalen, die dem Diskriminierungsverbot auf der EU-Ebene unterworfen sind;
- eine Verminderung der rechtlichen Differenz zwischen Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten und den Drittstaatsangehörigen, die sich dauerhaft in einem der EU-Mitgliedstaaten niedergelassen haben, durch die Schaffung eines Niederlassungsstatus und durch Gewährung von politischen Rechten für diese Personengruppe;
- die Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten, da die Staatsangehörigkeit eines dieser Staaten die Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte darstellt, und
- die Weiterentwicklung der bestehenden Ansätze einer Unionsbürgerschaft, wobei dies auch von einer Demokratisierung der Institutionen der Europäischen Union begleitet sein muß.

Die aufgeführten rechtlichen Maßnahmen sind unabdingbar für die Verminderung institutioneller Diskriminierung von Immigranten; sie haben darüber hinaus auch eine symbolische Bedeutung, da sie anzeigen, wie der Umgang mit „Ausländern“ im nichtstaatlichen Bereich erfolgen soll. Die vielfältigen gesellschaftlichen Diskriminierungen werden damit aber nicht unmittelbar erfaßt, so daß zu deren Abbau weitere Maßnahmen und Aktivitäten erforderlich sind.

V. Rechtliche Maßnahmen zum Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung

Das Spektrum *gesellschaftlicher* oder *ethnischer* Diskriminierungen ist breit. Von besonderem Gewicht sind zum einen die Benachteiligungen, die

²³ Vgl. H. Rittstieg/G. C. Rowe (Anm. 3), S. 17f.; I. Forbes/G. Mead (Anm. 6), S. 10ff.

von Personen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen; Benachteiligungen erfolgen hier vor allem im Zusammenhang mit dem öffentlichen Angebot bzw. Verkauf von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten²⁴. Zum anderen sind in dieser Hinsicht die offenen und aggressiven Diskriminierungen durch rechtsextremistisch, ausländerfeindlich und rassistisch motivierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge von Relevanz²⁵.

Rechtliche Maßnahmen zum *Abbau von gesellschaftlicher Diskriminierung* zielen darauf ab, diesen Phänomenen durch verbindliche und mit Sanktionen verbundene Gebote und Verbote vorzubeugen und in tatsächlichen Fällen die Opfer und ihre Rechte zu schützen und/oder die jeweiligen Täter zu bestrafen. Hierbei sind verschiedene Gesichtspunkte und Probleme zu berücksichtigen:

Da staatliche Interventionen zum Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung in gesellschaftliche Bereiche eingreifen, in denen Privatpersonen im Rahmen der Grundrechte über weite Spielräume der freien Entfaltung verfügen, müssen sie dem verfassungsmäßigen Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Erforderlich und möglich erscheinen derartige Eingriffe insbesondere in den gesellschaftlichen Bereichen bzw. bei den Rechtsgeschäften, die öffentlichen Charakter haben, mit einer gesellschaftlichen Machtentfaltung des jeweiligen Anbieters einhergehen und relevante Leistungen für die Betroffenen beinhalten²⁶. Dies

²⁴ So erfahren in der Bundesrepublik lebende Ausländer alltägliche Diskriminierungen „als Kunden von Banken oder Versicherungen, als Arbeitnehmer in Betrieben, Wohnungssuchende bei Maklern und Vermietern oder als Antragsteller bei Behörden“ (Erika Martens, Die alltägliche Schikane, in: Die Zeit, Nr. 35 vom 26. August 1994, S. 17). Vgl. auch Uwe Pollmann, Jeder wird geduzt, in: Die Zeit, Nr. 14 vom 31. März 1995, S. 21.

²⁵ Diese Phänomene haben in den letzten Jahren in den westeuropäischen Ländern an Zahl und Intensität erheblich zugenommen. Sie sind gegen Immigranten und Flüchtlinge, aber auch gegen Angehörige und Einrichtungen anderer Minderheitengruppen wie Sinti und Roma, Juden, Obdachlose, Behinderte, Homosexuelle und politisch Andersdenkende gerichtet.

²⁶ In dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Beseitigung der Rassendiskriminierung, der 1993 von der „Starting-Line-Gruppe“ (einer Gruppe, in der Experten aus mehreren europäischen Ländern unter der Federführung der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa in Brüssel zusammenarbeiten) veröffentlicht wurde, werden hierzu im einzelnen folgende Bereiche gezählt: Ausübung einer Berufstätigkeit, Zugang zu Beschäftigungen oder Arbeitsplätzen, Entlassungen und andere Arbeitsbedingungen; soziale Sicherheit; Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen; Schulbildung; Berufsberatung und Berufsbildung; Wohnungswesen; Versorgung mit Gütern, Einrichtungen und Dienstleistungen; Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und öffentlichen Leben.

kann mit Hilfe eines besonderen Antidiskriminierungsgesetzes oder durch Normen erfolgen, die in unterschiedlichen Rechtsbereichen verankert werden. Hierzu gehören insbesondere das Zivilrecht, das Arbeitsrecht und das Strafrecht. Insbesondere über die Eignung strafrechtlicher Normen zur Bekämpfung von Diskriminierung wird kontrovers diskutiert²⁷.

Auf der einen Seite werden Forderungen nach einer Verschärfung von strafrechtlichen Normen, insbesondere in Fällen von rassistisch motivierter Propaganda und Gewalt, erhoben; andererseits wird darauf verwiesen, daß das Strafrecht nur das letzte Mittel des Schutzes von Rechtsgütern sei, zu problematischen Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit führe, sehr hohe Anforderungen an das Beweisverfahren stelle, in erster Linie auf den Schutz öffentlicher Rechtsgüter und nicht der Rechte der Opfer ziele und kein geeignetes Instrument der Kontrolle politischer Gesinnungen darstelle. Zudem sei fraglich, ob das Strafrecht im Sinne der Zielsetzungen wirksam sei oder nicht auch mit unerwünschten Folgen einhergehe, indem z. B. potentielle Märtyrer geschaffen und soziale Konflikte verschärft würden.

Weiterhin ist von Bedeutung, daß in Fällen von Diskriminierung den davon Betroffenen ein wirkamer Rechtsschutz gewährleistet werden muß, einschließlich eines Anspruches auf Entschädigung oder Genugtuung. Zu diesem Zweck kann auch Institutionen und Organisationen ein Recht auf Klage und die Befugnis eingeräumt werden, Ermittlungen durchzuführen. Zu berücksichtigen ist auch, daß bei Klageverfahren in Fällen von Diskriminierung einerseits die generellen rechtsstaatlichen Verfahrens- und Beweisvorschriften eingehalten werden müssen, andererseits konkrete Beweise vor allem in Fällen versteckter und indirekter Diskriminierung nur sehr schwierig zu erbringen sind²⁸.

In dieser Hinsicht gibt es in den westeuropäischen Ländern Ansätze, Erfahrungen und Problemlösungsstrategien, die zum Teil übereinstimmen, zum anderen aber auch voneinander ab-

27 Vgl. Internationale Liga für Menschenrechte, Bausteine für ein Antidiskriminierungsgesetz, Berlin o. J., S. 8 ff.

28 Hier stellt sich die Frage, ob in erster Linie die diskriminierte Person die Beweispflicht haben soll oder auch dem (real oder vermeintlich) Diskriminierenden bestimmte Pflichten auferlegt werden sollen. Zudem ist zu fragen, ob als Beweismaterial auch statistische Daten sowie Testmethoden (z. B. zur Überprüfung des Zugangs zu Diskotheken) zugelassen werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß Lösungen in konkreten Diskriminierungsfällen nicht ausschließlich auf gerichtlichem Wege, sondern auch durch Vermittlung oder Schlichtung erzielt werden können.

weichen²⁹. Zum Beispiel hat das *Vereinigte Königreich* zum *Abbau ethnischer Diskriminierung* eine umfassende Gesetzgebung entwickelt³⁰. Kernstück ist der *Race-Relations-Act* von 1976. Dieses Gesetz erklärt (direkte und indirekte) rassistische Diskriminierung als ungesetzlich im Beschäftigungsbereich, bei der Vermietung und dem Verkauf von Wohnungen und Häusern sowie bei Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Öffentlichkeit oder einen Teil der Öffentlichkeit vorgesehen sind (z. B. Schule, Unterhaltung, Erholung, wirtschaftliche Aktivitäten und Bankgeschäfte).

Als Sanktionen sind entweder Schadensersatzleistungen oder Verpflichtungen des Beklagten vorgesehen, eine bestimmte Maßnahme in einer bestimmten Zeit durchzuführen, um die negativen Auswirkungen der Diskriminierung zu reduzieren oder zu beseitigen. Jede Person erhält das Recht, gegen Diskriminierung bei zivilen oder Arbeitsgerichten zu klagen, und einen Schutz vor benachteiligenden Folgen im Falle eines derartigen Vorgehens. Im Bereich des Erziehungswesens ist Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ nicht nur unzulässig; darüber hinaus sind die jeweiligen Institutionen verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß ihre Leistungen allen Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen. Weitere Antidiskriminierungsbestimmungen sind in dem (Strafrechts-)Gesetz über die öffentliche Ordnung enthalten; hier wird das Konzept des Rassenhasses und eine Liste der entsprechenden Vergehen (Worte, Verhalten, Schriften, Theater- und audiovisuelle Vorführungen, Rundfunk- und Fernsehsendungen) verankert.

In der *Bundesrepublik Deutschland* sind demgegenüber bisher nur ansatzweise Maßnahmen zum Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung eingeleitet worden. Das verfassungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG) hat im Bereich der Privatrechtsbeziehungen (nur) mittelbare Wirkung. Allerdings sind auch hier die grundsätzlichen Wertentscheidungen der Verfassung, zu denen insbesondere die Grundrechte gehören, zu berücksichtigen. Das Diskriminierungsverbot erfaßt im geltenden Recht vor allem die direkte, weniger die indirekte Diskriminierung. Im Strafrecht gibt es zwei Vorschriften, die sich spezifisch gegen den Rassismus richten und besonders schwere Ausprägungen von Diskriminierungen unter Strafe stellen. Hierunter fällt zum einen der Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Strafgesetzbuch), zum

29 Vgl. dazu die in den Anmerkungen 6 und 17 genannte Literatur.

30 Vgl. Sigrid Baringhorst, *Fremde in der Stadt. Multikulturelle Minderheitenpolitik, dargestellt am Beispiel der nordenglischen Stadt Bradford*, Baden-Baden 1991, S. 61 ff.; Nora Räthzel, *Großbritannien*, in: H. Heinelt (Anm. 9), S. 220–254, insbes. S. 243 ff.

anderen die Herstellung und Verbreitung von Schriften und Informationen, die zum Rassenhaß aufstacheln und Gewaltdarstellungen enthalten, verharmlosenden Charakter haben und die Menschenwürde verletzen (§ 131 Strafgesetzbuch)³¹. Zusätzlich zu diesen strafrechtlichen Vorschriften ist eine einfachgesetzliche Regelung des Diskriminierungsverbots im Bereich des Arbeitsrechts erfolgt (§ 75 Betriebsverfassungsgesetz und entsprechende Regelungen im Personalvertretungsgesetz).

Im Rahmen der Diskussion über eine Antidiskriminierungsgesetzgebung sind von Experten und gesellschaftlichen Gruppen verschiedene Defizite der bisherigen rechtlichen Maßnahmen zum Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung verdeutlicht und insbesondere die folgenden Reformvorschläge entwickelt worden³²:

- Das in Art. 3 Abs. 3 GG verankerte Verbot der Diskriminierung soll um das Kriterium der Staatsangehörigkeit ergänzt werden.
- Das völker- und verfassungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot soll durch einfachgesetzliche Normen („Antidiskriminierungsgesetz“) konkretisiert werden, die in klarer und unmittelbarer Weise Privatpersonen verpflichten und auch pädagogische Wirkung entfalten.
- Im zivilrechtlichen Bereich sollen Ansprüche auf Unterlassung, Schadensersatz und Genugtuung bei diskriminierenden Handlungen in den Bereichen Verkauf und gewerbliche Vermietung von Wohnungen, Ausbildung und Beruf sowie Warenverkauf und öffentliche Dienstleistungen aller Art (Ladengeschäfte, Gastwirtschaften, Diskotheken, Hotels, Banken, Versicherungen) gewährleistet werden.
- Die vorhandenen strafrechtlichen Normen sollen konsequenter als bisher bei der Verfolgung von ausländerfeindlichen und rassistischen Übergriffen, Gewaltakten und Propaganda von den Strafverfolgungsbehörden und der Rechtsprechung umgesetzt werden. Darüber hinaus wird eine Verschärfung strafrechtlicher Normen insbesondere bei rassistisch motivierten Gewalttaten und Propaganda gefordert.

31 Zusätzliche Möglichkeiten, gegen rassistisch motivierte Taten vorzugehen, ergeben sich zum einen aus allgemeinen strafrechtlichen Tatbeständen (z.B. Beleidigung und Körperverletzung), zum anderen auch aus Tatbeständen des politischen Strafrechts und dem Grundsatz der „streitbaren Demokratie“. Vgl. u.a. Rudolf Wassermann, Verbesserung des strafrechtlichen und strafprozessualen Instrumentariums bei Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus, in: Recht und Politik, 29 (1993) 4, S. 181-189.

32 Vgl. zu diesen Vorschlägen u.a. die in den Anmerkungen 3, 5, 6 und 27 genannte Literatur.

- Antirassistische Vereinigungen sollen die Möglichkeit erhalten, bei Prozessen als Nebenkläger aufzutreten.
- Diskriminierungsfälle sollen von amtlichen Stellen systematisch erfaßt, dokumentiert und veröffentlicht werden.

VI. Positive Maßnahmen: Förderung der Angehörigen von Minderheiten

Um über eine rechtliche Gleichbehandlung hinaus strukturelle soziale Benachteiligungen von zugewanderten Personen(gruppen) zu vermindern, sind sogenannte positive Maßnahmen erforderlich³³. Hierbei kann zwischen der „positiven Diskriminierung“ und der „positiven Aktion“ unterschieden werden³⁴. Der Ansatz der *positiven Diskriminierung* ist vor allem in den USA (als *affirmative action*) zur Verstärkung der Wirksamkeit der Bürgerrechtsgesetze entwickelt worden. Eine effektive Durchsetzung des Gleichheitsgrundsatzes erfordert danach nicht nur gleiche Zugangschancen für alle Bewerber, sondern eine Gleichheit des Resultats³⁵.

Das Konzept der *positiven Aktion* versucht, Chancengleichheit vor allem durch Mittel zu verwirklichen, die auf der Seite der Minderheiten die Voraussetzungen im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Aufstiegsmöglichkeiten verbessern. So sollen Angehörige von Minderheitengruppen unterstützt und ermutigt werden, auf einer gleichen Grundlage mit Angehörigen bisher privilegierter Gruppen um Beschäftigung und soziale Leistungen zu konkurrieren. Hierbei soll vermieden werden, neue Benachteiligungen für Angehörige anderer Bevölkerungsgruppen zu produzieren. Beispielhaft für

33 Völkerrechtliche Verpflichtungen zur Durchführung derartiger Maßnahmen ergeben sich u.a. aus Art. 2 Abs. 2 der Rassendiskriminierungskonvention.

34 Vgl. I. Forbes/G. Mead (Anm. 6), S. 1ff., 19ff. und 55ff.; S. Baringhorst (Anm. 30), S. 71f.; Donata Elschbroich, Eine Nation von Einwanderern. Ethnisches Bewußtsein und Integrationspolitik in den USA, Frankfurt am Main-New York 1986, S. 189ff.

35 Die Angehörigen der bisher benachteiligten Bevölkerungsgruppen sollen in allen gesellschaftlichen Bereichen und auf allen Ebenen entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Gesamtbevölkerung präsent sein. Um diese Verteilungsgerechtigkeit durchzusetzen, wird auf das Instrument von Quoten zurückgegriffen. Danach sind bei Einstellungen und Beförderungen (qualifizierte) Angehörige benachteiligter Arbeitnehmergruppen gegenüber anderen Bewerbern so lange bevorzugt zu berücksichtigen, bis der ihrem Bevölkerungsanteil entsprechende Anteil an den Beschäftigten in dem jeweiligen Bereich bzw. auf der jeweiligen Ebene erreicht worden ist.

diesen Ansatz sind Maßnahmen, die in Großbritannien als „positive action schemes“ praktiziert werden. Diese umfassen besondere Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme für Angehörige ethnischer Minderheiten in denjenigen Beschäftigungszweigen, in denen sie in den letzten zwölf Monaten unterrepräsentiert waren, sowie besondere Maßnahmen, um sie auf ausgeschriebene Stellen aufmerksam zu machen und ihre Bewerbungschancen zu erhöhen³⁶.

Über die Konzipierung, Durchführung und Wirksamkeit von positiven Maßnahmen wird kontrovers diskutiert. So wird auf der einen Seite eine Verstärkung der Unterstützungsprogramme im Sinne der amerikanischen „affirmative action“ und eine Verpflichtung der öffentlichen Institutionen zu einer Angehörige der ethnischen Gruppen stärker berücksichtigenden Quotierung (bis zur Realisierung der Gleichstellung) gefordert³⁷. Andererseits wird insbesondere die Form positiver Diskriminierung, aber auch die der positiven Aktion problematisiert vor allem im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit (Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots), ihre Wirksamkeit (unzureichende Verminderung struktureller Ungleichheiten), ihre mangelnde Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung und ihre (unbeabsichtigten) Folgen (Förderung ethnischer Orientierungen und Konkurrenzmechanismen)³⁸.

Unabhängig davon, auf welchem Wege eine Förderung von Angehörigen benachteiligter Minderheiten erfolgt, sprechen vor allem sozialstaatliche und integrationspolitische Gesichtspunkte grundsätzlich für eine derartige Förderung. Wie nicht nur die Erfahrungen im Ausland, sondern auch die Erfahrungen mit der Integration von Aussiedlern in der Bundesrepublik zeigen, gehören dazu vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen und beruflichen Qualifikation der Zuwanderer und deren stärkere Berücksichtigung bei Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst, in Unternehmen, in den Medien, im Bildungssystem usw.

36 Die Auswahl bei Einstellungen und Beförderungen soll grundsätzlich auf der Basis von Leistung, nicht von „Rasse“ erfolgen. Zusätzlich werden ansatzweise Formen der contract compliance praktiziert. Danach werden Aufträge von öffentlichen Institutionen vorwiegend an solche Firmen vergeben, die nachweisen können, daß sie in ihrer Personalpolitik die Angehörigen von benachteiligten Gruppen bei Einstellungen, Beförderungen, Schutz vor Entlassungen usw. angemessen berücksichtigen. Schließlich werden insbesondere von kommunalen Institutionen Maßnahmen praktiziert, die die Einstellung von Angehörigen „schwarzer“ Bevölkerungsgruppen in der Verwaltung aktiv fördern.

37 Vgl. S. Baringhorst (Anm. 30).

38 Vgl. z.B. K. Sieveking (Anm. 6); H. Rittstieg/G. C. Rowe (Anm. 3), S. 63 ff.

VII. Gesellschaftspolitische Initiativen und Aktivitäten

Für Antidiskriminierungsmaßnahmen, die auf die Herstellung von menschenwürdigen Lebensverhältnissen abzielen, sind Maßnahmen rechtlicher und institutioneller Art von zentraler Bedeutung; deren Konzipierung und Realisierung ist aber wiederum im hohen Maße abhängig von Initiativen und Aktivitäten, die von Einzelpersonen, gesellschaftlichen Gruppen und politischen Kräften getragen und in den demokratischen Willensbildungsprozeß eingebracht werden. Insbesondere als Reaktion auf die Zunahme rassistisch motivierter Gewaltanschläge auf Immigranten und Angehörige anderer Minderheiten haben sich in den vergangenen Jahren in den westeuropäischen Ländern auf verschiedenen Ebenen eine Vielzahl derartiger gesellschaftspolitischer Initiativen und Aktivitäten entwickelt. Hierzu gehören insbesondere die „Zivilcourage“ von Einzelpersonen, die Antidiskriminierungs- und -rassismuarbeit von Initiativgruppen, Protestdemonstrationen und Lichterketten, „Runde Tische“ mit Vertretern der Bevölkerung, der gesellschaftlichen Gruppen und der Parteien, Antirassismus- und Flüchtlingstage sowie Ausländer- bzw. Interkulturelle Wochen, Erklärungen von gesellschaftlichen Verbänden und politischen Parteien, Entschließungen und Aufrufe von politischen Institutionen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt, bei denen staatliche und nichtstaatliche Stellen eng zusammenwirken³⁹.

Bei diesen verschiedenen Initiativen und Aktivitäten geht es vor allem darum, den Personen, die von Diskriminierung und Gewalt bedroht oder betroffen sind, Schutz, Beratung und Hilfe zu bieten, gegen Fälle von Diskriminierung zu protestieren und darüber Diskussionsprozesse zu initiieren, öffentliche Signale gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus zu setzen, für die Realisierung eines gleichberechtigten und multikulturellen Zusammenlebens von Mehrheit und Minderheiten einzutreten, die positive Funktion der Immigranten für die ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung der westeuropäischen Länder hervorzuheben, die Lösung von Konfliktfällen auch auf dem Wege von Kontakten und Gesprächen zu ermöglichen, demokratische und antirassistische Bewußtseinsformen und Verhaltensweisen im Alltag zu verankern, die Kooperation und

39 Vgl. den Überblick über diese Maßnahmen (u. a. über die von der Bundesregierung eingeleitete „Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit“) in dem Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (Anm. 6), S. 77 ff.

Netzwerke zwischen antirassistischen Initiativen und Gruppen zu fördern und Einfluß auf politische Organisationen, Institutionen und Medien auszuüben und deren Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern.

Auch wenn diese verschiedenen Initiativen und Aktivitäten in den westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften bisher nicht den Charakter einer „neuen sozialen Bewegung“ angenommen haben und zudem mit verschiedenen Problemen und Widerständen konfrontiert werden, sind sie doch Ausdruck einer zivilen und demokratischen politischen Kultur und tragen zu deren Weiterentwicklung bei. Dies kann wiederum durch Lernprozesse politischer, sozialer und interkultureller Art begünstigt werden.

VIII. Politisches, soziales und interkulturelles Lernen

Die ethnische Diskriminierung ist beeinflusst durch subjektive Einstellungen und Verhaltensweisen, die in Vorurteilen, Intoleranz, Abwertungen oder Aggressionen gegenüber „Ausländern“, „Fremden“ und „Schwarzen“ zum Ausdruck kommen. Von daher müssen Antidiskriminierungsmaßnahmen auch darauf gerichtet sein, bei Individuen Einstellungen, Sichtweisen und Verhaltensweisen, die Diskriminierung in direkter oder indirekter Weise begünstigen, abzubauen bzw. präventiv zu verhindern und an deren Stelle Reflexions-, Handlungs- und Kommunikationsfähigkeit zu fördern. In dieser Hinsicht sind Prozesse des politischen, sozialen und interkulturellen Lernens von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen im schulischen und außerschulischen Bereich von erheblicher Bedeutung.

