

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter J. Opitz

Flucht, Vertreibung, Migration 1945–1995

Zur Problematik von Zuwanderung und Integration

David Nii Addy

Internationale Migration

Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik

Ralf H. Borttscheller

Probleme der Zuwanderung am Beispiel Bremens

Jörg Becker

Zwischen Integration und Dissoziation:
Türkische Medienkultur in Deutschland

B 44–45/96

25. Oktober 1996

Peter J. Opitz, Dr. phil., geb. 1937; Studium der Politischen Wissenschaft, der Philosophie und der Soziologie in Freiburg und München; Professor für Politische Wissenschaft am Geschwister-Scholl Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen, München 1988; Gezeitenwechsel in China. Die Modernisierung der chinesischen Außenpolitik, Zürich – Osnabrück 1991 (Hrsg.) Weltprobleme. Globale Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München – Bonn 1995⁴; (Hrsg.) Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München 1996²; (Hrsg.) Der globale Marsch. Weltprobleme Flucht und Migration, München i. E.

David Nii Addy, Dipl.-Pol., geb. 1965; Studium der Politischen Wissenschaft in Berlin und Chicago; post-graduierte Ausbildung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für internationale Politik und Regionalstudien der Freien Universität Berlin, z. Z. Beurlaubung für „Migration for Employment Branch“, International Labour Organisation, Genf.

Veröffentlichungen u. a.: (Mitautor) Facilitating sustainable agricultural development in Zimbabwe, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/ENDA, Berlin 1994; Ghanaer in Deutschland, in: Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (Hrsg.), Handbuch Ethnische Minderheiten, Loseblatt-Sammlung, Berlin 1996; Armut und die Krise der staatlichen sozialen Sicherung im sub-saharischen Afrika, in: Bernhard von der Haar/Mathias Drilling (Hrsg.), Das Ende des afrikanischen Zentralstaates – Der Beginn der Zivilgesellschaft? (i. E.)

Ralf H. Borttscheller, Rechtsanwalt und Notar, geb. 1945; Studium der Jurisprudenz in Kiel, Göttingen und Hamburg; 1979–1981 justizpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft; 1981–1995 innenpolitischer Sprecher; seit 1995 Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen.

Jörg Becker, Prof. Dr. phil., geb. 1946; Studium der Germanistik, Pädagogik und Politikwissenschaft an den Universitäten Marburg, Bern und Tübingen; 1987–1992 Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG); Geschäftsführer der KomTech. Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH in Solingen.

Veröffentlichungen u. a.: Informationstechnologie und Dritte Welt, Frankfurt 1984; Massenmedien im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt a. M. 1985; (Mithrsg.) Europe speaks to Europe. International Information Flows between Eastern and Western Europe, Oxford 1989; (Ko-Autor) Datenbanken und Macht, Opladen 1992; (Mithrsg.) Europe speaks to Europe. Telecommunications in a Common European House, Moskau – Frankfurt a. M. 1993; (Hrsg.) Fern-Sprechen. Internationale Fernmeldegeschichte, -soziologie und -politik, Berlin 1994; (Mithrsg.) 1. Jahresbericht zur Lage der Informationswirtschaft in den neuen Bundesländern, Hamburg 1994; (Mithrsg.) 2. Jahresbericht zur Lage der Informationswirtschaft in den neuen Bundesländern, Hamburg 1996.



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.

Flucht, Vertreibung, Migration 1945–1995

Zur Problematik von Zuwanderung und Integration

I. Einleitung

Die globalen Konturen des Flucht- und Migrationsproblems werden erst allmählich sichtbar. Gegen Ende der siebziger Jahre schien es sich noch primär um politische Flüchtlinge zu handeln, deren Zahlen weltweit stiegen und in einigen Regionen dramatische Ausmaße erreichten – vor allem in Ostafrika, aber bald auch in Indochina und Afghanistan. Spätestens seit Mitte der achtziger Jahre wurde dann deutlich, daß die Massen der Flüchtlinge, die inzwischen weiter gewachsen waren und deren Ausläufer nun immer häufiger die Küsten und Grenzen der wirtschaftlich entwickelten Welt erreichten, nur Teil eines viel umfassenderen Phänomens bzw. Problems sind: weltweit zunehmender Migrationsbewegungen. Auch sie sind an sich keine neue Erscheinung. Nicht nur in verschiedenen Regionen des „Südens“ hatte es schon immer größere Bewegungen von Wanderarbeitern gegeben; auch die in den fünfziger Jahren allmählich sich herausbildenden wirtschaftlichen Wachstumspole in Nordamerika, Westeuropa und Australien hatten große Zahlen von „Gast“- und Wanderarbeitern aus der näheren und fernen Peripherie angezogen.

Neu ist etwas anderes: Während die Migrationsbewegungen früher weitgehend kontrolliert und überschaubar verlaufen waren, nehmen sie nun nicht nur deutlich an Umfang zu, sondern entziehen sich auch immer mehr der Kontrolle. Vor allem aber mischen sich in sie nun immer mehr Migrationstypen, die es zwar ebenfalls schon früher gegeben hatte, die damals aber weniger sichtbar gewesen waren – sogenannte „Armut“- und „Umweltflüchtlinge“, Menschen also, die nicht nur vorübergehend nach Arbeit, sondern nach einer neuen Heimat suchen. Und noch etwas ist neu: Aufgrund der schnelleren und billigeren Beförderungsmöglichkeiten kommen immer mehr Menschen aus anderen, fernen Kontinenten und Kulturen.

Neben der Sorge um die Gefährdung der Arbeitsplätze durch Zuwanderer tritt damit auch die Angst vor „kultureller Überfremdung“. Die Beunruhigung darüber wächst und wird durch Projektionen über die beängstigende Wachstumsraten

aufweisende globale Bevölkerungsentwicklung weiter verstärkt. Denn vor diesem Hintergrund erscheinen die in die wirtschaftlich entwickelten Regionen drängenden Menschen nur als Vorhut künftiger Migrationsbewegungen erheblich größeren Umfangs – sofern es nicht gelingt, die auslösenden Faktoren in den Griff zu bekommen.

Dazu aber ist es nicht nur nötig, das Migrationsgeschehen in seinen unterschiedlichen Formen ständig im Blick zu behalten und auf seine tieferliegenden Ursachen zu befragen, sondern auch immer wieder die Entwicklung und Umsetzung migrationsdämpfender Strategien anzunehmen. Wenn es eine Herausforderung globaler Dimension gibt, die „global governance“ erfordert, so scheint es diese zu sein. Beiden Aufgaben widmet sich der folgende Beitrag. In seinen ersten beiden Teilen skizziert er zunächst die Entwicklung der globalen Flucht- und Migrationsbewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sowie die ihnen zugrundeliegenden Ursachen und reflektiert dann im dritten Teil einige der Konsequenzen, die sich aus diesen Befunden ergeben.

II. Flucht und Vertreibung seit 1945

Wie die großen Fluchtbewegungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, so sind auch die in seiner zweiten Hälfte eng mit dem politischen Geschehen verbunden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Flucht und Vertreibung sind Phänomene, die vor allem im Umfeld interner und internationaler Konflikte auftreten – und von diesen gibt es auch in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts eine Fülle. So weisen die internationalen Kriegsstatistiken für die Zeit zwischen 1945 und 1995 nahezu 200 Kriege und Konflikte aus, von denen die meisten innerstaatliche Konflikte waren und es bis heute sind. Geht man ferner davon aus, daß dem Ausbruch zahlreicher Konflikte Phasen der Repression vorausgehen, die von mehr oder minder starken Verletzungen von Menschen- und Minderheitenrechten geprägt sind, so überrascht es kaum, daß die Schätzungen über die Zahl der Opfer von Flucht und Vertreibung die Hundert-Millionen-Grenze erheblich überschreiten.

Das politische Geschehen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist wesentlich durch drei große Prozesse gekennzeichnet, die in enger Verbindung miteinander stehen: Während zwei von ihnen – der Ost-West-Konflikt und der Zerfall der großen Kolonialreiche der europäischen Mächte – inzwischen weitgehend abgeschlossen sind, ist ein Ende des dritten großen Prozesses – die Bildung neuer Staaten auf den Territorien jener früheren Kolonialimperien – noch nicht absehbar. Im Umfeld eines jeden dieser drei Prozesse kam es gleichzeitig mit den sie prägenden Konflikten zu einer Vielzahl riesiger Fluchtbewegungen.

1. Der Ost-West-Konflikt

Das galt zunächst für den Ost-West-Konflikt, der schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ausbrach und sich – unterbrochen von einigen Phasen der Entspannung – bis zum Ende der achtziger Jahre hinzog. Nachdem er sich zunächst auf den europäischen Raum konzentriert hatte, sprang er nach dem Sieg der chinesischen Kommunisten im Bürgerkrieg, der Machtergreifung kommunistischer Regime in Nordkorea und Nordvietnam sowie der Ausbreitung kommunistischer Guerilla-Bewegungen in anderen Teilen Südasiens zunächst auf andere Regionen Asiens, danach auf Lateinamerika und Afrika über. Während die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen des Zweiten Weltkriegs noch nicht abgeschlossen war – in Deutschland betrug deren Zahl etwa 13 Millionen –, entstanden neue Fluchtbewegungen in vielen Teilen der Welt.

Den vermutlich größten Anteil daran hatten zunächst die Europäer, von denen sich seit Mitte der vierziger Jahre viele der Unterdrückung durch die neuen totalitären Regime in den östlichen Teilen des Kontinents durch Flucht in den Westen zu entziehen suchten – Ungarn, Polen, Serben, Tschechen, Deutsche; allein die Zahl der Deutschen überstieg schon nach kurzer Zeit die Millionenmarke und hielt auch nach dem Bau der Mauer weiter an. Nur wenig kleiner waren die Fluchtbewegungen im außereuropäischen Bereich: Weit über zwei Millionen Menschen flohen vom chinesischen Festland nach Taiwan und Hongkong; mehr als fünf Millionen aus dem nördlichen Teil der koreanischen Halbinsel; zirka drei Millionen – über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten hinweg – aus den drei indochinesischen Staaten. Kuba verließen nach der Machtübernahme Castros zunächst zirka 800 000 Menschen, weitere 200 000 folgten in den Jahrzehnten danach; Trecks von rund fünf Millionen Menschen flohen nach der sowjetischen Intervention aus Afghanistan. Millionen flüchteten in den achtziger Jahren vor

den nun eskalierenden Bürgerkriegen in Zentralamerika und Afrika.

Während in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sich der Eisernen Vorhang öffnete und die Zahlen der politischen Flüchtlinge aus dem Osten und Südosten Europas deutlich zurückgingen, kam es in Asien noch einmal zu einer Verschärfung der Situation. So flohen seit der Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung im Juni 1989 zirka 50 000 Dissidenten aus der Volksrepublik China, und auch in der britischen Kronkolonie Hongkong nimmt die Zahl derer zu, die sich mit dem Herannahen der Rückführung der Stadt in die chinesische Souveränität ins sichere Ausland absetzen. Lediglich die noch immer hermetisch abgeriegelte Grenze zwischen den beiden koreanischen Staaten verhindert, daß sich größere Zahlen von zur Flucht entschlossenen Menschen in den Süden der Halbinsel absetzen; doch auch dies könnte sich bald ändern¹.

2. Die Entkolonisierungsprozesse

Fast gleichzeitig mit dem Ausbruch des Ost-West-Konflikts trat die Auflösung der Kolonialreiche der westeuropäischen Mächte in ihre entscheidende Phase. Dies geschah zunächst in Asien, wo der japanische Imperialismus die europäischen Positionen entscheidend geschwächt hatte und nun, nach der Kapitulation der japanischen Armeen, die einheimischen Befreiungsbewegungen den Kampf um die Unabhängigkeit gegen die rückkehrenden Kolonialmächte mit neuem Elan aufnahmen. Während die europäischen Mächte ihre kolonialen Positionen in Asien entweder freiwillig räumten – wie in Indien, Ceylon und Burma – oder sich nach kurzem Versuch der Niederschlagung der Aufstandsbewegungen zurückzogen – wie in Indonesien, Malaysia und Indochina –, leisteten sie in Afrika zum Teil zähen und blutigen Widerstand. Das galt für Frankreich in Algerien ebenso wie für die britischen Siedlerkolonien in Rhodesien, Kenia und in Südafrika, vor allem aber für Portugal, das seine afrikanischen Gebiete bis Mitte der siebziger Jahre verteidigte.

Eine *erste große Welle* der im Rahmen der Entkolonisierung ausgelösten Fluchtbewegung bestand aus Mitgliedern der einheimischen Befreiungsbewegungen und großen Teilen der mit ihnen sympathisierenden und kooperierenden Bevölkerungen; sie suchten vor der kolonialen Repression entweder in sicheren Landesteilen oder in schon unab-

¹ Vgl. dazu im einzelnen Peter J. Opitz (Hrsg.), *Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen*, München 1988; zur Situation Mitte der neunziger Jahre vgl. die Regionalstudien in: ders. (Hrsg.), *Der globale Marsch. Weltprobleme, Flucht und Migration*, München, i. E.

hängig gewordenen afrikanischen Nachbarstaaten Zuflucht. Insbesondere im südlichen Afrika handelte es sich dabei um Millionen von Menschen. Eine *zweite Welle* bildeten nach dem Zusammenbruch der kolonialen Regime die europäischen Siedlerpopulationen – so flohen 300 000 Holländer aus Niederländisch-Indien, fast eine Million französischer Siedler aus Algerien und 800 000 Portugiesen aus Angola und Mocambique sowie Zehntausende britischer Siedler aus Rhodesien.

Seine bislang letzte Phase erreichte der Entkolonisierungsprozeß zu Beginn der neunziger Jahre. Nachdem im Frühjahr 1990 die drei baltischen Staaten ihre Unabhängigkeit erklärt hatten, folgten nach dem mißglückten Putsch kommunistischer Kräfte im August 1991 die anderen Sowjetrepubliken in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien. Dies bedeutete nicht nur das Ende der Sowjetunion, sondern, da diese das imperiale Erbe des Russischen Reiches angetreten hatte, letztlich auch das Ende des letzten großen europäischen Kolonialreiches, das die zaristischen Herrscher über viele Jahrhunderte in Asien geschaffen hatten.

Obwohl der Zerfall der Sowjetunion in 15 unabhängige Staaten vergleichsweise unblutig verlief und Moskau bislang lediglich in der Kaukasus-Region weiteren Abspaltungsbewegungen dortiger Völker militärisch entgegentritt, wurden durch die Auflösung der Sowjetunion zirka 54 bis 65 Millionen Menschen – ein Drittel der Gesamtbevölkerung – mit einem Schlage zu Ausländern², darunter 34 Millionen Russen, Ukrainer und Weißrussen. Gewalttätige Konflikte und ein militanter Nationalismus in einigen der Nachfolgestaaten hatten bislang 3,6 Millionen Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und unfreiwillig umgesiedelte Personen zur Folge. Den jüngsten Brennpunkt der Auseinandersetzungen bildet Tschetschenien, das seit dem Ausbruch der Kämpfe vor zwei Jahren bislang mindestens 40 000 Todesopfer und 400 000 Flüchtlinge zu beklagen hat. Insgesamt beträgt die Zahl der Menschen, die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ihre früheren Wohnsitze verlassen haben – sei es als Flüchtlinge, als Umsiedler, als Arbeitsmigranten oder als Aussiedler – weit über zwei Millionen.

Ob die Entkolonisierungsprozesse auch China – das letzte große Kolonialimperium – erfassen werden, ist angesichts der zahlenmäßigen Dominanz der Han-Chinesen und der Schwäche und Isoliertheit der Minderheiten-Bevölkerungen wenig wahrscheinlich. Zunehmen wird dagegen mit wachsen-

der antichinesischer Militanz in Tibet und Xinjiang sowie als Folge der repressiven Gegenmaßnahmen Pekings die Zahl der Menschen, die jenseits der Grenzen in den neuen zentralasiatischen Staaten Zuflucht suchen.

3. Probleme der Nationenbildung

Den größten Einfluß auf das Fluchtgeschehen nach dem Zweiten Weltkrieg hatten wahrscheinlich die Nationenbildungsprozesse, die sich unmittelbar aus der Entkolonisierung ergaben und bis heute andauern. Ihren deutlichsten Ausdruck findet die sie kennzeichnende Gewalttätigkeit in der Zahl der Kriege und Bürgerkriege, von denen sie bis heute begleitet werden – wobei sich die Konflikte vor allem in jenen Regionen entzündeten, in denen die staatliche Neuordnung nicht an bestehende nationalstaatliche Traditionen anschließen konnte. Das gilt insbesondere für das Afrika südlich der Sahara, für einige Gebiete des Mittleren Ostens, für Südasiens, Südosteuropa und die Kaukasusregion. Bei den im Zusammenhang mit den Nationenbildungsprozessen auftretenden Konflikten dominieren drei Grundtypen:

Zwischenstaatliche Konflikte um kontroverse Grenzen und Territorien, um knappe Ressourcen und regionale Dominanz. Beispiele dafür sind in den neunziger Jahren der seit 1947 andauernde Konflikt um Kaschmir, die gewaltsame Annexion Kuwaits durch den Irak, in deren Verlauf zirka 200 000 Kuwaitis sowie rund 700 000 arabische und asiatische Gastarbeiter zu Flüchtlingen wurden, sowie der noch immer nicht abgeschlossene Konflikt auf dem Balkan.

Konflikte aufgrund separatistischer Bestrebungen von Völkern und Ethnien, die unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht bestehende Staaten verlassen und eigene Staaten gründen wollen: Ibo, Ostpakistanis, Tibeter, Tamilen, Eriträer, Timoresen, Sahauris, Tschetschenen und Abchasen. Die in diesen Konflikten ausgelösten Fluchtbewegungen umfassen viele Millionen Menschen.

Innerstaatliche Konflikte – sei es um eine gerechtere Verteilung von Land und wirtschaftlichen Ressourcen, sei es um die Verteilung der Macht zwischen verschiedenen Ethnien (z. B. in Ruanda, Burundi, Sudan), sei es um die politische, ideologische und religiöse Grundordnung von Staaten. Nachdem über viele Jahrzehnte die ideologisch motivierten Auseinandersetzungen zwischen prowestlichen und proöstlichen Regimen und Eliten verlaufen waren und in Indochina, Afghanistan, Zentralasien und Afrika zu riesigen Fluchtbewegungen geführt hatten, sind in den achtziger Jahren zwei neue Frontlinien aufgebrochen, die sich

2 Vgl. UNHCR-Bureau for Europe, The CIS-Conference on Refugees and Migrants, European Series, Vol. 2, No. 1, January 1996.

seit dem Ende des Ost-West-Konflikts weiter verfestigt haben:

Eine von ihnen wird markiert durch religiöse Gruppierungen, die gegen die durch Kolonisierung und Modernisierung eingeleiteten Säkularisierungs- und Verwestlichungsprozesse Front machen und um die Wiederherstellung religiös fundierter Gesellschaftsordnungen kämpfen. Von ihnen ausgehende Auseinandersetzungen haben seit Beginn der achtziger Jahre eine Vielzahl islamischer Gesellschaften erfaßt und zur Verfolgung und Vertreibung von Hunderttausenden Menschen geführt. Zentren sind derzeit Algerien, Ägypten, der Sudan und Tadschikistan. Die Gefahr, daß sich in Indien eine ähnliche Entwicklung durchsetzt – hier allerdings in Form eines aggressiven Hindu-Nationalismus, der sich gegen die 120 Millionen indischer Muslims richtet –, scheint derzeit gebannt, gilt aber keineswegs als beseitigt. Bei der Teilung des Subkontinents 1947 war es in nur wenigen Wochen zur Flucht von 8,5 Millionen Hindus und Sikhs nach Indien und von 6,8 Millionen Muslims nach Pakistan gekommen – ein Hinweis auf die Dimensionen des hier lagernden Konfliktpotentials.

Die andere Frontlinie zeichnet sich derzeit besonders scharf in Afrika ab: Sie verläuft zwischen autoritären, nicht selten korrupten und inkompetenten Einparteienregimen und Gruppierungen, die sich für eine stärkere Demokratisierung ihrer Länder einsetzen. Während in einigen afrikanischen Staaten ein gewaltfreier Wechsel zu demokratisch gewählten Parlamenten und Präsidenten gelang – etwa in Benin, Zambia, Malawi, Moçambique –, leisten die Regime anderer Staaten – Togo, Zanzibar, Ruanda, Burundi, Zaire – erbitterten Widerstand. In Somalia und Liberia endeten die Auseinandersetzungen mit weitgehendem staatlichen Zerfall sowie – in beiden Ländern – mit Fluchtbewegungen von je über zwei Millionen Menschen.