Derartige Lernprozesse können zum einen durch die *Massenmedien* gefördert werden. In den vergangenen Jahren hat deren Berichterstattung in den westeuropäischen Ländern allerdings in eher gegenteiliger Richtung gewirkt. Insbesondere durch die „Präsentation von Einwanderung, Einwanderern oder Minderheiten als problembehaftet, konfliktbeladen oder sogar als bedrohlich“⁴⁰ und durch die Verbreitung von unzutreffenden und die Unterlassung von relevanten Informationen wurden bei der einheimischen Bevölkerung stereotype Feindbilder produziert und Ängste geschürt. Sollen demgegenüber demokratische, tole-

rante und interkulturelle Orientierungen gefördert werden, erfordert dies eine Berichterstattung, die generell auf Aufklärung über gesellschaftspolitische Sachverhalte und Zusammenhänge gerichtet ist und in der die Minderheiten nicht nur in Zusammenhang mit gesellschaftlichen Problemen und vermeintlichen Bedrohungen, sondern als ein integraler und selbstverständlicher Bestandteil der Gesellschaft thematisiert werden. Auf diese Weise könnten Grundlagen für eine selbständige Meinungs- und Urteilsbildung geschaffen, Kommunikationsprozesse gefördert sowie Anregungen für eine demokratische Bewältigung bestehender sozialer Probleme entwickelt werden.

In diese Richtung zielen auch Konzeptionen *interkultureller Erziehung*. In kritischer Abgrenzung zur traditionellen Ausländerpädagogik und zu romantisierenden Vorstellungen von einem problem- und konfliktlosen gesellschaftlichen Zusammenleben stellen diese darauf ab,

- die Empathie, Toleranz, Solidarität und Konfliktfähigkeit, die Aufgeschlossenheit für den anderen („Fremden“) und dessen Probleme sowie das wechselseitige Verständnis zu fördern (*soziales Lernen*);
- durch die Vermittlung von grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Kenntnissen und Einsichten die Angehörigen von Mehrheit und Minderheiten zum Umgang mit der Einwanderungssituation im gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Kontext zu befähigen und in diesem Zusammenhang eine Überwindung nationalistischer, ethnozentristischer und monokultureller Denkweisen zu fördern (*politische Bildung*);
- über die vielfältigen Formen des gesellschaftlichen und institutionellen Rassismus und der strukturellen Benachteiligung der Immigranten aufzuklären, bei den Heranwachsenden ein politisches Bewußtsein zu wecken und sie zu einem kritischen Umgang mit Phänomenen des alltäglichen Rassismus zu befähigen (*antirassistische Erziehung*);
- Kindern und Jugendlichen – sowohl auf seiten der Minderheiten als auch bei der Mehrheitsbevölkerung – Hilfen zur Identitätsentwicklung unter den Bedingungen einer multikulturellen Gesellschaft zur Verfügung zu stellen und sie zu befähigen, in der Einwanderungssituation mit widersprüchlichen kulturellen Einflüssen umzugehen (*Hilfe zur Identitätsentwicklung*), und
- die jeweiligen Muttersprachen und Herkunftskulturen systematisch in den verschiedenen Bildungsinstitutionen zu berücksichtigen, da ihnen

40 Teun A. van Dijk, *Rassismus heute. Der Diskurs der Elite und seine Funktion für die Reproduktion des Rassismus*, Duisburg 1991², S. 16.

eine besondere Bedeutung für die Denk- und Persönlichkeitsentwicklung der Immigranten (-kinder) zugemessen wird (*bikulturelle Bildung*).

In anderen pädagogischen Ansätzen werden nicht so sehr die zwischen unterschiedlichen Gruppen bestehenden Unterschiede, sondern deren *Gemeinsamkeiten* in den Vordergrund gestellt. Dem liegt die Einschätzung zugrunde, daß sich Lernprozesse in erster Linie im Zusammenhang mit der gemeinsamen Bewältigung von Problemen entwickeln können⁴¹.

Vor dem Hintergrund des Anwachsens rechts-extremistischer Orientierungen bei Jugendlichen hat im vereinigten Deutschland die Frage an Bedeutung gewonnen, wie mit diesen Jugendlichen umgegangen werden soll und auf welche Weise sie in Lernprozesse einbezogen werden können. Als Antwort auf diese Frage sind im sozialpädagogischen Bereich Konzeptionen einer „akzeptierenden Jugendarbeit mit rechten Jugendszenen“ (F. J. Krafeld) entwickelt und erprobt worden⁴².

Im Hinblick auf den Abbau von Diskriminierungen sind Formen und Prozesse des politischen, sozialen und interkulturellen Lernens nicht nur für Kinder und Jugendliche in Schule und Freizeit, sondern auch in der *Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen* von Bedeutung. Dies gilt zum einen für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst (Polizei, Ausländerbehörden, Ämter, Schulen usw.), die mit „Ausländern“ als „Kunden“ zu tun haben, zum anderen für den Umgang mit Angehörigen der Einwanderungsminderheiten als Kolleginnen und

Kollegen. Obwohl die Integration der „Ausländer“ im betrieblichen und gewerkschaftlichen Bereich vielfach als erfolgreich und problemlos angesehen wird, gibt es auch hier noch zahlreiche Phänomene der Diskriminierung und des Rassismus. Darauf beziehen sich Konzepte *antirassistischer gewerkschaftlicher Bildungsarbeit*; in diesen wird versucht, Öffentlichkeit über diese Phänomene herzustellen, in den Belegschaften Diskussionen über deren Hintergründe, Motive und Folgen zu initiieren und solidarische Reaktionen auf die sich verschärfenden Mechanismen der Konkurrenz und der Ausgrenzung von einzelnen Belegschaftsgruppen in kooperativer und solidarischer Weise zu fördern⁴³.

Antirassistische bzw. interkulturelle Lernprozesse sollten allerdings nicht in Form einer „Bindungspädagogik“ erfolgen, d. h. nicht auf eine Anpassung der Lernenden an vorgegebene und nicht mehr hinterfragbare Zielsetzungen und Wertungen gerichtet sein; sie sollten vielmehr „offenen“ Charakter haben und somit den Lernenden Möglichkeiten der Partizipation, der eigenständigen Reflexion und Beurteilung sowie des praktischen Verhaltens einräumen⁴⁴. Derartige Lernprozesse können durch didaktisch-methodische Anregungen, Anleitungen und Strukturierungen initiiert, begleitet und gefördert werden⁴⁵.

IX. Abschließende Bemerkung – Notwendige ergänzende Politiken

Die Wirksamkeit von Antidiskriminierungspolitik wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmen, wenn für deren Umsetzung, Überprüfung und Bewertung besondere institutionelle und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden. Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht spezielle Institutionen und Organisationen, die über entsprechende

43 Vgl. Thomas Kuchinke, *Antirassistische Arbeit im Betrieb*, Offenbach 1994.

44 Vgl. Rolf Schmiederer, *Politische Bildung im Interesse der Schüler* (Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung), Hannover 1977; vgl. als Beispiel hierfür Rainer Schulte, *Rassismus – Projekttag an einer Berufsbildenden Schule*, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit (Anm. 6), S. 62–65.

45 In dieser Hinsicht ist die große Anzahl von Materialien von Bedeutung, die in den vergangenen Jahren für die pädagogische und politische Auseinandersetzung mit den Problemen der multikulturellen Einwanderungsgesellschaft und den Phänomenen der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus erarbeitet und erprobt wurden. Hierbei geht es vor allem darum, relevante Informationen über Migrationsprozesse und -politiken und die „multikulturelle Gesellschaft“, überzeugende „Argumente gegen den Haß“ und befriedigende Antworten auf die Frage „Was tun?“ zu entwickeln.

41 Vgl. Reinhold F. Bertlein, „Besser ist es, von dem auszugehen, was Kinder verbindet“. Lernen gegen Fremdenfeindlichkeit: interkultureller Unterricht bei den holländischen Nachbarn, in: *Frankfurter Rundschau* vom 5. Januar 1995, S. 6.

42 Dabei wird davon ausgegangen, daß rechtsextremistische Orientierungen von Jugendlichen ein Produkt sozialer Alltagserfahrungen und -probleme sind und in dieser Hinsicht unzureichende Möglichkeiten der Selbstverwirklichung und der aktiven Gestaltung von Lebensverhältnissen eine zentrale Rolle spielen. Die pädagogische Arbeit ist darauf gerichtet, die Jugendlichen nicht auszugrenzen, sondern diese als Personen wie auch als soziale Gruppen ernst zu nehmen und zu „akzeptieren“. Indem den Jugendlichen soziale Räume zu ihrer Entfaltung angeboten werden, zwischen ihnen und den pädagogischen Mitarbeitern soziale Beziehungen entwickelt werden und von seiten der Mitarbeiter Einmischungen in die Lebensverhältnisse stattfinden, aus denen die Probleme der Jugendlichen resultieren, sollen sich Einstellungs- und Verhaltensänderungen entwickeln, „die mit Aufklärung, Belehrung oder umgekehrt auch mit Bestrafung nicht zu erreichen wären“ (Franz Josef Krafeld, *Jugendarbeit mit rechten Jugendszenen. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Erfahrungen*, in: Hans-Uwe Otto/Roland Merten [Hrsg.], *Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland. Jugend im gesellschaftlichen Umbruch*, Bonn 1993, S. 310ff. und S. 313).

Kompetenzen, ausreichende sachliche Voraussetzungen und qualifiziertes Personal verfügen. Eine Rolle können vor allem staatliche oder halbstaatliche Institutionen auf nationaler und regionaler Ebene, Ombudsstellen, lokale Einrichtungen und nichtstaatliche Organisationen spielen.

Zu einem Abbau der sozialen Ungleichheiten und Diskriminierungen, von denen Immigranten betroffen sind, sind auf gesellschaftlicher und politischer Ebene entschiedene, vielfältige und flexible Maßnahmen erforderlich. Grundsätzlich sollten diese in einem engen Zusammenhang mit Gleichstellungsmaßnahmen für Angehörige anderer benachteiligter sozialer Gruppen konzipiert und realisiert werden. Die Wirksamkeit auch einer derartigen kombinierten Strategie ist allerdings nicht nur abhängig von der jeweiligen konzeptionellen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung dieser Maßnahmen selbst, sondern auch von der Zahl und dem Ausmaß von *Problemen*, die in *anderen gesellschaftlichen Bereichen* bestehen, und der Art und Weise, wie diese von der Bevölkerung und den gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Akteuren *verarbeitet* und *bewältigt* werden (können). Negativ wirken sich in dieser Hinsicht vor allem Probleme aus, die mit Tendenzen der *gesellschaftlichen Desintegration* einher-

gehen⁴⁶. Hieraus resultieren für erhebliche Teile der Bevölkerung Verunsicherungen, Benachteiligungen, Bedrohungen und Diskrepanzen zwischen demokratischen Normen und der gesellschaftlichen Realität. Dies fördert wiederum Tendenzen, sich vermittels der Identifizierung von vermeintlich Schuldigen zu entlasten und durch die Ausübung von latenter und/oder manifester Gewalt gegenüber anderen, in der Regel sozial Schwächeren Gefühle der Orientierung, der Vergemeinschaftung, der Handlungsfähigkeit, der Überlegenheit und des Selbstbewußtseins zu gewinnen. Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Immigranten werden so nur dann eine gewisse Wirksamkeit entfalten können, wenn diese in der Gesamtgesellschaft bestehenden Phänomene und Prozesse der Desintegration reduziert und in rationaler und demokratischer Form bewältigt werden (können). Von daher müssen spezielle Antidiskriminierungspolitiken eingebettet werden in eine allgemeine „*Sozialintegrationspolitik*“ (Fijalkowski), die darauf gerichtet ist, Lebensrisiken zu vermindern und Lebensperspektiven zu verbessern, soziale Ungleichheiten abzubauen sowie Demokratisierungsprozesse zu initiieren und Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern.

46 Vgl. W. Heitmeyer (Anm. 7).

Fremdenfeindlichkeit in Deutschland

Ergebnisse einer Repräsentativerhebung

I. Zur Thematisierung von Fremdenfeindlichkeit

In den Jahren nach der deutschen Vereinigung im Oktober 1990 wurde die Öffentlichkeit im In- und Ausland durch die plötzlich und unvermittelt überall in Deutschland massiv zunehmende Zahl gewalttätiger Ausschreitungen gegen Ausländer und als fremd wahrgenommene Personen aufgeschreckt. Insbesondere die bei diesen Greuelthaten von den Tätern ausgeübte, in einigen Fällen bis zum Mord reichende Brutalität brachte die Vorfälle in die Schlagzeilen und in die öffentliche Diskussion. Von den Humanwissenschaften – vor allem Sozialwissenschaft, Psychologie und Politologie – wurden schnelle und griffige Erklärungen für diese Phänomene eingefordert, wobei zunächst eine Konzentration sowohl der öffentlichen Diskussion als auch der wissenschaftlichen Verlautbarungen auf den engen Kreis der meist jugendlichen, männlichen Täter zu bemerken war. Erst durch die Fernsehbilder einer Beifall klatschenden, dem Überfall auf ein Asylantenheim als Zuschauer beiwohnenden Menge, bestehend aus durch und durch „normalen“ Bevölkerungsteilen, wurde die Diskussion auf die Frage nach den fremdenfeindlichen Haltungen in der Gesamtbevölkerung ausgedehnt, vor deren Hintergrund – im buchstäblichen Sinne – die Unrechtstaten sich abzuspielen schienen. Gegendemonstrationen, Licherketten und öffentlich zelebrierte Beschwörungen des anderen, des „fremdenfreundlichen Deutschlands“ waren sodann der mehr oder minder hilflose Versuch, das wiederkehrende Bild vom „häßlichen Deutschen“ nur für eine Minderheit gelten zu lassen.

Will man der manifesten Fremdenfeindlichkeit in Deutschland jedoch wirksam begegnen, so sind die gewalttätigen Übergriffe gegen Ausländer auf ihren Zusammenhang mit den fremdenfeindlichen, aber nicht unbedingt aggressiv auffälligen Einstellungen bürgerlicher Bevölkerungsteile zu überprüfen. Dabei sind Vorsicht und Differenzierungsfähigkeit zu wahren. Einer nicht zulässigen, grob vereinfachenden Sicht zufolge sind die jugendlichen Täter fremdenfeindlicher Gewalt beispielsweise „nur“ die Vollstrecker des mutmaßlichen Volkswillens: Angestachelt durch die latente Fremdenfeindlichkeit

setzten sie nur das in brutale Praxis um, was eine nicht unbedeutend große Gruppe der Durchschnittsbevölkerung denke und was von etablierten Politikern z. B. in der Rede vom „Asylmißbrauch“ oder in ihrer Weigerung, die Bundesrepublik als Einwanderungsland zu definieren, verschlüsselt angedeutet werde. Im Hinblick auf die öffentlich geführte Diskussion über Fremdenfeindlichkeit und die von Politikern zu parteipolitischer Profilierung genutzten Themen mag diese Argumentation zwar bedenkenswert sein, zur Einleitung wirksamer Gegenmaßnahmen jedoch ist sie unbrauchbar, weil unzulässig pauschal. Denn einmal abgesehen davon, daß, wer sich diese Sichtweise zu eigen macht, Gefahr läuft, brutale Straftaten einzelner zu entschuldigen, blendet die „Vollstrecker-Hypothese“ den sozialen, psychologischen und biographischen Hintergrund der einzelnen Tat mittels Pauschalisierung aus und verhindert damit, daß brauchbare Ergebnisse der Tätergruppenforschung¹ in eine präventive pädagogische Praxis zur Verhinderung manifest rechtsextremistischer Karrieren Jugendlicher umgesetzt werden. Die umgekehrte Denkrichtung ist vielmehr vonnöten: Um den Zusammenhang zwischen fremdenfeindlicher Gewalttat und dem weitgehend unauffällig bleibenden, fremdenfeindlich eingestellten Teil der Gesamtbevölkerung sinnvoll erfassen zu können, ist zunächst eine empirisch abgesicherte Bestimmung der entsprechenden Haltungen der Bevölkerung vorzunehmen. Die folgenden Darlegungen sollen einen Beitrag dazu leisten.

Aufgrund der oben angedeuteten gesellschaftlichen Situation in den unmittelbar auf die Wiedervereinigung folgenden Jahren führte das Kölner Institut für Massenkommunikation e.V. im Jahre 1993 in Zusammenarbeit mit dem Emnid-Institut, Bielefeld, eine gesamtdeutsche Repräsentativerhebung durch, um das Ausmaß fremdenfeindlicher Haltungen in der deutschen Bevölkerung zu be-

1 Siehe z. B.: Helmut Willems/Stefanie Würtz/Roland Eckert, *Fremdenfeindliche Gewalt. Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen*, hrsg. vom Bundesministerium für Frauen und Jugend, Bonn 1993; Wilhelm Heitmeyer, *Rechtsextremistische Orientierungen von Jugendlichen*, Weinheim-München 1992⁴; ders. u. a., *Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie*, Weinheim 1992; Annette Streeck-Fischer, „Geil auf Gewalt“. Psychoanalytische Bemerkungen zu Adoleszenz und Rechtsextremismus, in: *Psyche*, 46 (1992) 8, S. 745–768.

stimmen und die mutmaßlichen Hintergründe der Fremdenfeindlichkeit mit sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden zu überprüfen. Die folgenden Darlegungen zur Fremdenfeindlichkeit der deutschen „Normalbevölkerung“ gründen sich im wesentlichen auf diese, mittlerweile in Buchform veröffentlichte Studie².

II. Das Ausmaß von Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik

Zur Erhebung eines sowohl an die aktuellen Themen der politischen Diskussion als auch an konkrete Alltagserfahrungen anschließenden Einstellungssyndroms, das als „Fremdenfeindlichkeit“ zu bezeichnen war, wurden 21 Fragen als mögliche Indikatoren fremdenfeindlicher Haltungen in den Fragebogen der mittels persönlicher Interviews durchgeführten Repräsentativbefragung eingefügt. Die über die gesamte Bundesrepublik gestreute Stichprobe umfaßte insgesamt 1398 Befragte ab 14 Jahren (983 in West- und 415 in Ostdeutschland). Durch die Beachtung der Prinzipien zur Streuung von Interviews sowie durch faktorielle Gewichtung der Ergebnisse wurde sichergestellt, daß die gewonnenen Daten repräsentativ sind für die Wohnbevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit ab 14 Jahren.

Die als mögliche Indikatoren für Fremdenfeindlichkeit konstruierten Fragen bezogen sich auf fünf Themenbereiche:

- a) die Unzufriedenheit mit dem Zahlenverhältnis von Deutschen und Ausländern im Wohngebiet;
- b) die Vermeidung von Kontakten mit Ausländern;
- c) die Sympathien mit offen und aggressiv gegen Ausländer und als fremd wahrgenommene Personen gerichteten Aktionen;
- d) die restriktive Forderung einer deutschen Ausländerpolitik (Asyl, ausländische Arbeitnehmer, deutschstämmige Aussiedler), mit der eine Verschlechterung des Status der ausländischen Bewohner Deutschlands verbunden wäre;
- e) die große soziale Distanz zu verschiedenen, exemplarisch ausgewählten Nationalgruppen.

Bei der Auswertung der Ergebnisse wurde mit Hilfe statistischer Prüfverfahren zunächst aus insgesamt 21 möglichen Indikatoren eine Liste von 12 statistisch gültigen ausgewählt. Mit dieser Liste

² Alphons Silbermann/Francis Hüser, Der „normale“ Haß auf die Fremden. Eine sozialwissenschaftliche Studie zu Ausmaß und Hintergründen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland, München 1995.

wurde ein auf Punktverteilung und Additionsverfahren beruhender „Index Fremdenfeindlichkeit“ erstellt, also ein nunmehr nur noch eindimensionales Merkmal, mit dem sich verschiedene Stärkegrade der zu untersuchenden Einstellung beschreiben ließen. Außerdem diente der Index bei der weiteren Auswertung zur Prüfung des Einflusses verschiedener anderer, soziodemographisch beschreibender oder erklärender Merkmale.

Aufgrund dieser Berechnungen ergaben sich folgende Anteilsmengen verschieden stark ausgeprägter Fremdenfeindlichkeit:

Insgesamt 15,5 Prozent der Befragten waren als überdurchschnittlich stark fremdenfeindlich einzustufen, d. h., sie fielen aufgrund ihrer Antworten in die drei Gruppen mit der höchsten Punktzahl für Fremdenfeindlichkeit. Zur besseren Handhabung wurden die Gruppen verbal gekennzeichnet:

- Eine „sehr starke Fremdenfeindlichkeit“ (höchste Punktzahl) fand sich bei nur einem Prozent der Befragten;
- eine „starke Fremdenfeindlichkeit“ bei 4,2 Prozent;
- eine „mittelhohe Fremdenfeindlichkeit“ bei 10,3 Prozent.

Der insgesamt 84,5 Prozent umfassende Anteil aller übrigen Befragten verteilte sich auf die mittleren und niedrigen Punktegruppen des Indexes. So waren 35,3 Prozent aller Befragten als „etwas fremdenfeindlich“ einzustufen; 34,5 Prozent als „kaum fremdenfeindlich“ und schließlich 14,7 Prozent als „gar nicht fremdenfeindlich“. Wenn hier von Fremdenfeindlichkeit in verschiedener Ausprägung und unterschiedlichen Quantitäten die Rede ist, so ist damit stets die aus mehreren Aspekten sich zusammensetzende Haltung gemäß dem Index gemeint. Fremdenfeindlichkeit im hier vorgestellten Sinne bezieht sich somit auf folgende Aspekte:

- auf eine von ethnischen Vorurteilen bestimmte, aktiv ausgrenzende soziale Distanz gegenüber den in Deutschland am stärksten diskriminierten Gruppen der Sinti und Roma, der Afrikaner, der Vietnamesen und der Türken;
- auf eine Sympathie für manifest aggressive Ausgrenzungshandlungen gegen Ausländer und vermeintlich Fremde (z. B. deutsche Juden oder Menschen dunkler Hautfarbe mit deutscher Staatsangehörigkeit), was von „Ausländer raus!“-Rufen bis hin zum gewalttätigen Angriff auf fremd erscheinende Personen oder das Werfen von Brandbomben in Wohnungen von Ausländern reichen kann;
- auf eine subjektiv sowohl auf das Alltagsverhalten als auch auf die politisch zu entscheidenden

Fragen der Ausländerpolitik bezogene Wahrnehmung von Ausländern in Deutschland als „Problem“³.

Schon die Tatsache, daß insgesamt nur etwa die Hälfte aller Befragten (49,2 Prozent) als „kaum“ oder „gar nicht“ fremdenfeindlich einzustufen war, die andere Hälfte aber in – allerdings sehr wohl zu unterscheidenden Stärkegraden – tendenziell fremdenfeindliche Einstellungen hegte, macht auf den traurigen Umstand aufmerksam, daß die Ablehnung von Fremden in der Tat für einen großen Teil der bundesdeutschen Gesellschaft – wie im übrigen auch in anderen europäischen Ländern – „normal“ ist. Das Ergebnis beleuchtet dabei auch den von den Sozialwissenschaften in verschiedenen Zusammenhängen als „Zerrissenheit“ diagnostizierten Zustand unserer Gesellschaft, wenn der eine Teil der Deutschen sich bewußt als „Fremdenfreunde“ versteht, der andere demgegenüber fremdenfeindliche Haltungen offen vertritt. Am Thema des Umgangs der Deutschen mit Ausländern und vermeintlich Fremden wird u. a. die in anderen Zusammenhängen als „Struktur gegenseitigen Nichtverstehens“⁴ bezeichnete Situation unserer Gesellschaft deutlich. Um das konfliktreiche Auseinanderdriften gesellschaftlicher Großgruppen einzudämmen, sind integrative Konzepte gefordert, die mit der Gleichzeitigkeit von Differenz und Identität umgehen. So wäre eine Vorstellung von Gesellschaft wünschenswert, die Unterschiede und Andersartigkeiten nicht ideologisch zu verdrängen oder zu verschleiern sucht, sondern sie bewußt aufnimmt, schätzt und respektiert, gleichzeitig aber aus der Erkenntnis des ihr innewohnenden Pluralismus eine einheitsstiftende Kraft der Toleranz entwickelt. Inwieweit beispielsweise das Konstrukt der Europäischen Union solcherart Identifikationsangebote einer Einheit in der Vielfalt ermöglichen wird oder aber ob sich hier im besten Fall nur eine Verlagerung der Problematik von der nationalstaatlichen Ebene auf das Territorium der „Festung Europa“⁵ ergeben wird, bleibt abzuwarten.

Die für einen Großteil aller Deutschen bis zu einem gewissen Grad leider als normal anzusehenden fremdenfeindlichen Einstellungen sind im übrigen in allen soziodemographischen, nach Merkmalen wie Geschlecht, Alter oder Einkommen gebildeten Gruppen der Gesellschaft anzutreffen. So konnte in der genannten Studie auch festgestellt werden, daß die Ausländer und vermeintlich Fremde diskriminierenden Haltungen keineswegs ein altersspezifi-

sches Problem darstellen, sondern in allen Altersgruppen vorzufinden sind. Ähnlich verhält es sich hinsichtlich des Geschlechts: Frauen und Männer sind im Durchschnitt ähnlich häufig und ähnlich stark fremdenfeindlich eingestellt. Der bei organisationszentrierten Rechtsextremismus-Studien, bei der Wahlforschung und bei der Tätergruppenforschung fremdenfeindlicher Gewalttaten immer wieder auffallende Männerüberhang darf demnach nicht dahingehend interpretiert werden, als seien Mädchen und Frauen – etwa aufgrund der geschlechtsspezifischen Sozialisation oder ihrer immer noch benachteiligten Lebenssituation in der patriarchalischen Gesellschaft – in irgendeiner Weise „immun“ gegen die Übernahme rechtsextremistischer Weltbilder oder die Ausbildung fremdenfeindlicher Haltungen⁶. Daß die Mitglieder rechtsextremistischer Organisationen und die Täter fremdenfeindlicher Gewaltakte meist Männer sind und auch die Wählerschaft der Republikaner sich stets zum größeren Teil aus Männern zusammensetzt, verweist wohl lediglich darauf, daß die geschlechtsspezifische Sozialisation in unserer Gesellschaft dem Mann immer noch stärker als der Frau aktive, nach außen gerichtete bzw. bewußt als „politisch“ wahrgenommene Ausdrucksweisen der persönlichen Einstellungen nahelegt. Alltägliche und der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend verborgen bleibende Ausgrenzungen von Ausländern und vermeintlich Fremden sowie die ihnen zugrundeliegenden Haltungen sind jedenfalls bei Frauen und Männern in Deutschland in etwa gleich häufig anzutreffen.

Auch unter dem Merkmal des Einkommens der Befragten ließen sich keine wesentlichen statistischen Unterschiede feststellen, was bedeutet, daß fremdenfeindliche Haltungen in allen Einkommensgruppen in etwa gleich häufig vorkommen.

Hinsichtlich der Unterscheidung nach West- gegenüber Ostdeutschland ließ sich zwar ein geringfügig höherer Anteil stärkerer Fremdenfeindlichkeit unter den Ostdeutschen feststellen (von den West-Befragten waren insgesamt 14,6 Prozent in die Gruppen überdurchschnittlich hoher Fremdenfeindlichkeit einzustufen, von den Ost-Befragten 19 Prozent), der Unterschied rechtfertigt es jedoch keineswegs, die Verbreitung fremdenfeindlicher Einstellungen als ein speziell ostdeutsches Problem anzusehen.

3 Für genaue Angaben zur Methodik und den Einzelergebnissen vgl. A. Silbermann/F. Hüasers (Anm. 2), S. 20–42.
4 Gerhard Schulze, Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt am Main 1992², S. 364.
5 Vgl. z. B. Klaus-Peter Schmid, Europa wird zur Festung ausgebaut, in: Die Zeit, Nr. 24 vom 11. Juni 1993, S. 8.
6 Zur Diskussion dieser Aspekte siehe: Ursula Birsl, Frauen und Rechtsextremismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/92, S. 22–30; Cornelia Lohmeier, Wie immun sind Mädchen gegen Rechtsextremismus?, in: deutsche Jugend, 43 (1991) 1, S. 33–38; Gertrud Siller, Junge Frauen und Rechtsextremismus. Zum Zusammenhang von weiblichen Lebenserfahrungen und rechtsextremistischem Gedankengut, in: ebd., S. 23–32.

III. Typische Ausdrucksformen von Fremdenfeindlichkeit: Gewaltdelegation und Kontaktvermeidung

Fügt man die Beobachtungen verschiedener mit Fremdenfeindlichkeit in Zusammenhang stehender Phänomene, wie sie von der Tätergruppenforschung, den Wahlanalysen und der Vorurteilsforschung vorgelegt werden, zu einem Bild zusammen, so lassen sich theoretisch verschiedene Muster der Ausdrucksformen von Fremdenfeindlichkeit konstruieren. Sie unterscheiden sich danach, wie stark die fremdenfeindliche Einstellung und/oder Aktivität öffentlich auffällig wird. Die aktive und aggressive Diskriminierung von Ausländern und vermeintlich Fremden, wie sie sich im Extrem in den gewalttätigen Überfällen auf Ausländer (und deren Wohnungen) zeigt, macht stets nur den kleinsten Anteil der Erscheinungsformen von Fremdenfeindlichkeit aus. Ihr gegenüber stehen die der Öffentlichkeit weitgehend verborgen bleibenden Ausdrucksformen, bei denen fremdenfeindliche Haltungen sich etwa in der Forderung nach staatlich durchgesetzter Repression von Minderheiten äußert. Als ein Beispiel für einen zwischen betont aktivem und vorwiegend unauffälligem Verhalten liegenden Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit ist die Wahl einer rechtspopulistischen Partei anzusehen, die – wie z.B. Die Republikaner – fremdenfeindliche Ressentiments gezielt programmatisch aufgreift.

Obwohl die fremdenfeindlichen Greuelthaten einer rechtsextremistischen Minderheit gerade in Deutschland besonders aufschrecken lassen, weil sie vor dem Hintergrund der Geschichte eine deutliche Provokation der auf betonte Abgrenzung zum deutschen Faschismus sich gründenden demokratisch-pluralistischen Gesellschaft darstellen, sind dennoch eher unauffällige Ausdrucksformen von Fremdenfeindlichkeit weitaus typischer. So ließ sich in der genannten Studie zur Fremdenfeindlichkeit der deutschen Bevölkerung ein Zusammenhang zwischen einer steigenden Bereitschaft zu illegalen und/oder gewalttätigen Handlungen einerseits und den zunehmend stärkeren Graden von Fremdenfeindlichkeit nicht ausmachen. Die stark fremdenfeindlich eingestellten Personen waren nämlich zu ähnlich vielen bzw. wenigen illegalen oder gewalttätigen Handlungen zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele bereit wie die Personen mit kaum oder gar nicht fremdenfeindlichen Grundhaltungen⁷.

7 Vgl. A. Silbermann/F. Hüsers (Anm. 2), S. 92–97.

Da Fremdenfeindlichkeit, Ethnozentrismus und Nationalismus, wie schon die frühen sozialpsychologischen Studien⁸ nahelegen, stets mit einem Hang zum Autoritarismus, also zur Unterordnung unter die Herrschaft einer einzelnen Person oder einer kleinen Gruppe, verbunden zu sein scheinen, ist der Ruf nach dem „starken Staat“ deutlich häufiger verbreitet als die auffällige und gewalttätige Ausgrenzungshandlung. In den politischen Forderungen stark fremdenfeindlich eingestellter Personen drückt sich deshalb häufig der Wunsch zur Delegation von repressiver Gewalt gegen Minderheiten an die anonymen Institutionen des Staates aus, beispielsweise in Form der Forderung, alle in Deutschland lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien in ihre Heimatländer zurückzuschicken; dafür sprachen sich in der genannten Studie fünf Prozent aller Befragten aus⁹.

Das Pendant zur Delegation der Gewalt auf dem politisch-öffentlichen Sektor ist im privaten Bereich die Vermeidung sozialer Kontakte zu Ausländern und vermeintlich Fremden. So zeigte sich im Rahmen der genannten Repräsentativerhebung, daß Personen mit überdurchschnittlich stark fremdenfeindlichen Einstellungen den Kontakt zu Ausländern in ihrem Alltag bewußt zu umgehen suchen. Und auch umgekehrt liegt hier ein Zusammenhang vor, denn Befragte, die „zufällig“ oder „unfreiwillig“ in ihrem Alltag kaum Kontakt zu Ausländern hatten, waren im Durchschnitt etwas stärker fremdenfeindlich eingestellt als Personen, die in ihren Arbeitszusammenhängen (z.B. als Kollegen) oder im Wohnumfeld (z.B. als Nachbarn oder bei der Freizeitgestaltung) mit Ausländern in Kontakt standen¹⁰. Das läßt sich dahingehend interpretieren, daß zumindest dort, wo fremdenfeindliche Ressentiments (noch) nicht mit einem komplexen, rechtsextremistisch orientierten Weltbild zusammenhängen, Vorurteile und ausgrenzende Haltungen gegenüber Fremden durch alltäglichen Kontakt gemindert werden können. Andererseits aber führt eine multikulturelle Alltagssituation dort, wo Fremdenfeindlichkeit Bestandteil einer gefestigten ethnozentristisch-nationalistischen Grundhaltung ist, zur bewußten Vermeidung von Kontakt und auf diesem Wege zur permanenten Bestätigung bestehender Vorurteile. Solange ethnozentristisch-nationalistische Weltbilder nicht durch extreme Krisenentwicklungen an Popularität gewinnen – und das bedeutet umgekehrt: solange soziale Konfliktlinien nicht aufgrund kollektiver Weltbilder eine „Ethnisierung“ erfahren –, werden wohl alle Maßnahmen,

8 Vgl. Theodor W. Adorno, Studien zum autoritären Charakter, Frankfurt am Main 1973.

9 Vgl. A. Silbermann/F. Hüsers (Anm. 2), S. 24.

10 Vgl. ebd., S. 60–63.

die Kontakte zwischen Deutschen und Ausländern, Majorität und Minorität fördern, tatsächlich geeignet sein, fremdenfeindliche Haltungen abschwächen zu helfen.

IV. Erklärende Hintergründe von Fremdenfeindlichkeit

Bei der Diskussion möglicher Ursachen der aktuellen rechtsextremistisch-fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Deutschland sind von den Sozialwissenschaften Stichwörter wie „Individualisierung“, „Wandel der Strukturen der sozialen Ungleichheit“ und „Ethnisierung von Konfliktlagen“ eingebracht worden, wobei außerdem der deutschen Wiedervereinigung eine wenigstens symbolische Rolle als auslösendes historisches Datum zugesprochen wurde, da mit ihr einige gesellschaftliche Problemlagen und Widersprüche in besonderer Weise zutage traten. Die genannten Stichwörter beziehen sich alle auf Aspekte eines übergreifenden gesellschaftlichen Wandels, wie er mit mehr oder minder großer Einhelligkeit von Soziologen als aktuell sich vollziehende „Modernisierung der Moderne“ beschrieben wird.

Mit *Individualisierung* ist hier ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozeß gemeint, in dessen historischem Verlauf die Individuen zunehmend aus traditionellen Bindungen (Familie, Stand, Klasse, Schicht) herausgelöst und einem „Wahlzwang“ zur Gestaltung ihrer Lebensverläufe und Lebenssituationen unterworfen werden¹¹. Individualisierung vollzieht sich sowohl in normativer („Wertewandel“) als auch materiell-struktureller Hinsicht. Als faktisch-materielles Indiz für die weiter zunehmende Individualisierung kann beispielsweise auf die kontinuierlich sinkende Zahl der durchschnittlich in einem Haushalt zusammenlebenden Personen verwiesen werden, als strukturelles Indiz auf die zunehmend individualisiert vollzogene sozialstaatliche Behandlung von Problemlagen wie Arbeitslosigkeit oder Armut. Bezüglich des Wertewandels schließlich wäre exemplarisch der Bedeutungsverlust der Zugehörigkeit zu den ehemals Sozialprestige gewährenden Großgruppen wie Klassen oder Schichten und ihrer Statussymbole zu nennen. An ihre Stelle ist eine sich in Betonung des Lebensstils und in bestimmten Konsumgewohnheiten ausdrückende Individualität getreten, die ihrerseits wiederum mit erhöhter Ästhetisie-

11 Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1986; ders., *Die Erfindung des Politischen*. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt am Main 1993.

rung alltäglicher Handlungsabläufe und gesteigener Erlebnis-, Freizeit- oder Selbstverwirklichungsorientierung zusammenzugehen scheint. Individualisierung bedeutet so gleichermaßen Freisetzung und Erhöhung der Möglichkeiten wie auch die Gefahr der Orientierungslosigkeit. Einzelne Ansätze der Jugendforschung zum Rechtsextremismus gehen denn auch davon aus, daß der mit der Individualisierung verknüpfte Orientierungsverlust jungen Menschen im Prozeß des Identitätsaufbaus abweichende oder gar extremistische Symbolisierungen und Lebensverläufe nahelegen kann¹².

Die Wahrnehmung einer *veränderten Struktur der sozialen Ungleichheit* in unserer Gesellschaft bezieht sich zum einen auf die in Teilbereichen beobachtbare Verschärfung sozialer Gegensätze, festgemacht beispielsweise daran, daß immer mehr Menschen in Deutschland unter die Armutsgrenze fallen¹³, während sich gleichzeitig die allgemeine Tendenz zur Wohlstandsvermehrung fortsetzt. Zum anderen hat sich soziale Ungleichheit für den einzelnen ausgeweitet und individualisiert: Neben die klassischen Dimensionen (Besitz, Sozialprestige, soziale Absicherung) sind „neue“ Dimensionen wie Arbeits- und Freizeitbedingungen, Chancen zur politischen Partizipation, Kommunikation usw. getreten, deren Auswirkungen und individuelle Wichtigkeit sich nicht mehr im Rahmen herkömmlicher Schicht- oder Klassenmodelle beschreiben lassen¹⁴.

Mit dem Begriff der *Ethnisierung sozialer Beziehungen* schließlich ist ein Prozeß gemeint, in dessen Verlauf vermeintlich untrügliche ethnische Merkmale (Hautfarbe und kulturell geprägtes Erscheinungsbild, Sprache, ausgewiesene Staatsangehörigkeit etc.) in einer faktisch multikulturellen Situation oder bei deren ängstlicher Antizipation zunehmend als Symbolisierungen von Unterschieden zwischen „Eindringlingen“ und rechtmäßig „Angestammten“ herangezogen werden¹⁵. Die Ethnisierung sozialer Beziehungen wird dabei als Voraussetzung für eine aktive Diskriminierung von Ausländern und vermeintlich Fremden gesehen, die dazu dient, den Verunsicherungen und Bedrohungen der eigenen Existenz einen Ausgleich zu verschaffen. Mit Bezug auf diese soziologischen Thesen ist dann im Hinblick auf frem-

12 Vgl. die Arbeiten von W. Heitmeyer (Anm. 1).

13 Vgl. Walter Hanesch u. a., *Armut in Deutschland*. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek bei Hamburg 1994.

14 Vgl. Stefan Hradil, *Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft*, Opladen 1987; Peter A. Berger/Stefan Hradil (Hrsg.), *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*, Göttingen 1990.

15 Vgl. Hans-Gerd Jaschke, *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit*. Begriffe, Positionen, Praxisfelder, Opladen 1994, S. 90–99.

denfeindliche Straftäter beispielsweise von „Modernisierungsverlierern“ die Rede, deren Gewalttaten sich als individuelle Reaktion auf die orientierungslose und konfliktbeladene Lebenssituation im Zeichen dieser Wandlungsprozesse verstehen lassen.

In der Tat sind solche Erklärungsansätze in zweierlei Hinsicht beachtenswert: Zum einen können sie bei der Analyse fremdenfeindlicher Straftaten Hinweise zur individuellen Erklärung der Tat liefern, d. h., ihr Erklärungspotential ist in sozialpsychologischer und biographisch orientierter Perspektive durchaus auf konkrete Personen zu beziehen. Zum anderen sollten die angedeuteten Erklärungsansätze bei der Entwicklung gesamtgesellschaftlich greifender, staatlicherseits zu initiierender Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit bedacht werden. Denn angesichts des ablaufenden sozialen Wandels scheint eben nicht eine weitere Orientierung gesellschaftspolitischen Handelns am Prinzip von Deregulierung und Ausgrenzung gefordert, sondern eine verantwortungsvolle und bewußte Gestaltung sich vollziehender Prozesse. Als unmittelbar mit Fremdenfeindlichkeit zusammenhängendes Beispiel für eine Politik des behutsamen Eingreifens ist die Notwendigkeit zu nennen, die faktisch schon heute zumindest in den Ballungsgebieten bestehende Multikulturalität der Bundesrepublik staatsbürgerlich und politisch nicht länger zu verleugnen, sondern endlich gestaltend ernst zu nehmen: Eine Reform der am ethnischen Abstammungsprinzip („*Ius sanguinis*“) orientierten Definition „deutscher Volkszugehörigkeit“, die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften, die Regelung des Zuzugs von Einwanderern und schließlich auch eine Neudefinition der „Nation“, die nicht mehr auf den nebulösen Begriff des Volkes, sondern auf die Gemeinschaft im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat verweisen sollte, sind zentrale Themen des hier anstehenden Handlungsbedarfs. Eine ebenso starke Notwendigkeit zum gestaltenden Eingriff ergibt sich hinsichtlich der wenigstens mittelbar mit Fremdenfeindlichkeit verbundenen Bereiche der Wirtschafts-, Sozial- und Wohnungspolitik.

So wichtig die Beachtung von auf den sozialen Wandel verweisenden Erklärungshypothesen zur manifesten Fremdenfeindlichkeit in beiden genannten Richtungen aber auch immer ist – das Phänomen läßt sich dennoch nicht auf einfache und griffige Einzelaspekte dieser Wandlungsprozesse reduzieren. Sowohl aggressiv-auffällige als auch öffentlich unauffällig bleibende Fremdenfeindlichkeit ist ursächlich und vollständig eben nicht mit einzelnen Auswirkungen von Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozessen sowie

damit verbundenen Orientierungsverlusten zu erklären. Ein sinnfälliges Beispiel hierfür liefert die auch von der rechtspopulistischen Propaganda für ihre Zwecke immer wieder thematisierte Arbeitslosigkeit. Bei der erwähnten Repräsentativerhebung zur Fremdenfeindlichkeit konnten keinerlei nennenswerte Verbindungen zwischen Berufstätigkeit, Berufszufriedenheit, Ausbildungsabbrüchen, drohender und manifester Arbeitslosigkeit einerseits und den stärkeren Graden fremdenfeindlicher Haltungen nachgewiesen werden¹⁶, wie es gemäß der populären These, Fremdenfeindlichkeit ließe sich auf die reale oder phantasierte Konkurrenz von Deutschen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt zurückführen, zu erwarten gewesen wäre.

Letztlich gewähren die mit Modernisierungs- bzw. Individualisierungsprozessen argumentierenden Erklärungshypothesen zur Fremdenfeindlichkeit und/oder zum Rechtsextremismus eine zu wenig zuverlässige Vorhersagbarkeit. Sie können nicht in allgemeingültiger Weise erklären, warum zwei Individuen in gleichen bzw. ähnlich von Individualisierung und Orientierungsverlust gekennzeichneten Lebenssituationen völlig unterschiedliche Entwicklungsverläufe einschlagen. Rechtsextremistische Handlungsorientierungen stellen da nur eine unter vielen Möglichkeiten dar, Überangepaßtheit, Drogenkonsum oder auch linksterroristische Radikalisierungen wären Beispiele für andere Wege, die vor dem Hintergrund der Individualisierungsthese ebenso plausibel sind.

Von allen der bei der erläuterten Studie auf ihren hemmenden oder fördernden Einfluß auf Fremdenfeindlichkeit geprüften Merkmalen erwies sich denn auch das Vorliegen einer deutlich ethnozentristisch-nationalistisch geprägten Grundeinstellung als das einzige im statistischen Sinne signifikant mit Fremdenfeindlichkeit korrelierende Merkmal¹⁷. Obwohl also einzelnen Merkmalen der Lebenssituation oder der Person, wie z. B. dem vorhandenen Kontakt zu Ausländern oder dem Grad der erreichten Bildung, durchaus ein gewisser Einfluß auf die Stärke der fremdenfeindlichen Haltung beizumessen war, war die Einflußkraft aller geprüften Zusammenhänge stets schwächer als die einer untergründig vorhandenen ethnozentristisch-nationalistischen Orientierung. Und deren Ursachen wären wiederum nur mittels tiefer greifender sozialpsychologischer Hypothesen wie der von der „autoritären Persönlichkeit“¹⁸ in Verbindung mit nationalhistorischen Entwicklungen und entsprechenden Sozialisationserfahrungen zu erklären.

16 Vgl. A. Silbermann/F. Hüßers (Anm. 2), S. 67–75.

17 Vgl. ebd., S. 85–91.

18 Th. W. Adorno (Anm. 8).

Mit dem erläuterten Ergebnis bestätigt sich auch die bereits angedeutete Annahme, daß eine an aktuellen Fragen gemessene Diskriminierung von Ausländern und vermeintlich Fremden stets dort am stärksten in Erscheinung tritt, wo bereits in komplexe Weltbilder integrierte Ausgrenzungsmechanismen existieren. Die Inhalte dieser Weltbilder sind dabei selbstverständlich gruppenspezifisch. So wurde das Vorhandensein einer ethnozentristisch-nationalistischen Grundhaltung als wichtigster Erklärungshintergrund aktueller Fremdenfeindlichkeit in Deutschland bei der erwähnten Repräsentativerhebung mit Hilfe von skalierten Listen positiv und negativ formulierter Aussagen erhoben. Die Auswertung ließ diesbezüglich einen Anteil von 15 Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung mit einem stark nationalistisch-ethnozentristisch ausgerichteten Weltbild errechnen. Als konkrete Inhalte dieser Grundorientierung konnten drei Hauptaspekte isoliert werden:

- a) der irrationale Glaube an die kulturelle Überlegenheit Deutschlands und „der Deutschen“;
- b) der irrationale Glaube an die Existenz national oder ethnisch begründeter Unterschiede zwischen Menschen, die somit eine pauschale Höherbewertung der eigenen „Ethnie“ (des eigenen „Volkes“) und entsprechende Abwertungen fremder Ethnien subjektiv möglich machen;
- c) die mit dem Hinweis auf die deutsche Wirtschaftskraft gerechtfertigte Höherbewertung Deutschlands und ein daraus abgeleiteter Führungsanspruch Deutschlands über andere Länder – eine Art Nationalstolz mithin, den man als Wirtschaftschauvinismus bezeichnen könnte.