In keinem der angeführten Fälle sind Konflikte und Vertreibungen allerdings monokausal verursacht – in der Regel resultieren sie aus dem Zusammenspiel unterschiedlichster politischer, religiöser, wirtschaftlicher, demographischer und anderer Faktoren, deren Mischung und Gewichtung von Fall zu Fall variieren.

Im wesentlichen waren es wohl diese drei leicht zeitverschoben einsetzenden, in vielen Regionen des „Südens“ sich überlagernden Prozesse, die zu einem steten Anstieg der Flüchtlingszahlen führten. Betrug diese bis zur Mitte der siebziger Jahre noch etwa 2,5 Millionen Menschen, so eskalierte sie bis 1985 auf über elf Millionen und stieg bis 1990 weiter auf 17 Millionen an. Auch nach dem

Ende des Ost-West-Konflikts erhöhte sich ihre Zahl zunächst noch weiter auf 18,2 Millionen im Jahre 1993, um in den folgenden beiden Jahren auf 13,4 Millionen zu fallen.

Allerdings muß man davon ausgehen, daß die wirklichen Zahlen erheblich höher liegen. So errechnete das US-Committee for Refugees für Ende 1993 weltweit einen Bestand von zirka 24 Millionen Binnenflüchtlingen. Rechnet man weitere Flüchtlingsgruppen, die statistisch zumeist unberücksichtigt bleiben, mit ein, so nähert sich die Gesamtzahl der Flüchtlinge deutlich der 50-Millionen-Grenze, wobei der weitaus überwiegende Teil auf die Regionen des „Südens“ entfällt³.

III. Weltweite Migrationsbewegungen seit 1945

1. Grenzüberschreitende Wanderungen

Erst gegen Ende der achtziger Jahre erkannten größere Teile der westlichen Öffentlichkeit, daß die wachsenden Fluchtbewegungen in den Regionen des „Südens“ lediglich einen Aspekt eines vom Umfang her viel größeren Migrationsproblems darstellten, das nun zunehmend auch auf die entwickelten Staaten übergreift. Die enge Verflechtung der beiden Phänomene zeigt sich nicht zuletzt darin, daß sich in die rapide anschwellenden Ströme von Asylbewerbern wachsende Zahlen von Menschen mischen, die weniger aus politischen Gründen ihre Heimat verlassen als aufgrund von Arbeitslosigkeit, Armut und fehlenden Lebensperspektiven.

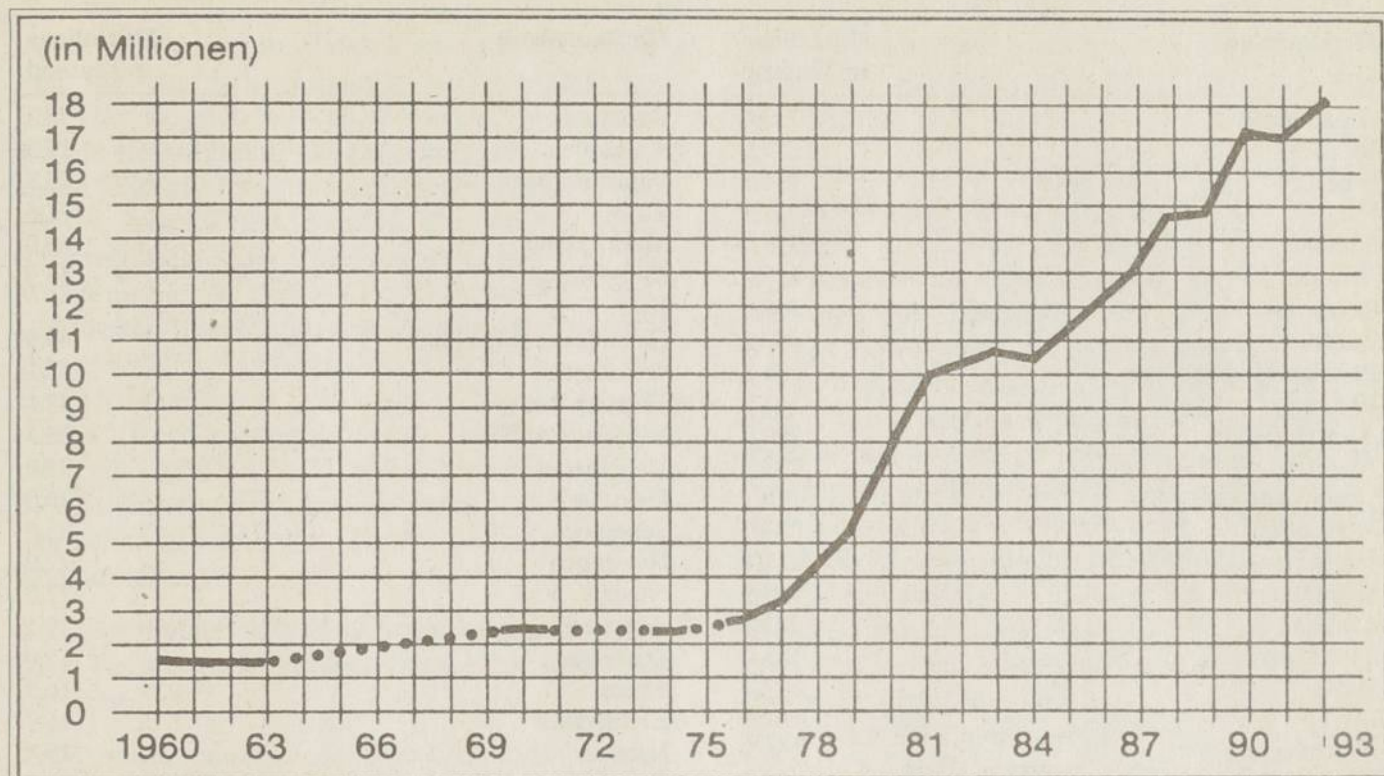
Zu den Reaktionen in vielen Ländern des „Nordens“ gehören eine Verschärfung der Asylrechtsbestimmungen, eine immer restriktiver werdende Zuwanderungspolitik sowie eine zunehmende Beunruhigung der Bevölkerungen, die sich in einigen Staaten Europas bereits in aggressiven Akten gegen Ausländer entlud.

Der Rückblick auf das internationale Migrationsgeschehen seit 1945 läßt zwei große Phasen der Migration erkennen, die sich vom Umfang wie von der Zusammensetzung her erheblich unterscheiden⁴: Die erste dieser beiden Phasen setzte schon bald nach dem Weltkrieg ein – Hauptziele der

3 Vgl. Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview, 31. December 1995. Food and Statistical Unit of Programs and Operational Support, July 1996.

4 Vgl. Stephen Castles/Mark J. Miller, The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, New York 1993.

Abbildung 1: Flüchtlinge weltweit 1960–1993



Quelle: UNHCR-Report 1994. Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, S. 3.

Anmerkung: Die Zahlen geben den Stand vom 31. Dezember des jeweiligen Jahres wieder. Die Angaben für die Jahre 1964–1969, 1971–1973 und 1975 sind unvollständig und mit einer gestrichelten Linie kenntlich gemacht. Die Gesamtzahl der Flüchtlinge für 1992 schließt die mehr als 810 000 Binnenvertriebenen in Bosnien-Herzegowina nicht ein. Die

Tabelle 1: In Europa gestellte Asylanträge 1987–1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Belgien	6 000	5 100	8 100	13 000	15 200	17 700	26 900	14 400
Dänemark	2 800	4 700	4 600	5 300	4 600	13 900	14 400	6 700
Deutschland	57 400	103 100	121 300	193 100	256 100	438 200	322 600	127 200
Finnland	100	100	200	2 700	2 100	3 600	2 000	800
Frankreich	24 800	31 600	61 400	53 100	46 500	26 900	27 600	26 000
Griechenland	7 000	8 400	3 000	6 200	2 700	1 900	800	1 300
Großbritannien	5 900	5 700	16 800	38 200	73 400	32 300	28 000	42 200
Italien	11 100	1 300	2 300	3 200	23 300	2 500	1 500	1 400
Niederlande	13 500	7 500	13 900	21 200	21 600	17 500	35 400	52 600
Norwegen	8 600	6 600	4 400	4 000	4 600	5 200	12 900	3 400
Österreich	11 400	15 800	21 900	22 800	27 300	16 200	4 800	5 100
Portugal	500	400	200	100	200	700	2 100	700
Schweden	18 100	19 600	30 300	29 400	27 400	84 000	37 600	18 600
Schweiz	10 900	16 800	24 400	35 800	41 600	18 100	24 100	16 100
Spanien	2 500	3 300	2 900	8 600	8 100	11 700	12 300	12 000
Summe	180 600	230 000	315 700	436 700	554 700	690 400	553 000	328 500

Quelle: Flüchtlinge, (1995) 3, hrsg. vom UNHCR.

Tabelle 2: Größte Flüchtlingsbevölkerungen nach Herkunftsland, 1995

Herkunftsland	Flüchtlinge in Tausend	Herkunftsland	Flüchtlinge in Tausend
Afghanistan	2 743,6	Kroatien	78,3
Ruanda	2 257,0	Sri Lanka	77,3
Liberia	794,2	Palästinenser	75,3
Irak	702,1	Zaire	71,6
Somalia	535,9	Mauretanien	68,0
Eritrea	422,4	Bangladesch	53,9
Sudan	398,6	Iran	
Burundi	389,2	(Islamische Republik)	49,9
Bosnien-Herzegowina	321,2	Guatemala	45,1
Vietnam	307,0	Tadschikistan	42,1
Aserbajdschan	299,0	Jugoslawien BR	38,5
Angola	283,9	Usbekistan	29,0
Sierra Leone	275,1	Uganda	26,0
Mosambik	234,5	Senegal	25,6
Tschad	211,9	Nicaragua	22,9
Myanmar	203,9	Niger	22,0
Armenien	201,5	Algerien	20,1
Äthiopien	188,0	Dschibuti	18,0
Mali	172,7	Türkei	16,9
Togo	167,7	El Salvador	16,7
Westsahara	166,5	Laos	15,4
China (Tibet)	109,2	Slowenien	14,7
Bhutan	103,3	Ghana	12,5

Stand: 1. Januar 1995. Die Zahlen schließen die von UNRWA betreuten Palästinenser nicht ein. Viele Flüchtlinge, die sich in den Industriestaaten befinden, sind in den aufgeführten Zahlen ebenfalls nicht enthalten.

Tabelle 3: Größte Flüchtlingsbevölkerungen nach Asylland, 1995

Asylland	Flüchtlinge in Tausend	Asylland	Flüchtlinge in Tausend
Iran (Islamische Republik)	2 236,4	Indien	258,3
Zaire	1 724,4	Kenia	252,4
Pakistan	1 055,0	Aserbajdschan	231,6
Deutschland	1 004,6	Algerien	219,1
Tansania	883,3	Jugoslawien (BR)	195,5
Sudan	727,2	Kroatien	183,6
USA	591,7	Frankreich	152,3
Guinea	553,2	Sambia	141,1
Côte d'Ivoire	360,1	Liberia	120,2
Äthiopien	348,1	Irak	119,6
Armenien	304,0	Bangladesch	116,2
Burundi	300,3	Ghana	113,7
China	287,1	Nepal	103,3
Uganda	286,5	Thailand	100,8

Stand: 1. Januar 1995. Die Zahlen schließen Asylsuchende, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie die von UNRWA betreuten Palästinenser nicht ein.

Quelle: UNHCR-Report 1995/96. Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, S. 275.

damals anbrechenden Wanderungen waren Nordamerika, Westeuropa und Australien. In allen drei Regionen war es angesichts großer wirtschaftlicher Wachstumsraten zu Engpässen auf den Arbeitsmärkten gekommen, die durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte behoben wurden. Während in Nordamerika und Australien dabei zunächst Zuwanderer aus Europa favorisiert wur-

den und man erst ab Mitte der sechziger Jahre verstärkt Zuwanderer aus anderen Regionen – vor allem aus Asien und Lateinamerika – berücksichtigte, bezogen die zu dieser Zeit industriell boomenden Länder Westeuropas ihre Arbeitskräfte teils aus den weniger entwickelten Staaten Süd- und Südosteuropas und der Türkei, teils aus den ehemaligen Kolonialgebieten.

Diese Phase endete Anfang der siebziger Jahre. Zu den Ursachen gehörte die sogenannte Ölkrise von 1973/74, die in vielen entwickelten Ländern eine wirtschaftliche Rezession herbeigeführt hatte, von der sie sich nur allmählich erholten; hinzu kamen tiefgreifende Veränderungen im internationalen Wirtschaftssystem und in der Wirtschaftspolitik der entwickelten Staaten. Gleichzeitig kam es aufgrund steigender Energiekosten, fallender Rohstoffpreise, eines rapiden Bevölkerungswachstums, politischer Instabilität und gigantischer Verschuldung in vielen Regionen des „Südens“ zu wachsender wirtschaftlicher und sozialer Marginalisierung weiter Bevölkerungsgruppen. Hatte die Zahl „absolut Armer“ 1973 nach Weltbankberichten 700 Millionen Menschen betragen, so war sie ein Jahrzehnt später dabei, die Milliarden-Grenze zu überschreiten.

Zu den Folgen dieser Entwicklungen gehörten auch tiefgreifende Veränderungen im Migrationsbereich:

Zum einen nahmen die Wanderungsbewegungen in die industrialisierten Staaten des „Westens“ weiter zu. So erhöhte sich die ausländische Bevölkerung in den USA zwischen 1980 und 1991 um 9,2 Millionen Menschen. In Kanada stieg sie im selben Zeitraum um 1,6 Millionen, in Australien zwischen 1983 und 1991 um 987 000. Und obwohl die Länder Westeuropas nicht nur die Zuwanderung von Gastarbeitern gestoppt hatten, sondern sich zunehmend um die Rückführung früherer Gastarbeitergenerationen bemühten, wiesen auch hier – vor allem aufgrund von Familienzusammenführungen – die Anteile der ausländischen Bevölkerung steigende Tendenzen auf. Eine Zunahme ausländischer – vor allem nordafrikanischer – Zuwanderer verzeichneten dabei die südeuropäischen Staaten; so kam es z.B. in Italien in den achtziger Jahren fast zu einer Verdreifachung der ausländischen Bevölkerung auf zirka 800 000 Menschen, nicht eingeschlossen eine unbekannte, aber nicht unwesentliche Zahl illegaler Einwanderer. Gleichwohl entspricht das nur etwa einem Zehntel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland.

Eine zweite Tendenz bildete die Diversifizierung der Zielländer der internationalen Migration. Zu neuen Zielpunkten insbesondere der Arbeitsmigration entwickelten sich zum einen die wirtschaftlich prosperierenden Golfstaaten, die ihren wachsenden Bedarf an Arbeitskräften durch die Anwerbung von Gastarbeitern aus arabischen und asiatischen Staaten deckten⁵. Deren Zahl belief sich am Ende der achtziger Jahre auf rund sieben

Millionen Menschen, von denen viele wegen des Golfkriegs von einem Tag auf den anderen ausgewiesen wurden bzw. aufgrund des Ölembargos der Vereinten Nationen gegenüber dem Irak dort keine Arbeit mehr fanden.

Zu einem anderen Zielpunkt entwickelten sich zunehmend Japan und die „Tiger-Staaten“ Südostasiens: So erhöhte sich die Zahl der ausländischen Arbeiter in Japan von nur 783 000 im Jahre 1980 auf die vergleichsweise immer noch sehr geringe Zahl von 1,2 Millionen im Jahre 1991; in Singapur und Hongkong stieg sie in den neunziger Jahren auf je 300 000; Zuwächse in ähnlicher Höhe wurden aus Taiwan und Südkorea gemeldet. Steigende Zuwanderungszahlen verzeichnete aber auch die nächste Generation von „Tiger-Staaten“: So wird die Zahl der – zumeist illegalen – Gastarbeiter in Malaysia auf 1,3 bis zwei Millionen, in Thailand auf 600 000 bis eine Million Menschen geschätzt. Ziel verstärkter Zuwanderung sind zunehmend auch wirtschaftlich weniger erfolgreiche Staaten. So „exportiert“ Bangladesh Teile seiner rasch wachsenden Überbevölkerung in die Nachbarländer, vor allem nach Indien, wo die Zahl dieser unerwünschten Zuwanderer auf 20 Millionen geschätzt wird. Besorgniserregende Zuwanderungszahlen aus China verzeichnet auch der russische Ferne Osten. Das gleiche gilt für den Himalayastaat Bhutan, der sich gegen hunderttausend Zuwanderer aus Nepal wehrt.

Insgesamt betrug – nach Schätzungen einer ILO/UNHCR-Konferenz – die Zahl der Menschen, die 1993 nicht in ihren Heimatländern lebten, zwischen 70 und 85 Millionen Menschen; nicht enthalten sind in diesen Schätzungen erhebliche Zahlen illegaler Zuwanderer sowie zirka 16 Millionen Flüchtlinge und Asylbewerber⁶.

2. Binnenmigration

Während die grenzüberschreitenden Migrationsströme aufgrund der Beunruhigung, die sie in vielen Ländern ausgelöst haben, inzwischen von einer Vielzahl internationaler Organisationen beobachtet und registriert werden, wird ein anderer, von den Dimensionen her viel gewaltigerer Aspekt des Migrationsgeschehens in vielen Ländern und Regionen weniger beachtet: die *internen* Wanderbewegungen, die zumeist von den armen Landgebieten in die Städte und Metropolen ihrer Heimatländer verlaufen und hier die Slum-Gürtel anschwellen lassen. Hatte der Anteil der Stadtbevölkerung in den Entwicklungsländern 1950 weltweit erst 16,2 Prozent (267 Millionen Menschen)

5 Vgl. Peter Stalker, *The Work of Strangers: A Survey of International Migration*, International Labour Office, Genf 1994.

6 Vgl. International Labour Organisation (ILO)/International Organization for Migration (IMO)/UNHCR, *Migrants, Refugees and International Cooperation*, Genf 1994, S. 2.

betragen, so war er 1980 schon auf 30,5 Prozent (972 Millionen Menschen) und 1995 sogar auf 36 Prozent angestiegen, wobei der Zuwachs mehr als zur Hälfte aus Wanderungsgewinn resultierte⁷. Besonders dramatisch vollzog sich das Wachstum der Megastädte im „Süden“: Gab es 1950 weltweit erst acht solcher Städte mit mehr als fünf Millionen Einwohnern, von denen lediglich zwei in der „Dritten Welt“ lagen, so hat sich ihre Zahl inzwischen auf 39 erhöht, von denen 28 in den Entwicklungsländern liegen. Angesichts des Wachstums der Weltbevölkerung – und das heißt vor allem die der „Dritten Welt“ – um jährlich etwa 100 Millionen Menschen dürfte nicht nur dieses Problem, sondern auch das der Migration insgesamt weiter an Schärfe zunehmen.

Schätzungen, denen zufolge in den kommenden zehn Jahren mehr als 400 Millionen Menschen in die 13 größten Städte Asiens abwandern werden, zeigen nicht nur die Dimensionen, um die es dabei geht, sondern auch die gewaltigen Aufgaben, die sich den Regierungen und Stadtverwaltungen stellen. Sofern diese dabei scheitern, droht neben einer politischen Destabilisierung die Abwanderung größerer Teile dieser Bevölkerungen in benachbarte Regionen, was ebenfalls wieder zu Konflikten führen kann.

Es ist aus heutiger Sicht schwer feststellbar, ob in den neunziger Jahren eine neue Phase der nationalen Migrationsgeschehen angebrochen ist. Eine Reihe von Anzeichen deuten darauf hin, daß sich in den kommenden zwei Jahrzehnten vier große Tendenzen, auf die Castles und Miller hingewiesen haben⁸, weiter fortsetzen werden:

- eine weitere *Globalisierung der Migration*, d. h. die Einbeziehung von immer mehr Ländern, sowohl als Ziel- als auch Herkunftsländer, in das Migrationsgeschehen;
- eine weitere Beschleunigung bzw. *Zunahme der Migration*, die sich derzeit schon in vielen Regionen abzeichnet;
- eine weitere *Differenzierung der Migration* in Gestalt der Entstehung neuer Formen von Migration;
- eine zunehmende *Feminisierung der Migration*, die zwar immer schon viele Fluchtbewegungen kennzeichnete, sich inzwischen aber auch immer stärker in der Arbeitsmigration beobachten läßt.