V. Gegenmaßnahmen

Was die Frage nach wirksamen Gegenmaßnahmen zur aktuellen Fremdenfeindlichkeit in Deutschland angeht, so betonen die geschilderten Zusammenhänge die schon angesprochene Notwendigkeit einer bewußten sozialstrukturellen Gestaltung gesellschaftlicher Wandlungsprozesse, insbesondere in den Bereichen des Staatsbürgerrechts, der Immigration sowie der Wirtschafts-, Sozial- und Wohnungspolitik. Darüber hinaus verdeutlichen die Daten zu den nationalistisch-ethnozentristischen Grundorientierungen als Hintergründe aktueller Fremdenfeindlichkeit die Unverzichtbarkeit breit angelegter Maßnahmen der politischen Bildung. Diesbezüglich ist allerdings kritisch zu fragen, inwieweit das klassische Instrumentarium

einer an schulischen Lernprozessen orientierten politischen Bildung allein heute noch erfolgreich gegen die Ausbildung fremdenfeindlicher Einstellungen wirksam werden kann. So ist von verschiedenen Seiten bereits darauf hingewiesen worden¹⁹, daß aufgrund des mit dem Nachwachsen der Nachkriegsgenerationen verbundenen Schwundes von persönlichen Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus auch eine Tendenz zur „Historisierung“ des deutschen Faschismus eingesetzt hat, die im Extrem bis zum Geschichtsrevisionismus und zur Wendung von der „Auschwitzlüge“ reichen kann. Bloß intellektuelle, auf historisches Faktenwissen konzentrierte Aufklärung hat dieser Gefahr kaum etwas entgegenzusetzen.

Des weiteren ist die wohl in besonderer Weise auf Deutschland zutreffende Problematik der Faschismus-Tabuisierung zu bearbeiten. Denn auch aufgrund der proklamativen Ächtung der nationalsozialistischen Ideologie und ihrer Symbole, die in beiden ehemaligen deutschen Teilstaaten nach 1945 die offizielle politische Bildung bestimmt hat, ergibt sich heute, daß diese Symboltradition und die mit ihr verknüpften Diskriminierungshandlungen gesellschaftlich besonders provokativ wirken. Sie können deshalb eine gefährliche Attraktivität für junge Menschen beinhalten, die nach Symbolisierungen für eine Abgrenzung gegenüber einer inhaltslos in Wahlritualen erstarrten, kaum noch glaubhaft wirkenden politisch-demokratischen Öffentlichkeit suchen.

Statt sich auf eine plakative Ausgrenzung faschistischer Symbolisierungen und/oder fremdenfeindlicher Diskriminierungen zu beschränken, sind deshalb pädagogische Konzepte gefragt, die Ansätze einer „akzeptierenden Jugendarbeit“ mit rechtsextremistischen jungen Menschen mit der Tradition einer auf demokratische Wertorientierungen abzielenden politischen Bildung zu verknüpfen verstehen. Wie die Erfahrungen mit den ersten Ansätzen einer sozialpädagogischen Betreuung rechtsextremistischer Jugendlicher sowie mit der entsprechenden Präventionsarbeit zeigen²⁰, ist diese schwierige Gratwanderung – wenn überhaupt – nur von Menschen zu leisten, die in der Lage sind, auch die eigenen Vorurteile und Orientierungsmuster zu reflektieren, um den Jugendlichen als glaubhafte Persönlichkeiten begegnen zu können. Bloße Lippenbekenntnisse im Sinne der „political correctness“ jedenfalls wirken wohl eher kontraproduktiv.

19 Vgl. u. a. H.-G. Jaschke (Anm. 15), S. 161–171.

20 Vgl. Karl-Heinz Heinemann/Wilfried Schubarth (Hrsg.), Der antifaschistische Staat entläßt seine Kinder. Jugend und Rechtsextremismus in Ostdeutschland, Köln 1992; Kursbuch 113, Deutsche Jugend, Berlin, September 1993; Klaus Farin/Eberhard Seidel-Pielen, Skinheads, München 1993.

Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Italien

I. Einführung

Am 17. Februar 1991 schrieb *Le Nouvel Observateur*: „Italien, traditionelles Emigrationsland, hat sich in nur drei Jahren zu einem der wichtigsten europäischen Staaten für die Immigration billiger Arbeitskraft gewandelt.“ Auf diese Entwicklung, so die französische Zeitung weiter, sei das Land völlig unvorbereitet gewesen, und so sehe man sich nun einem plötzlichen, „alltäglichen Rassismus“ gegenüber¹.

Die Umschreibung des Rassismus als etwas Alltägliches drückt eine gewisse Hilflosigkeit in der Kennzeichnung des Problems aus. Das Unreflektierte und zugleich Gewöhnliche, das hier anklingt, bringt die Distanz des beschriebenen Phänomens gegenüber einer geplanten Rassenpolitik zum Ausdruck, wie sie Nationalsozialisten und Faschisten bis 1945 betrieben haben. Jedoch ist mit Blick auf Italien der Terminus „Rassismus“ auch im Kontext Einwanderung mit Vorsicht zu gebrauchen. In diesem Zusammenhang wurde er für die Zeit nach 1945 für einige Länder mit massiver Einwanderung beschrieben. In Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland wurden 1973/74 nach dem Stopp der Immigration aus den ehemaligen Kolonien beziehungsweise der „Gastarbeiter“ Modelle zur Eingliederung der bereits anwesenden Ausländer entwickelt, was in der Folge Protestbewegungen und das Wiederaufleben rassistischer Theorien hervorrief. Auf Italien trifft keine der Wanderungsbewegungen der europäischen Nachbarländer mit ihren bereits untersuchten politischen und sozialen Folgen zu (Kapitel II)².

Im Gegensatz zu Frankreich kannte Italien 1989, als es zu ersten auffälligen Übergriffen gegen Ausländer kam, noch keine Theoretisierung der Haut-

1 Auch die Soziologen Balbo und Manconi sprechen von „gewöhnlichem Rassismus“, der im Verlauf ganz weniger Jahre in Italien Einzug gehalten und Politiker wie Beobachter gleichermaßen überrascht habe. Lauro Balbo/Luigi Manconi, *Razzismi. Un Vocabolario*, Milano 1993, S. 60.

2 Detlev Claussen schreibt dazu: Rassismus sei der „letzte gemeinsame Negativwert der Weltöffentlichkeit“. Die gegenwärtige Inflationierung des Begriffes müsse daher vor allem auch als ein Medienereignis gesehen werden. Vgl. Detlev Claussen, *Was heißt Rassismus?*, Darmstadt 1994, S. 9–14.

farbe als festen Bestandteil einer rassistischen Typologie des Einwanderers³. Es gab keine politische Partei, die wie die französische „Front National“ oder die deutschen „Republikaner“ ihr Programm auf den Ausschluß von Einwanderern gestützt hätte. Dies gilt im Prinzip auch für die beiden Parteien, die am deutlichsten die italienische Einwanderungsgesetzgebung von 1990 abgelehnt haben und ein verschärftes Vorgehen gegen illegale fordern, den neofaschistischen Movimento Sociale Italiano (MSI), heute AN (Alleanza Nazionale), und die Lega Nord⁴. Die italienische Variante der aus Großbritannien stammenden Skinhead-Bewegung schließlich, die sogenannten „Naziskins“, hat die Erscheinungs- und Protestformen deutscher Neonazis imitiert, jedoch keine eigenständige theoretische Basis ausgebildet⁵.

Die sprachliche Entwicklung deutet auf noch wenig verfestigte Stereotypen hin. Das Wort „Asyl“ ist im Italienischen nicht wie hierzulande nach der Asyldebatte zum Reizwort geworden. „Richiedenti asilo“ (Asylbewerber) und „rifugiati“ (anerkannte Asylbewerber) sind schon wegen ihrer numerischen Geringfügigkeit eher bürokratische Kategorien geblieben. Eine zunehmend negativ beladene und speziell italienische Bezeichnung ist „extracomunitario“ (außereuropäischer Einwanderer). Gerade dieser Terminus spiegelt jedoch die

3 Vgl. Claudio Marta, *Stereotipi consolidati e stereotipi in formazione*, in: *studi emigrazione*, 99 (1990), S. 404–406. Als entscheidend für das Ansehen des Einwanderers in Italien bezeichnete Marta dessen Position in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft allgemein.

4 Der MSI, der 1993 in der Alleanza Nazionale aufging, erkannte 1991 die Bedeutung des Antifaschismus an. AN-Partei Führer Gianfranco Fini lehnt den Faschismus nach 1938, also zumindest für die Zeit nach Erlass der Rassenetze, ab. Die Ethnozentristen von der Lega Nord nahmen gegenüber den Einwanderern vor allem das „Recht auf Differenz“ in Anspruch. Partei Führer Umberto Bossi bezeichnete 1993 den Rassismusbegriff gegen die Lega als Diffamierungskampagne. Auch L. Balbo/L. Manconi (Anm. 1), S. 48, bestätigen unter Bezugnahme auf MSI und Lega, daß es in Italien keine im eigentlichen Sinne rassistische Partei gibt.

5 Sowohl L. Balbo/L. Manconi (Anm. 1), S. 86–87, als auch der Direktor der Beobachtungsstation Eurispes für Jugendkulturen, Valerio Marchi, kommen zu dem Schluß, daß es sich bei den italienischen Skins, die in fremdenfeindliche Aktionen verwickelt sind, meist um arbeitslose oder sozial schwache Jugendliche handelt, die als Identifikationsmöglichkeit mit einer trostlosen Umgebung einen akuten Sinn für die Verteidigung ihres „Territoriums“ entwickelt haben. Vgl. *Costa di sangue*, in: *Panorama* vom 13. 1. 1995, S. 40.

geringe Vertrautheit mit dem Einwanderungsproblem wider: Studierende und Touristen aus reichen Ländern werden hier, oft unwissentlich, mit Armutseinwanderern aus der Dritten Welt vermischt.

In diesem Aufsatz wird episodisch auftretender und strukturell angelegter Fremdenfeindlichkeit in Italien als neuem Phänomen (Kapitel III) und offenem Problem (Kapitel IV und V) nachgegangen.

II. Modellfall einer neuen Wanderungsbewegung

1. Die Zeit bis 1989

Italien galt bis weit in die sechziger Jahre hinein – ohne eine eigene, relevante Einwanderungsproblematik – als klassische *terra di emigrazione*: als Auswanderungsland. Vor allem in den Jahren 1961/62 profitierte man von der Öffnung der innereuropäischen Grenzen, um den eigenen Überschuß an Agrararbeitern an die Nachbarstaaten im Norden abzutreten. In umgekehrter Richtung blieb es lange ruhig. Zwar sah Artikel 10 der Verfassung von 1947 ein allgemeines Asylrecht vor. Seiner Umsetzung stand jedoch die beim Beitritt zur Genfer Konvention 1954 von der italienischen Regierung angewandte „geographische Reserve“ entgegen⁶. Die Aufnahme weniger Flüchtlingsgruppen im Land entsprach in Abwesenheit entsprechender Asylgesetze der Logik des politischen Klientelismus in einer um Democrazia Cristiana (DC) und Partito Comunista Italiano (PCI) polarisierten Parteienlandschaft. Dabei waren den einen Verfolgte rechter Regimes in Südamerika, den anderen Opfer kommunistischer Regierungen in Osteuropa willkommen.

Eine Tendenzwende zeichnete sich erst 1975 ab. Zum ersten Mal übertrafen in diesem Jahr die Rückkehrer italienischer Herkunft zahlenmäßig die Auswanderer, gleichzeitig setzte eine Neueinwanderung ein, in deren Folge sich die Zahl der von den italienischen Behörden ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen verdreifachte, von 1975 bis 1987 von 186 000 auf 572 000. Dazu kam eine unbekannte Anzahl illegaler Aufenthalte. Die Ursachen dieser Entwicklung lagen zum einen in der

6 *De-jure*-Flüchtlinge waren demnach nur Europäer. *De-facto*-Flüchtlinge aus anderen Ländern blieben von der Anerkennung ausgeschlossen und konnten lediglich über die italienische Delegation des UNHCR in Rom eine begrenzte Aufenthaltsgenehmigung ohne Möglichkeit der Arbeitsaufnahme bis zur Weiterreise in ein Drittland erhalten. Vgl. Note e commenti, in: Rivista di Diritto Internazionale, 73 (1990), S. 96–99.

strukturellen Krise der nördlichen Industriestaaten, die Arbeitskräfte freisetzen und gleichzeitig die Neueinwanderung stoppten. Andererseits hatte ein gewisser Wohlstand in Italien Einkehr gehalten, der einer raschen Industrialisierung und nicht zuletzt den Überweisungen aus dem Ausland zu verdanken war. Tunesier und Albaner konnten sich über den Fernsehsender „Rai Uno“, der in ihren Ländern empfangen wird, im wahrsten Sinne „ein Bild“ vom neuen Reichtum des Nachbarstaates machen. Ende der siebziger Jahre förderten Bürgerkriege und Hungersnöte die Immigration aus den ehemaligen italienischen Kolonien Eritrea und Somalia. Dazu kam Mitte der achtziger Jahre, daß Großbritannien und Frankreich die Einreise für Migranten aus ihren ehemaligen Kolonien erschwerten, was insbesondere den Druck von Tamilen und Marokkanern auf die italienischen Grenzen verstärkte.

Italien gilt so seit Ende der achtziger Jahre als historischer und geographischer Musterfall eines neuen Trends, in dem sich „der Norden“ des bis dahin gültigen Migrationsmodells weit nach Süden verschoben hat und die nordafrikanischen Mittelmeer-Anrainerstaaten zum Auflaufgebiet und zur Spitze einer Armutsemigration aus dem „neuen“ Süden geworden sind⁷.

Dieses Modell, das auch für die anderen südlichen EU-Staaten Griechenland, Portugal und Spanien Gültigkeit beansprucht, liefert zugleich eine erste Erklärung für das Aufkeimen fremdenfeindlicher Stimmungen. Für die Vorstellung, Italien sei „einer unkontrollierbaren Flut von Immigranten aus der Dritten Welt ausgesetzt“⁸, schien dabei eine Reihe von Gründen zu sprechen.

Erstens waren die Push-Faktoren, also die Motivationen für die Auswanderung, stärker als die Pull-Faktoren in Italien, die eine Regulierung der Einwanderung hätten bewirken können. Die Immigranten waren nicht selten „fehlgeleitet“, das heißt, ihr eigentliches Zielland war ein anderes als Italien, ihr Anwesenheitswunsch daher oft kurzfristig ausgerichtet⁹.

Zweitens standen die anziehenden Momente (Pull-Faktoren) in direktem Zusammenhang mit illega-

7 Vgl. Leonardo Koch, Impact of the Reversal of the Migration Situation on the Social Structure of Certain Countries – The Case of Italy, in: International Migration, 3 (1989), S. 192.

8 Dieser Eindruck hat sich, so Bernhard Santel, nicht nur in Italien selbst, sondern allgemein in der europäischen Öffentlichkeit verfestigt. Vgl. Bernhard Santel, Migration in und nach Europa, Opladen 1995, S. 84.

9 Französischsprachigen Marokkanern, bis heute mit etwa 10 Prozent aller Ausländer die stärkste Einwanderergruppe, oder englischsprachigen Tamilen fehlte die sprachliche Grundlage als Integrationshilfe.

len Formen der Einreise und der Anwesenheit. Da Italien im Gegensatz zu den nördlichen Nachbarländern die Einreise ohne Visum mit Sichtvermerk ermöglichte, blieben immer mehr „Touristen“ im Land, immer mehr Anwesenheiten wurden illegal.

Drittens fanden die Immigranten aus der Dritten Welt reichlich Nischen in einer „untergetauchten Ökonomie“. Der Grund: In den siebziger Jahren, als die strukturellen Veränderungen in der industriellen Produktion auch Italien erreicht hatten, reagierte die Wirtschaft mit Instrumenten, die nur für konjunkturelle Krisen geeignet waren, insbesondere mit „pre-pensionamento“ (Frühpensionierung) und „Cassa integrazione“ (Zwangspause ohne Kündigung des Arbeitsverhältnisses). Die freigesetzten Arbeitskräfte fanden oder gründeten auf dem schwarzen Arbeitsmarkt neue Beschäftigungen, insbesondere im Handwerk und im Handels- und Dienstleistungsbereich. Arbeitgeber griffen zunehmend auf dieses Billigangebot ohne Sozialabgaben zurück.

Viertens wies die auf diese Situation treffende Einwanderung eine starke Streuung nach etwa 180 Herkunftsländern auf. Grob skizziert lassen sich unter den Ende der achtziger Jahre anwesenden Einwanderern aus armen Ländern drei Kategorien ausmachen: Die erste Gruppe, viele Südamerikaner, Philippinen, Äthiopier, Eritreer, Iraner und Osteuropäer, einte die Tatsache, daß sie entweder in ihr Land zurück oder weiterreisen wollten, ihr Aufenthalt aber dauerhafte Formen angenommen hatte. Unter ihnen waren nicht wenige Höhergebildete, Männer aus Eritrea und Iran, Frauen von den Philippinen, die in Italien allenfalls prekäre intellektuelle und vor allem niedrig qualifizierte Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich fanden. Bei den Einwanderungsgründen überwogen politische und religiöse Motive, was ihnen die spätere Legalisierung und eine begrenzte Integration erleichterte.

Für die zweite Kategorie sind vor allem Ägypter, Tunesier und Chinesen repräsentativ. Für sie ist die Konzentration auf bestimmte Gegenden im Empfängerland und auf bestimmte Tätigkeiten charakteristisch. Dabei handelt es sich sowohl im industriellen als auch im landwirtschaftlichen Bereich um von Einheimischen gemiedene und krisenanfällige Wirtschaftszweige wie Stahlindustrie oder Fischfang.

Eine dritte Gruppe umfaßte vor allem Marokkaner und Senegalesen, in der großen Mehrzahl junge Männer, die ohne definitive Ziele zwischen Italien und der Heimat pendelten und als ambulante Händler tätig waren. Die illegale Präsenz war hier besonders hoch. Wegen der mangelhaften Bindung zur Umgebung im Empfängerland, der ge-

ring ausgeprägten Seßhaftigkeit und der Affinität zu illegalen Tätigkeiten sind auch die aus Osteuropa eingewanderten Roma dieser Kategorie zuzurechnen. Diese Gruppe im besonderen vermittelte nach außen den Eindruck der Instabilität der Einwanderung.

2. Die Zeit nach 1989

Italienische Regierungen hatten aus der beschriebenen Neuausrichtung der Migrationsströme bis dahin keine Konsequenzen in Form einer substantiellen Anpassung der Einwanderungs- und Ausländergesetzgebung gezogen, die in vielen Teilen noch aus den dreißiger Jahren stammte. Rechtliche Probleme, die aus der Einwanderung erwachsen, wurden auf administrativer Ebene gelöst, soziale den nichtstaatlichen Organisationen, allen voran der katholischen Kirche, überlassen. Die Grenzpolizei schickt auch heute noch Flüchtlinge, die am internationalen Flughafen Fiumicino ankommen, direkt an private oder kirchliche Hilfsorganisationen weiter.

Die erste Neuregelung kam im Dezember 1986 zustande – nach der Einrichtung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe der EG-Innenminister im gleichen Jahr, mit der die europäische Zusammenarbeit in Einwanderungsfragen institutionalisiert worden war. Gesetz Nr. 943/1986 trug zunächst einmal nur den Forderungen aus der Wirtschaft nach einer Legalisierung der unselbständigen Arbeit Rechnung, klammerte aber alle anderen Einwandererkategorien, insbesondere Selbständige und Flüchtlinge, aus¹⁰. Nach insgesamt dreimaliger Verlängerung einer im Gesetz vorgesehenen Amnestie legalisierten bis 1988 etwa 188 000 Einwanderer ihre Anwesenheit.

Erst in der Gesetzgebung von 1990 ist zu spüren, daß Italien sich der Europäischen Gemeinschaft anpassen mußte, wenn es nicht – wie eine Studie der Kommission voraussah – mit den anderen südlichen Nachbarn den ganzen Druck der außereuropäischen Einwanderung auf die EG tragen wollte. Gesetz Nr. 39/1990 (nach dem damaligen sozialistischen Justizminister „legge Martelli“ genannt) brachte im wesentlichen drei Neuerungen: *erstens*

¹⁰ Viele Unternehmer wollten niedrig qualifizierte Arbeitsplätze besetzen, für die sie keine italienischen Arbeitskräfte fanden, die Gewerkschaften hingegen die Konkurrenz der Schwarzarbeiter stoppen. Das Gesetz sah eine Gleichbehandlung aller regulären ausländischen Arbeitnehmer mit den italienischen vor, blieb jedoch „eine reine Prinzipienklärung“. Adelina Adinolfi, *Il trattamento dei lavoratori extracomunitari*, Bologna 1992, S. 400. Insbesondere wurde die Möglichkeit, einen Wohnsitz in Italien zu erhalten, und damit das Recht auf Familienzusammenführung und Gesundheitsfürsorge, für außereuropäische Einwanderer an die Bedingung geknüpft, einen Arbeitsplatz nachzuweisen, der von keinem EG-Bürger beansprucht wurde.

die gesetzliche Festlegung der allgemeinen Bedingungen für den Aufenthalt und die Ausweisung von Einwanderern; *zweitens* die Aufhebung der geographischen Reserve und somit des Widerspruchs zwischen dem von der Verfassung garantierten Recht auf Asyl und der bis dahin praktizierten restriktiven Praxis; *drittens* die Delegation von Aufnahme und Integration an die Regionen und deren finanzielle Ausstattung für diese Aufgaben. Daneben sind die Modernisierung der Grenzkontrollen und die jährliche Planung der Einwanderung zu erwähnen, die das Gesetz insgesamt zur ersten umfassenden Regelung machen.

Noch im gleichen Jahr trat Italien ebenso wie Portugal und Spanien dem Durchführungsabkommen von Schengen bei. Ministerielle Dekrete brachten in der Folge die Visapflicht für stark „emigrationsgefährdete“ Länder wie Tunesien, Marokko, Gambia und Senegal. Trotzdem wurde und wird dem Martelli-Gesetz wegen der verbesserten Garantien für die Einwanderer bei gleichbleibenden Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Ausweisung nachgesagt, die Tür weiter geöffnet zu haben.

Die Immigration nach Italien hat sich in den letzten Jahren – infolge der neuen Gesetzgebung und des Falls der Grenzen im Osten – hinsichtlich der geographischen Herkunft deutlich verändert. In Lazien, dem „Umschlagplatz“ für die gesamte Einwanderung, nahm von 1992 bis 1993 die Zahl der Osteuropäer um 17,6 Prozent zu, während die der Nordafrikaner sich um 21,4 Prozent verringerte¹¹. Derzeit werden etwa zehn Prozent der Aufenthaltsgenehmigungen für Familienzusammenführungen ausgestellt, nach letzten Umfragen haben jedoch nur 17 Prozent aller Einwanderer eine Familie in Italien¹².

Die Einwanderung bestätigt die traditionelle Nord-Süd-Trennung des Landes. Wer eine Aufenthaltsgenehmigung erhält, wandert meist in den Norden weiter, während Illegale in Rom bleiben oder in den Süden ziehen¹³.

11 Vgl. Comunità di S. Egidio, Dossier statistico sull'immigrazione (1994), Tabelle 6 (nach Daten des Innenministeriums). Gerade unter Rumänen und Polen gibt es viele, die Italien nur als Durchgangsstation betrachten oder nur in der Saison hier arbeiten möchten. Sie bleiben aus Furcht, daß man sie kein zweites Mal einwandern lassen könnte. Von rund 100 000 unsteten Roma, für die es kaum Eingliederungshilfen gibt, sind 30 000 aus Ex-Jugoslawien (hauptsächlich) und aus Rumänien zugewandert. Die drei oben skizzierten Kategorien und die ausländische Bevölkerung gewinnen wegen der ständigen Veränderung der Migrationsströme keine Stabilität. Dies deutet sich auch in den familiären Bindungen an. 1987 waren 70 Prozent der legalen Einwanderer ohne Familie in Italien.

12 Vgl. Venti in 2^a stanza, in: La Repubblica vom 21. 9. 1995, S. 3.

13 So Daniela Pompei, Einwanderungsbeauftragte der Stadt Rom, in einem Interview am 22. 6. 1995. In Süditalien

III. Fremdenfeindliche Erscheinungen

1. Die Zeit der Auflösung der Linksparteien

Noch 1985 hatte eine Untersuchungskommission des Europäischen Parlaments festgestellt, daß Italien sicher eines der Länder sei, in denen eine verschwindend geringe Zahl an rassistischen Zwischenfällen registriert werde. Seit 1987 berichtete die italienische Presse jedoch wiederholt von Diskriminierungen gegen Ausländer und widmete der Frage nach deren rassistischem Hintergrund zunehmende Aufmerksamkeit¹⁴.

An den Stränden und in städtischen Zentren des Landes sorgten bunt bekleidete, dunkelhäutige Verkäufer von Sonnenbrillen und Feuerzeugen erst für Abwechslung, dann für Verärgerung. „Vu' cumprà?“, italienisch mit afrikanischem Akzent für „Willst du kaufen?“ wurde zur gängigen Bezeichnung für die ambulanten Händler und zugleich zum ersten Stereotyp, das eine deutlich reduzierte, wenn auch nicht eindeutig herabwürdigende Perzeption dieser Einwanderer zum Ausdruck brachte. In kleinen Küstenorten in der Nähe Roms, in denen Einwanderer aus dem Osten zum Teil mehr als 30 Prozent der lokalen Bevölkerung darstellten, entstanden zugleich Formeln wie „gekleidet sein wie ein Russe“ oder „stinken wie ein Russe“. Zigeuner erregten immer öfter das Mißfallen der Bürger, sie wurden schon deutlich unfreundlicher als „Vagabunden“ oder schlicht als „Diebe“ bezeichnet¹⁵.

Seit Sommer 1989 ereigneten sich massiv kleinere und größere Episoden von Ausländerfeindlichkeit, wobei die Gewaltschwelle wiederholt überschritten wurde. Am 24. August 1989 wurde bei Villa Litterno, südlich von Rom, ein Schwarzer erschossen. Er hatte sich gegen einen Raubüberfall auf eine Gruppe von Erntearbeitern zur Wehr gesetzt, in dessen Verlauf die fünf maskierten Täter ihre Opfer als „dreckige Neger“ bezeichneten. In den wenig entwickelten Gegenden des Südens waren die ausländischen Erntearbeiter mit Tageslöhnen zwischen 20 und 30 DM eine unschlagbar billige Kon-

stellten Afrikaner 1992 zwei Drittel aller Einwanderer. Insgesamt leben jedoch rund 82 Prozent der Einwanderer im Norden und im Zentrum des Landes und nur 18 Prozent im Süden und auf den Inseln. Vgl. Attualità, in: Dossier Europa Emigrazione, 3 (1995), S. 30.

14 Es handelte sich in der Mehrzahl noch um „unfreundliche Akte“ wie das Hinausdrängen einer Eritreerin aus einem römischen Stadtbuss. Vgl. Marinella Belluati/Georgio Grossi/Eleonora Viglono, Mass Media e Società multietnica, Piacenza 1995, S. 21.

15 Vgl. Giovanni Cocchi (Hrsg.), Stanieri in Italia, Bologna 1989, S. 407.

kurrenz auf dem schwachen Arbeitsmarkt. Aber auch das wohlhabende nördliche Zentrum, in dem traditionell Linksparteien regieren, wurde zum Schauplatz xenophober Untaten. In Florenz, Stadtteil San Lorenzo, kam es in der Karnevalszeit 1990 zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen schwarze Straßenhändler. Eine explosive Mischung aus Stadtteilbande, Fußballfans und Skinheads hatte sich zusammengefunden, um ihr Viertel zu verteidigen¹⁶.

Im November und Dezember 1990 wurden in der Gegend von Bologna zwei Zigeunerlager überfallen. Die sogenannte „Fiat-Uno“-Bande, die in der Folge noch mehrmals durch Raubüberfälle in Verbindung mit politisch begründeten Gewaltakten auffiel, hinterließ dabei zwei Tote und elf Verletzte¹⁷.

Ihre auffällige Wohnsituation wurde den Immigranten noch öfters zur Falle: Bei einem Brandanschlag auf provisorische Behausungen wurden im Januar 1991 bei Caserta 20 farbige Einwanderer verletzt¹⁸.

Die Fremdenfeindlichkeit erfuhr wenige Monate später eine neue Dimension. Während nämlich von den fast unmerklich durch die Grenzen sickernden Straßenhändlern meist nur Einzelschicksale bekannt wurden, bedeutete die Ankunft Tausender von Albanern auf überladenen Schiffen im Sommer 1991 die erste Auseinandersetzung mit einem Massenphänomen. Auch Teile der als liberal bekannten Presse gaben nun ihre Solidarität mit den Einwanderern und speziell mit den Albanern auf. Das „kleine Heer von 15 000 Immigranten“, so die Tageszeitung *La Repubblica* am 7. Juni 1991, bestehe durchweg aus Personen, die sich nur mit Mühe in ein industrialisiertes Land einpassen ließen und deshalb ein Risiko für die Bewohner Apuliens darstellten. Die Zentralregierung in Rom wollte Stärke demonstrieren, offenbarte jedoch mit der Unterbringung der Albaner in Stadien und ihrer im Einzelfall unüberprüften,

16 In derselben Gegend war eine Woche zuvor schon ein Protestmarsch gegen die Straßenhändler organisiert worden. Die Veranstalter, darunter viele Ladenbesitzer, nannten sich „Spontanes Komitee der wehrlosen Bürger von Florenz“. Vgl. Laura Balbo/Luigi Manconi, *I razzismi reali*, Milano 1992, S. 81 und 92.

17 Im August 1991 ermordete die Bande zwei Senegalesen und bezeichnete sich in einem anonymen Bekennerbrief als „Vereinigung der arbeitslosen Nationalisten“, die gegen das Martelli-Gesetz protestieren wolle. In Friaul und Venezien fühlten sich 1990 nach einer von *Il Manifesto* am 15. 1. 1991 veröffentlichten Umfrage 75 Prozent der Bevölkerung von der Anwesenheit der Nomaden belästigt.

18 Vgl. *Immigrati, Casolari a Caserta, 20 feriti*, in: *Il Manifesto* vom 28. 1. 1992, S. 1. Aus einer 1989 durchgeführten Umfrage unter Nordafrikanern in Bologna ging hervor, daß von 180 Personen 45 in Autos und 15 in Güterwagen nächtigten, weitere 35 Personen teilten sich vier Zimmer.

rüden Ausweisung zugleich das Fehlen geeigneter Aufnahmestrukturen für diese und andere Flüchtlinge.

Das Kalkül der Parteien, die Einwanderer propagandistisch gegen den politischen Gegner und für die eigenen Interessen zu nutzen, ging nun – nicht nur wegen der hohen Zahl der Neuankünfte – nicht mehr auf. Mit der Umwandlung der Kommunistischen Partei (PCI) in eine sozialdemokratische Partei namens PDS im März 1990 entfiel die anti-kommunistische Komponente der Solidarisierung mit den Osteuropäern. Gleichzeitig begann der unaufhaltsame Abstieg der sozialistischen Partei (PSI), die sich dank der Gesetzgebung von 1990 und mit der Besetzung eines bald wieder abgeschafften Immigrationsministeriums vorübergehend als Einwandererpartei profilieren konnte. Auf der anderen Seite begann der Aufstieg der Lega. Beim ersten nationalen Kongreß der Partei im Dezember 1989 äußerte der Parteiführer Umberto Bossi die Überzeugung, daß die klassischen Mechanismen der sozialen Integration für die farbigen Immigranten nicht funktionierten.

Im Sommer 1992 fiel in Rom auch das Tabu des Antisemitismus gewalttätigen Aktionen zum Opfer, wobei „Naziskins“ als Provokateure auftraten, denen Verbindungen zur rechten Parteienszene nachgesagt wurden. Reflexe der europäischen Szene und spezifisch italienische begannen sich zu vermischen¹⁹.

2. Die Regierungen Berlusconi und Dini

Im März 1994 übernahm ein von dem Unternehmer und Medienzar Silvio Berlusconi geführtes Mitte-Rechts-Bündnis die Regierung, der auch die Lega Nord und AN angehörten²⁰. Wer glaubte, die Fremdenfeindlichkeit würde in der neuen Regierung ein institutionelles Ventil finden, sieht sich getäuscht. Weder Berlusconi noch die Nachfolgeregierung Dini sind bisher in der Lage gewesen, das Martelli-Gesetz zu reformieren oder zu vervollständigen. Der politische Umgangston radikalisiert sich, Drohungen und sogar Handgreiflichkeiten im Parlament sind keine Seltenheit. Neuere

19 Auch Juden fielen immer öfter als Einwanderer auf. Viele der 1989 rund 9000 Osteuropäer in Rom hatten bei einer Umfrage erzählt, religiöse Gründe (jüdischer Glaube) angegeben zu haben, um die Ausreise zu erleichtern und das Interesse von Hilfsorganisationen zu wecken. Vgl. G. Cocchi (Hrsg.) (Anm. 15), S. 405–408. Der Anführer der radikalsten Einwanderungsgegner in Rom geht aus einer Jugendorganisation des ehemaligen MSI hervor und koordiniert heute die Zusammenarbeit mit den Stadion-Skins. Vgl. *Ma quanti italiani vedono rosso davanti ai neri*, in: *L'Europeo* vom 31. 1. 1995, S. 26 ff.

20 Vgl. dazu: Günter Trautmann, *Die italienische Politik nach dem Wahlsieg Berlusconi*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/94, S. 10 ff.

fremdenfeindliche Delikte haben dieselben Opfer und Täter wie in den Vorjahren, die Brutalität hat eher zugenommen.

Am 9. September 1994 berichtete La Repubblica: Zehn Jugendliche, angeführt von zwei Schaustellern, haben einen Senegalesen so geprügelt, daß er mindestens zehn Tage im Krankenhaus bleiben muß. Der Straßenhändler wurde noch ins Gesicht getreten, nachdem er schon bewußtlos war. Am 16. März 1995 las man im Corriere della Sera: In Pisa sind zwei kleine Zigeuner im Alter von drei und 13 Jahren von einer als Geschenk getarnten Bombe, die ihnen aus einem Auto gereicht wurde, schwer verletzt worden. Die beiden Kinder hatten an einer Straßenkreuzung gebettelt.

Der Soziologe und Abgeordnete der italienischen Grünen Luigi Mancori – der das Fehlen wissenschaftlich erhobener Daten beklagt – hat anhand von Zeitungsnotizen für das Jahr 1994 und die ersten beiden Wochen des Jahres 1995 in Italien 124 Gewalttaten in Verbindung mit Fremdenfeindlichkeit registriert, davon allein 84 in Rom und Umgebung. Die wahre Zahl hält er aufgrund der nicht zur Kenntnis genommenen Dunkelziffer für mindestens doppelt so hoch. Die Zeitschrift Panorama bezifferte in ihrer Ausgabe vom 15. Januar 1995 die Zahl der xenophoben Übergriffe für das Jahr 1994 auf 300. Nach Angaben der Caritas waren 1992 noch 200 und 1993 insgesamt 352 Fälle aufgetreten. Damit würde sich eine „Stabilisierung“ des Phänomens abzeichnen, vielleicht als Folge einer 1993 verschärften Gesetzgebung gegen Diskriminierung²¹. Durch ihre vor allem in den letzten zwei Jahren erfolgte Einbindung in die nationale und kommunale Politik neigen Lega Nord und AN heute weniger dazu, subversive Gruppen zu unterstützen. Entwarnung ist indes nicht angesagt.

Mauro Valeri von der „Beobachtungsstation Rasmus“ in Rom sieht heute drei potentielle Typen von Opfern unter den Einwanderern: den Obdachlosen oder anderweitig sozial Exponierten, Personen, die mit einem bescheidenen Wohlstand Neid auslösen und den x-beliebigen Andersaussehenden, der stellvertretend für alle Einwanderer zum Opfer wird. Die Täter sind meist Jugendliche aus sozial schwachen Gegenden und ohne formale Anbindung an übergeordnete Organisationen.

21 Zum Vergleich: In Deutschland wurden 1994 etwa 4000 fremdenfeindliche Gewalttaten registriert. Gesetz Nr. 205/1993 „Dringende Maßnahmen gegen Diskriminierung aus rassistischen, ethnischen und religiösen Gründen“ verbietet die Verbreitung von diskriminatorischem Gedankengut und sieht als Strafe auch die Ableistung von Sozialarbeit vor. Vgl. Caritas di Roma, Immigrazione: Dossier Statistico, Roma 1994, S. 9f.

IV. Untersuchung der Ursachen

1. Analyse der Zahlen

Die beinahe tägliche Verbreitung von Ziffern über Ankünfte illegaler Einwanderer kennzeichnet das Jahr 1995 und führt zur Vernachlässigung der legalen Entwicklung. Ende 1994 befanden sich 922 000 Ausländer legal in Italien, was einem Ausländeranteil von 1,61 Prozent entspricht. Der Rückgang der Anwesenheiten beträgt somit gegenüber 1993 immerhin 6,5 Prozent; er beruht auf einer Revision abgelaufener und doppelter Genehmigungen, die in der überwiegenden Zahl der Fälle für maximal zwei Jahre ausgestellt werden²². Somit kann man davon ausgehen, daß die Zahlen des Innenministeriums für die regulären Anwesenheiten mindestens bis 1993, als die Revision begann, zu hoch waren.

Bei den Illegalen war und ist die Gefahr der Mehrfachzählung noch größer²³. Die italienische Caritas hat kürzlich von der Notwendigkeit gesprochen, die ebenso verbreitete wie „aufgeblasene“ Zahl von 800 000 Illegalen zu halbieren. Die Hilfsorganisationen sind am engsten mit den Einwanderern befaßt und führen eigene Statistiken, da das Innenministerium nur die legale Einwanderung erfaßt²⁴.

Die trotz der vorgetragenen Einschränkungen erheblichen Zuwachsraten der Einwanderung nach Italien müssen bei einer qualitativen Analyse weiter relativiert werden. Nach 1975 begann in Italien ein dramatischer und anhaltender Geburtenschwund, der dem Land die international niedrigste Natalitätsrate eintrug. 1987 übertraf zudem die Zahl der Auswanderer bereits wieder die der Rückkehrer. Durchaus maßvoll schlossen die Ein-

22 Vgl. *Attualità* (Anm. 13), S. 30.

23 1990 sprach der damalige Justizminister Martelli von einer Million Einwanderern aus Nicht-EG-Staaten. Unter den 600 000 Illegalen zählte er allein 150 000 Händler und Saisonarbeiter aus dem Maghreb. Vgl. Claudio Martelli, *Dalla relazione dell'on. in: studi emigrazione* 98, (Juni 1990), S. 88. Ähnlich hohe und noch höhere Ziffern gehen bis heute fast täglich durch die Presse. Ausgewiesene haben bisher 14 Tage Zeit, der Aufforderung Folge zu leisten. So werden sie oft nach Ortsveränderung unter verändertem Namen wieder aufgegriffen. In Mailand hat Anfang Oktober ein Vergewaltigungsdelikt zweier bereits ausgewiesener Osteuropäer für Aufruhr gesorgt.

24 In der Comunità di S. Egidio in Rom ist man nach Vergleichen der eigenen Ziffern mit denen der Qästur zu dem Schluß gekommen, daß im September 1994 rund 40 000 Illegale in Rom und der umgebenden Provinz lebten. Da dieses Erhebungsgebiet ein Viertel der Gesamteinwanderung abdeckt, hat man für die nationale Ebene eine Zahl von lediglich 200 000 Illegalen hochgerechnet. Vgl. Comunità di S. Egidio, *Dossier sull'immigrazione*, (1994), S. 4.

wanderer entstandene Lücken²⁵. Die qualitative Analyse zeigt auch, daß die Befürchtung, Italien ziehe nur Einwanderer aus der Dritten Welt an, zumindest übertrieben ist. Nach Ziffern, die im Auftrag des Ministerrats über alle Medien verbreitet werden, lag der Anteil der „extracomunitari“ in Italien 1994 bei 83 Prozent, in Deutschland bei 75 Prozent und im europäischen Durchschnitt bei 67 Prozent. Wie bereits einführend erklärt, umfaßt die unpräzise Kategorie „extracomunitari“ aber auch Einwanderer aus reichen Ländern. So stellen US-Amerikaner in Italien die drittgrößte, in Rom sogar die zweitgrößte Einwanderergruppe. Zählt man zu den „extracomunitari“ – den Vorurteilen entsprechend – nur die Armutseinwanderer, so fällt deren Anteil für 1994 auf 68 Prozent. Dieser Anteil erhöht sich natürlich wieder, wenn man die Illegalen mitrechnet. Nimmt man jedoch deren Zahl mit 400 000 an, so erreichen legale und illegale Anwesenheiten zusammen für 1994 knapp 2,4 Prozent der Gesamtbevölkerung, ein im internationalen Vergleich geringer Ausländeranteil.

Es drängt sich in diesem Zusammenhang der Verdacht auf, daß durch die Immigration ans Licht gezerrte, hausgemachte Probleme auf die „Einwanderermassen“ selbst abgewälzt wurden und werden. Eine gefährliche Entwicklung, wenn man sich vor Augen hält, daß bereits bei Umfragen 1987/88 eine Mehrzahl der Befragten die Zahl der Einwanderer für höher hielt als sie sein konnte und 1991 eine Mehrheit sie für in jedem Fall zu hoch hielt²⁶.

Schlimmer noch als die Verbreitung zu hoher Zahlen ist, daß „extracomunitari“ zunehmend mit Gesetzesbrechern identifiziert werden. La Repubblica betitelte sie in der Ausgabe vom 24. September 1995 auf der ersten Seite rundweg als Menschen, die offenbar von der Beachtung der zivilen, der Straf-, der Verwaltungs- und Handelsrechte entbunden seien.

Zu den hausgemachten Problemen gehört jedoch außer den spät eingeführten Grenzkontrollen und der Schwarzarbeit auch die organisierte Kriminalität. Die üblichen mafiosen Gruppierungen der italienischen „malavita“ organisieren die illegale Einreise und Beschäftigung der Einwanderer. In Bozen sind im Oktober 1995 insgesamt 52 Haftbefehle gegen eine von der Mafia unterstützte Schlepperorganisation verhängt worden, die in

zwei Jahren 20 000 Flüchtlinge nach Italien und von dort zum Teil nach Deutschland geschleust hat. Mit Lieferwagen werden ausländische illegale Händler und Prostituierte von organisierten Banden morgens „verteilt“, abends abgeholt und in miserable Behausungen gebracht. 26 000 farbige Prostituierte an Italiens Küsten, so beklagte im September die italienische Caritas, seien praktisch versklavt. Ein leitender Beamter im Sozialministerium, Guido Bolaffi, stellte in diesem Zusammenhang fest, die illegale Einwanderung, die ihrerseits Rechtsbrüche provoziere, werde in keinem Land derart zur Schau gestellt wie in Italien. Eine Umfrage ergab: 15 Prozent der Italiener denken bei dem Begriff Einwanderer an Drogenhändler, 14 Prozent an Prostituierte. 43 Prozent waren der Ansicht, daß eine Ausweisung von Illegalen und Straffälligen die Fremdenfeindlichkeit verringern würde²⁷.

2. Rechtliche und institutionelle Probleme

Die Umsetzung des „legge Martelli“ weist in der Praxis erhebliche Mängel auf. Was die Situation an den Grenzen angeht, sind trotz modernisierter Kontrollen und Visumpflicht außerordentliche Maßnahmen zur Regel geworden. In Sizilien und Apulien wurde 1994/95 das Militär gegen illegale Einwanderer eingesetzt. Man schätzt, daß trotzdem die Hälfte der oft von professionellen Schlepperbanden unterstützten Versuche erfolgreich ist – und zwar längerfristig. Von 45 000 Ausweisungen, die 1993 gegen Illegalen verhängt wurden, sind nach Angaben des damaligen Innenministers Maroni (Lega Nord) nur 10 Prozent vollzogen worden²⁸.

Das Asylrecht wurde in der Praxis nicht entscheidend verbessert. Trotz im europäischen Vergleich niedriger Asylbewerberzahlen gelingt es den Behörden nicht, eine Einzelfallprüfung zu garantieren, wie die Fälle der Albaner 1991 und der Kurden 1994/95 gezeigt haben. (Die Zahl der Asylbewerber war 1991 auf über 28 000 hochgeschwollen, lag aber im letzten Jahr nur noch bei 6 600.) Es fehlen nach wie vor Aufnahmestrukturen. Flüchtlinge sind wie die Illegalen und alle Einwanderer, die keinen ersten Wohnsitz in Italien haben, von der nationalen Gesundheitsfürsorge ausgeschlossen.