7 Vgl. Gabriele Wülker, Der Verstärkerprozess in der Dritten Welt, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1991, S. 70 ff.

8 Vgl. S. Castles/M. J. Miller (Anm. 4), S. 6.

Für die Richtigkeit dieser Prognose spricht eine Reihe von Ursachenkomplexen, die sich kaum oder doch nur langfristig – und auch dann nur bei Einsatz erheblicher Mittel – beeinflussen lassen.

Den *ersten*, zentralen Problemkomplex bildet das anhaltende Bevölkerungswachstum. Sollte die mittlere von drei UN-Prognose-Varianten zutreffen, so wird bis zum Jahr 2025 die Weltbevölkerung auf zirka 8,5 Milliarden Menschen anwachsen. Besonders hohe Zuwachsraten werden dabei auf Afrika entfallen, dessen Bevölkerung von 681,7 Millionen um rund eine Milliarde (1992) auf 1,6 Milliarden (2025) ansteigt, während sich die Bevölkerung Asiens von 3,2 Milliarden auf 4,9 Milliarden und diejenige Lateinamerikas von 458 Millionen auf 701 Millionen Menschen erhöht⁹.

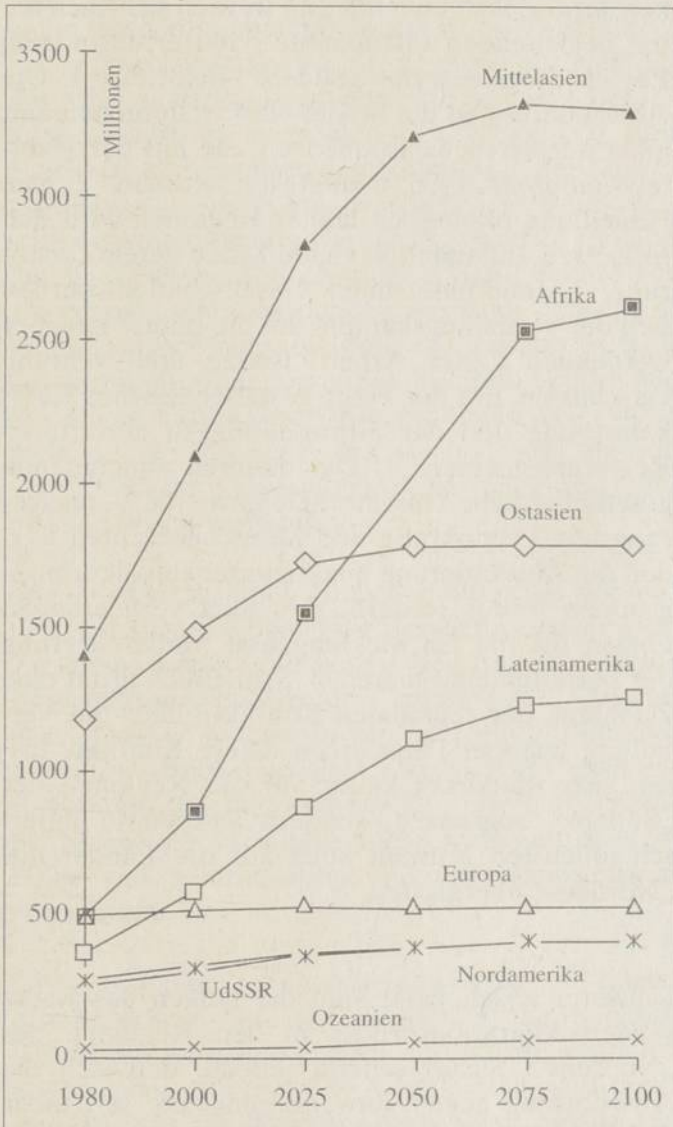
Daß diese Projektionen niedriger ausfallen, ist zwar nicht auszuschließen, jedoch wenig wahrscheinlich. Im Gegenteil: So wird z. B. trotz energischer Maßnahmen der Regierung die Bevölkerung Chinas im Jahre 2000 mit 1,3 Milliarden Menschen um 100 Millionen höher ausfallen, als noch 1989 berechnet; und auch die Prognose für 2050 muß schon heute kräftig nach oben korrigiert werden – auf 1,4 bis 1,5 Milliarden. Doch auch diese Zahl ist noch keineswegs gesichert: „Bei einem höheren Fertilitätsniveau, als dieses die niedrigen Zuwachsraten der 90er Jahre suggerieren“, so das Ergebnis westlicher Forschungen, „kann die Bevölkerung im Jahre 2050 auch leicht auf 1,7 Milliarden steigen.“¹⁰ Wenn aber schon China die Vorgaben seiner strikten Bevölkerungspolitik nicht einhalten kann, um wieviel geringer sind dann die Chancen, daß dies anderen, weniger autoritär regierten Ländern Afrikas gelingen wird – ganz zu schweigen von denjenigen Staaten, für die ein hohes Bevölkerungswachstum ein politisches Druckmittel darstellt.

Unmittelbare Folge des demographischen Anstiegs ist eine starke Zunahme der in das Arbeitsleben eintretenden Bevölkerungen – Berechnungen zufolge werden dies in den kommenden zwei Jahrzehnten zirka 700 Millionen Menschen sein. Nur bei sehr hohen wirtschaftlichen Zuwachsraten dürfte es möglich sein, die Mehrzahl dieser Menschen in Lohn und Arbeit zu bringen. Da solche Zuwachsraten aber gerade in den Regionen kaum zu erwarten sind, die – wie im subsaharischen Afrika, aber auch in

9 Vgl. Josef Schmid, Weltbevölkerungswachstum: Die Bürde des 21. Jahrhunderts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/96, S. 14 ff.

10 Thomas Scharping, Bevölkerungspolitik und Demographische Entwicklung in China, Forschung in Köln, Berichte aus der Universität, 1/1996, S. 56.

Abbildung 2: Langfristige Projektionen der Bevölkerung der Makroregionen der Erde
(mittlere Variante der UN)



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 1994 Revision, New York 1995 (dt. Bearbeitung Kommission der EU, Brüssel).

Nordafrika, Pakistan oder Bangladesch – hohe Bevölkerungszuwächse aufweisen, sind Massenarbeitslosigkeit, soziale und politische Instabilität sowie erhebliche regionale und überregionale Migrationsströme vorprogrammiert.

Nicht minder problematisch als die hohe Arbeitslosigkeit ist angesichts knapper werdender Böden und Wasserreserven die Erzeugung ausreichender Nahrungsmittel. Signifikante Fortschritte in der Intensivierung der Landwirtschaft sind aber nach Ansicht vieler Experten in nächster Zukunft nicht zu erwarten. Nach Berechnungen der FAO wäre aber zur Ernährung der steigenden Weltbevölkerung in den nächsten drei Jahrzehnten eine Steigerung der Lebensmittelproduktion um 75 Prozent notwendig.

Eng mit den Folgeproblemen des demographischen Wachstums verknüpft ist ein zweiter migrationsrelevanter Komplex: die wachsende Belastung der Umwelt. Daß die in den vergangenen Jahrzehnten vonstatten gegangene Umweltzerstörung – auch diese nicht zuletzt eine Folge der Überbevölkerung – die „Hauptursache“ der Migrationen darstellt, hatte schon der Weltbevölkerungsbericht von 1973 festgestellt, ohne dies allerdings überzeugend nachzuweisen¹¹. Näher an der Wirklichkeit erscheint die Zahl von 25 Millionen Menschen, die – vor allem im Sahel, am Horn von Afrika, in Südasien, Mexiko und China – im Jahre 1995 aufgrund schwerer Umweltschäden ihre Siedlungsgebiete verlassen hatten und als „Umweltflüchtlinge“ anzusehen sind. Realistisch erscheinen auch Schätzungen, denen zufolge derzeit weltweit die Siedlungsgebiete von zirka 135 Millionen Menschen unmittelbar bedroht sind¹².

Dabei ist absehbar, daß bei zunehmender Unwirtlichkeit der Städte und der Absperrung von Grenzen zwecks Abwehr unerwünschter Zuwanderung die Abwanderung wachsender Bevölkerungsteile in ökologisch labile Regionen erfolgen und damit die Zerstörung der dortigen Umwelt durch Überbelastung weiter zunehmen wird. Vor diesem Hintergrund gewinnen Warnungen der FAO, daß in den Jahren bis 2015 der Verlust von zirka 140 Millionen Hektar Land droht, sofern der Umgang mit den Böden nicht erheblich schonender als derzeit erfolgt, an Plausibilität.

Völlig unberücksichtigt bleiben vor diesem sehr konkreten Problemhorizont die Konsequenzen, die sich aus den prognostizierten globalen Klimaveränderungen für das Migrationsgeschehen ergeben können – zumal sie in ihren apokalyptischen Ausmaßen die Grenzen menschlicher Vorstellung erheblich übersteigen. Andererseits trägt die, insbesondere in der asiatisch-pazifischen Region, sich rasant vollziehende Industrialisierung und Modernisierung sowie die blinde Nachahmung energieintensiver westlicher Konsumgewohnheiten und Lebensstile wenig zur Widerlegung der Horrorszenarien bei.

Das aber lenkt die Aufmerksamkeit auf einen dritten Problemkomplex, dessen migrationsfördernde Wirkung über den unmittelbaren wirtschaftlichen, demographischen und ökologischen Problemen häufig übersehen oder bagatellisiert wird. Ge-

11 Vgl. Weltbevölkerungsbericht 1993, S. 12.

12 Vgl. dazu die Ergebnisse eines im April 1996 von der IOM, dem UNHCR und der Refugee Policy Group in Chavannes-de-Bogis bei Genf organisierten Symposiums, zit. in: International Migration Quarterly Review, XXXIV (1996) 2, S. 335–339.

meint ist die Erosion traditioneller Werthaltungen und Weltanschauungen und die sie begleitende geistige Entfremdung und Heimatlosigkeit in vielen Regionen der Welt. Denn sie beschleunigt die durch den Zerfall der materiellen Lebensgrundlagen ohnehin schon vollzogene Schwächung traditioneller Bindungen, Loyalitäten und Lebenswelten.

Auch dieser Prozeß hat eine lange Geschichte. Er begann in vielen Regionen des „Südens“ mit der Kolonisierung und wurde dann durch die allmähliche Einbindung jener Gebiete in das Weltwirtschaftssystem fortgesetzt und vertieft. Eine neue Qualität erreichte er aber erst, als infolge der Revolutionierung der modernen Kommunikationssysteme und der Dominanz westlicher Medienkonzerne die inzwischen in den westlichen Industriestaaten entstandenen konsum- und emanzipationsorientierten Lebensstile in die fernsten Winkel der Welt übertragen wurden. Die Flucht zahlloser junger Menschen aus den Landgebieten des „Südens“ ist deshalb nicht nur Flucht vor Armut und Arbeitslosigkeit, sondern auch vor Lebensstilen und Sozialstrukturen, die zunehmend als beengend empfunden werden, sowie zugleich Aufbruch in eine „neue Welt“, die sozialen Aufstieg, Frieden und Freiheit verspricht. Daß die Realität diese Versprechungen nur selten einlösen kann, wird man erst später merken.

IV. Überlegungen zur gegenwärtigen Situation

Bei nüchterner Betrachtung der gegenwärtigen Situation und der sie prägenden historischen Entwicklungen drängt sich *eine* grundlegende Einsicht auf: Nichts deutet darauf hin, daß sich auch nur eine der Ursachen, die den Flucht- und Migrationsbewegungen zugrunde liegen, in absehbarer Zeit wesentlich entschärfen oder beseitigen läßt – wie dies Politiker angesichts der Furcht vor weiteren Zuwanderungen optimistisch, aber völlig realitätsfern behaupten. Das gilt vor allem für die demographischen und ökologischen Ursachen, die sich bekanntlich nur über längere Zeiträume beeinflussen lassen; es gilt jedoch auch für die ökonomischen und im geringeren Maße selbst für die politischen Ursachen. Bei letzteren dürfte noch die größte Chance einer Einflußnahme bestehen, vorausgesetzt, die internationale Gemeinschaft bringt den politischen Willen – und die nötigen Mittel – dazu auf, wofür es derzeit wenig Hinweise gibt.

Wenn dieser Befund zutrifft – und die meisten Migrationsforscher dürften ihm zustimmen –, so ist davon auszugehen, daß der Migrationsdruck weiter anhalten, ja sich sogar noch erheblich verstärken wird. Zusammen mit ihm werden sich auch die ihn begleitenden Phänomene schärfer ausprägen. Für die Regionen des „Südens“ heißt das: 1. Die Abwanderung in die Städte wird weitergehen, mit allen negativen Konsequenzen, die auf der Habitat-Konferenz 1996 thematisiert wurden. 2. Die Besiedlung ökologisch labiler Regionen wird sich fortsetzen und damit in vielen Fällen deren Zerstörung. 3. Innerhalb vieler Gesellschaften werden sich die Verteilungskämpfe um die immer knapper werdenden Güter Arbeit, Boden und Nahrung verschärfen, mit der Folge gesellschaftlicher Radikalisierung und der Hinwendung zu autoritären Regierungsformen. 4. Die dadurch zunehmende gesellschaftliche Unsicherheit sowie die Verweigerung von Demokratie und Menschenrechten werden die Abwanderung qualifizierter Bevölkerungsgruppen weiter fördern, mit allen verheerenden Folgen für die Entwicklung und Modernisierung der betreffenden Staaten. 5. Schließlich droht eine Zunahme der regionalen Konflikte über die Verteilung knapper Ressourcen. Diese Konflikte lassen sich wiederum kaum auf die Regionen des „Südens“ begrenzen, sondern werden in unterschiedlichsten Formen auch auf die Länder des „Nordens“ übergreifen.

Schwerer abschätzbar sind die Folgen des wachsenden Migrationsdrucks in den Regionen des „Nordens“. Sicher scheint jedoch, daß sich die Abschottung gegen Zuwanderung, die seit mehr als einem Jahrzehnt die Politik fast aller OECD-Staaten bestimmt, fortsetzen wird. Zunehmen werden auch die Versuche illegaler Einwanderung – mit allen kriminellen Nebenfolgen, die sie begleiten. Sollte durch die Erweiterung der Märkte hin zu einem globalen Markt und die mit ihr wachsende internationale Konkurrenz die derzeit bestehende hohe Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten weiter anhalten oder sich sogar verstärken, so werden sich die soziale und wirtschaftliche Zerklüftung und der sie begleitende Abbau des Sozialstaats weiter vertiefen. In Ländern mit einem hohen Ausländeranteil droht dann ein weiterer Anstieg der Ausländerfeindlichkeit; zudem wächst die Gefahr nachlassender staatlicher Integrationsmaßnahmen mit der Folge ethnischer und sozialer Fragmentierung bis hin zur Ghettoisierung (Ethnisierung sozialer Konflikte). Insgesamt gesehen treibt die Welt damit einer Phase verstärkter politischer und gesellschaftlicher Destabilisierung entgegen – sowohl innerhalb der Regionen des „Südens“ wie des „Nordens“, was sich auf die

Beziehungen zwischen den beiden Regionen nicht positiv auswirken wird.

Auch wenn sich die skizzierten Entwicklungen kaum werden vermeiden lassen, ist eine verstärkte Suche nach tragfähigen Strategien zur Senkung des Migrationsdrucks unverzichtbar. Diese Bemühungen müssen angesichts des regionalen und gleichzeitig internationalen Charakters der Migrationsbewegungen ebenfalls sowohl auf den verschiedenen regionalen wie internationalen Ebenen durchgeführt werden. Daß dabei den Ländern des „Nordens“ eine besonders wichtige Rolle zukommt, ergibt sich aus ihrer historischen Mitverantwortung für die derzeitige Situation ebenso wie aus einem aufgeklärten Eigeninteresse, vor allem aber aus der Tatsache, daß sie noch am ehesten über die dafür notwendigen finanziellen und technischen Mittel verfügen.

Was aber ist zu tun? Zunächst einmal sollten wir uns vor allzu simplen Lösungsvorschlägen hüten. Zu diesen gehört die Annahme, eine großzügige Einwanderungspolitik der entwickelten Länder des „Westens“ könne sowohl zur Entschärfung des Migrationsdrucks aus dem „Süden“ wie auch zur Behebung bevölkerungsstruktureller Probleme beitragen, die auf einige Länder Westeuropas als Folge von Überalterung und Geburtenrückgang zukommen.

Diese Annahme ist nach beiden Seiten hin höchst problematisch: Daß sie hinsichtlich der Senkung des Migrationsdrucks jeder Grundlage entbehrt, ergibt schon die einfache Überlegung, daß durch die Öffnung für Zuwanderung keine einzige der Ursachen, die der Migration zugrunde liegen, beseitigt wird. Alle genannten Ursachen bleiben unberührt und mit ihnen die Strukturen und Mechanismen, die Migration erzeugen bzw. erzwingen. Ferner zeigen simple Rechnungen, daß angesichts des schnellen Bevölkerungszuwachses in vielen Abwanderungsregionen nicht einmal eine vorübergehende Entlastung eintreten würde. Denn wenn sich etwa die Bevölkerung Nordafrikas und des Nahen Ostens Woche für Woche um mehrere Hunderttausend Menschen vermehrt, so wäre auch bei Aufnahme nur eines Bruchteils dieses Zuwachses die Aufnahmekapazität der angrenzenden EU-Staaten in nur wenigen Monaten auf lange Zeit erschöpft. Ferner zeigt die Erfahrung, daß selbst eine großzügige und human gestaltete Zuwanderungspolitik in der Regel eher den Bedürfnissen der Zuwanderungsländer zugute kommt. Statt die Herkunftsländer zu entlasten, hat sie häufig den gegenteiligen Effekt: Durch den Abzug qualifizierter Fachkräfte schwächt sie vorhandene Entwicklungspotentiale und führt so zu

einer zusätzlichen Behinderung der Entwicklungsprozesse¹³.

Eine verstärkte Zuwanderung würde aber nicht nur ohne nachhaltige positive Auswirkungen auf die Regionen des „Südens“ bleiben. Mit Sicherheit würde sie auch die ohnehin schwierige wirtschaftliche und soziale Situation in vielen OECD-Ländern weiter verschärfen und damit deren Bereitschaft und Fähigkeit zur Hilfe für den „Süden“ weiter schwächen. Schon jetzt immer weniger Arbeitskräfte benötigende Märkte würden dann noch weiter überfordert und ohnehin überstrapazierte soziale Netze noch stärker belastet. Eine politische Radikalisierung wäre damit ebenso vorprogrammiert wie soziale Konflikte, deren erstes Opfer erfahrungsgemäß die zugewanderte ausländische Bevölkerung ist. Selbst unter normalen Bedingungen ist die Integration größerer zugewanderter ausländischer Bevölkerungen – insbesondere, wenn sie anderen Kulturen entstammen – eine überaus schwierige Aufgabe für die Bevölkerung des „Gastlandes“, für die es kaum gelungene Beispiele gibt; in wirtschaftlich so schwierigen Zeiten, wie wir sie derzeit durchleben, ist sie mit zusätzlichen schweren Risiken belastet¹⁴. Für diejenigen aber, deren Häuser brennen, sind Lichterketten und Mahnwachen nur ein schwacher Trost.

Daraus folgt: Solange Millionen von Ausländern in Westeuropa – Zehntausende von ihnen hier geboren und aufgewachsen – noch um die volle soziale und nationale Integration kämpfen müssen und solange Hunderttausenden politischer Flüchtlinge und Bürgerkriegsflüchtlinge aufgrund der vehementen Ablehnung der einheimischen Bevölkerung durch immer schärfere Zugangsbestimmungen Aufnahme und Asyl verweigert werden – solange stellen sich andere Aufgaben dringlicher als die Entschärfung des Migrationsdrucks durch liberale Einwanderungsbestimmungen. Solche wären auch großen Teilen der einheimischen Bevölkerung, und zwar gerade jenen Teilen, die unter andauernder Arbeitslosigkeit und brüchiger werdenden Sozialnetzen zu leiden haben, nicht vermittelbar. Das gilt für die meisten Staaten der Europäischen Union, in der überdies eine Einigung auf ein einheitliches Einwanderungsgesetz noch in weiter Ferne steht; es gilt ebenso für das dicht besiedelte Japan. Für Kontinentalstaaten wie die USA und Kanada, aber auch für Australien mögen sich die Prioritäten noch etwas anders dar-

13 Zu den Auswirkungen der Migration auf Entwicklungsprozesse, auf die hier nicht eingegangen werden kann, vgl. *Migration and Development*, in: *International Migration Quarterly Review*, XXX (1992) 3/4.