Das Integrationsinstrument Arbeit wird nicht im möglichen Umfang zur Verfügung gestellt. Die nach den Legalisierungen bis 1991 auf über 20 Pro-

25 Die Einwanderer aus aller Welt in Italien machten, 400 000 Illegalen mitgerechnet, 1987 nicht einmal die Hälfte der 2,17 Millionen Italiener im europäischen Ausland aus.

26 Vgl. Eurispes, L'atteggiamento degli italiani nei confronti dell'immigrazione extracomunitaria, Roma 1991, S. 14.

27 Vgl. Costa di sangue, in: Panorama vom 13. 1. 1995, S. 39.

28 Vgl. Il nostro odio quotidiano, in: La Repubblica vom 25. 2. 1995, S. 13.

zent hochgeschneelte Arbeitslosigkeit der Einwanderer ist zwar bis 1994 auf rund 12 Prozent abgesunken. Vor allem in Industrie und Landwirtschaft wurden in letzter Zeit Einwanderer absorbiert. Aber Arbeitsgründe machen nur gut die Hälfte der Aufenthaltsgenehmigungen aus, da deren Erlangung nach wie vor erschwert ist²⁹.

Insgesamt bleibt der Eindruck der Absenz des Staates erhalten, obwohl auf kommunaler Ebene und von seiten der Hilfsorganisationen zum Teil beachtliche Eingliederungsanstrengungen unternommen werden. Ein wesentliches Problem stellt die fehlende Koordinierung aller restriktiven und integrativen Maßnahmen durch den Ministerrat dar. Der Innenminister hat zwar im September 1994 einen „Kommissar für Immigration“ eingesetzt, jedoch ist dieser, wohl auch wegen seiner institutionell untergeordneten Rolle, bisher kaum in Erscheinung getreten. Dazu kommt die Knappheit der Mittel: Kein Geld für soziale und kulturelle Einrichtungen und die schon jetzt völlig unzureichenden Studien³⁰!

3. Gesellschaftliche Probleme

Italien hat erst in den letzten zehn Jahren auf Druck der europäischen Institutionen eine moderne Einwanderungsgesetzgebung in Gang gebracht. Mit der zunehmenden Schließung der Grenzen, die das Abkommen von Schengen mit sich bringt – Italien und Griechenland können den Vertrag aus datenschutz- und informationstechnischen Gründen noch nicht erfüllen –, verlagert sich das Problem Fremdenfeindlichkeit von der Neueinwanderung auf die Integration, wo es keine europäische Zusammenarbeit gibt.

Die öffentliche Meinung zum Problem Einwanderung ist gespalten, wobei die ethische Position, die mehr Engagement und Verantwortung fordert, von der Kirche, den Hilfsorganisationen und der historischen Linken – eher Splittergruppen – repräsentiert wird. Ihr steht eine ebenso pragmatische wie vage Position gegenüber, die von den Mitte-Rechts-Parteien vertreten wird und besagt, daß Italien – so Berlusconi in seinem Regierungsprogramm – soviel Einwanderer aufnehmen soll,

29 So ist es im Prinzip unmöglich, eine für andere Zwecke ausgestellte in eine Aufenthaltsgenehmigung für unselbständige Arbeit umzuwandeln. Saisonarbeiter können bisher kaum legalisiert werden, weil der Erlaß der Aufenthaltsgenehmigung an den Nachweis der Anstellung bei einer bestimmten Firma als Arbeitgeber gebunden ist.

30 Das Schatzministerium hat im April dieses Jahres alle staatlichen Verwaltungen aufgefordert, entsprechende Ausgaben drastisch zu kürzen – ein Vorbote der in Hinsicht auf die Europäische Währungsunion notwendigen Finanzsanierung. Vgl. *Economia e finanza*, in: *La Stampa* vom 15. 4. 1995, S. 23.

wie das Land in würdigen Verhältnissen aufnehmen kann.

Die gesellschaftlichen Grundvoraussetzungen für eine dauerhafte Integration sind trotz der traditionellen Gastfreundschaft der Italiener derzeit nicht günstig. Kurzfristig kann man bei der Stabilisierung der Einwanderer wegen der raschen Veränderung ihrer Zusammensetzung in den letzten Jahren und dem großen Reservoir an Illegalen in geringerem Maße wie die nördlichen Nachbarländer auf gefestigte Gruppen zurückgreifen. Längerfristig hat man sich bisher weder zu einer Assimilation der Einwanderer nach französischem, noch zu einer pluralistischen Gesellschaft nach britischem oder einer Mischform nach deutschem Vorbild entschieden³¹. Die italienische Situation scheint den Beweis zu liefern, daß nicht ihre Zahl, sondern die soziale Situation, auf die Einwanderer treffen, eine eher freundliche oder eher feindliche Aufnahme prägen.

V. Vorschläge zur Problemlösung

Die damalige Sozial- und Familienministerin Fernanda Contri hatte 1993 einen Reformvorschlag vorgelegt, der eine ständige Aufenthaltsgenehmigung für Ausländer vorsah, die länger als fünf Jahre in Italien leben und arbeiten. Dieser Personenkreis sollte das Kommunalwahlrecht erhalten. Die Familienzusammenführung sollte erleichtert und auf legal arbeitende Selbständige ausgedehnt werden. Die im Martelli-Gesetz vorgesehene jährliche Bestimmung einer Höchstzahl von Neueinwanderern sollte die Nachfrage nach Einwanderern in bestimmten Wirtschaftssektoren berücksichtigen und Saisonarbeiter legalisieren. Derzeit deutet jedoch alles darauf hin, daß eine Verschärfung der Ausweisung Kernpunkt einer Gesetzesreform wird. Die zuständige Kommission der Kammer faßte am 19. September 1995 mit den Stimmen von AN und Lega den Beschluß, daß Illegale schneller als bisher deportiert werden können. Wer Illegalen bei der Einreise behilflich ist, soll mit bis zu 15 Jahren Haft bestraft werden. Das Bündnis der progressiven Parteien hielt noch dage-

31 Vgl. dazu: Fabio Neri, *Relazione al Congresso Internazionale dell'AWR*, in: *AWR Bulletin*, 1 (1995), S. 13. Im durch den Katholizismus geeinten Vielvölkerstaat Italien gibt es auch ablehnende Haltungen gegen eine Vielfalt der religiösen Kulte, bis zu den Vertretern der höchsten staatlichen Institutionen. Parlamentspräsidentin Irene Pivetti (Lega Nord) nahm im Juni dieses Jahres an einer Messe teil, deren Veranstalter sich gegen die Verbreitung des Islam in Italien aussprachen. Anlaß war die Einweihung einer Moschee in Rom.

gen, aber der PDS sucht die Lega als Bündnispartner und ist zu Zugeständnissen bereit. Einzelne Ressortchefs versuchen nun, die Möglichkeiten für Kompromisse auf breiterer Basis auszuloten³². Arbeitsminister Treu schlug vor, 400 000 Illegale zu legalisieren und die anderen „nach Hause zu schicken“, allerdings ohne vorherige Zwangskasernierung, wie sie der AN-Vertreter und ehemalige Staatssekretär im Innenministerium, Maurizio

32 Nur vier Tage vor diesem Beschluß hatte der Ministerrat auf Druck von PDS und italienischer Bischofskonferenz einen ähnlich formulierten Gesetzesvorschlag zurückziehen müssen. Die nicht durch Wahlen legitimierte Technikerregierung Dini hat bei allen Entscheidungen, die nicht in ihrem Regierungsprogramm festgeschrieben sind, einen schweren Stand und ist auf die Stimmen des PDS angewiesen.

Gasparri, unter ausdrücklichem Hinweis auf die Ermahnungen von Bundesinnenminister Kanther an die Italiener fordert. Gesundheitsminister Guzzanti führt den notwendigen Schutz vor Infektionskrankheiten als Begründung für seine Forderung an, auch illegale Ausländer an der staatlichen Gesundheitsfürsorge teilhaben zu lassen. Dabei leistet sich der italienische Staat jedes Jahr Mindereinnahmen in Milliardenhöhe, da Illegale häufig arbeiten, aber weder sie, noch ihre Arbeitgeber Sozialabgaben entrichten³³.

33 Der Minister gab an, daß Fälle von Tuberkulose von 1984 bis 1994 von 6 auf 8,2 Fälle je 10 000 Einwohner gestiegen seien, wobei vor allem Ausländer betroffen seien, die unter schlechten hygienischen Verhältnissen leben. Vgl. L'Unità vom 25. 9. 1995.

Einwanderung, Rassismus und Xenophobie in Frankreich

I. Einleitung

Ein Schlaglicht auf die französischen Verhältnisse im September 1995: 70 Prozent der Franzosen zeigten sich nicht schockiert über eine Sendung namens „Osons!“ (Wagen wir's), in der vor 9,8 Millionen Zuschauern ein parodistisch gemeintes, aber offensichtlich rassistisches Chanson („Schwarze aufklatschen“, „Casser du noir“) intoniert wurde und sich der Chef der französischen Rechtsextremisten darüber nach eigenem Bekunden köstlich amüsierte. Zwar waren für diese Umfrage nur 380 Personen befragt worden und zeigten sich immerhin 23 Prozent „etwas schockiert“, sechs Prozent „sehr schockiert“¹. Die Antirassismusorganisationen MRAP und LICRA haben Anzeige erstattet; die Fernsehaufsichtsbehörde CSA sah die Grenze zur „Aufstachelung zum Rassenhaß“ erreicht (*incitation à la haine raciale*)². Aber die Tatsache, daß eine solche Sendung im privatisierten Ersten Fernsehprogramm TF 1 überhaupt möglich ist, spricht für sich.

Paradoxerweise erhält der Eindruck, Frankreich werde von Einwanderern, den „immigrés“, überschwemmt, eine zunehmend breitere Basis, obwohl die Zahl der Ausländer von 4 Millionen im Jahr 1975 auf 3,5 Millionen 1990 zurückging³. Die Ausländer nehmen die Arbeitsplätze weg – so eine weitere verbreitete Ansicht, faktisch repräsentierten sie 1990 aber nur noch sechs Prozent der Erwerbsspersonen gegenüber neun Prozent 1987. Zudem nehmen – entgegen landläufigen Vorstellungen – die Portugiesen mit 28 Prozent den ersten Platz auf der Rangliste der ausländischen Beschäftigten ein und nicht etwa die Algerier, die auf 19,3 Prozent kommen⁴.

Das staatsbürgerliche französische Integrationsmodell bedeutet generell Zustimmung der Immigranten zu den Werten der Republik, darauf auf-

1 Libération vom 25. 9. 1995, S. 7; dies., vom 26. 9. 1995, S. 49, dies., vom 28. 9. 1995, S. 37; vgl. Le Canard enchaîné vom 27. 9. 1995, S. 1, 7.

2 Le Monde 26. 9. 1995, S. 36 (MRAP = Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples; LICRA = Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme).

3 Zum Vergleich: 6,9 Mio. Ausländer lebten in Deutschland (8,6 Prozent), 2,0 Mio. in Großbritannien (3,5 Prozent). In Frankreich beträgt der Ausländeranteil 6,3, in der Schweiz 18,1 Prozent.

4 Vgl. Le Monde, Dossiers & Documents, Nr. 182, Nov. 1990, S. 1.

bauend soziale Gleichstellung mit den Einheimischen, soziale Unterstützung, Gewährung von Wohn- und Ausbildungsbeihilfen, Prävention und Verfolgung fremdenfeindlichen Verhaltens, Dialog mit den kulturellen und religiösen Gemeinschaften und vor allem: Durchmischung statt Ghettobildung. Die französische Republik beansprucht, alle ihre Staatsbürger ohne Ansehen ihres sozialen Stands, ihrer ethnischen Herkunft oder religiösen Zugehörigkeit zu integrieren, aber das politische Ideal wird von ökonomischen, sozialen und urbanen Verhältnissen untergraben. Die Präambel der französischen Verfassung bestimmt die Republik als „laizistisch“ und „sozial“; die sozialen Konflikte der französischen Vorstädte, in denen sich „soziale Deprivation mit pluriethnischer Ghettobildung zu einer hochexplosiven Mischung“ verbinden⁵, stellen den sozialen Anspruch, die „Kopftuchaffären“ das sakrosankte Prinzip der Laizität des öffentlichen Schulwesens in Frage. In den französischen Vorstädten und Hochhausghettos haben sich soziale Probleme verknüpft mit ethnischen Konflikten, die sich zu einem sozialen Sprengsatz entwickeln können.

Die langjährige Verdrängung der schwarzen Jahre des Pétain-Regimes mit seinen antijüdischen Gesetzen, aber vor allem die unbewältigte koloniale Vergangenheit haben dazu beigetragen, daß der Haß auf „Nichtfranzösisches“ und der Wille zu dessen Vernichtung bzw. zumindest Vertreibung weiterleben. Identitätsängste, soziale Ängste, Orientierungs- und Sinnkrisen und soziale Vorurteile können offenbar unter bestimmten Umständen aus ihrer Latenz aufsteigen zu rassistischen Diskursen und Reaktionen bis hin zu Anwendung von Gewalt.

Der unaufgehaltene Aufstieg der rechtsextremen Nationalen Front unter Jean-Marie Le Pen seit 1983, kurz: des Lepenismus, hat in Frankreich xenophobe und rassistische Ideen wieder hoffähig gemacht. Beim ersten Wahlgang der französischen Präsidentschaftswahl im Mai 1995 erreichte die Partei Le Pens mit 15 Prozent das beste Ergebnis ihrer Geschichte: 4,57 Millionen Stimmen. Die Partei ist zu einem festen Bestandteil des politischen Lebens geworden und stellt seit den Wahlen

5 G. Ziebur, Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration. Der Fall Frankreich, in: H. A. Winkler/H. Kaelble, Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, Stuttgart 1995, S. 47.

vom 11./18. Juni 1995 sogar die Bürgermeister der südfranzösischen Städte Orange, Marignane, einer Nachbarstadt von Marseille, sowie der 100 000-Einwohner-Stadt Toulon.

Die machtvollen Demonstrationen gegen Le Pen in den achtziger Jahren, an denen sich vor allem Jugendliche beteiligten, vermittelten den Eindruck, die Jugend sei gegenüber xenophoben und rassistischen Versuchungen immun. Zwar erklärten fast 90 Prozent der befragten Jugendlichen im Sommer 1990⁶, daß man den Rassismus bekämpfen müsse, aber immerhin 11 Prozent bezeichneten sich offen als rassistisch und 21 Prozent vertraten die Auffassung, daß Ausländer in ihrer Heimat bleiben sollten. Die Präsenz von Rassismus im Alltagsleben ist unübersehbar: 78 Prozent der Jugendlichen antworteten, daß sie bereits Zeuge rassistischer Aggressionen waren.

II. Einwanderung und Ausländer in Frankreich

Die offizielle Einstellung Frankreichs zur Einwanderung ist von der bundesdeutschen Position grundverschieden: „Die Zuwanderung ausländischer Bürger ist aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen für viele Gesellschaften eine Notwendigkeit“, lautet die Einleitung einer Dokumentation des offiziellen, von der französischen Botschaft herausgegebenen „Frankreich-Info“⁷ zum Thema „Einwanderer in Frankreich“. Die vermutlich auf das Konto von algerischen Gruppen gehende Welle terroristischer Attentate in Paris im Sommer/Herbst 1995 hat erneut das Mißtrauen gegenüber fremden ethnischen Gruppierungen geschürt und erheblich zu den Spannungen zwischen Franzosen und den seit langem ansässigen Arabern beigetragen, die ohnehin aufgrund gängiger Klischees leicht in Verdacht geraten, ihre Finger im Spiel zu haben⁸: „Früher hieß es: Islam = Fundamentalismus, heute: Araber = Terrorist“⁹; gleichgesetzt werden auch „Immigrant“ und „Maghrebiner“, „Islam“ und „Terrorismus“. Der Ruf nach Sicherheit ist wie Wasser auf die Mühlen der Nationalen Front. Trotz Erosionserscheinungen hält die französische Republik an ihrem Integrationsmodell, das sich an der Eingliederung von Individuen, die nicht als Mitglieder einer ethnischen oder religiösen Gruppe betrachtet werden, in die laizistische Gesellschaft orientiert, fest.

6 Vgl. Science et Vie junior, September 1990.

7 Frankreich-Info, Dokumentation Nr. 10 vom 10. 4. 1995.

8 Vgl. Le Monde vom 27./28. 8. 1995.

9 Le Monde vom 28. 9. 1995, S. 13.

1. Historischer Rückblick

Im Vergleich zur Bundesrepublik ist Frankreich ein erfahrenes Einwanderungsland, gemessen an den USA ein junges. Die Revolution von 1789 öffnete Ausländern die Pforten nach Frankreich. Die Einwanderungswellen waren mit der Industrialisierung und ihrem Arbeitskräftebedarf verbunden, die 1850 begann und 1880 ihren Höhepunkt erreichte. Bis zum Jahre 1851 stammten die Einwanderer hauptsächlich aus den Nachbarländern Frankreichs und aus Polen. Die Volkszählung von 1851 gab zum ersten Mal Aufschluß über die Zahl der in Frankreich ansässigen Ausländer: 381 000, davon 128 000 Belgier. Die Zahl der Zuwanderer wuchs stetig: 1881 wurde die erste Million erreicht, 1921 waren es 1,5 Millionen, darunter erste Portugiesen und Maghrebiner (also Nordafrikaner). Im Jahre 1931 wurden bereits 2,7 Millionen gezählt, davon 808 000 Italiener, 508 000 Polen und 352 000 Spanier. Die nationale Zusammensetzung veränderte sich erheblich. Mit dem Ersten Weltkrieg wurde Frankreich ein wichtiges Einwanderungsland, dessen Immigrationsrate in den zwanziger Jahren die der USA überrundete. Diese zweite Einwanderungswelle stammte hauptsächlich aus dem Mittelmeerraum und dem französischen Kolonialbereich in Nordafrika. Im Zuge von Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg gingen die Einwanderungszahlen zurück. Die provisorische Regierung unter General de Gaulle richtete 1945 ein Einwanderungsamt ein, das „Office National de l'Immigration“, das später in „Office des Migrations Internationales“ (OMI) umbenannt wurde, und legte die Voraussetzungen für die Erlangung der französischen Staatsbürgerschaft, für Einreise und Aufenthalt fest.

Mitte der fünfziger Jahre setzte die dritte Masseneinwanderung ein. Die Reform des Gesetzes über die Staatsangehörigkeit im Jahre 1973 bewirkte, daß mehr Ausländer die französische Staatsangehörigkeit annahmen – ein zentraler Punkt der französischen Integrationspolitik. Unter Verweis auf die Wirtschaftskrise stoppte die Regierung 1974 die Zuwanderung, aber aufgrund von Ausnahmeregelungen für Asylbewerber, politische Flüchtlinge, Ehepartner sowie Staatsangehörige aus schwarzafrikanischen Ländern, für die aufgrund der kolonialen Vergangenheit Sonderregelungen bestanden, stieg die Zahl weiter an. 1979 wurde unter Giscard d'Estaing ein Gesetz verabschiedet, das die Ausweisung illegaler Einwanderer erleichterte. Eine 1977 eingeführte Rückkehrprämie fand so wenig Anklang, daß sie 1981 von Mitterrand wieder abgeschafft wurde, der auch den zu diesem Zeitpunkt in Frankreich lebenden illegalen Einwanderern die Möglichkeit bot, ihre Situation zu legalisieren.

Unabhängig von der jeweiligen Staatsangehörigkeit der Einwanderer bildete deren Integration stets ein Problem und gelang, wenn überhaupt, dann erst mit der zweiten oder dritten Generation. Gérard Noiriel zufolge war der Integrationswillen um so ausgeprägter und waren die Anstrengungen, die unternommen wurden, um Unterschiede zu verwischen, um so erheblicher¹⁰, je schärfer die Konflikte, je heftiger die xenophoben Reaktionen ausfielen. Imanuel Geiss betont, daß es Probleme und Konflikte zwischen Einheimischen und Fremden stets und überall gegeben hat¹¹. Aufgrund dieser und weiterer Studien ließe sich Xenophobie als innerhalb der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen „normales“ Phänomen deuten, „normal“ in dem Sinne, daß Konflikte regelmäßig im Zusammenhang mit Integration auftreten und Harmonie den Ausnahmefall darstellt. An dieser Stelle sei angemerkt, daß der vage und vieldeutige Begriff „Ausländerfeindlichkeit“, der in Deutschland mittlerweile zum Instrument gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, zum Kampfbegriff und damit auch zum Indiz für Hilflosigkeit geworden ist, im Französischen keine Entsprechung hat; dort ist präziser von Xenophobie, also Fremdenangst, und Rassismus die Rede. Integration ist also nicht als harmonischer, konfliktfreier Prozeß zu denken, auch nicht als möglichst reibungslose Einfügung, Eingliederung und Assimilation, Anpassung der Zuwanderer, sondern erfolgt in der Regel konfliktuell.

2. Einwanderung und Ausländer heute

Die jüngste Volkszählung (von 1990) hat ergeben, daß die ausländische Bevölkerung bei 3,58 Millionen stagniert (1982 waren es 3,70 Millionen) – sie stellt 6,3 Prozent der 56,6 Millionen Einwohner Frankreichs und 6,5 Prozent (1,6 Mio.) der 25,1 Mio. Erwerbstätigen.

Die Relationen zwischen französischer und ausländischer Bevölkerung insgesamt haben sich kaum verändert – ein Aspekt von erheblicher Relevanz. Prozentual betrachtet, lagen die Zahlen 1990 in derselben Größenordnung wie 60 Jahre zuvor. Erheblich verändert hat sich hingegen seit den dreißiger Jahren die Zusammensetzung. Damals stellten die Europäer die große Mehrheit (83 Prozent) der ausländischen Bevölkerung. 1993 kam fast die Hälfte der Einwanderer – und 40 Prozent der Asylbewerber – aus Nord- und Schwarzafrika.

10 Vgl. G. Noiriel, *L'immigration en France, une histoire en friche*, in: *Annales Economies sociétés civilisations*, (Juli 1986) 4, S. 764.

11 Vgl. Imanuel Geiss, *Geschichte des Rassismus*, Frankfurt am Main 1988, S. 317.

Auch die Zahl ausländischer Schüler blieb zwischen 1983 und 1993 relativ konstant bei einer Million, die sich 1993 prozentual wie folgt aufschlüsselt: Afrika 63,1 (davon Maghreb 53,8); EU 19,1; Türkei 6,5; Südostasien 4,7 Prozent.

Als Katalysator der gesellschaftlichen Integration erwiesen sich Mischehen, die jedoch häufig von beiden beteiligten Gruppen, den Einheimischen wie der Zuwanderergemeinschaft, abgelehnt werden. Die Zahl der Mischehen hat 1972 die Marke von 20 000 überschritten und blieb bis 1988 in dieser Größenordnung. Im Jahre 1989 wurde dann mit 26 200 das höchste Niveau seit Kriegsende erreicht, das in den folgenden Jahren weiter anstieg: 1991 auf 32 900. Auch wenn die Existenz von Gefälligkeits-ehen berücksichtigt werden muß, stellen Mischehen weiterhin einen zuverlässigen Indikator für Integration dar. Die Erwerbstätigkeit spielt eine wichtige integrative Rolle: Von den 1,5 Millionen ausländischen Erwerbspersonen 1993 waren 1,1 Mio. abhängig Beschäftigte.