14 Vgl. W. R. Böning/R. Zegers de Beijl, *The Integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact*, *International Migration Papers* 8, ILO, Genf 1995.

stellen; doch auch dort stößt die Zuwanderung zunehmend an Grenzen und erweist sich ebenso wenig als Königsweg für die Lösung der internationalen Arbeits- und Armutsmigration.

Wenn dies aber so ist, dann verbietet es sich, Fragen des Zuwanderungsbedarfs, die sich in einigen entwickelten Staaten aufgrund der Geburtenrückgänge und daraus resultierender sozialpolitischer Probleme stellen, mit der erheblich schwierigeren Migrationsproblematik zu verknüpfen. Eine solche Verknüpfung wird weder dem einen noch dem anderen Problem sachlich gerecht und dürfte mehr langfristige Schwierigkeiten schaffen, als sie löst.

Nicht minder problematisch ist die Annahme, durch verstärkte *Entwicklungshilfe* den Zuwanderungsdruck senken zu können. Richtig ist zweifellos, daß sich die bilaterale wie multilaterale Entwicklungshilfe noch stärker, als dies bislang geschieht, den Flüchtlings- und Migrationsproblemen zuwenden muß. Sinnvolle Aufgaben stellen sich dabei vordringlich im Rahmen der *Ursachenbekämpfung*, etwa im Bereich der ländlichen Entwicklung, bei der Sanierung ökologisch gefährdeter Gebiete, bei der Unterstützung demographischer Programme, insbesondere durch eine verstärkte Frauenförderung; sie stellen sich inzwischen aber auch immer stärker im städtischen Bereich, in dem sich als Folge der Massenzuwanderung die Probleme bedrohlich verschärfen. Wichtige Aufgaben kommen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit aber auch im Bereich der *Folgenbekämpfung* zu – sei es bei der Unterstützung von Umsiedlungsprogrammen, sei es bei der Rückführung und Integration von Millionen von Flüchtlingen, demobilisierten Soldaten und Guerilleros.

Allerdings weist allein schon das der öffentlichen Entwicklungshilfe zur Verfügung stehende begrenzte Finanzvolumen dieser Art von Hilfe bestenfalls eine flankierende Bedeutung zu. Doch selbst eine signifikante Erhöhung des Budgets – etwa eine Verdoppelung – würde keine nachhaltige Entlastung bringen, da das rasche Bevölkerungswachstum in den Krisengebieten die dadurch erreichten wirtschaftlichen Zuwächse schon nach kürzester Zeit wieder neutralisieren würde. Angesichts der Überschuldung der öffentlichen Haushalte vieler Geberländer, des nachlassenden internationalen Gewichts der Länder des „Südens“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, wachsender Ernüchterung über die Wirksamkeit bi- und multilateraler Entwicklungshilfe sowie zunehmender Kreditrückzahlungen des „Südens“, die ebenfalls die verbleibende Hilfe verringern, ist vielmehr die Fortsetzung des Schrumpfungsprozesses der öffentlichen Entwicklungshilfe absehbar. Da sich zudem seit Beginn der neunziger Jahre durch

den Zerfall der Sowjetunion die Zahl der Entwicklungsländer erhöht hat und wachsende Anteile der Entwicklungshilfe in den Bereich der Katastrophenhilfe fließen, wo sie zwar dringend benötigt werden, aber nur noch in geringem Umfang der langfristigen Ursachenbekämpfung zugute kommen, besteht wenig Anlaß, von der Entwicklungshilfe eine Entschärfung der Migrationsproblematik zu erwarten.

Signifikante Auswirkungen auf das Flucht- und Migrationsgeschehen sind langfristig nur von regional und international koordinierten Strategien auf globaler Ebene bei der Bekämpfung der *Migrationsursachen* zu erwarten. Doch auch hier spricht wenig dafür, daß man sich auf solche Strategien einigen wird: Im *wirtschaftlichen Bereich* sind entwicklungskonforme wie sozialverträgliche Entschuldungsstrategien gefordert; verstärkte private und öffentliche Kapitalzuflüsse in die armen Regionen der Welt; eine größere Öffnung der Märkte der entwickelten Länder; ein verstärkter Technologietransfer. Eingebettet in diese wirtschaftlichen Maßnahmen sind Maßnahmen zur Absenkung des Bevölkerungswachstums und zur Entlastung der Umwelt notwendig; für beide Bereiche wurden auf den UN-Weltkonferenzen für Bevölkerungs- und Umweltfragen 1994 in Kairo und 1992 in Rio de Janeiro Aktionsprogramme verabschiedet, deren praktische Umsetzung aufgrund fehlenden politischen Willens – im „Norden“ wie im „Süden“ – allerdings kaum vorankommt.

Seit langem bekannt sind auch die Maßnahmen zur Bekämpfung der *politisch bedingten Fluchtbewegungen*. Neben einer Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen gehört zu diesem Bereich die Durchführung demokratischer Reformen zur Sicherung der Menschen- und Minderheitenrechte. Um dafür eine wirkungsvolle regionale und internationale Abstützung zu erreichen, sind verstärkte Anstrengungen beim Aus- und Aufbau funktionsfähiger Regionalorganisationen erforderlich. Nicht nur in Afrika, sondern auch in Europa haben die ethnisch motivierten Konflikte der vergangenen Jahre erhebliche Strukturdefizite der bestehenden Regionalorganisationen sichtbar gemacht, die dringend zu beheben sind. Beunruhigende Schwachstellen weisen auch die Vereinten Nationen auf, die weder auf dem Balkan noch in Somalia, Ruanda oder Burundi sich als fähig erwiesen haben, durch neue Formen von friedenssichernden Maßnahmen den Ausbruch interner Konflikte einzudämmen.

Sowohl im Hinblick auf die Vereinten Nationen als auch auf die Regionalorganisationen müßten

sich Reformen auf drei Bereiche konzentrieren: auf die Verbesserung der Mechanismen für eine friedliche Austragung interner und zwischenstaatlicher Konflikte; auf international vereinbarte Regelungen für „humanitäre Interventionen“ in jenen Fällen, in denen der Ausbruch gewaltsamer Auseinandersetzungen nicht verhindert werden konnte, in deren Folge massive Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung drohen; sowie auf die Schaffung der organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für multilaterale Einsätze bei Konflikten, die die regionale und die internationale Sicherheit bedrohen. Grundlegende Verbesserungen in diesen drei Bereichen sind insofern besonders dringlich, als die in den kommenden Jahrzehnten sich abzeichnende Verschlechterung der demographischen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen die internen und internationalen Verteilungskämpfe erheblich verschärfen werden. Sollten Verbesserungen im Bereich der kollektiven Sicherheit ausbleiben, so droht als Alternative eine verstärkte Aufrüstung der Staaten sowie die Bildung von Militärallianzen – beides hätte einen erneuten Anstieg der Rüstungsausgaben zur Folge und würde damit zu Lasten ziviler Entwicklung gehen.

So einfach und einleuchtend die hier nur kurz skizzierten Zielsetzungen auch sein mögen, so schwierig ist deren praktische Umsetzung. Sie scheitert nicht nur daran, daß für viele der angesprochenen Einzelprobleme – sei es eine international gerechte Handelsordnung, sei es eine nachhaltige Senkung des weltweiten Rohstoff- und Wasserverbrauchs – erfolgversprechende Strategien noch nicht in Sicht sind. Da solche Strategien aber nicht nur Symptome bekämpfen sollen, sondern strukturelle Veränderungen einleiten müssen, die wiederum national wie international erhebliche Veränderungen politischer und wirtschaftlicher Machtstrukturen zur Folge haben, stoßen Umsetzungsversuche auf den massiven Widerstand derer, zu deren Lasten sie gehen. Wie zäh dieser Widerstand sein kann, zeigt exemplarisch die seit einigen Jahren diskutierte, bislang jedoch stagnierende Reform des UN-Sicherheitsrates. Wenn aber schon die Reform dieses UN-Organs sich als kaum machbar erweist – wie schwierig ist dann erst die von der „Commission on Global Governance“ geforderte Schaffung eines „Rats für wirtschaftliche Entwicklung“, der die Aufgaben des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) übernehmen soll?

Eine nachhaltige Verringerung der Flucht- und Migrationsbewegungen ist – wie sich zeigt – nur

über die Entschärfung der tieferen Ursachen jener Phänomene weltweiter Unter- und Fehlentwicklungen möglich, deren Reflex sie letztlich sind. Das aber stellt an die Länder des „Südens“ und des „Nordens“ äußerst tiefgreifende Anforderungen. Insbesondere an letztere: Denn von ihnen wird mehr verlangt als nur erhebliche wirtschaftliche Opfer zugunsten der Armen dieser Welt – nämlich die Bereitschaft zu einer grundlegenden Umstellung der während der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts entwickelten Konsumgewohnheiten und Lebensstile, Wertsysteme und Produktionsweisen, die zur Übernutzung knapper werdender Ressourcen geführt haben. Doch auch darüber, wie ein – mit dem System der westlichen Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft kompatibler – ökonomischer, ökologischer und zugleich kultureller Umbau aussehen könnte, vor allem aber, wie er gesellschaftlich umgesetzt werden kann, herrscht noch weitgehend Unklarheit.

Nicht minder schwierig dürfte es sein, die Eliten und wachsenden Mittelklassen des „Südens“ davon zu überzeugen, daß das im „Westen“ entstandene Zivilisationsmodell und die hier dominierende Wirtschaftsweise nicht globalisierungs- und damit auch nicht zukunftsfähig sind, daß deshalb statt nachholender eine „nachhaltige“ Entwicklung notwendig ist und daß deshalb die Entwicklung alternativer, den regionalen Besonderheiten entsprechender Lebensformen und Wirtschaftsweisen eine der wichtigsten Aufgaben darstellt. Ohne eine deutlich erkennbare Wende im Lebensstil und in der Produktionsweise der entwickelten Länder braucht man mit solchen Ermahnungen allerdings gar nicht erst an die Staaten des „Südens“ heranzutreten; sie würden allein schon aus Gründen fehlender Glaubwürdigkeit kein Gehör finden.

Derzeit deutet wenig darauf hin, daß die in den verschiedenen Bereichen notwendigen Weichenstellungen in absehbarer Zeit erfolgen werden. Im Gegenteil: Die Triebkräfte der Globalisierung haben den internationalen Wettbewerb unter den Industrieregionen um Macht, Einfluß und Standortvorteile weiter dynamisiert und die Spielräume für verantwortliches globales Handeln weiter eingengt. Nicht viel besser sieht es in vielen Regionen und Subregionen des „Südens“ aus: Entweder findet Entwicklung nicht bzw. nur ungenügend statt oder sie erfolgt – wie in den wirtschaftlich erfolgreichen Ländern der asiatisch-pazifischen Region – nach vom Westen gelieferten Vorbildern, ohne Rücksicht auf knapper werdende Ressourcen, überlastete Ökosysteme und die Marginalisierung wachsender Bevölkerungsteile.

Nicht viel anders steht es schließlich um den immer dringender werdenden konstruktiven Dialog zwischen „Nord“ und „Süd“ und die gemeinsame Entwicklung tragfähiger Strategien. Bezeichnenderweise überlebte die von vielen Ländern des „Südens“ als entwicklungspolitisches Korrektiv zur Welthandelsorganisation (WTO) und als Instrument zur Entwicklung von Alternativen geschätzte UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) ihren 9. Gipfel im Frühjahr 1996 in Südafrika nur in sehr geschwächter Form. Damit hat sich der Prozeß der Entmachtung von UN-Organisationen zugunsten der ökonomischen Institutionen der westlichen Welt und der WTO fortgesetzt. Je lauter der Ruf nach „global governance“ wird, um so weniger geschieht; und je ein-

dringlicher „globale Verantwortung“ angemahnt wird, um so erbitterter wird der globale Kampf aller gegen alle.

Wie immer man diese Untätigkeit auch deuten und erklären mag, so viel scheint absehbar: Gelingt es nicht, für die verschiedenen Problembe- reiche in absehbarer Zeit tragfähige Lösungen zu finden und auch umzusetzen, so wird sich neben den Problemen wie Massenarmut, Bevölkerungswachstum und ökologischem Verfall auch der Migrationsdruck weiter verstärken und auch in den derzeit noch politisch-wirtschaftlich stabilen Regionen der Welt zu einer erheblichen Destabilisierung führen. Die „eine Welt“ ist nicht unsere Zukunft, sondern auch unser Schicksal.

Internationale Migration

Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik

I. Der globale Kontext der internationalen Migration

Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Phänomen der Migration hat in den letzten Jahren rapide zugenommen. Lange Zeit ging es vor allem um die Weiterentwicklung der theoretischen Erklärungen von Ursachen und Verlauf der Migration, weniger um die langfristige Ausgestaltung von Einwanderungs- und Flüchtlingspolitiken. Zur Zeit dominieren unter den Darstellungen des Politikfeldes Untersuchungen, die sich der Entwicklung von staatlichen Regulierungsmechanismen zum präventiven Abbau von Migrationsbewegungen annehmen. Die Betrachtung von *Diskriminierungsprozessen* spielte dabei bislang eine untergeordnete Rolle, wiewohl es eine Vielzahl von Hinweisen dafür gibt, daß diese am Ende der Migrationsprozesse in den Aufnahmeländern eine wachsende Rolle spielen. Hierbei fungiert die Diskriminierung in vielen Bereichen als effektiver gesellschaftlicher Ausschlußmechanismus, der im Kontext der globalen Migration ein langfristiges soziales Konfliktpotential schafft.

Dieser Befund bestimmt zunehmend auch Aktivitäten von internationalen Organisationen, die in ihrem Bemühen um eine problemgerechte Beschäftigung mit dem Migrationsphänomen immer stärker auch die gesellschaftlichen Bedingungen für eine nachhaltige Integration von Einwanderern in die Aufnahmeländer thematisieren. Hierbei geht es nicht nur um die rechtliche Ungleichbehandlung von Migranten, die seit langem die bundesdeutsche Diskussion über die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften bzw. die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts beherrscht. Vielmehr rücken eine Reihe von internationalen Organisationen die soziale und ökonomische Benachteiligung von Migranten stärker in den Mittelpunkt.

Der vorliegende Beitrag zeigt zuerst die gegenwärtigen Kennzeichen der internationalen Migration auf. Im Mittelpunkt der Darstellung steht anschließend die soziale und ökonomische Benachteiligung

der Einwanderer in Deutschland, die – unter Hinweis auf die vergleichbare Situation in anderen westeuropäischen Ländern – anhand von Beispielen aus dem Bildungs- und Beschäftigungsbereich aufgezeigt wird. Vor diesem Hintergrund werden Vorschläge für eine umfassende Anti-Diskriminierungspolitik entwickelt.

1. Internationale Migration und ihre aktuellen Trends

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist das globalisierte System der postbipolaren Ära weniger durch eine fest umrissene internationale Ordnung als durch eine neuartige Unübersichtlichkeit gekennzeichnet¹. Diese Entwicklung gilt auch für die internationalen Migrationsbewegungen, die durch die weltweiten sozialen und ökonomischen Transformationsprozesse der achtziger Jahre an Intensität gewonnen haben. Die globalen Wanderungsbewegungen lassen sich hierbei als „Ergebnis einer ‚Dialektik‘ von Integration und Desintegration in der zu einer Weltgesellschaft zusammenwachsenden internationalen Staatenwelt“ beschreiben². Mancherorts wird der Übergang zum 21. Jahrhundert bereits als „Age of Migration“ beschrieben, welches in seinen Konsequenzen das veraltete Nationalstaatenkonzept endgültig in Frage gestellt hat³.

Zu den gegenwärtigen Trends, die auf die bestehenden Migrationssysteme wirken, gehört sowohl die Wandlung von ehemaligen Auswanderungsländern hin zu neuen Einwanderungszielen als auch die veränderte Zusammensetzung der Migrationsströme. Obwohl der Großteil der Migranten nach wie vor in den Ländern des Südens verbleibt, verschärfte in den letzten Jah-

1 Vgl. Zaki Laidi (Hrsg.), *Power and Purpose after the Cold War*, Oxford 1994; Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*, München 1993.

2 Gert Krell, *Migration und Asyl. Die Weltbevölkerung zwischen Integration und Polarisierung*, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 4, Frankfurt a. M. 1992, S. 3.

3 Vgl. Stephen Castles/Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, London u. a. 1993, S. 3.

ren eine Reihe von westlichen Industrieländern ihre Asyl- und Einwanderungsrichtlinien aus Furcht vor steigenden Zahlen irregulärer Zuwanderer. Warnende Szenarien, die nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes einen Massensexodus aus den Ländern des Südens oder des postkommunistischen Mittel- und Osteuropas befürchteten, haben sich jedoch zum Großteil bislang nicht bewahrheitet. Seriöse Darstellungen betonen vielmehr, daß Armut nicht automatisch zu Migration führt, sondern die Zusammenhänge komplexer sind⁴.

Weltweit leben heute schätzungsweise mindestens 80 Millionen Menschen als Migranten außerhalb ihrer Herkunftsländer. Dies machte Anfang der neunziger Jahre ca. 1,3 Prozent der Weltbeschäftigten aus. Hierbei sind nach neuesten Angaben des UNHCR die globalen *Flüchtlingszahlen* inzwischen auf rund 45 Millionen angestiegen, wovon ca. 30 Millionen Menschen als sog. „Binnenflüchtlinge“ nicht in den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen⁵. Dabei setzt sich die internationale Migration nicht nur – wie in der öffentlichen Diskussion zumeist suggeriert – aus Fluchtbewegungen zusammen, sondern umfaßt neben der inzwischen fast gänzlich versiegten klassischen Arbeitskräfteanwerbung von ‚blue-collar workers‘ zunehmend auch kurzfristige Wanderungen hochqualifizierter Fachkräfte.

Das Aufbrechen von nationalstaatlichen Ordnungen seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes durch längst überkommen geglaubte Ethno-Nationalismen, die u. a. für die wachsende Zahl von innerstaatlichen Konflikten verantwortlich sind, fördert zusammen mit anhaltenden Menschenrechtsverletzungen die gegenwärtige Dynamik der Flüchtlingskrisen⁶. Auch das Zusammentreffen anderer Faktoren ist für den wahrnehmbaren Anstieg der internationalen Migration verantwortlich: Hierzu gehören vor allem die divergierenden Einkommens-, Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklungen im Nord-Süd-Gefälle, die zunehmende Urbanisierung und Zerstörung der Umwelt sowie eine – durch nachhaltige Verkürzung der Transport- und Informationswege – verbesserte Mobili-

tät. Neben diesen strukturellen Faktoren spielen nichtökonomische Ursachen wie die Existenz von ‚Migrationsnetzwerken‘, das Vorhandensein von privaten Bildungsabsichten oder andere rationale Entscheidungsgründe ebenfalls eine Rolle bei der Migrationsentscheidung⁷.

2. Migration im Blickfeld internationaler Organisationen

Die zunehmende Globalisierung der Kapital- und Gütermärkte hat dabei auch zu einer Internationalisierung der Migration geführt, so daß mehr und mehr Staaten davon betroffen sind. Damit sind weitreichende Folgen sowohl für die Entsende- als auch für die Empfängerstaaten verbunden: Idealtypische Unterscheidungen zwischen zeitlich begrenzter Arbeitsmigration, dauerhafter Familienzusammenführung oder Flucht sowie regulärer und irregulärer bzw. freiwilliger und unfreiwilliger Wanderung sind zunehmend hinfällig. Neuere Untersuchungen internationaler Organisationen betonen daher zu Recht, daß ein prozeßorientierter, zeitgenössischer Migrationsbegriff alle gegenwärtigen Wanderungsbewegungen umfassen muß, die gänzlich unterschiedliche Formen der kurz- oder langfristigen Arbeitsmigration, der internen Vertreibung sowie der verschiedenen grenzüberschreitenden Flüchtlingsbewegungen annehmen können⁸.