Um die abstrakten, trockenen Zahlen zu illustrieren, einige Einblicke in die Mikroebene: Paris ist mittlerweile mit 150 000 Südasiaten die Hauptstadt der asiatischen Diaspora in Europa geworden. Die Bezeichnung „Chinatown“ für das Pariser Stadtviertel um die Place d'Italie ist allerdings ein Klischee, auch wenn dort 35 000 der 150 000 Asiaten des Pariser Raums (Ile-de-France) wohnen, denn gerade drei Prozent der Einwohner dieses Viertels besitzen die Staatsangehörigkeit eines asiatischen Landes. Für Frankreich insgesamt beträgt die Zahl der Chinesen, Laoten, Vietnamesen etc. 400 000 Personen, von denen allerdings nur 142 000 als Ausländer registriert sind¹², die Mehrheit ist also eingebürgert. Die asiatischen Einwanderer, die nach dem französischen Desaster von Dien Bien Phu 1954 und nach dem Fall Saigons 1975 nach Frankreich strömten, haben generell weniger öffentliche Aufmerksamkeit erregt als andere Einwanderernationalitäten.

Das Erziehungs- und Schulsystem hat in Frankreich eine zentrale integrative Funktion. Seit Erziehungsminister Bayrou im September 1994 das „ostentative“ Tragen von religiösen Zeichen per Dekret verboten hat und auf dieser Basis verschleierte muslimische Mädchen die Teilnahme am Unterricht verweigert werden kann¹³, sind die „Kopftuchaffären“ zu einem Kristallisationspunkt der Debatte über Integration, darüber hinaus die Stellung des Islams in Frankreich und eine etwaige Ausbreitung fundamentalistischer Strömungen geworden. Der Anthropologe Emmanuel Todd¹⁴ warnt vor

12 Vgl. *Le Monde* vom 7. 6. 1995.

13 Vgl. *Express* vom 17. 11. 1994, 62 ff.

14 Vgl. Emmanuel Todd, *Le destin des immigrés*, Paris 1994.

einer Dramatisierung der „Kopftuchaffären“, vor einer kollektiven Fixierung auf den Islam, die durch die geradezu obsessive Perzeption des vergangenen wie des aktuellen Algerienproblems hervorgerufen werde. Inzwischen hat die Justiz 44 von 74 Schulausschlüssen im Schuljahr 94/95 annulliert, 30 für Rechtsens erklärt, wobei ein Gericht in Nancy einer Schülerin Schadensersatz für entgangenen Unterricht zugesprochen hat¹⁵. Der renommierte Islamforscher Gilles Kepel hat als treibende Faktoren für die Suche nach und den Wiederaufbau einer – religiösen – Gemeinschaft die zunehmende Anomie, die Zerstörung von Biographien und Identitäten durch Arbeitslosigkeit, Drogen und Gewalt ausgemacht: Gerade in den unwohnlichen französischen Vorstädten, den „banlieues“, kristallisieren sich soziale Probleme und entzünden sich regelmäßig Konflikte.

Kepel weist gleichzeitig darauf hin, daß mehr als tausend Moscheen und moslemische Kultstätten in Frankreich existieren und mehr als 600 islamische Vereine, daß es „den“ Islam als monolithischen Block folglich nicht gibt¹⁶. Die islamische Gemeinde stellt mit drei Millionen Gläubigen die zweitgrößte Religionsgemeinschaft Frankreichs dar. Die islamischen Vereine bieten ein vollkommen am Islam ausgerichtetes Lebensmodell an, das in zunehmendem Maße seine Attraktivität entfaltet, da die Vereinskultur im Umfeld der Moscheen oft allein konkrete Hilfe anbietet. Die zunehmende Islamisierung ist nicht zuletzt auch eine Antwort auf die Wahlerfolge der rechtsextremen Nationalen Front, wie der „banlieue“-Forscher Adil Jazouli konstatiert. Noch ist die Rückkehr zum Islam kein Massenphänomen, und die Zahl derer, die die Französische Republik abschaffen und einen islamischen Staat gründen wollen, bewegt sich auf Sektenniveau, aber die generelle Tendenz der Rückkehr zur Religion ist unübersehbar.

Die Haltung der französischen Behörden sollte nicht vorschnell als intolerant bezeichnet werden, wie Emmanuel Todd betont, der die gängige Deutung in Frage stellt, der zufolge die Akzeptanz des Schleiers als tolerant und dessen Verbot als xenophob gilt: Die differentialistische Mentalität, wie sie häufig in Großbritannien anzutreffen sei, basiere auf der Idee verschiedener „races“, die man auseinanderhalten müsse, und in dieser Logik wird eine Auflösung der jeweiligen nationalen – z. B.

15 Vgl. Le Monde vom 14. 9. 1995, S. 32.

16 Vgl. Gilles Kepel, *Banlieues de l'islam*, Paris 1991; ders., *A l'ouest d'Allah*, Paris 1994. Zudem fördern die französischen Behörden bestimmte islamische Vereine, was nicht ohne Einflußkämpfe um „Privilegien“ (z. B. der Pariser Zentralmoschee) und Konflikte bleibt. Vgl. dazu Le Point vom 30. 10. 1989, S. 70f.; Le Monde vom 4. 7. 1995).

der pakistanischen – Gemeinschaft gar nicht erst angestrebt. Die französische Haltung basiere auf einer universalistischen Grundannahme und arbeite auf Integration, Vermischung hin, die unvereinbar sei mit Erhalt und Förderung der Einwandererkulturen. Die „intermediären Mächte“ wie das Erziehungssystem fungierten als gigantische Vermischungs- und Integrationsmaschinerien, die eine spezifisch französische Form des republikanischen Kommunitarismus hervorbringt¹⁷. Die erste Generation algerischer Einwanderer, die sich vis-à-vis von Algerien in Frankreich niedergelassen hatte, hatte die Verhältnisse in Algerien zum Bezugspunkt genommen und erlebte ihre Integration häufig als sozialen Aufstieg, während die zweite Generation sich auf die Verhältnisse in Frankreich bezieht und sich gegenüber gleichaltrigen Franzosen als benachteiligt, diskriminiert begreift, und so wird die stark ausgeprägte Tendenz erklärbar, sich von den Franzosen abzugrenzen und die eigene Differenz, mithin kulturelle oder religiöse Unterschiede, zu behaupten.

III. Die Gesetzgebung

Den institutionellen Rahmen für Einwanderungsfragen regelt – trotz unterschiedlicher Auslegungen infolge von Regierungswechseln – das Gesetz von 1984. Es bekräftigte das Recht auf Familienzusammenführung, sieht jedoch strengere Prüfungen und Wiedereingliederungshilfen für Rückkehrwillige vor, die bis 1989 über 70 000 Personen in Anspruch nahmen, bei stark rückläufigen Zahlen: 1991 erhielten nur noch 355 Personen eine Wiedereingliederungshilfe. Dieses Gesetz wurde gemeinsam von den großen Parteien der Rechten und Linken verabschiedet, die sich auf einige grundlegende Prinzipien einigten: Anerkannt wurden 1. die dauerhafte Präsenz von Ausländern in Frankreich, 2. der definitive Einwanderungsstopp und 3. die Freiwilligkeit als Basis von Rückkehrhilfen, also die Ablehnung jeglichen Rückkehrzwangs. 1983 wurden die Personenkontrollen verschärft, 1984 die Flughafen- und Grenzpolizei verstärkt. Das Gesetz von 1984 sieht zwei Arten von Aufenthaltsgenehmigungen vor: die ein Jahr gültige „carte de séjour temporaire“, die zehn Jahre gültige „carte de résident“, wobei mit dieser Aufenthaltsgenehmigung automatisch die Arbeitslaubnis erteilt wird.

Die Familienzusammenführung, in Frankreich seit 1975 erlaubt, ist aufgrund einer übertriebenen

17 Vgl. Dietmar Loch, in: Le Monde vom 7. 10. 1995, S. 10.

Toleranz ins Gerede gekommen, da die Administration das Recht auf polygame Familienzusammenführung anerkannt und damit den Import von Polygamie nach Frankreich ermöglicht hat. Die Polygamie, die von guten Seelen als kulturelle Eigenart gedeutet wird, wird von Einwanderern aus bestimmten afrikanischen Ländern zum Teil als Mittel genutzt, um von Kindergeldzahlungen profitieren zu können. Wer wie der Bürgermeister von Vincennes polygame Familienstrukturen nicht mit den urbanen europäischen Verhältnissen für vereinbar hält, wird von den antirassistischen Organisationen MRAP und LICRA als „Rassist“ titulierte¹⁸.

1. Asyl

1989 wurde das Recht auf Asyl erneut bestätigt; als daraufhin die Zahl der Anträge stieg, wurden die Möglichkeiten der Prüfung seitens des zuständigen Amtes „Office de Protection des Réfugiés et Apatrides“ (OFPRA) ausgebaut, extraterritoriale Zonen in den Flughäfen eingerichtet und die Strafen für Fluggesellschaften, die Passagiere ohne Personalpapiere befördern, erhöht. Die Zahl der Asylbewerber entwickelte sich wie folgt: 1981: 20 000, 1989: 61 000, 1992: 29 000, 1993: 27 500.

Seit 1981 erhalten jährlich zwischen 9 000 und 15 000 Personen Asyl in Frankreich, das entspricht 15 Prozent der 1990 gestellten Anträge. Insgesamt leben hier 160 000 Asylberechtigte. Frankreich sieht sich historisch als Aufnahmeland für Flüchtlinge und Exilanten, aber in den letzten Jahren hat sich ein Konsens herausgebildet, daß eine Pause nötig sei, um das strapazierte Sozialgeflecht nicht zu gefährden¹⁹.

Die wöchentlichen Ausweisungen illegaler Einwanderer per Charter, die der derzeitige französische Innenminister Jean-Louis Debré am 10. Juli 1995 zur Abschreckung von illegalen Neuankömmlingen angekündigt hat, sind im Grunde nur eine technische Neuerung eines alten Verfahrens: 1933 wurde die Einwanderung gestoppt, und ganze Züge polnischer Bergarbeiter wurden heimgeschickt. Die Charter-Technik wurde im Oktober 1986 von Chiracs Innenminister, dem neogaullistischen Hardliner Charles Pasqua (1986–1988), „eingeweiht“ und hatte stürmische Proteste ausgelöst. Die 1995 wiederaufgenommenen Ausweisungen von Rumänen und Sinti nach Rumänien (17. Juni, 10. Juli), von Zairern nach Kinshasa (18. Juli) und Afrikanern verschiedener Nationalitäten in den Senegal, nach Côte-d'Ivoire, Guinea

etc. (6. September) sind banal geworden und haben in der Öffentlichkeit kaum für Aufregung gesorgt²⁰.

Robert Badinter als Präsident des Conseil Constitutionnel hat bedauert, daß der Innenminister keinen Versuch unternommen hat, unter den Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens eine gemeinsame Definition des Asylrechts zu erzielen²¹, selbst wenn die historischen Hintergründe und verschiedenartigen Gesetzgebungen nicht gerade dazu einladen, sich auf dieses verminte Terrain zu begeben. Die Zuwanderung aus den Ländern des ehemaligen sowjetischen Imperiums hat in Frankreich, das nur geringfügig betroffen ist, den Effekt gehabt, die Bedeutung der Hautfarbe zu relativieren: Der Bedrohungsdiskurs hat stets auf Afrika und besonders den Maghreb (Nordafrika) Bezug genommen, die neue Migration aus dem Osten führt dazu, globale Migrationsströme stärker wahrzunehmen.

2. Einwanderung und Staatsbürgerschaft

Die Regierung Balladur mit Pasqua als Innenminister (1993–1995) hat unmittelbar nach Aufnahme der Amtsgeschäfte 1993 die Ausländergesetze verschärft und neue rechtliche Maßnahmen zur Begrenzung der Einwanderung verabschiedet. Die Einschränkung der Einreise- und Aufenthaltsmodalitäten richtet sich gegen Schein- und Doppeleheschließungen. Das Asylgesetz wurde reformiert, so daß Anträge strenger geprüft werden. In dem Gesetz über die Staatsangehörigkeit von 1973 wurde 1993 eine wesentliche Änderung vorgenommen: Fiel zuvor den in Frankreich geborenen Kindern ausländischer Eltern die französische Staatsangehörigkeit automatisch zu, muß der betroffene Jugendliche nun im Alter zwischen 16 und 21 Jahren einen Antrag auf Erwerb der Staatsbürgerschaft stellen. Diese Notwendigkeit wurde von SOS-Racisme und der Opposition scharf kritisiert, da sie zur Folge hat, daß gerade Unterprivilegierte vor dieser Hürde zurückschrecken. Darüber hinaus kann jeder ausländische Ehepartner eines Franzosen oder einer Französin nach zweijährigem Zusammenleben die französische Staatsbürgerschaft beantragen, kann jeder volljährige ausländische Staatsbürger die Einbürgerung beantragen, wenn er seit fünf Jahren ununterbrochen in Frankreich ansässig ist, über regelmäßiges Einkommen, Wohnung, ein einwandfreies Führungszeugnis verfügt und seine „Anpassung an die französische Gemeinschaft“ belegt²².

18 Vgl. Le Point vom 2. 10. 1993, S. 71–79.

19 Vgl. L'Express vom 9. 9. 1993, S. 61 ff. (Zum Vergleich: Die Asylbewerberzahlen lagen in Deutschland 1991 bei 256 000 und 1992 bei 438 000).

20 Vgl. Le Monde vom 12. 7. 1995 und 8. 9. 1995.

21 Vgl. L'Express (Anm. 19), S. 62.

22 Frankreich-Info (Anm. 7), S. 6.

Laut Volkszählung von 1990 haben von 56,6 Millionen Personen 3,58 Millionen eine ausländische Staatsangehörigkeit, also 6,3 Prozent, und 1,77 Millionen haben die französische Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben, also 3,1 Prozent der Gesamtbevölkerung. 90,5 Prozent sind Franzosen von Geburt an. Allein im Jahre 1991 haben 112 500, 1993 ca. 110 000 Personen die französische Staatsbürgerschaft erworben. In den siebziger und achtziger Jahren lagen die Zahlen zwischen 35 000 und 60 000, ab 1987 stiegen sie an und erreichten 1991 70 000. Die französische Einbürgerungsquote lag jahrzehntelang erheblich höher als die deutsche²³.

IV. Rassismus und Xenophobie in Frankreich

Laut Umfrage von IFOP-L'Express unter Ausländern in Frankreich fühlen sich 1993 92 Prozent der Einwanderer in Frankreich wohl – bei einer ähnlichen Umfrage zehn Jahre zuvor waren es nur 82 Prozent – gegenüber 6 Prozent, die dies verneinen. 87 Prozent (1983: 82 Prozent) halten ihr Verhältnis zu den Franzosen für gut und 68 Prozent (1983: 59 Prozent) wünschen, an Kommunalwahlen teilnehmen zu können. Die überwiegende Mehrheit hält die Franzosen insgesamt nicht für Rassisten, aber 30 Prozent bejahen diese Frage und waren auch schon Opfer rassistischer Akte. Selbst das Verhältnis zu den Behörden wird von 75 Prozent für gut gehalten, und in Postämtern, Geschäften, sogar in der Konfrontation mit der Polizei fühlt sich eine überwältigende Mehrheit in einer Gleichheitssituation mit den Franzosen. Eine knappe Mehrheit von 56 Prozent erlebt sich selbst bei der Arbeits- oder Wohnungssuche als gleich. 91 Prozent wollen da wohnen, wo auch Franzosen leben, nur vier Prozent wollen unter sich bleiben. 68 Prozent interessieren sich für das politische Leben in Frankreich, 31 Prozent nicht, 53 Prozent für die Politik in ihrem Ursprungsland, 46 Prozent nicht. 80 Prozent waren mit einer verstärkten Bekämpfung illegaler Einwanderung einverstanden²⁴.

1. Rassistische Gewaltakte

Eine Quantifizierung rassistischer oder antisemitischer Gewaltakte ist schwierig. Ein Bericht von 1990 gibt zumindest grobe Anhaltspunkte. Das

²³ Im Gegensatz zu früheren Jahren soll die deutsche Einbürgerungsquote 1990 die französische überrundet haben, vgl. Focus, Nr. 46/1993, S. 94. Zu vermuten ist, daß hauptsächlich die Deutschstämmigen diesen Anstieg verursachen.

²⁴ Vgl. L'Express (Anm. 19), S. 67f.

Innenministerium registriert rassistische Fakten, speziell solche, die sich gegen Juden und Maghrebiner richten, aufgeteilt nach Bedrohungen (durch Flugblätter, Graffitis, Beleidigungen, anonyme Telefonanrufe etc.) und Taten (Attentate, Angriffe auf Personen, Brandstiftung etc.):

- Die antisemitischen Drohungen erreichten 1980 mit 190 einen Höhepunkt, ebenso die Aktionen mit 76. In der Folgezeit sind sie gesunken, ab 1986 wieder angestiegen.
- Die Zahl der antimaghrebinischen Drohungen ist von 1979 bis 1989 schubweise angestiegen (bis auf 188), die der Taten erreichte 1983 einen Höhepunkt (65) und pendelte sich seither bei 50 ein.
- Die rassistisch motivierten Bedrohungen stiegen von 1979 bis 1989 an bis auf 237, die Aktionen bis auf 70 im Jahr 1985, ehe sie dann geringfügig bis auf 53 in 1989 zurückgingen.

Die Gewalt richtet sich vornehmlich (zu 80 Prozent) gegen Maghrebiner, und drei Viertel der Täter sind „Skinheads“. Während die Aktionen sich nicht signifikant erhöht haben, haben sich die Drohungen vervielfacht. Der Rassismus- und Gewaltforscher Michel Wieviorka warnt jedoch zu Recht davor, von Worten auf Taten schließen zu wollen²⁵. Die Nationale Front hat mit ihren jüngsten Wahlerfolgen ihre regionale und lokale Präsenz ausbauen können: Die Eroberung südfranzösischer Rathäuser bildet den Hintergrund für die Zunahme rassistischer Sprüche in Bistros, am Arbeitsplatz, in der Schule und für eine Politik der Präferenz des Nationalen, die den republikanischen Wert des Universalismus in Frage stellt.

Die Verwüstung des jüdischen Friedhofs von Carpentras in der Nacht vom 9. zum 10. Mai 1990 bildete mit einer Leichenschändung einen Höhepunkt einer ganzen Reihe antijüdischer und rassistischer Anschläge, die Anfang der achtziger Jahre wieder eingesetzt hatten:

- Bombenattentat auf die Jüdische Synagoge in Paris im Oktober 1980: vier Tote und zwanzig Verletzte;
- Schüsse auf das Restaurant Goldenberg im Pariser Marais im August 1982: sechs Tote, zwölf Verletzte;
- Ermordung einer Jüdin durch einen Nazi im August 1984;
- Ermordung eines jungen Algeriers im Schnellzug Bordeaux-Ventimiglia durch drei Fremdenlegionärsanwärter im November 1986;

²⁵ Vgl. Michel Wieviorka, La France raciste, Paris 1992, S. 21.

- Ermordung eines Marokkaners durch einen Mann, der sich als Verteidiger der „weißen Rasse“ präsentierte, im Juni 1987;
- Anschlag auf ein Ausländerwohnheim in Cagnes-sur-Mer im Dezember 1988: ein Toter, zwölf Verletzte;
- Ermordung eines Algeriers in Lyon 1989;
- Ermordung eines maghrebinischen Schülers im März 1990.

Nach Carpentras war die Verunsicherung so stark, daß eine jüdische Organisation innerhalb von fünf Tagen nach dem Geschehen 2000 Anfragen wegen Auswanderungsmöglichkeiten nach Israel registrierte. Auf Carpentras folgten weitere Grabschändungen, und in Buch- und Schallplattenläden, die Eintrittskarten für Veranstaltungen von SOS-Racisme verkauften, in Ausländerwohnheimen, vorwiegend von Arabern bewohnten Billighotels etc. gingen Sprengsätze hoch. Auch in jüngster Zeit sorgten Fälle für Schlagzeilen: Im April 1993 wurde ein 17jähriger Jugendlicher aus Zaire in einem Kommissariat des 18. Pariser Arrondissements erschossen. Im November 1994 hat ein Polizist versucht, einen Algerier in der Pariser Polizeipräfektur zu vergewaltigen. Im Februar 1995 erschoss ein Plakatekleber der Nationalen Front in Marseille einen 17jährigen Farbigen. Im August 1995 knüppelten in Marseille drei Polizisten einen 30jährigen Franco-Algerier in einem Steinbruch zusammen, der bei einer vorausgegangenen Ausweiskontrolle ordentliche Papiere vorweisen konnte. Verhaftet werden konnten die Täter, weil einer von ihnen seinen Schlagstock am Tatort vergessen hatte. Ebenfalls im August hat ein vermutlich vom Hausbesitzer geschicktes Kommando ein Pariser Wohnhaus, in dem 38 afrikanische Familien lebten, verwüstet.

2. Rassismus und Antirassismus

Rassismus ist kein neuartiges Phänomen. Der Rassismus hat in Frankreich durch die als „Neue Rechte“ bezeichneten Zirkel von Rechtsintellektuellen seit Ende der siebziger Jahre und die Nationale Front seit Mitte der achtziger Jahre einen politischen Ausdruck gefunden²⁶. Die Konsolidierung der rechtsextremen Partei setzt sich fort. Spätestens seit der Etablierung Le Pens auf der politischen Bühne hat das ursprünglich von der Linken verfochtene Recht auf kulturelle und ethnische Differenz einen zwiespältigen und zweifelhaften Charakter bekommen, weil es die „Kulturisierung“ und „Ethnisierung“ der Einwanderer und Ausländer fördert, mit anderen Worten: weil es

die kulturelle oder ethnische Prägung verabsolutiert, in den Vordergrund rückt und bestärkt. Statt auf Integration hin zu orientieren, wird in der binären Logik der nationalen oder ausländischen Präferenz gedacht und das Risiko in Kauf genommen, daß die Diskurse, die negative oder positive Diskriminierung legitimieren, sich gegenseitig stützen und stärken.