Der ‚brain-drain‘ stellt für viele Entwicklungsländer weiterhin ein ernstzunehmendes Problem dar. Gleichzeitig nehmen die Überweisungen von Migranten mit ca. 65 Mrd. US-Dollar nach dem Rohöl-Handel nicht nur den zweiten Rang im wertmäßigen Welthandel ein. Ihr Beitrag ist sogar größer als die jährlichen Ausgaben für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der OECD-Staaten (Official Development Assistance), die 1992 rund 60 Mrd. US-Dollar betragen⁹. Darüber hinaus ist der Verlust bzw. Gewinn von Know-how (Human Capital) eine wichtige Konstante für die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften geworden.

7 Für einen systematischen Überblick über unterschiedliche Erklärungsmodelle der Migrationsforschung vgl. Sergio Ricca, *International Migration in Africa – Legal and administrative aspects*, ILO, Genf 1989. Zur Unterscheidung von ‚Human Capital Approach‘ und ‚Structural Perspective‘ vgl. P. Stalker (Anm.4), S. 21 ff.

8 Vgl. ILO/IOM/UNHCR, *Migrants, Refugees and International Cooperation. A joint contribution to the International Conference on Population and Development*, Genf 1994.

9 Vgl. OECD, *Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: 1993 Report*, Paris 1994, S. 37, S. 82; S. Castles/M. J. Miller (Anm. 3), S. 5.

4 Vgl. Peter Stalker, *The work of strangers. A survey of international labour migration*, ILO, Genf 1994; Franz Nuscheler, *Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance*, INEF-Report, 9/1994, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg Gesamthochschule; Mirjana Morokvasic/Hedwig Rudolph, *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1994.

5 „UNO: 45 Millionen Menschen auf der Flucht“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 16. 11. 1995.

6 Vgl. UNHCR, *Die Lage der Flüchtlinge in der Welt – UNHCR-Report 1994*, Bonn 1994.

Die sozialwissenschaftliche Migrationsforschung hat sich daher im Laufe der achtziger Jahre von einem ‚Teilgebiet der Demographie‘, über soziologische Ansätze der sogenannten ‚Ausländerforschung‘ hin zu einer interdisziplinären Betrachtung von Wanderungsbewegungen im Kontext von Strukturveränderungen der internationalen Arbeitsteilung entwickelt¹⁰. Zunehmend beschäftigen sich deshalb auch zwischenstaatliche Institutionen mit der Migration. Hierbei geht es ebenfalls um Einschätzungen des zukünftigen ‚Wanderungsdrucks‘ und seiner Auswirkungen auf die regionale Stabilität sowie um die Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsregimes¹¹. Andere Untersuchungen konzentrieren sich auf die mittel- bis langfristige volkswirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitsmigranten, die begrenzten staatlichen Steuerungsmöglichkeiten und die vermeintlichen Präventivkapazitäten von Entwicklungspolitik¹².

Gleichzeitig werden jedoch auch Forderungen nach gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen, die dauerhafte Einwanderer endlich als integrale Bestandteile ihrer Gesellschaften anerkennen, auf internationaler Ebene erhoben. Da die dauerhafte Präsenz von Migranten auch in Westeuropa offensichtlich geworden ist, wird von verschiedenen Seiten inzwischen gefordert, daß die Funktionsbedingungen der unterschiedlichen internationalen Migrationssysteme auch hinsichtlich nationaler Integrationspolitiken weiterentwickelt werden müssen¹³.

10 Vgl. Jochen Blaschke, Ethnizität und Migration. Wissenschaft und Politik vor einem internationalen Problem, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1992) 2, S. 92.

11 Vgl. Michele Bruni/Alessandra Venturini, Pressure to migrate and propensity to emigrate. The case of the Mediterranean Basin, in: International Labor Review, (1995) 3, S. 377–400; Heiko Körner, Immigration aus Afrika. Herausforderung für Europa, Friedrich Ebert Stiftung, Reihe Eurokolleg, (1992) 19; Jonas Widgren, International Migration and Regional Stability, in: International Affairs, 66 (1990) 1, S. 749–766.

12 Vgl. Manolo Abella/Karl J. Lönnroth, Orderly international migration of workers and incentives to stay. Options for emigration countries, ILO, International Migration Papers No. 5, Geneva 1995; OECD, Migration and Development. New Partnerships for Co-operation, Paris 1994; Stephan Klingebiel, Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verminderung der internationalen Flüchtlings- und Migrationsproblematik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1994; Jonas Widgren, Migration als Politikum, in: M. Morokvasic/H. Rudolph (Anm. 4), S. 74–80.

13 Vgl. Council of Europe, Community and ethnic relations in Europe. Final report of the Community Relations Project of the Council of Europe, MG-CR (91), o. O.; ILO, Problems of Discrimination against Women Migrant Workers and possible solutions, Equality & Human Rights Coordination Branch, Genf 1996. Vgl. auch Startlinie. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der EU über die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Brüssel 1993), in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, (1994) 1, S. 38 f.

II. Internationale Migration und die Schaffung von Einwanderungsgesellschaften

In Westeuropa leben heute ca. 20 Millionen seßhafte Arbeitsmigranten, die in den meisten Staaten lange Zeit nur als vorübergehende „Gastarbeiter“ betrachtet wurden. Doch die Zusammenführung von Einwandererfamilien nach dem offiziellen Anwerbestopp von 1973 hat ebenso wie die Zunahme der Flüchtlingszahlen im Laufe der achtziger Jahre fast überall zu einem migrationsbedingten Niederlassungsprozeß geführt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden sozialen Desintegration sowie der fortschreitenden europäischen Integration stellt sich daher heute in allen Einwanderungsländern die Frage nach der Eingliederung von Migranten.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Einwanderung lange Zeit ausschließlich als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, d. h. ohne die ausreichende Berücksichtigung der sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Migranten, betrachtet. Die offizielle bundesdeutsche ‚Ausländerpolitik‘ basiert auch am Ende des 20. Jahrhunderts weiterhin – und zwar bereits seit Mitte der siebziger Jahre – auf der widersprüchlichen ‚Trias‘ von Zuzugsbeschränkung, Integration und Rückkehrförderung¹⁴. Doch die Auswirkungen einer solchermaßen konfliktreichen Einwanderungspolitik verfestigen langfristig nicht nur ein unzeitgemäßes nationales Selbstbild, sondern auch die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung der Einwanderer, da sie allenfalls begrenzte Integrationsfolge zulassen¹⁵.

1. Migration als Niederlassungsprozeß Das Beispiel Deutschland

Die dauerhafte Einwanderung und der sich anschließende Niederlassungsprozeß haben die ethnisch-soziale Zusammensetzung der Gesellschaften in Westeuropa grundlegend verändert.

14 Vgl. Ursula Mehrländer, The development of Post-War Migration and Refugee Policy, in: Sarah Spencer (Hrsg.) Immigration as an economic asset. The German Experience, Institute for Public Policy Research, Staffordshire 1994, S. 1–14. Klaus J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland – Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992; Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980, Bonn 1986.

15 Vgl. W. R. Böhring, Top End and Bottom End Labour Import in the United States and Europe. Historical Evolution and Sustainability, in: ders./Roger Zegers de Beijl, The integration of migrant workers in the labour market. Policies and their impact, ILO, International Migration Papers No. 8, Genf 1995, S. 58; S. Castles/M. J. Miller (Anm. 3), S. 229.

Die soziale Situation, gesellschaftliche Integration und politische Partizipation der ‚alten‘ Einwanderer nebst Nachkommen muß daher Teil der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um den zukünftigen Charakter der internationalen Migration sein. Zu Recht wird die Migration für die Bundesrepublik daher mitunter als „Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik“ dargestellt¹⁶.

Bereits im Jahre 1992 lebte der Großteil der 6,5 Millionen ausländischen Staatsangehörigen, d. h. rund acht Prozent der Bevölkerung, zehn Jahre oder länger in der (alten) Bundesrepublik. Die Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung aus den ehemaligen Anwerbestaaten betrug bei 33,6 Prozent von ihnen Ende 1993 bereits 20 oder mehr Jahre¹⁷. 1994 machte dies einen Anteil von 9,4 Prozent an der abhängig beschäftigten Bevölkerung aus¹⁸. Der Mangel an offizieller Zurkenntnisnahme dieser Einwanderungssituation ist um so erstaunlicher, als unterdessen vielfältige empirische Hinweise existieren, die die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der weltweiten Nachkriegsmigration betonen¹⁹.

Durch die hohe Beschäftigungsquote, die spezifische Altersstruktur und eine überdurchschnittlich hohe Bereitschaft zur Mobilität lagen die gesamtwirtschaftlichen Gewinne aus der Einwanderung auch in der alten Bundesrepublik um ein Vielfaches über den Kosten. Die positive Rolle der Migranten als Konjunkturpuffer, aber auch als Beschäftigung schaffende Unternehmer und Konsumenten, die deutsche Arbeitnehmer vor einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit geschützt haben, ist inzwischen weitgehend empirisch belegt²⁰.

16 Beate Winkler, Einwanderung – Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/94, S. 3–9. Vgl. auch Martin Frey, Bestandsaufnahme derzeitiger Migrationsbewegungen und Zukunftseinschätzungen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Ursachen und Auswirkungen der Süd-Nord-Migration, Blaue Reihe Nr. 32, Bonn 1991, S. 5–14.

17 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1995, S. 37; Isoplan (Hrsg.), Ausländer in Deutschland. Vierteljährlich erscheinender Informationsdienst zu aktuellen Fragen der Ausländerarbeit, (1995) 2, S. 8.

18 Vgl. Isoplan, (1995) 1, S. 8.

19 Als jüngstes Beispiel für eine positive Einschätzung der globalen Effekte der Arbeitsmigration siehe auch Worldbank, Workers in an integrating world. World Development Report 1995, Washington 1995.

20 Vgl. Ralf Ulrich, The Impact of Foreigners on the Public Purse, in: S. Spencer (Anm. 14), S. 65–89; Arne Gieseck/Ulrich Heilemann/Hans Dietrich von Loeffelholz, Economic Implication of Migration into the Federal Republic of Germany 1988–1992, in: ebd., S. 15–34; Bernd Hof, Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und

Die mit der Migration einhergehende Arbeitsmarktsegmentierung schaffte darüber hinaus die Voraussetzung für den sozialen Aufstieg der angestammten Arbeitnehmerschaft. Ferner sicherten die Migranten durch ihren überdurchschnittlichen Finanzierungsanteil an der Rentenversicherung die Funktionsfähigkeit der deutschen Sozialversicherungen. Auch zukünftig wird der Migration daher eine wichtige Funktion zur Stabilisierung von postindustriellen Arbeitsmärkten zugesprochen. Allerdings gibt es trotz der gesamtwirtschaftlich positiven Wirkung von Migration auch eine Reihe von sozialen Problemen, die sich in der öffentlichen Diskussion zumeist auf den einwanderungsbedingten Druck auf die öffentlichen und vor allem kommunalen Ausgaben konzentrieren. Die parallel existierende Benachteiligung von Einwanderern wird hierbei jedoch meist ausgeblendet.

2. Marginalisierung und ethnische Schichtung

Die berufliche Mobilität von Personen wird gemeinhin als Indikator für die Durchlässigkeit von sozialer Schichtung begriffen. Hinweise, daß Arbeitsmigration häufig mit einer ‚ethnischen Unterschichtung‘ auf den Arbeitsmärkten einhergeht, sind nicht neu. Neben der Bundesrepublik gibt es auch für Großbritannien, Frankreich und Belgien deutliche Kennzeichen einer fortgeschrittenen ethnischen Stratifikation insbesondere des informellen Arbeitsmarkts²¹. Allerdings scheinen sich diese Tendenzen zunehmend zu verschärfen. Der fortschreitende technologische Wandel in einer globalisierten Weltwirtschaft hat die sozialen Probleme und insbesondere die strukturelle Arbeitslosigkeit verschärft, worunter vor allem Migranten überdurchschnittlich leiden. Gleichzeitig gibt es ernstzunehmende Hinweise, daß Einwanderer noch weniger als andere Gruppen an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik partizipieren²².

Wenngleich sich am Ende des 20. Jahrhunderts die Erwerbsquote der Migranten in Deutschland größtenteils angeglichen hat, fällt ihre anhaltende Dominanz im verarbeitenden Gewerbe und im Bausektor ebenso auf wie die Unterrepräsentanz

Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1993; Roland Tichy, Ausländer rein. Warum es kein Ausländerproblem gibt, München 1990.

21 Vgl. Czarina Wilpert, From one Generation to Another: Occupational Position and Social Reproduction. Immigrants and Ethnic Minorities in Europe, in: dies. (Hrsg.), Entering the Working World – Following Descendants of Europe's Immigrant Labour Force, Studies in European Migration/European Science Foundation, Aldershot u. a. 1988, S. 1–23.

22 Vgl. W. R. Böhnig, Labour Market Integration in Western Europe – Which way are we heading?, in: ders./R. Zegers de Beijl (Anm. 15), S. 4 ff.

im Beamten- und höheren Dienstleistungsbereich. Auch der Einkommensabstand zur deutschen Bevölkerung hat sich seit 1984 nicht aufgelöst²³. Hinzu kommt die höhere Arbeitslosenquote, die – mit einem neuen Höchststand von 16,2 Prozent unter den ausländischen Arbeitnehmern im Jahre 1994 – in der Regel als Reflex des Strukturwandels in den von Migranten dominierten Beschäftigungsbranchen sowie der existierenden Ausbildungsprobleme interpretiert wird²⁴.

Tatsächlich hat der gegenwärtige industrielle Strukturwandel eine Reihe von negativen Effekten auf die Migranten. Denn die strukturelle Veränderung der Arbeitsmärkte im Übergang zu postindustriellen Dienstleistungsgesellschaften geht einher mit einer sinkenden Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften aus den traditionellen Branchen der Ausländerbeschäftigung. Ferner können objektive Wettbewerbsnachteile von Migranten – wie z. B. Schwächen bei der Sprache und Ausbildung oder die verbreitete Nichtanerkennung von beruflichen Qualifikationen aus den Heimatländern – erschwerend hinzukommen.

Dies gilt jedoch nicht mehr für Migranten, die sich bereits seit vielen Jahren niedergelassen haben und deren Nachkommen weiterhin mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Die dauerhafte Desintegration von Einwanderern wird daher – u. a. in Anlehnung an die weiter fortgeschrittene britische Rassismusforschung – zunehmend auf internationaler Ebene mit der *Diskriminierung*²⁵ aufgrund der Nationalität, Hautfarbe oder ethnischen Herkunft in Verbindung gebracht.

III. Diskriminierung von Migranten

Die institutionelle Benachteiligung von Migranten durch die ausländerrechtliche Gesetzgebung wird seit langer Zeit diskutiert. Die gegenwärtige Problematik in Deutschland ergibt sich dabei vor allem aus dem zentralen Widerspruch zwischen faktischer Einwanderungstradition und rigidem

23 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 17), S. 593 ff.; Iso-plan, (1995) 3, S. 8.

24 Vgl. Dietrich Thränhardt, Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 3–13. Vgl. auch die Aussagen von Cornelia Schmalz-Jacobsen, Berufsausbildung für Ausländer, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 11. 1995.

25 Von Diskriminierung läßt sich sprechen, wenn Migranten aufgrund ihrer Nationalität, Hautfarbe oder ihres ethnischen Hintergrunds im Vergleich zu der angestammten Bevölkerung eine Benachteiligung erfahren, obwohl sie über vergleichbare Bildung oder Arbeitserfahrung verfügen. Vgl. hierzu: W. R. Böhning/R. Zegers de Beijl (Anm. 15).

Nationalstaatenkonzept²⁶. Sie wird ergänzt durch vielfältige Formen der individuellen Diskriminierung, die durch das Zusammenwirken von Vorurteilen und Stereotypen, rassistischen politischen Diskursen und gewaltsamen Übergriffen sowie einer tendenziell negativen Präsenz im deutschen Medienalltag dauerhaft reproduziert wird²⁷. Dennoch spielt die Betrachtung von sozioökonomischer Diskriminierung bislang eine untergeordnete Rolle in der Migrationspolitik. Verschiedene internationale Organisationen nehmen sich daher seit einiger Zeit verstärkt dieses Politikfelds an.

1. Benachteiligung bei Berufsausbildung und Beschäftigungszugang

Während in anderen europäischen Staaten (vor allem in Großbritannien und Frankreich, aber auch in den Niederlanden) die Untersuchung von Diskriminierung und Rassismus im Kontext von Einwanderung eine lange Tradition besitzt²⁸, herrschte in Deutschland über lange Zeit eine Tabuisierung des Themas vor²⁹. Dementsprechend sind es vor allem internationale Institutionen, die sich mit der Diskriminierung von Migranten beschäftigen.

Neuere Studien der International Labour Organisation (ILO) belegen mittels methodisch aufwendiger Untersuchungen, daß Migranten und ihre Nachkommen in einer Reihe von Aufnahmeländern vielfältigen Diskriminierungen auf den Arbeitsmärkten ausgesetzt sind. Bislang liegen Untersuchungen für insgesamt elf Einwanderungsstaaten vor³⁰. In allen Studien wurde dabei der

26 Vgl. Hermann Kurthen, Germany at the Crossroads. National Identity and the Challenges of Immigration, in: International Migration Review, 29 (1995) 112, S. 914–938.

27 Vgl. Stephen Castles, Migration and Rassismus in Westeuropa, Berlin 1987; Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hrsg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992. Zur Entwicklung der sozialwissenschaftlichen Rassismusforschung vgl. David Nii Addy, „Rassismus“, in: Ulrich Albrecht/Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon Internationale Politik, München (i. E.).

28 Für einen Überblick über die umfangreichen Untersuchungen der achtziger Jahre in Großbritannien vgl. Kaushika Amin et al., Racism and Discrimination in Britain. A select Bibliography 1984–1987, London 1988. Einen Überblick über aktuelle Forschungsansätze gibt John Wrench/John Solomos (Hrsg.), Racism and Migration in Western Europe, Oxford 1993, S. 3–16. Vgl. auch Institute of Race Relations (Hrsg.), Europe – Variations on a theme of racism, in: Race & Class, 32 (1991) 1.

29 Vgl. hierzu Czarina Wilpert, Ideological and Institutional Foundations of Racism in the Federal Republic of Germany, in: J. Wrench/J. Solomos (Anm. 28), S. 67; Nora Räthzel, Germany – one race, one nation?, in: Race & Class, 32 (1991) 1, S. 31–48.

30 Zu den Projektländern gehören neben der Bundesrepublik bislang Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Holland, Schweden, Spanien und die USA. Vgl. ILO, Combating Discrimination against

erbrachte empirische Nachweis über die Arbeitsmarktdiskriminierung anschließend mit einer Analyse der vorhandenen juristischen Instrumente verbunden.

Auch für die Bundesrepublik haben solche ‚Praxis-Tests‘ nach Aussage der Autoren „erstmalig ... empirisch nachgewiesen ...“, daß eine de facto Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern erfolgt³¹. Differenziert nach Branchen, Betriebsgrößen, Qualifizierungsanforderungen und mittels fiktiver Bewerbungen im Rhein-Ruhrgebiet und in Berlin konnte in der Studie, die das Zentrum für Türkeistudien im Auftrag der ILO durchführte, eine statistisch signifikante Diskriminierungsrate beim Zugang zu ‚semi-skilled jobs‘ nachgewiesen werden³². Ausdrücklich wird daher von der ILO darauf hingewiesen, daß eine fortschreitende Diskriminierung von Migranten auch ökonomische Nachteile mit sich bringt und ihre Beseitigung eine dringliche Aufgabe für Einwanderungsländer darstellt³³.

Selbst in den Niederlanden, die über ein weitreichendes System der staatlichen Integrationspolitik verfügen, ließ sich die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern empirisch eindeutig nachweisen: Auch bei absolut gleichen Schul- und Berufsvoraussetzungen sowie dem Besitz der niederländischen Staatsangehörigkeit wurden „Angehörige der zweiten Generation“ von Einwanderern aus Marokko und Surinam beim Zugang zu (unqualifizierter und angelernter) Beschäftigung eindeutig benachteiligt³⁴. Angehörige ethnischer Minderheiten in Holland erreichen ferner überdurchschnittlich oft nur einen geringen Bildungsabschluß. Die übrigen Länderstudien der ILO weisen ähnliche Ergebnisse auf, die sich mit den Beobachtungen anderer internationaler Organisationen decken:

Der Sonderberichtersteller der UN-Menschenrechtskommission hat in diesem Zusammenhang verschiedene Missionen in Europa durchgeführt und kürzlich auf der 52. Sitzung der Menschen-

rechtskonferenz seinen Abschlußbericht vorgelegt, der auch Empfehlungen für die Entwicklung von Anti-Diskriminierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik enthält³⁵. Der Kinderrechtssausschuß der Vereinten Nationen hat vor einiger Zeit mit Blick auf die Situation in der Bundesrepublik angemerkt, daß „vor allem der Status von Ausländer- und Flüchtlingskindern“ eine Gleichstellung mit deutschen Altersgenossen vermissen ließe³⁶. Das Europäische Parlament hat eigens einen Untersuchungsausschuß eingerichtet, dessen letzter Bericht erneut auf die wachsende Bedeutung von Diskriminierung und Rassismus hinwies und in die Forderung nach einer Anti-Diskriminierungsrichtlinie durch die Kommission mündete³⁷. Die EU-Kommission und der Rat haben daraufhin ihrerseits eine Reihe von gemeinsamen Erklärungen bzw. Entschließungen verabschiedet und 1995 rund 3,4 Mio. Ecu für die Bekämpfung von Rassismus vorgesehen.

In einer Mitteilung der EU-Kommission heißt es dazu: „Die Beratende Kommission ‚Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘ stellte fest, daß Einwanderer und ethnische Minderheiten nach wie vor in fast allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens der einzelnen Mitgliedstaaten – vom Arbeitsmarkt über die Wohnraumversorgung bis zu schulischer und beruflicher Bildung sowie dem Zugang zu Dienstleistungen – unter Diskriminierung zu leiden haben ... Wenn Einwanderer und ethnische Minderheiten nicht als vollwertige und rechtmäßige Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden und wenn dies dazu führt, daß sie unverhältnismäßig stark unter wirtschaftlichen und sozialen Nachteilen zu leiden haben, dann kann dies leicht dazu führen, daß sie in die Rolle des Sündenbocks gedrängt und statt als Opfer als Verursacher bezeichnet und schließlich zur Zielscheibe von Ressentiments und Aggressionen werden.“³⁸

Dies gilt auch für die Bundesrepublik, wo trotz gewisser Integrationsfortschritte eine Reihe von schwerwiegenden Ausgrenzungsmechanismen fortexistieren, die vor allem den Arbeits- und Bil-

(Im)Migrant Workers and Ethnic Minorities in the World of Work, Information Bulletin No. 3, Genf 1996.

31 Andreas Goldberg/Dora Mourinho, Empirischer Nachweis von Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern beim Zugang zum Arbeitsmarkt – Erfahrungsbericht für Deutschland, in: Andreas Goldberg/Dora Mourinho/Ursula Kulke, Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland, International Migration Papers 7, ILO Employment Department, Genf 1995, S. 51.

32 Vgl. ebd., S. 27.

33 Vgl. W. R. Böhning/R. Zegers de Beijl (Anm. 15).

34 Vgl. Frank Bovenkerk et al., Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands, International Migration Papers 4, ILO Employment Department, Genf 1995.

35 Vgl. Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance, Conseil Economique et Social, E/CN. 4/1996/72/Add. 2.

36 Vgl. „UNO kritisiert Situation der Kinder in Deutschland“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 11. 1995.

37 Vgl. Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Untersuchungsausschusses Rassismus und Ausländerfeindlichkeit über die Berichte des Ausschusses, 23. Juli 1990.

38 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, Vorschlag für einen Beschluß des Rates, 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus zu erklären, Brüssel 13. 12. 1995 (Kom [95] 653 endg. 95/0335 [CNS]), S. 11.

dungsbereich sowie den Zugang zu krisensicheren Staatsberufen betreffen³⁹. Internationale nicht-staatliche Menschenrechtsorganisationen haben in diesem Zusammenhang entsprechende Dokumentationen vorgelegt, die die Existenz weitreichender Diskriminierungen aufzeigen⁴⁰.

Der besorgniserregende Status von Jugendlichen nichtdeutscher Herkunft im Bildungs- und Ausbildungsbereich wird außerdem in regelmäßigen Abständen von nationalen Institutionen wie dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) oder dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) beklagt und mit einer Benachteiligung bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen in Verbindung gebracht. In gleicher Weise haben die Ausländerbeauftragten der Bundesländer auf ihrer letzten Jahreskonferenz auf den überaus geringen Ausländeranteil (drei Prozent) bei den kommunalen Ausbildungsplätzen und auf die verschwindend niedrige Präsenz von Migranten im öffentlichen Dienst hingewiesen⁴¹.

Verschiedene Untersuchungen des Bundesinstituts für Berufsbildung deuten in die gleiche Richtung: Wenngleich in den letzten Jahren eine allmähliche Verbesserung bei der verheerenden Schul- und Ausbildungssituation von jugendlichen Migranten feststellbar war, ist weiterhin ein hoher Anteil aus dieser Bevölkerungsgruppe ohne Schulabschluß und mit einer unterdurchschnittlichen Ausbildungsbeteiligung. Darüber hinaus existieren auch für die Angehörigen der sogenannten ‚zweiten und dritten Generation‘ in anderen europäischen Staaten offensichtliche Schwierigkeiten beim Zugang zu Beschäftigung⁴². So werden in Großbritannien

schwarze Briten trotz z. T. besserer (!) Ausbildung weiterhin beim Arbeitsmarktzugang benachteiligt und sind ebenso von höherer Arbeitslosigkeit betroffen. In Frankreich sind die Nachkommen von Einwanderern ebenfalls – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – stärker von Arbeitslosigkeit betroffen⁴³.

Im Ergebnis scheint – auch unabhängig von der konkreten nationalstaatlichen Ausgestaltung der Migrationspolitik – keine faktische Chancengleichheit für gesellschaftliche Minderheiten, die aus dem Einwanderungsprozeß hervorgegangen sind, gewährleistet zu sein. Die feststellbaren sozioökonomischen Segregationstendenzen sind dabei Ergebnis des Zusammenwirkens von struktureller Benachteiligung und Diskriminierung sowie von individuellen Handlungen⁴⁴.

2. Migration und Antidiskriminierungspolitik

Die meisten europäischen Aufnahmeländer haben neben nationalen Rechtsvorschriften auch eine Reihe von internationalen Abkommen unterzeichnet, die die Unterzeichnerstaaten verpflichten, rechtliche Maßnahmen zur Unterbindung von Diskriminierung zu ergreifen. Die wichtigsten Übereinkünfte sind die UN-Konventionen zur Beseitigung jeglicher Formen der Rassendiskriminierung (1965) und die Europäische Menschenrechtskonvention. Andere wichtige Abkommen – wie z. B. die UN-Konvention über den Schutz der Rechte für Migranten (1990) oder das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung von ausländischen Arbeitnehmern (1977) – sind nur von einer sehr geringen Zahl von Staaten vorbehaltlos unterzeichnet worden.

Fast alle EU-Staaten verfügen jedoch über verfassungsrechtliche Vorschriften zur Gleichbehandlung bzw. Nicht-Diskriminierung ihrer Einwohner. Da diese allgemeinen Rechtsvorschriften in der Regel auf dem Prinzip der Gleichheit beruhen, verzichten sie z. T. auf eine rechtsverbindliche Anerkennung von (ethnischen) Minderheiten, die nicht den klassischen nationalen Minderheiten mit angestammtem Siedlungsgebiet entsprechen. Gleichzeitig bezieht sich der vorhandene arbeitsrechtliche Schutz häufig nur auf bereits Beschäftigte, so daß die verbreitete Diskriminierung beim Beschäftigungszugang nicht erfaßt wird. Ferner wird der existierende Diskriminierungsschutz dadurch verwässert, daß nur mangelnde Möglichkeiten zur Individualbeschwerde existieren und diese sich oft nur auf Rechte der Angehörigen von Mitgliedstaaten beziehen, also nicht alle Migranten

39 Vgl. Czarina Wilpert, Work and the Second Generation – the Descendants of Migrant Workers in the Federal Republic of Germany, in: C. Wilpert (Anm. 21), S. 127; D. Thränhardt (Anm. 24), S. 13.

40 Vgl. Human Rights Watch/Helsinki, Germany for Germans – Xenophobia and Racist Violence in Germany, New York 1995; Amnesty International, Ausländer als Opfer – Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland, EUR 23/06/95, o. O., Mai 1995; International Alert, Racism and Xenophobia in Europe – Ways forward, Report of a consultative meeting, o. O., 15. 3. 1993.

41 Vgl. „Schwierige Suche nach Lehrstellen – Ausländer kommen in vielen Branchen noch immer selten unter“, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 11. 1995; „Mehr Ausländer in den öffentlichen Dienst – Länderkonferenz der Ausländerbeauftragten“, in: Der Tagesspiegel vom 25. 10. 1995. Vgl. auch Helga Herrmann, Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 23–29.

42 Vgl. Mona Granato, Jugend in Europa – Ausbildung und Berufseinstieg von Jugendlichen aus Migrantenfamilien, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis – Zeitschrift des Bundesinstituts für Berufsbildung, (1995) 2, S. 10–17; Klaus Schweikert, Ausländische Jugendliche in der Berufsausbildung – Strukturen und Trends ausländischer Jugendlicher in Deutschland, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 164, Berlin 1994.

43 Vgl. M. Granato (Anm. 42); C. Wilpert (Anm. 21).

44 Vgl. Rainer Bauböck, The Integration of Immigrants, Council of Europe, October 1994, S. 46 f.

einbezogen werden⁴⁵. Darüber hinaus existieren zwar vielfach weitere spezifische Schutzvorgaben im Rahmen des Zivil- und Strafrechts, jedoch sind institutionalisierte Sondermaßnahmen zur aktiven Förderung von Gleichbehandlung bzw. zur Opferentlastung von diskriminierten Migranten selten⁴⁶.

Im Gegensatz zu den Niederlanden und Großbritannien besitzt die Bundesrepublik keine spezifische Antidiskriminierungspolitik, wenngleich das Grundgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz Schutz vor Ungleichbehandlung durch den Staat bzw. durch den Arbeitgeber gewährleisten. Dementsprechend hat jüngst ein juristisches Gutachten für die ILO die unzureichenden zivilrechtlichen Möglichkeiten in Deutschland aufgezeigt, um gegen Diskriminierung vorzugehen. Ein erforderliches *Antidiskriminierungsgesetz* sollte demnach diesen Mangel ausgleichen und dabei alle Minderheitsgruppen erfassen, um auf diese Weise „einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsklarheit der Gleichbehandlungsvorschriften“ zu leisten⁴⁷. Auch der zuständige UN-Ausschuß der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat der Bundesrepublik empfohlen, eine Antidiskriminierungspolitik zu initiieren⁴⁸. Der Europarat hat im Rahmen seines „Community Relations Project“ ebenfalls verschiedene Untersuchungen zur Integration von Zuwanderern in Mitgliedstaaten durchgeführt, deren Ergebnisse in ähnlichen Forderungen münden⁴⁹.

Bisherige Erfahrungen haben allerdings gezeigt, daß selbst bei entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen Diskriminierung vielfach fortexistiert. Vor allem der oftmals erforderliche Nach-

weis von direkter Diskriminierung ist häufig schwer zu erbringen, und der formale Rechtsschutz wird allzuoft nur unzureichend durchgesetzt⁵⁰. Eine effektive Antidiskriminierungspolitik zum Schutz von Migranten sollte daher Voraussetzungen schaffen, die auch politisch die Existenz von rassistischer Diskriminierung anerkennen und wirkungsvolle Maßnahmen zum Schutz vor direkter bzw. indirekter Diskriminierung beinhalten. Eine solche Politikinitiative für die Bundesrepublik müßte somit auch durch weitere Maßnahmen zur verstärkten politischen und gesellschaftlichen Förderung von Migranten ergänzt werden.

Auf EU-Ebene werden daher für die kommenden Jahre spezielle Unterstützungsprogramme für den migrationsspezifischen Bildungs-, Medien- und Forschungsbereich geplant. Zur Koordinierung und Überwachung dieser Maßnahmen wird gegenwärtig über die Schaffung einer „Europäischen Beobachtungsstelle für rassistische und ausländerfeindliche Phänomene“ nachgedacht⁵¹. Um die Unterstützung durch gesellschaftspolitische Initiativen aus dem nichtstaatlichen Bereich zu gewährleisten, sollten hierbei jedoch auch unabhängigen Migrantenorganisationen institutionalisierte Beteiligungsrechte eingeräumt werden. Die existierenden europäischen und amerikanischen Erfahrungen mit staatlicher Antidiskriminierungspolitik sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Den Rahmen hierfür müßte schließlich eine aktive Arbeitsmarktpolitik bilden, die die sozialen Folgen des Strukturwandels für alle Bevölkerungsgruppen abzuschwächen versucht. Die vielfältigen Vorschläge einzelner Wissenschaftler und internationaler Organisationen sollten hierbei im Rahmen der anstehenden Harmonisierung der europäischen Migrationspolitiken aufgegriffen werden⁵².

Unabdingbare Voraussetzung für eine realistische Diskussion über zukünftige Migrationspolitik in der Bundesrepublik bleibt aber die endgültige Aufgabe des Mythos vom Nicht-Einwanderungsland und die stärkere Herausstellung der positiven Beiträge sowie der schwierigen sozialen Lage der Migranten.

45 Vgl. Jan Niessen, Antidiskriminierungsregelungen in internationalen Abkommen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik – Alternative zur Integration?*, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 34, Bonn 1994, S. 61–72.

46 Vgl. Jacqueline Costa-Lascoux, *Gesetze gegen Rassismus*, in: Uli Bielefeld (Hrsg.), *Das Eigene und das Fremde – neuer Rassismus in der alten Welt?*, Hamburger Institut für Sozialforschung, Hamburg 1992, S. 283–310; Roger Zegers de Beijl, *Labour Market Integration and Legislative measures to combat discrimination against migrant workers*, in: W. R. Böhning/R. Zegers de Beijl (Anm. 15), S. 24–43; Stefan Oeter, *Minderheitenschutz in internationalen Abkommen*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Anm. 45), S. 27–42.

47 Ursula Kulke, *Schutz der Arbeitsmigranten im Bereich der Beschäftigung. Rechtliche Möglichkeiten und deren Verbesserung*, in: A. Goldberg/D. Mourinho/U. Kulke (Anm. 31), S. 82. Vgl. auch Ute Mager, *Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern*, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, (1994) 1.

48 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993, Bonn 1994, S. 75.

49 Vgl. Council of Europe, *Community and ethnic relations in Europe – Final report of the Community Relations Project of the Council of Europe*, MG-CR (91), o. O.

50 Vgl. die Bestandsaufnahme für Großbritannien bei National Council for Civil Liberties, *Racism – the destruction of civil and political liberties*, Report 3, London 1993.

51 Vgl. Kommission der Europäischen Kommission (Anm. 38), S. 6.

52 Vgl. Axel Schulte, *Staatliche und gesellschaftliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/95, S. 10–21; Werner Weidenfeld/Olaf Hillenbrand, *EG-Einwanderungspolitik – Herausforderungen, Optionen, Folgen*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1994) 1, S. 31–39; Klaus J. Bade, *Politik in der Einwanderungssituation – Migration, Integration, Minderheiten*, in: K. J. Bade (Anm. 14), S. 442–455.

Probleme der Zuwanderung am Beispiel Bremens

Vorbemerkung

Im folgenden soll ein Rückblick auf die Ausländerpolitik in der Stadt Bremen der achtziger Jahre bis zur Mitte der neunziger Jahre gegeben werden. Es sollen dann einzelne Problemfelder dargestellt und schließlich einige Bemerkungen zur aktuellen Debatte um die Zuwanderung gemacht werden.

Die politische Landschaft der achtziger Jahre in Bremen war durch die absolut dominierende Rolle der SPD geprägt. Bei den Bürgerschaftswahlen 1983 erhielten die Sozialdemokraten in der Stadt Bremen 51,17 Prozent der Stimmen, 1987 51 Prozent. Der enorme Einbruch bei den Wahlen des Jahres 1991 mit einem Ergebnis von 38,3 Prozent (einem Minus von 12,7 Prozent) setzte sich bei der Bürgerschaftswahl des vergangenen Jahres fort, hier erreichte die SPD ein Ergebnis von 32,96 Prozent, die CDU hatte mit 32,29 Prozent nahezu gleichgezogen. Kennzeichnend für Bremen ist außerdem der relativ hohe und kontinuierlich steigende Stimmenanteil der Grünen (1987: 10,26 Prozent; 1991: 11,9 Prozent; 1995: 13,4 Prozent). 1987 zog die rechtsextreme Deutsche Volksunion das erste Mal seit den sechziger Jahren in ein Landesparlament ein (der Stimmenanteil betrug 2,99 Prozent, in Bremerhaven allerdings 5,4 Prozent). 1991 errang die DVU in der Stadt Bremen 5,38 Prozent.

Bremer Sonderwege: Rückblick auf die Ausländerpolitik in Bremen

Die Sozialdemokraten haben für Bremen in den achtziger Jahren stets eine Sonderrolle in der deutschen Ausländer- und Asylpolitik beansprucht. Bremen verfolge, so hieß es immer wieder, im Gegensatz zum „Rest der Republik“ eine liberalere, progressive Ausländerpolitik. Wer aus den Reihen der Unionsparteien auf die daraus entstehenden Probleme aufmerksam machte und auf eine Angleichung der bremischen Praxis an die anderer Bundesländer drängte, der mußte sich den Vorwurf gefallen lassen, er begünstige ein ausländerfeindliches Klima – eine argumentative Keule,

mit der jede rationale Debatte unmöglich gemacht werden sollte. So forderte die CDU zu Beginn des Jahres 1982, wie in anderen Bundesländern auch, in Bremen Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber einzurichten und in der überschuldeten Stadt nicht mehr ausschließlich auf die sehr kostenintensive Unterbringung in Wohnungen, Hotels oder Pensionen zu setzen. Der Vorschlag wurde von der SPD ebenso kategorisch abgelehnt wie die Forderung nach einer weitgehenden Umstellung von Bargeldleistungen auf Sachleistungen. Mit diesen Forderungen unterstütze die CDU nur die „latent vorhandene Ausländerfeindlichkeit“¹.

Zu den Besonderheiten der Bremer Ausländerpolitik zählte,

- daß, im Widerspruch zu den Empfehlungen der Bundesregierung und der Verwaltungspraxis der übrigen Bundesländer (außer Hessen), die als Altersgrenze das 16. Lebensjahr ansahen, die Nachzugsberechtigung von Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt wurde. Diese Politik des Senats lief einer weitgehend bundeseinheitlichen Praxis zuwider, die mit gutem Grund eingeführt worden war: Die Praxis, Kinder in der Heimat zurückzulassen und sie erst an der Schwelle des Berufslebens einreisen zu lassen, führt überwiegend dazu, daß diese Jugendlichen ohne deutschen Schulabschluß und ohne zureichende Sprachkenntnisse in der Regel keine Chance haben, einen Ausbildungs- oder einen Arbeitsplatz zu erhalten. Diese Nachteile können von der deutschen Gesellschaft nicht abgewendet und sie können ihr auch auf Dauer nicht zugemutet werden. Diese Bremer Praxis lief also dem Anliegen der Integration klar zuwider. Es ist sinnvoll, daß Ausländer ihre Kinder im integrationsfähigsten Alter nachziehen lassen;
- daß straffällig gewordene Heranwachsende (18–21 Jahre) grundsätzlich nicht ausgewiesen wurden;
- daß eine Aufenthaltsverlängerung auch bei Bezug von Sozialhilfe gewährt wurde.

¹ Weser-Kurier vom 13. 2. 1982: „SPD gegen Asylanten-Lager“.

Im Herbst 1982 beschloß der Senat eine Kürzung der Sozialhilfe um zehn Prozent sowie eine teilweise Umstellung von Bargeldauszahlung auf die Ausgabe von Gutscheinen (Essensmarken). Der damalige Sozialsenator Scherf verteidigte diese Maßnahme zunächst gegen Kritik aus Reihen der Grünen und der Ausländerorganisationen. Er warnte davor, „das Thema Asylrecht in der zuge-spitzten Lage ständig hochzuziehen, weil die Geduld der Bevölkerung angesichts der Arbeitslosigkeit begrenzt ist“. Wenn man „die Betroffenen als Märtyrer durch die Stadt treibt, erweist man ihnen einen Bärendienst“². Der politische Druck auf den Senat wurde aber offensichtlich so groß, daß er den Beschluß, teilweise die Leistungen in Form von Gutscheinen auszuzahlen, bereits im April 1983 wieder zurückzog. Der Sozialsenator übte für den Senat öffentlich Selbstkritik: Der Senat habe einen „Fehler“ gemacht, der jetzt korrigiert werde; die damalige Entscheidung sei ein „Kotau vor der öffentlichen Meinung“ gewesen³.