Das Denken in Kategorien des Rechts auf Differenz, auf Anderssein, ist sozusagen politisch neutral, denn es läßt sich mühelos in einen linken wie in einen rechten Diskurs einweben. „Die Ghettos der Differenz dienen nur dazu, Segregationen zu verewigen“, unterstrich der Gründer von SOS-Racisme, Harlem Désir, der mittlerweile 1991 die Bewegung Action Egalité gründete. Das Ziel der segregativen Bewahrung kultureller Identität ist somit durchaus fragwürdig, da es sich in den rassistischen Diskurs einbauen läßt: Rassismus kombiniert zwei grundlegende Prinzipien, die Naturalisierung, Biologisierung des Anderen (in der modernen Form der Ethnisierung bzw. Kulturisierung) zur Konstruktion einer Hierarchie, also der Einteilung in höher- und minderwertige Menschen (préférence nationale), und das Postulat der unverminderbaren Differenz, der Unvereinbarkeit von (hier: französischer) Nationalkultur und der Kultur der Einwanderer. Der moderne Rassist stellt sich schützend vor die bedrohten Völker, „zu denen er – in aller Bescheidenheit – vor allem das eigene rechnet“²⁷. So lautet eine Parole Le Pens: „Nein zum antifranzösischen Rassismus.“

Die großen politischen Leitlinien, die sich gegenüberstehen, heißen also (ethnische und/oder religiöse) Segregation und Separation auf der einen, Integration auf der anderen Seite. Eine Konkretisierung der integrativen Leitlinie beinhaltet, daß der Französischunterricht absolute Priorität hat und nicht muttersprachlicher Unterricht, der die Einwanderer einseitig auf die Kultur, die Sprache, die Religion etc. der Herkunftsländer festlegt. Rassismus und Nationalismus dürfen nicht in eins gesetzt werden, denn die Idee der „Rasse“ hebt die der Nation aus: Mission einer „Rasse“ kann nur sein, alles zu vernichten, was ihr nicht gleicht, da es eine Bedrohung, eine Gefahr für ihre Integrität, ihre Reinheit ist²⁸.

Konzise Analysen des Rassismus haben in Frankreich schon früh vorgelegen und die Diskussion bestimmt, so das herausragende Werk „Face au racisme“ von 1991, in dem französische Forscher

26 Vgl. W. Kowalsky, Kulturrevolution? Die neue Rechte im neuen Frankreich und ihre Vorläufer, Opladen 1991.

27 Claus Leggewie, SOS France: Ein Einwanderungsland kommt in die Jahre, in: Frankreich-Jahrbuch (1990), S. 138.

28 Vgl. Alain Finkielkraut, Die Gestalt des Anderen verdeckt die des Feindes. Die Nation vor der Rasse schützen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 9. 1995, S. 41.

von Rang und Namen unter Leitung von Pierre-André Taguieff sich des Phänomens annahmen, indem sie minutiös rassistische Diskriminierungen untersuchten – in Stadt, Schule, Arbeitswelt –, die gesetzlichen Maßnahmen vorstellten, sodann die Argumentationsmuster rassistischer Diskurse unter die Lupe nahmen und Gegenargumente vorschlugen. Dieses Werk markierte die Abwendung von einer bis dato vorherrschenden Einstellung und Haltung, den Rechtsextremisten nicht argumentativ Paroli zu bieten, sondern sie sich selbst entlarven zu lassen, sie moralisch von einer höheren, besseren Werte mit Nazi- und Faschismusvorwürfen aus zu verurteilen, um sich nicht auf das „Spiel“ von Le Pen einzulassen.

Bei dieser Taktik wurde übersehen, daß das Phänomen Le Pen einer tiefsitzenden politischen und sozialen Malaise zum Ausdruck verhalf und dadurch eine hohe Anziehungskraft auf die ausübte, die am meisten unter ihr litten. Die antirassistische Strategie, sich nie auf das Terrain der Rechtsextremisten zu begeben (Einwanderung, öffentliche Sicherheit etc.), den Kontakt zu vermeiden, Distanz zu halten und nicht über etwas zu diskutieren, dessen Existenz man bestritt (ein etwaiges „Programm“, „Ideen“ oder „Thesen“ Le Pens), erwies sich als kontraproduktiv, denn Le Pen erhielt im Fernsehen reichlich Rederecht und konnte ungestört seine Ideen verbreiten, da die Interviewpartner häufig nur als Stichwortgeber fungierten und es vornehmlich darauf anlegten, daß er sich mit einem Lapsus entlarvte – als Rassist, als Nazi – oder durch Ausfälle oder Beleidigungen eine Handhabe bot, ihn juristisch verfolgen zu lassen.

Le Pen nutzte alle ihm gebotenen Gelegenheiten des massenwirksamen Auftretens, und der politische Erfolg gab ihm recht: Aus der politischen Wüste (1981 0,4 Prozent der Stimmen bei den Parlamentswahlen) gelang der 1972 gegründeten Front National der Sprung auf 11 Prozent bei den Europawahlen 1984 und 14,4 Prozent bei den Präsidentschaftswahlen 1988. In Umfragen über Wahlabsichten erklimm Le Pen im Mai 1990 sogar die Höhe von 18 Prozent, fiel aber wegen Carpentras umgehend zurück auf die 10-Prozent-Marke²⁹. Jüngst konnte die Partei sogar mehrere Rathäuser erobern. Im Gegensatz zu deutschen Verhältnissen, wo der politische Rechtsextremismus implodiert

ist, setzt sich in Frankreich seine Konsolidierung fort.

Der Präsident von SOS-Racisme, Fodé Sylla, hat Konsequenzen aus dieser Situation gezogen. Er anerkannte, daß die wesentlich moralische Bekämpfung der Nationalen Front, wie sie in den achtziger Jahren praktiziert wurde, ihre Grenzen erreicht hat³⁰. Sylla zufolge würde niemand bestreiten, daß Gesetze notwendig sind, um die Migrationsströme zu lenken; Goodwill reiche nicht aus. Jacques Chiracs Premierminister, Alain Juppé, hat wieder ein Integrationsministerium, das die Ausgrenzung und die Ghettoisierung bekämpfen sowie die Integration fördern soll, ins Leben gerufen; für eine seriöse Beurteilung ist es aber zu früh. Der Minister für Integration und Kampf gegen Exklusion, Eric Raoult, behauptet einen Zusammenhang zwischen Demonstrationen von SOS-Racisme und steigenden Sympathien für die Nationale Front³¹, rückt also denunziativ die Antirassismusorganisation in die Nähe eines heimlichen Komplizen Le Pens. Gleichzeitig läßt der Minister bei bestimmten Konflikten über SOS-Racisme Erkundigungen zur Situation einholen.

3. Antirassistische Gesetzgebung

Das von Pompidou ratifizierte Gesetz vom 2. Juli 1972 bildet die Grundlage amtlichen Vorgehens gegen Rassismus. Bestraft werden kann, wer zu Diskriminierung aufruft, zu Haß oder Gewalt gegen Personen oder Gruppen auf Grund ihrer Herkunft, ihrer ethnischen Gruppenzugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit, ihrer Staatsangehörigkeit, Religion oder Rasse. Dieses Gesetz ist in den folgenden beiden Jahrzehnten achtmal ergänzt worden³².

Durch das Gesetz vom 13. Juli 1990 gegen rassistische, antisemitische und xenophobe Akte, das auf einen Vorschlag der Kommunistischen Partei zurückgeht und das Sozialisten und Kommunisten gegen die Stimmen von UDF und RPR verabschiedet haben, wurde eine Nationale Konsultativkommission für Menschenrechte eingerichtet, die jährlich einen Bericht über die „Bekämpfung von Rassismus und Xenophobie“ herausgibt, in dem rassistische Aktionen registriert und Vorschläge zur Eindämmung unterbreitet werden. Seit 1991 fertigt der Hohe Rat für Integration jährlich einen Bericht für den Premierminister an. Im Mai 1994 haben Deutschland und Frankreich auf dem Gipfel von Mulhouse eine gemeinsame Initiative gegen Rassismus und Xenophobie vereinbart, und der

29 Vgl. Pierre-André Taguieff, *Face au racisme* 2, Paris 1991, S. 103. Der in *Le Monde* publizierte Aufruf zur Wachsamkeit (*Appel à la vigilance*) richtete sich nicht zuletzt gegen Taguieff, dem heimliche Komplizenschaft mit der Neuen Rechten vorgeworfen wurde. Am 13. Juli 1994 – ein Jahr nach der Erstveröffentlichung – reichte *Le Monde* eine Liste mit 1 500 Unterzeichnern nach, die sich besorgt zeigten über „rechtsextreme antidemokratische Strömungen im Geistesleben“.

30 Vgl. Eric Raoult/Fodé Sylla, *L'improbable dialogue* (Streitgespräch), in: *Le nouvel observateur*, Nr. 1604 vom 3. 8. 1995, S. 48.

31 Vgl. ebd., S. 50.

32 Vgl. *Le Monde*, Dossiers (Anm. 4), S. 2.

Europäische Rat von Korfu hat im Juni eine Konsultativkommission gleichen Namens geschaffen, die 1995 einen Bericht vorgelegt hat: Nach dem Typus einer europäischen Umweltagentur soll eine europäische Beobachtungsagentur rassistischer und xenophober Phänomene errichtet werden.

V. Fazit

„Sind die Franzosen rassistisch?“ Mit dieser Frage eröffnete Le Monde im November 1990 eine Ausgabe ihrer monatlichen „Dossiers & Documents“, um fortzufahren: nein, aber einer Umfrage zufolge sind 90 Prozent der Befragten davon überzeugt, daß Rassismus in Frankreich „ziemlich“ oder „sehr verbreitet“ sei. 76 Prozent der Befragten gaben allerdings die Ansicht zu Protokoll, daß das Benehmen gewisser Personen – sprich: Ausländer – manchmal Anlaß geben könne, sich ihnen gegenüber rassistisch zu verhalten.

Die Situation in Frankreich hat sich gegenüber den achtziger Jahren grundlegend geändert: Die Front National ist nicht mehr der populistische Politneuling wie in der ersten und zweiten Amtszeit Mitterrands, sondern stellt mittlerweile mehrere Bürgermeister. Die antirassistische Organisation SOS-Racisme hat Lernprozesse durchgemacht, ihre Positionen modifiziert und vertritt beispielsweise nicht mehr das fragwürdige „droit à la différence“, das Recht auf Unterschied, wie es noch Ende der achtziger Jahre der Fall war, geht auch mit Schuldzuweisungen vorsichtiger um.

Die Stärke der Front National beruht darauf, daß die Partei soziale und ökonomische Schwierigkeiten mit einem Bedrohungsgefühl, einem Gefühl einer Krise der nationalen, aber auch lokalen und regionalen Identität, kurzum: sozialer Deprivation verbindet. Die rechtsextreme Partei ist zwar Vehikel rassistischer und nationalistischer Ideen, aber nicht darauf reduzierbar. Die Partei bietet die Perspektive einer Renaissance oder zumindest des Erhalts regionaler und lokaler Bindungen, versucht dafür Ideen und Projekte zu erarbeiten³³, ist also nicht eine reine Protestpartei.

Der differentialistische, inegalitäre Diskurs mit seinen Bezügen auf nationale oder kulturelle Identität wird von der Nationalen Front, die auf keine substantiellen Gegenprojekte stößt, orchestriert. Es besteht eine Spannung zwischen der Ideologie, dem Apparat der Führungsschicht und der Wählerschaft, die sich heterogen zusammensetzt: Ne-

ben antisemitischen, rassistischen und rechtsextremen Wählern finden sich solche, die einfach von der tiefgehenden sozialen Malaise betroffen sind. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, wird die Partei sich zunehmend seriöser, weniger populistisch geben und bedarf daher nicht mehr eines charismatischen Führers wie in der Aufbauphase.

Die Wahrnehmung von Andersartigkeit und Fremdheit ist noch kein Rassismus im Sinne von rassistisch – bzw. neuerdings: kulturell, ethnisch – begründeter Diskriminierung, die erst einsetzt, wenn die Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit der Menschen in Frage gestellt und aus natürlichen, kulturellen oder ethnischen Unterschieden eine soziale Rangordnung, eine Klassifizierung und eine begünstigte Sonderstellung abgeleitet wird. Persönliche Vorlieben oder Abneigungen, mit denen die Rechtsextremisten gerne argumentieren, bleiben davon unberührt. Die Organisation SOS-Racisme hat ihre weite Rassismusdefinition revidiert und ordnet nicht mehr a priori und systematisch jede Äußerung über tägliche Schwierigkeiten mit Ausländern in die Rubrik „rassistische Reaktionen“ ein³⁴.

„Frankreich ist nicht rassistisch, aber ...“ – so beginnt eine Studie des Soziologen Michel Wieviorka³⁵, dem zufolge diese Sentenz immer häufiger ersetzt wird durch: „Ich werde noch zum Rassist.“ Mit anderen Worten: Die Vorstellung, die Ausländer selbst gäben Anlaß zu rassistischem Verhalten, ist auf dem Vormarsch. Die vermeintliche Integrationsfähigkeit und -willigkeit der Einwanderer wird dabei zum Hauptkriterium für die Akzeptanz oder Ablehnung der Neuankömmlinge hochstilisiert. Diese Diskurse werden von der Nationalen Front aufgegriffen und politisch umgesetzt. Gesellschaftliche Veränderungen – wie die Erosion der Industriegesellschaft, die Zweiteilung der Gesellschaft in eine Welt der Arbeit und intermediären Organisationen und eine Welt der Exklusion und Arbeitslosigkeit, die rasante Urbanisierung mit dem Verfall alter Stadtviertel und der Herausbildung unwohnlicher ghettoartiger Vorstädte, die Erschütterung althergebrachter Werte und Kulturen, damit Identitäten, schließlich die Krise des Wohlfahrtsstaates, des laizistischen Modells, und der parallel sich vollziehende Niedergang der einst mächtigen Französischen KP und der Aufstieg der Nationalen Front – bilden den Hintergrund des Einwanderungsproblems und des Aufschwungs eines erneuerten Rassismus, der neue Bedingungen für eine Verschärfung der Spannungen zwischen Einheimischen und Ausländern schafft und sie zugleich nutzt.

33 Vgl. Michel Wieviorka, Les trois mues du FN, in: Libération vom 4. 8. 1995.

34 Vgl. L'Express (Anm. 19), S. 62.

35 Vgl. M. Wieviorka (Anm. 25), S. 9.

Christa Mahrad/Ahmad Mahrad: Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 3–9

Europa hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent gewandelt. Die Migrationsbewegung nach Europa ist zum einen durch eine innereuropäische Ost-West-Migration und zum anderen durch eine Süd-Nord-Migration gekennzeichnet. Während die Einwanderung, zumeist politischer Flüchtlinge aus Mittelost- und Osteuropa, staatlicherseits positiv begleitet worden ist, unterlag die Süd-Nord-Migration in verschiedenen Phasen einer recht unterschiedlichen Bewertung. In den sechziger Jahren waren Migranten nützliche Arbeitskräfte, heute werden sie, insbesondere von den Modernisierungsverlierern, als Sündenböcke angesehen, was sich in einer zunehmenden Bereitschaft zur Gewalttätigkeit gegen Immigranten zeigt.

Eine für alle Seiten befriedigende Integration der Immigranten ist in den europäischen Staaten bisher unterblieben. Solange keine gemeinsame politische Lösung gefunden wird, werden die jeweiligen Maßnahmen der Regierungen Stückwerk bleiben.

Axel Schulte: Staatliche und gesellschaftliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 10–21

Die westeuropäischen Länder haben sich aufgrund der dauerhaften Niederlassung von Arbeitsmigranten, Migranten aus ehemaligen Kolonien, Flüchtlingen und deren Familienangehörigen zu multikulturellen Einwanderungsgesellschaften entwickelt. Die Lebenssituation der zugewanderten Bevölkerungsgruppen ist durch soziale Ungleichheiten gekennzeichnet. Als Ursachen spielen hierbei institutionelle und gesellschaftliche Diskriminierungen in direkter und indirekter Form eine erhebliche Rolle. Diese stehen in Widerspruch zu grundlegenden rechtlichen Normen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen. Zur Realisierung eines gesellschaftlichen Zusammenlebens, das den Immigranten in gleicher Weise menschenwürdige Lebensbedingungen und gleiche Entfaltungschancen in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht ermöglicht und in dem Konflikte gewaltfrei und unter Anerkennung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahrensregeln ausgetragen werden, müssen von daher besondere Anstrengungen zur Prävention und zum Abbau von Diskriminierung unternommen werden. Aussichtsreich erscheint hierbei eine Strategie, die verschiedene Maßnahmen umfaßt, auf mehrere gesellschaftliche Bereiche bezogen ist und von sozialen Akteuren sowohl „von oben“ als auch „von unten“ getragen wird. Zu berücksichtigen ist, daß Antidiskriminierungspolitik von den in einzelnen Ländern vorhandenen historischen und sozialen Bedingungen und politischen Kulturen geprägt werden; von Bedeutung ist vor allem der Unterschied zwischen der multikulturellen Minderheitenpolitik und der Politik der Gleichstellung von Individuen. Geeignet und erforderlich zum Abbau von Diskriminierungen sind vor allem Maßnahmen rechtlicher Art, die Förderung der Angehörigen von benachteiligten Minderheitengruppen, demokratisch und antirassistisch orientierte gesellschaftspolitische Initiativen und Aktivitäten, Prozesse des politischen, sozialen und interkulturellen Lernens sowie institutionelle und organisatorische Vorkehrungen zur Umsetzung, Überprüfung und Bewertung dieser Maßnahmen. Ergänzend müssen Politiken der sozialen und politischen Integration durchgeführt werden.

Francis Hüser: Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativerhebung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 22–28

Obwohl Fremdenfeindlichkeit vor allem mit Blick auf die Gewalttaten gegen Ausländer öffentlich diskutiert wurde, ist sie nicht auf den kleinen Kreis der Täter aggressiv diskriminierender Handlungen beschränkt. Überdurchschnittlich starke fremdenfeindliche Haltungen lassen sich vielmehr bei gut 15 Prozent der Deutschen nachweisen. Allerdings drückt sich Fremdenfeindlichkeit unterschiedlich aus. So sind für den stark fremdenfeindlich eingestellten Teil der erwachsenen „Normalbevölkerung“ eher Ausdrucksformen typisch, die dem öffentlichen Leben meist verborgen bleiben: der Ruf nach staatlich durchgesetzter Repression von Minderheiten im Verbund mit der Vermeidung von persönlichem Kontakt zu diesen Gruppen. Als mögliche Ursache der aktuellen Fremdenfeindlichkeit ist insbesondere auf die dem allgemeinen sozialen Wandel innewohnende Individualisierung verwiesen worden, die zu Orientierungsdefiziten und einer Tendenz der „Ethnisierung sozialer Beziehungen“ geführt habe. So hilfreich solche Hypothesen für eine verantwortungsvolle Politik sind, eine ausreichend zuverlässige allgemeingültige Erklärung für Fremdenfeindlichkeit bieten sie nicht. Deutlichster Hintergrund einer an aktuellen Themen gemessenen Fremdenfeindlichkeit ist das Vorliegen einer ethnozentristisch-nationalistischen Grundhaltung und nicht einzelne Aspekte einer durch Modernisierungsprozesse verschlechterten Lebenssituation wie z. B. Arbeitslosigkeit. Maßnahmen zur Eindämmung von Fremdenfeindlichkeit sollten politisch-rechtliche Veränderungen, eine durchdachte sozialpädagogische Arbeit mit fremdenfeindlichen Jugendlichen sowie Neuansätze in der breit angelegten politischen Bildung umfassen.

Ulrich Beuttler: Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Italien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 29–37

Fremdenfeindlichkeit in Italien ist ein relativ neues Problem. Das klassische Auswanderungsland wurde erst Mitte der siebziger Jahre mit einer zahlenmäßig relevanten Armutsemigration aus afrikanischen und asiatischen Ländern konfrontiert, an die sich 1989 der immer stärker werdende Zufluß aus osteuropäischen Ländern anschloß. Nach Abschluß des I. Schengener Abkommens 1985 galt Italien wegen seiner veralteten Einwanderungsbestimmungen als offene Südflanke der Europäischen Gemeinschaft. Daran hat die Einwanderungsgesetzgebung von 1986 und 1990 wegen ihrer Lücken und Widersprüche wenig geändert.

Seit Ende der achtziger Jahre tritt Fremdenfeindlichkeit deutlich in Erscheinung. Im lokalen Rahmen rufen Interessengemeinschaften Initiativen gegen bestimmte Ausländergruppen auf den Plan. Gewalttaten meist jugendlicher Stadtteilbanden gegen Fremde sind an der Tagesordnung. National oder ethnozentrisch ausgerichtete Parteien machen Stimmung gegen die Einwanderer, vor allem gegen eine unbekannt große Zahl von Illegalen. Die Presse, die zuerst Solidarität von den Italienern einforderte, trägt in jüngster Zeit viel zur Panikmache bei, indem sie das Land täglich wie im Ausnahmezustand gegen eine unkontrollierte Immigration beschreibt. Tatsächlich liegt der Ausländeranteil in Italien, selbst wenn man von den verbreiteten, zu hohen Dunkelziffern ausgeht, immer noch deutlich unter drei Prozent. Die Situation in Italien scheint zu zeigen, daß Fremdenfeindlichkeit nicht unbedingt ein Problem hoher Einwandererzahlen, sondern vor allem von fehlenden oder nicht funktionierenden Kontroll- und Integrationsinstrumenten ist.

Wolfgang Kowalsky: Einwanderung, Rassismus und Xenophobie in Frankreich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 38–46

Rassismus artikuliert sich in Frankreich in Form einer – ethnisch, kulturell, religiös begründeten – differentialistischen Hierarchisierung der Menschen, meist unter der Parole der „nationalen Präferenz“. Seit dem Auftritt neurechter Intellektuellenzirkel und dem unaufgehaltenen Aufstieg der rechtsextremen Nationalen Front unter Jean-Marie Le Pen seit 1983 sind xenophobe und rassistische Ideen wieder salonfähig geworden. Seit den Wahlen vom Juni 1995 stellt die rechtsextreme Partei sogar die Bürgermeister der südfranzösischen Städte Orange, Marignane und Toulon. Die machtvollen Demonstrationen der achtziger Jahre gegen Rechtsextremismus und Rassismus haben die Grenzen eines traditionellen Antirassismus aufgezeigt. Die antirassistische Organisation „SOS-Racisme“ hat daraus weitreichende Konsequenzen gezogen und ihre Strategie modernisiert. Auf der Grundlage einer antirassistischen Gesetzgebung gehen die Behörden gegen Rassismus und Xenophobie vor und veröffentlichen jährliche Berichte. Eine Quantifizierung rassistischer und antisemitischer Gewaltakte bleibt dennoch schwierig. Dem Innenministerium zufolge erreichten antisemitische Drohungen 1980 einen Höhepunkt, antimaghrebinische Drohungen 1983, rassistische 1989. Weder der Rassismus noch diese Gewaltakte sind ein neuartiges Phänomen. Sie sind eingebettet in weitreichende gesellschaftliche Veränderungen, wie die Erosion der Vollbeschäftigungs-Industriegesellschaft, die zunehmende gesellschaftliche Spaltung in eine Welt der Arbeit und der intermediären Organisationen einerseits und eine Welt der Exklusion und Arbeitslosigkeit andererseits, die rasante Urbanisierung, die als Begleiterscheinung ungewöhnliche gettoartige Vorstädte hervorbrachte, die Krise des Wohlfahrtsstaates und des laizistischen, antiklerikalen republikanischen Integrationsmodells, das auf einer spezifisch französischen Form des Kommunitarismus beruht.