Viel hielt man sich darauf zugute, daß das Land Bremen seine Aufnahmequote von 1,3 Prozent aller bundesdeutschen Asylbewerber übererfüllte und diejenigen, die sich in Bremen meldeten, weitgehend nicht zur Verteilung in andere Bundesländer zum Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nach Zirndorf schickte. Obwohl im Ausländergesetz eine rechtliche Anhörung nicht vorgesehen war, vereinbarte man, daß jedem Asylbewerber „rechtliches Gehör“ gewährt werden sollte, bevor er einem anderen Bundesland zugewiesen werden sollte. Angenommene „psychosoziale Notlagen“, die die „begonnene Integration unterbrechen“ würden, sorgten dann dafür, daß eine entsprechend große Zahl über der festgelegten Länderquote in Bremen verbleiben konnte. Man wollte verhindern, daß Asylbewerber in andere Bundesländer – gar in „die menschenunwürdigen süddeutschen Sammellager“ – verlegt würden, wie ein Mitglied des 1986 gegründeten Bremer Flüchtlingsrates öffentlich erklärte⁴. Die Asylbewerber sowie Flüchtlingsinitiativen taten alles, um entsprechende Zuweisungen an andere Bundesländer zu verhindern. „Daß der Widerstand gegen eine Verlegung aus Bremen so groß sei, wertet man in den betroffenen Ressorts als indirektes Lob für die hiesige Praxis und verweist darauf, daß Bremen eigentlich ungesetzlich handle, wenn es trotz der Bundesvorschrift dazu

keine Sammellager einrichte“, berichtete der Weser-Kurier am 23. 10. 1985.

Die Probleme wurden von Jahr zu Jahr drängender: Stellten 1987 noch 725 Personen Asylanträge, so waren es im darauffolgenden Jahr bereits 1 569 Anträge, 1989 belief sich die Zahl auf 2 724⁵. Die Stadt bekam die damit verbundenen Belastungen immer stärker zu spüren. „Durch Personalmangel im Ausländeramt und eine recht liberale Praxis bei der ‚Umverteilung‘ leben in Bremen viel mehr Asylbewerber, als das Land nach dem bundesweiten Quotenschlüssel eigentlich beherbergen müßte. Allein unerledigte ‚Fälle‘ bei der Umverteilung kosten die Sozialbehörde monatlich 500 000 Mark“, hieß es im Weser-Kurier vom 16. 10. 1989. Bremen habe zwar nur 1,3 Prozent der gesamten Asylbewerber aufzunehmen, jedoch: „Nach Einschätzung der Arbeiterwohlfahrt leben in Bremen aber mittlerweile dreimal so viel Asylbewerber, wie eigentlich da sein dürften. Die Tatsache, daß es in Bremen im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine Sammellager gibt und niemand abgeschoben wird, wenn in der Heimat ein ungewisses Schicksal droht, hat viele hierher gezogen. Nun ist ein deutlicher ‚Überhang‘ zur 1,3-Prozent-Quote aufgelaufen.“⁶ Weil 500 Abschiebungen nicht vorgenommen werden konnten, fielen nach Schätzungen von Insidern jährlich rund 3,7 Millionen Mark Sozialhilfekosten an⁷. „Die Umverteilung von Bremen in die anderen Bundesländer gemäß dem Länderschlüssel läuft noch zu schleppend. Die Hälfte aller Bremer Asylbewerber dürfte gar nicht mehr hier sein“, meinte ein leitender Mitarbeiter des Amtes für Soziale Dienste⁸. „Warum überhaupt so viele kommen, ist auch kein Geheimnis: Nur in Bremen wird die ‚Stütze‘ 100prozentig bar ausgezahlt. In allen anderen Bundesländern gibt es nur 40 Prozent auf die Hand, den Rest in Naturalien mit Gemeinschaftsverpflegung.“⁹

Diese „Bremer Linie“ bestätigte Sozialsenator Scherf im Februar 1989 noch einmal ausdrücklich: „Wir konnten bislang Zustände, wie sie aus anderen Städten gemeldet werden, vermeiden. Statt in Wohncontainern und Zelten leben bei uns die Neuankömmlinge in Hotels; zur Zeit über 650 Menschen. Sammellager mit Gemeinschaftsverpflegung, die man zur Abschreckung eingerichtet

2 Weser-Kurier vom 11. 12. 1982: „Landtag unterstreicht Kürzungen für Asylanten“.

3 Weser-Kurier vom 22. 4. 1983: „Scherf: Die Wertmarken werden abgeschafft“.

4 Weser-Kurier vom 19. 2. 1988: „Tag im Zeichen des Asyls“.

5 Angaben des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

6 Weser-Kurier vom 13. 1. 1990: „Ausländeramt vor dem Kollaps“.

7 Vgl. ebd.

8 Weser-Kurier vom 8. 8. 1990: „Komisches Gefühl im Bauch der Behörde“.

9 Ebd.

Tabelle 1: Ausländer in der Stadtgemeinde Bremen

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Einwohner	526 377	551 219	552 746	554 377	551 604	549 182	548 700
Ausländer	37 945	52 960	57 335	62 807	63 198	63 777	65 977
Anteil in vH	7,21	9,61	10,37	11,33	11,46	11,61	12,02

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Ausländerzentralregister.

Tabelle 2: Asylanträge in der Stadtgemeinde Bremen und im Land Bremen

Stadtgemeinde Bremen												Land Bremen			
1975	1978	1979	1980	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
25	120	853	1 293	704	1 137	1 072	725	1 569	2 724	3 649	4 025	3 869	2 811	1 820	1 748

Mit der Errichtung der Zentralen Aufnahmestelle und der Einrichtung einer Außenstelle des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erfolgte keine getrennte Erfassung mehr nach Stadt Bremen und Bremerhaven.

Tabelle 3: Abschiebungen in der Stadtgemeinde Bremen

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
17	33	172	210	528	615	434

hat, wird es in Bremen auch nicht geben ... Bei uns gibt es und wird es nicht geben

- eine Ausgabe von Wertgutscheinen, statt dessen erhalten Asylbewerber die Sozialhilfe ohne Abzüge in bar;
- Sammelunterkünfte mit Gemeinschaftsverpflegung; statt dessen auch in größeren Unterkünften eigene Haushaltsführung.⁹ Darüber hinaus schiebe Bremen im Gegensatz zu anderen Bundesländern weder Libanesen und Iraner in ihre Heimat noch Kurden in die Türkei ab. Und schließlich dürften die Asylbewerber in Bremen ohne besondere Genehmigung in einem Umkreis von 100 km frei reisen.¹⁰

Das Ausländeramt stand mit den steigenden Asylbewerberzahlen entsprechend unter Druck. Der Senat sah sich genötigt, im April 1989 acht zusätzliche Stellen zu schaffen. Die neuen Mitarbeiter sollten eingesetzt werden zur Bearbeitung von Asyl- und Asylfolgeanträgen, von Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnisse und über Zuweisungen in andere Bundesländer¹¹. Auch dieses zusätzliche Personal konnte das Problem allerdings nicht lösen. Der ungebremste Andrang - 1990 wurden 3 649 Asylanträge gestellt - sowie akute Raumknappheit und die sich daraus ergebende dringvolle Enge führten zu unhaltbaren Zuständen - bis

hin zu tätlichen Auseinandersetzungen¹². Trotz der unzureichenden Personalbesetzung im Ausländeramt war im Oktober 1989 eine „Zentralstelle für die Integration zugewanderter Bürgerinnen und Bürger“ eingerichtet und mit 9,5 Planstellen üppig ausgestattet worden.

Der „Bremer Flüchtlingsrat“ trat bei seiner Gründung dafür ein, Bremen zur „Freien Flüchtlingsstadt“ zu erklären, „in der kein Ausländer aufgegriffen, verhaftet und abgeschoben wird“. Der Landesvorstandssprecher der Grünen sprach sich bei dieser Gelegenheit dafür aus, „aktive Fluchthilfe“ zu leisten. Er halte es für legitim, Menschen, die unter Krieg und Hunger, Folter und Gefangenschaft, politischer Verfolgung und Todesangst leiden, in die reiche, sichere Bundesrepublik zu holen¹³. Wenn man auch dem Konzept der „Freien Flüchtlingsstadt“ von offizieller Seite skeptisch gegenüberstand¹⁴, so wuchs doch der Druck in der SPD auf ihren Innensenator, neue Bremer Sonderwege in der Asylpolitik zu beschreiten.

12 Vgl. Weser-Kurier vom 13. 1. 1990: „Ausländeramt vor dem Kollaps“.

13 Vgl. Weser-Kurier vom 3. 10. 1986: „Flüchtlingsrat will wahre Offenheit“.

14 „Als Politiker muß ich das bremische Gesamtinteresse im Auge haben. So hart Not und Elend von Millionen Menschen auf der Welt auch sind, die Stadt und das Land können nur eine bestimmte Anzahl von Schutzsuchenden aufnehmen“, erklärte Sozialsenator Henning Scherf laut Weser-Kurier vom 23. 2. 1988. Ein Mitarbeiter der Sozialbehörde erklärte: „Wir können es uns nicht leisten, unsere Liberalität für die Asylbewerber der ganzen Republik gelten zu lassen. Dann kommen alle an, und hier bricht alles zusammen.“ Weser-Kurier vom 8. 2. 1989: „Elf Kurden mußten die Hansestadt verlassen“.

10 Pressemitteilung des Senats vom 20. 2. 1989.

11 Der Senat gab angesichts des öffentlichen Interesses an diesem Thema dazu eine ausführliche Pressemitteilung (Mitteilung vom 4. 4. 1989) heraus.

Der Kurdenerlaß

So kündigte Innensenator Bernd Meyer im März 1988 an, Bremen werde als Vorreiter abgelehnte Asylbewerber aus dem türkischen Kurdistan nicht ausweisen. Diese als „Kurdenerlaß“ in die Bremer Geschichte eingegangene Regelung vom 23. 2. 1988 sah vor, daß vor jeder einzelnen Abschiebung in die Türkei durch die zuständige Ausländerbehörde die Zustimmung des Senators für Inneres einzuholen sei. Im Juni 1988 wurde die Regelung auf kurdische Volkszugehörige aus Syrien und dem Irak ausgedehnt. Dabei wurden über die Frage der individuellen Prüfung eines Abschiebungshindernisses hinaus die Kurden als solche als Duldungsberechtigt angesehen. Innensenator Meyer erklärte öffentlich, es müßten allerdings weiter Einzelfallprüfungen erfolgen, in denen der Betroffene glaubhaft machen müsse, daß ihm im Herkunftsland Verfolgung drohe. Diese Regelung ging dem SPD-Unterbezirksvorsitzenden Armin Stolle noch nicht weit genug: „Der Senator befürchtet wohl, bei einer bedingungslos erklärten Duldung könnten alle in der Bundesrepublik auf ihre Aufenthaltserlaubnis wartenden Kurden nach Bremen strömen.“ Dem könne aber begegnet werden, indem zumindest die SPD-regierten Bundesländer für ähnliche Regelungen gewonnen würden¹⁵.

Die Anzahl der ausgesprochenen Duldungen für Asylbewerber türkischer Staatszugehörigkeit stieg denn auch von 1988 auf 1989 um mehr als das Doppelte. Der Kurdenerlaß traf nicht nur in der CDU auf scharfe Kritik, da gleichzeitig der Heroinhandel sich fest in kurdisch-türkischer Hand befand. Kritische Stimmen kamen auch vom Senator für Justiz; dessen Sprecher beklagte: „Der Erlaß hat zum Beispiel fatale Folgen für den Strafvollzug, da festgenommene Drogenhändler nicht abgeschoben, sondern zu Drogenabhängigen in die Untersuchungshaft gesteckt werden.“¹⁶

Der Kurdenerlaß wurde am 17. 12. 1990 aufgehoben, da das 1991 in Kraft tretende neue Ausländergesetz derartige Regelungen nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern vorsah. Damit ergebe sich auch, so hieß es, die Möglichkeit, schneller und konsequenter gegen Drogenhändler vorzugehen. Der im Februar 1991 begonnene Golfkrieg ließ allerdings auch hier keine grundsätzliche Änderung zu. So beschloß die Innenministerkonferenz (IMK) im Mai 1991, bis zum 1. 10. 1991 einen Abschiebestop zu erlas-

sen. Am 8. 4. 1992 erließ Bremen erneut einen Abschiebestop für Kurden – ohne Beschluß der IMK –, der auf sechs Monate beschränkt war. Im Juli 1994 beschloß der Senat erneut einen bis zum 31. 10. 1994 befristeten Abschiebestop für Kurden aus den zehn Notstandsprovinzen der Südosttürkei.

Nach dem Ausländergesetz gilt, daß ausreisepflichtig ist, wer das Asylverfahren durchlaufen hat und rechtskräftig abgelehnt wurde. Er hat die Pflicht, an seiner Ausreise mitzuwirken. Wer nicht freiwillig das Land verläßt, wird nach einer Abschiebungsandrohung in Abschiebehaft genommen. Die Konsequenzen aus dieser Rechtslage sind in Bremen nur halbherzig gezogen worden. Eine Abschiebegruppe wurde im Frühjahr des Wahljahres 1991 auf Anweisung des damaligen Senators für Inneres gebildet, ohne daß zunächst dafür Planstellen oder zusätzliche Mitarbeiter zur Verfügung gestellt worden waren. Diese Gruppe hatte die Aufgabe, vollstreckbare ausländer- und asylrechtliche Abschiebungsverfügungen zwangsweise durchzusetzen. Nachdem das Phänomen der betrügerischen „Mehrfachidentität“ (Asylantragstellung unter verschiedenen Namen) immer größere Ausmaße angenommen hatte, wurde die Abschiebegruppe auch beauftragt, die sich daraus ergebenden asyl- und ausländerrechtlichen Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei und dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wahrzunehmen.

Wende: Wahlkampf '91

Diese Ausländerpolitik war dem Wähler nur schwer zu vermitteln. Plötzlich galten all die früheren wohlmeinenden Worte nicht mehr, und Bürgermeister Wedemeier trat die Flucht nach vorne an: Die große Zahl der Asylbewerber, Aus- und Übersiedler mache eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nun doch nötig, auch Bunker müßten genutzt werden. Am 15. 6. 1991, drei Monate vor der Bürgerschaftswahl, trat Wedemeier mit einem Paukenschlag an die Öffentlichkeit: Asylbewerber sollten nur noch in Sammelunterkünften untergebracht werden, nur noch Gemeinschaftsverpflegung und einen geringen Bargeldanteil erhalten. Außerdem solle die „halborganisierte Kriminalität vor allem der Roma“ entschlossen bekämpft werden¹⁷.

Am 16. 7. 1991 beschloß der Senat eine Reihe von Sofortmaßnahmen: Danach sollte die Erstaufnahme von Antragstellern, die von Bremen aus

15 Vgl. Weser-Kurier vom 5. 3. 1988.

16 Vgl. Weser-Kurier vom 10. 5. 1990.

17 Weser-Kurier vom 16. 7. 1991: „Wedemeier kündigt harte Linie an“.

das Verfahren mit anschließender Umverteilung durchlaufen, auf künftig 300 pro Monat beschränkt werden. Alle darüber hinaus Ankommenden sollten direkt an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf verwiesen werden. Von polnischen und rumänischen Staatsbürgern sollten überhaupt keine Asylanträge mehr angenommen werden. Für die Erstunterbringung sollten nur noch Gemeinschaftsunterkünfte mit Gemeinschaftsverpflegung bereitgestellt werden. Ferner hieß es in dem Beschluß, daß die Polizei verstärkt tätig werden solle „in den Gebieten, in denen aufgrund der Unterbringung von Asylbewerbern die Kriminalität zugenommen hat“.

Dieses geradezu panikartige Verhalten ignorierte nicht nur alle bisher in der Bremer SPD gehegten Grundsätze, sondern nahm auch bewußt einen Verstoß gegen geltendes Recht in Kauf, denn alle beim Bremer Ausländeramt gestellten Anträge mußten dort auch entgegengenommen werden. Darauf verwies nicht nur das Bundesinnenministerium, sondern auch das Bremer Verwaltungsgericht, das lediglich auf den eindeutigen Gesetzestext verwies¹⁸. Wedemeier zeigte sich allerdings ungerührt von den Vorhaltungen: „Wir sind im Augenblick nicht in der Lage, das Asylverfahrensgesetz zu erfüllen – Gesetze muß man auch einhalten können.“¹⁹

Eine Woche vor der Wahl erklärte er, die Bereitschaft und Fähigkeit der Bevölkerung zur Integration von Asylbewerbern dürfe nicht überstrapaziert werden²⁰. Woher die ‚Anziehungskraft‘ Bremens rührte – darauf wurde nicht eingegangen, auch nicht darauf, daß die ‚Bremer Linie‘ gescheitert war.

Von Nutzen war diese Art des Wahlkampfes für die Bremer SPD nicht. Bei den Bürgerschaftswahlen am 29. 9. 1991 erlebte sie ein Debakel: Ihr Stimmenanteil sank von 51 Prozent auf 38,3 Prozent. Die DVU kam mit 5,38 Prozent in die Bürgerschaft. Die Einbrüche zumal in den Hochburgen der SPD waren signifikant²¹. Wahlanalysen

ließen deutlich werden, daß die Wahlentscheidung für die DVU nicht unwesentlich mit dem Ausländeranteil in den jeweiligen Wohnbezirken zusammenhing²².

Die Auseinandersetzungen gingen in den Jahren nach der Bürgerschaftswahl weiter. Auch die Schaffung von Sammelunterkünften sorgte für Konflikte. Die Entscheidung des Senats vom März 1993, ein Wohnschiff für 400 Asylbewerber im Kohlehafen im Stadtteil Gröpelingen vor Anker gehen zu lassen, führte zu schweren Auseinandersetzungen in der SPD. Da die Mitglieder des Ortsbeirates zunächst damit gedroht hatten, ihre Arbeit in dem Gremium ruhen zu lassen, versuchte die Bremer SPD-Spitze verzweifelt, einen neuen Standort zu finden. In der Debatte hatte der frühere Bürgermeister Koschnik darauf aufmerksam gemacht, „daß einstige SPD-Hochburgen in der Vergangenheit die Hauptlast der Zuwanderung tragen mußten. Damit habe man das eigene Klientel verprellt und dem politischen Gegner geholfen.“²³

Nachdem sich der neue ‚Ampel-Senat‘, gebildet aus SPD, Bündnis '90/Die Grünen und FDP, doch auf den ursprünglichen Liegeplatz des Wohnschiffes festgelegt hatte, traten neun von zehn Beiratsmitgliedern aus der SPD aus. Der SPD-Landesvorstand sprach von einer „tiefen politischen Vertrauenskrise“, die diese Entscheidung herbeigeführt habe²⁴. „Die Folge ist eine schwerste Schädigung der SPD in einer ihrer Hochburgen“, erklärte der SPD-Landesvorsitzende Kunick²⁵. Gewalttätige Proteste aus der ‚autonomen‘ Szene und die Weigerung vieler Flüchtlinge, auf das Wohnschiff zu ziehen, steigerten den Unmut der Bevölkerung. Schließlich wurde nur die Hälfte der insgesamt 400 Plätze auf dem Schiff belegt.

Die Diskussion um die Änderung des Asylrechts

Die Konflikte innerhalb der Bremer Sozialdemokraten zum Asylrecht ließen die Spannungen zwi-

schen Bürgerschaft 1991 den größten Wählerzuspruch in jenen Quartieren fanden, die noch bei der vielzitierten richtungsweisenden Bundestagswahl 1983 satte SPD-Vorsprünge gegenüber anderen Parteien erbracht hatten.“ Jürgen Dinse, Zum Rechtsextremismus in Bremen, Bremen 1992, S. 39.

22 Vgl. ebd., S. 38.

23 Weser-Kurier vom 19. 4. 1993: „SPD: Wohnschiff vom Kohlenhafen zum Weserbahnhof“.

24 Weser-Kurier vom 9. 5. 1993: „SPD-Vorstand kontra Ampel“.

25 Weser-Kurier vom 7. 5. 1993: „SPD: Katerstimmung nach den Parteiaustritten“.

18 Vgl. Weser-Kurier vom 23. 7. 1991: „Richter rüffelten Wedemeier“.

19 Weser-Kurier vom 24. 7. 1991: „Können Gesetz nicht erfüllen“.

20 Vgl. Weser-Kurier vom 14. 9. 1991: „Wedemeier wirft Schäuble ‚Gipfel der Heuchelei‘ vor“.

21 „Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß die Chancen für die Rechtsaußen-Parteien in Arbeiterwohngebieten mit entsprechend geringem formalem Bildungsstand und unterdurchschnittlicher Wohnsituation bei den vergangenen Wahlen deutlich höher waren als in anderen Gebieten der Stadt Bremen. Dies sind bis auf wenige Ausnahmen durchweg die Quartiere, in denen die SPD ebenfalls ihre größten Erfolge erzielt. Bemerkenswerterweise zeigt eine wahlbezirksfeine Analyse, daß die ‚Rechtsparteien‘ bei der Wahl zur Bremi-

schen machtbewußten Pragmatikern, die sich noch ein Gespür für die Realität und die Sorgen der Mehrheit der Bevölkerung bewahrt hatten, und jenen Ideologen und Illusionisten, die Deutschland zum Einwanderungsland machen wollen, mehr als deutlich werden. In einer Fragebogen-Aktion im Bremer Stadtteil „Neue Vahr“ ließen die zahlreich zurückgeschickten Bögen nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig: „Die Mehrheit der Einsendenden will nicht, daß Deutschland ein Einwanderungsland wird, und ist der Meinung, daß nur deshalb so viele in unser Land kommen, weil sie hier zu gut versorgt werden. Außerdem erwartet man, daß die, die hier sind, sich anpassen, und daß die politisch Verantwortlichen mehr gegen die Kriminalität tun“, hieß es in einem Bericht zu den Ergebnissen der Umfrage²⁶. Der Landesvorstand der Bremer SPD sprach sich zwar dafür aus, sozial Schwache von zusätzlichen Belastungen zu verschonen, lehnte eine Änderung des Artikels 16 GG aber ab und sprach sich für ein „Einwanderungsgesetz“ neben dem Asylrecht aus.

Nur mit Rücksicht auf die Koalitionsvereinbarung der Ampel-Regierung verzichtete der Senat auf eine Zustimmung zur Asylrechtsänderung im Bundesrat und enthielt sich der Stimme. Wedemeier selbst hatte sich für eine Änderung des Grundgesetz-Artikels 16 ausgesprochen und eine Harmonisierung des europäischen Asylrechts gefordert²⁷. Er betonte auch, „daß viele Parteimitglieder und Wähler das Thema ‚Zuwanderung von Armutsflüchtlingen‘ teilweise völlig anders bewerteten als Funktionäre der SPD“²⁸. Kritik mußte er dafür vom SPD-Landesvorsitzenden Isola einstecken, der ihm vorwarf, er „belaste die Arbeit der Ampelkoalition durch die von ihm unnötigerweise losgetretene Debatte über das Asylrecht. Dieses Verhalten ist der Koalition gegenüber geradezu fahrlässig.“²⁹

Unterstützung fand der Bürgermeister bei Helmut Kauther, dem der SPD angehörenden damaligen Staatsrat beim Senator für Inneres. Die Politik habe versagt, sie habe Ängste der Bevölkerung vor zu vielen Ausländern nicht ernst genommen. „Wir haben nicht die richtigen Konsequenzen daraus gezogen, daß nach wie vor eine große Mehr-

heit der Deutschen will, daß politisch Verfolgte Asyl erhalten, daß sie es aber nicht akzeptiert, daß viele – zu viele – ohne politisch verfolgt zu sein, ins Asylverfahren drängen.“³⁰ Der Landesparteitag der SPD stimmte gleichwohl mit mehr als 90 Prozent gegen jede Änderung des Asylrechts, wie sie inzwischen selbst von der Bonner Parteispitze befürwortet wurde. Das desolatte Bild wird vervollständigt durch die Tatsache, daß der SPD-Landesvorsitzende Isola beim Bundesparteitag dann für die Änderung des Grundgesetzartikels stimmte³¹.

Berechenbare Ausländerpolitik

Die Zeiten haben sich gewandelt. Mit der gemeinsam von Union, FDP und SPD getragenen Änderung des Asylrechts im Bundestag haben die Auseinandersetzungen zwischen den großen Parteien nachgelassen. Realistische Politiker aus allen Parteien wissen, daß die Frage der Akzeptanz politischer Entscheidungen bei der Mehrheit der Bevölkerung auch in der Ausländer- und Asylpolitik nicht ausgeblendet werden darf. Ausländer eignen sich nicht als „Ersatzproletariat der deutschen Linken“³². Die Bevölkerung ist bereit, Lasten zu tragen – Bremen wendete allein 1995 an Leistungen für Asylbewerber (nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) und für Bürgerkriegsflüchtlinge 95,18 Millionen Mark auf –, will aber nicht überlastet werden. Dies ist im übrigen kein spezifisch deutsches Phänomen, wie ein Blick über die Grenzen lehrt. Verantwortlich handelnde Politiker wissen auch, daß Ausländerpolitik berechenbar sein muß und nicht nach politischen Opportunitätserwägungen die Gesetzeslage – oder die gesellschaftlichen Realitäten – ignorieren darf.

Nichtsdestoweniger hat sich das politische Klima in der Ausländerpolitik nur sehr wenig entspannt. Die Demonstrationen und die Gewalttätigkeiten, die die Änderung der Asylgesetze im Sommer 1993 begleiteten, vermittelten ein Bild von dem Spektrum der Grüppchen und Großorganisationen, die das geltende Asylrecht als ‚unmenschlich‘ ablehnen: Sie reichen von Repräsentanten der beiden großen christlichen Kirchen bis zu linksradikalen und linksextremen Gruppen. Für die Wirkung ist nicht die Anzahl der jeweiligen Anhänger entscheidend, sondern die Resonanz in den Medien.

30 Weser-Kurier vom 8. 8. 1992: „Innenstaatsrat Kauther: Bürger sind überstrapaziert“.

31 Kauther warf ihm daraufhin vor, er habe es versäumt, die Bremer SPD beizeiten auf den Kurs der Bundespartei zu bringen, statt dessen habe er weiterhin eine ideologische Politik betrieben (Weser-Kurier vom 27. 11. 1992).

32 So Bassam Tibi, in: Focus, Nr. 22/96, S. 52.

26 Weser-Kurier vom 31. 5. 1992: „Per Fragebogen gegen noch mehr Fremde“.

27 Einer Kritikerin aus den eigenen Reihen, der Ausländerbeauftragten Lill, hielt der Präsident des Senats „einen blindwütigen Amoklauf gegen eine harmonisierte europäische Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung“ vor (Weser-Kurier vom 8. 7. 1992). Diese Äußerung nahm er vier Wochen später zurück (Presseerklärung des Senats vom 11. 8. 1982).

28 Weser-Kurier vom 31. 7. 1992: „Wedemeier: Asylrecht muß geändert werden“.

29 Weser-Kurier vom 1. 8. 1992: „Wedemeier belastet Arbeit der Koalition“.

Dies schafft politischen Druck und Spannungen, die den politischen Konsens über die prinzipielle Legitimität staatlichen Verwaltungshandelns und der Rechtsprechung zunehmend in Frage stellen.

In der Bevölkerungsmehrheit ist es unstrittig, daß Deutschland kein Einwanderungsland sein kann und deshalb der unbegrenzte Zustrom von Asylbewerbern steuerbar werden mußte. Von dieser Erkenntnis waren auch die Parlamentarier geleitet, die der Asylrechtsänderung im Bundestag zustimmten. Die Legislative hatte den politischen Druck zu spüren bekommen. Ständig mit ihm fertig werden muß aber die Exekutive, die die Asylgesetzgebung umzusetzen hat. Allein beim Verwaltungsgericht Bremen waren zum 31. 12. 1995 nicht weniger als 2 174 Asylklagen anhängig. 80 bis 90 Prozent der Fälle werden erfahrungsgemäß abschlägig beschieden. Die Ausländerämter sind dann gehalten, vollstreckbare ausländerrechtliche Abschiebungsverfügungen durchzusetzen.

Die Mitarbeiter des Ausländeramtes arbeiten dabei unter erschwerten Bedingungen, weil zahlreiche Verwaltungsakte im Brennpunkt tagespolitischer und grundsätzlicher politischer sowie ideologischer Auseinandersetzungen stehen. Der normale Gesetzesvollzug wird den Mitarbeitern dadurch sehr häufig in erheblicher Weise erschwert. Die Beachtung und Einhaltung von geltenden Gesetzen – an sich sollte das etwas Selbstverständliches sein – wird für den einzelnen in der Entscheidungsverantwortung stehenden Mitarbeiter des Ausländeramtes häufig zu einer wahren Mutprobe, weil er oftmals vor der Öffentlichkeit von interessierter Seite verantwortlich gemacht wird für etwaige Härten für die Betroffenen. Das ist aber ein Zustand, den es in einem Rechtsstaat nicht geben sollte. Dies gilt insbesondere bei notwendigen Abschiebemaßnahmen für erfolglos gebliebene Asylbewerber, wenn Mitarbeiter der ‚Ausländerfeindlichkeit‘ und ‚Menschenverachtung‘ bezichtigt werden. Hier ist die besondere Unterstützung der Politiker gefordert.

Jeder Politiker, der Verantwortung für die Innenpolitik eines Bundeslandes trägt, weiß – unabhängig von der Parteizugehörigkeit –, was es heißt, medienwirksamen Kampagnen gegen die Abschiebung einzelner ausgesetzt zu sein: Da helfen keine Hinweise auf Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte, die einen Asylantrag abgelehnt haben, keine Hinweise darauf, daß eine Behörde ihr Handeln am Gesetz auszurichten habe, daß das Ausländer- und Asylrecht Bundesrecht ist, an das die Länderinnenbehörden gebunden sind. Schließlich ergibt ein Asylrecht nur dann Sinn, wenn diejenigen, die sich nach ausgiebiger rechtlicher Prüfung im Gastland zu Unrecht darauf berufen, auch ver-

anlaßt werden, das Land wieder zu verlassen. Gegen die Behauptung, da werde jemand ‚in den Tod‘ abgeschoben, ist in der Öffentlichkeit kaum zu argumentieren. Diesem Druck von seiten der Politik und der Medien standzuhalten ist die Aufgabe der politisch Verantwortlichen. Gefährlich für die politische Stabilität eines Gemeinwesens wird es aber dann, wenn dem Handeln von Justiz und Verwaltung öffentlich zunehmend die Legitimität abgesprochen wird und es nur noch darum geht, angeblich unmenschliches oder gar ‚faschistisches‘ Handeln von Behörden zu ‚entlarven‘.

„Kirchenasyl“

Ein augenfälliges Beispiel für die Verkennung der Bedeutung von Gesetzen ist das „Kirchenasyl“. In einem Rechtsstaat ist die Gewährung von Asyl allein die Sache des Staates und nicht der Kirchen. Sie müssen sich darüber im klaren sein, daß die Gewährung von „Kirchenasyl“ Rechtsbruch ist, denn wer zur Ausreise verpflichtet ist und dieser Verpflichtung nicht nachkommt, der macht sich nach § 92, Absatz 1 des Ausländergesetzes strafbar. Wer diese Ausländer zum Verbleiben anstiftet oder ihnen dazu Hilfe leistet, macht sich beispielsweise dann strafbar, wenn er dies wiederholt oder zugunsten von mindestens sechs Personen unternimmt. Außerdem kann er sich noch wegen Strafreitelung strafbar machen. In Deutschland werden humanitäre Fragen im Asylverfahren in einer weltweit einmaligen und äußerst sorgfältigen Weise geprüft. In keinem anderen Land der Welt werden Asylverfahren derart präzise, kostenaufwendig und rechtsstaatlich betrieben. Niemand kann also der Justiz in Fragen der Asylrechtspraxis leichtfertiges Urteilen unterstellen. Auch die Ausländerbehörden prüfen in jedem Einzelfall das Vorliegen von Abschiebungshindernissen.

Es muß daher auch von den Kirchenleitungen erwartet werden können, daß sie nach rechtsstaatlichen Maßstäben getroffene Asylentscheidungen respektieren. Im demokratischen Rechtsstaat gelten Gesetze für alle Individuen und Gruppen gleichermaßen. Wer sich gegen die Regeln des Rechts wendet und dies mit dem höheren Recht der eigenen, vermeintlich moralisch besseren Sache begründet, der stellt den Rechtsstaat in Frage. Eine moralische Selbstermächtigung, darüber zu entscheiden, welche Gesetze in einem Rechtsstaat zu akzeptieren sind und welche nicht, kann und darf es nicht geben – egal um welche gesellschaftliche Gruppe es sich handelt. Niemand darf sich anmaßen, von Fall zu Fall den Rechtsstaat mißachten zu

wollen. Wem das geltende Recht nicht paßt, der muß sich Mehrheiten für eine Änderung suchen. Das ist die Grundlage jeder rechtsstaatlichen Demokratie. Nur wenn diese Grundlagen allgemein akzeptiert werden, kann auf Dauer der gesellschaftliche Frieden gewahrt werden. Der Konsens darüber sollte nicht in Frage gestellt werden.

Kriminalität von Ausländern und Asylbewerbern

Zur Darstellung der Kriminalität und der Kriminalitätsbelastung einzelner Bevölkerungsgruppen wird im allgemeinen die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) herangezogen, weil sie die wohl umfangreichste und differenzierteste einschlägige Informationssammlung darstellt. Ausländerkriminalität wird darin stets zur Kriminalität der Gesamtbevölkerung in Beziehung gesetzt, um Einschätzungen zu ermöglichen. Bei einem Vergleich der ausländischen Wohnbevölkerung mit der deutschen sind schon wegen des Dunkelfeldes der nicht ermittelten Täter in der PKS bestimmte Verzerrungsmomente zu berücksichtigen. Zudem enthält die Bevölkerungsstatistik bestimmte Ausländergruppen nicht, die aber in der Kriminalstatistik als Tatverdächtige gezählt werden. Dazu gehören ausländische Touristen, Angehörige von Stationierungsstreitkräften und illegal sich in Deutschland aufhaltende Personen.

Zu berücksichtigen ist weiterhin der Anteil ausländerspezifischer Delikte wie Straftaten gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, die in der Regel von Deutschen nicht begangen werden.

Insgesamt ist festzustellen, daß ausländische Tatverdächtige statistisch sowohl in der Gesamtkriminalität als auch in wichtigen Deliktsfeldern im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung überrepräsentiert sind und daß sie in einzelnen Delikten sogar den überwiegenden Teil der Tatverdächtigen stellen (Tabellen 4 und 5).

Bei insgesamt 562 Tatverdächtigen gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz werden 270 Verstöße Asylbewerbern zugerechnet (48,0 Prozent). Die Gruppe der Asylbewerber stellt somit 9,0 Prozent aller in Bremen ermittelten und 31,8 Prozent aller ermittelten ausländischen Tatverdächtigen. Läßt man die Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz außer acht, so ergeben sich Anteile von 7,9 Prozent bzw. 29,9 Prozent. Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß der Anteil der Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge (ohne Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien) mit

5 835 Personen an der Bremer Wohnbevölkerung etwa 1,06 Prozent beträgt.

Die Tabellen 6 und 7 zeigen, daß die Tatverdächtigenbelastung der Gruppe der Asylbewerber sehr hoch ist. Sie unterscheidet sich damit frappierend von der Belastung solcher Ausländergruppen, die in geklärten und sicheren aufenthaltsrechtlichen Verhältnissen leben. Angemerkt werden muß, daß es unter den Asylbewerbern kleinere Gruppen gibt, bei denen das Begehen von Straftaten vorrangiges Ziel der Einreise in die Bundesrepublik ist (dazu gehören u. a. Drogenhändler). Sie belasten die Gesamtgruppe der Asylbewerber stark. Erfahrungen der Ausländerbehörden besagen auch, daß dagegen die Kriminalitätsbelastung bei anerkannten Asylbewerbern in der Regel sehr niedrig ist.

„Mehrfachidentitäten“

Mißtrauen gegenüber Ausländern oder gar Ausländerfeindlichkeit wird auch dadurch geschürt, daß politisch Verantwortliche Zustände dulden oder zulassen, die dazu führen, daß Mißbrauch getrieben wird und daß bei der Bevölkerung der Eindruck entsteht, daß hier ganz gezielt von einer Minderheit das Sozialsystem mißbraucht wird. Ein Beispiel dafür ist das Problem der sogenannten Mehrfachidentitäten – also Fälle, in denen Täter unter mehreren Identitäten Asylanträge stellen und eventuell mehrfach Sozialleistungen beziehen.

Als die CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft im März 1992 dieses offenkundige Problem auf die Tagesordnung setzte und die Einleitung von Gegenmaßnahmen forderte, wurde von SPD-Abgeordneten der Vorwurf erhoben, „durch Anträge zur Asylpraxis die Unruhe in der Bevölkerung über reale und vermeintliche Probleme mit den Zuwanderern, komme was da wolle, am Leben zu erhalten“³³. Der SPD-Staatsrat beim Senator für Soziales, Hoppensack, stellte den CDU-Antrag in einen „geistigen Zusammenhang“ mit der in der Bürgerschaft vertretenen rechtsextremen DVU³⁴.

Nicht nur die Existenz dieses Problems wurde damit geleugnet – es gebe vielmehr auch keine Möglichkeit, einen Mehrfachbezug von Sozialhilfe zu verhindern. Die Grünen sprachen von einer „hysterischen Überreaktion“ der CDU³⁵. Trotz

33 So die Abgeordnete Noack, laut Protokoll der Bremischen Bürgerschaft, Landtag, 13. Wahlperiode, 9. Sitzung am 25. 3. 1992, S. 503.

34 Protokoll der Bremischen Bürgerschaft, ebd., S. 508.

35 So der Abgeordnete Ruffler, laut Protokoll der Bremischen Bürgerschaft, ebd., S. 508.

Tabelle 4: Gesamtkriminalität in der Stadtgemeinde Bremen

Jahr	Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung in vH	Anteil der Ausländer an den ermittelten Tatverdächtigen in vH	Anteil ausländischer Arbeitnehmer/Gewerbetreibende an den ermittelten Tatverdächtigen in vH
1985	7,2	11,7	
1988	7,5	16,3	4,6
1990	9,6	22,2	4,0
1992	11,3	27,6	3,7
1993	11,4	31,7	3,2
1994	11,6	30,2	4,1
1995	12,0	28,5	3,9
1995	12,0	25,7 (ohne Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz)	

Tabelle 5: Straftaten mit besonders hoher Ausländerbeteiligung (ohne Illegale, Stationierungsstreitkräfte, Touristen/Durchreisende) im Jahr 1995 in Prozent

Taschendiebstahl	48,6
verbotenes Glücksspiel	75,0
Betäubungsmittelanbau, -Herstellung und -Handel als Mitglied einer Bande	83,3
Illegale Einfuhr von Kokain in nicht geringer Menge	25,0
Urkundenfälschung	46,5
Straftaten gegen das Leben	25,0
Vergewaltigung	32,8
Raub	40,5
einfacher Diebstahl	23,0
schwerer Diebstahl	25,2
Betrug	21,6

Tabelle 6: Anteil von Ausländern und Asylbewerbern an der Kriminalität in der Stadtgemeinde Bremen 1995

alle Straftaten	ohne Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz
19 630 Tatverdächtige davon 5 592 Ausländer 1 782 Asylbewerber	19 068 Tatverdächtige davon 5 052 Ausländer 1 512 Asylbewerber

Tabelle 7: Anteil von Asylbewerbern an der Kriminalität nach Deliktsfeldern in der Stadtgemeinde Bremen

Einzelne Deliktsfelder	Prozentualer Anteil von Asylbewerbern an den ermittelten ausländischen Tatverdächtigen	Prozentualer Anteil von Asylbewerbern an den ermittelten Tatverdächtigen insgesamt
Mord/Totschlag	23,1	10,3
Raub	27,0	11,3
einfacher Diebstahl	31,8	8,5
schwerer Diebstahl	33,0	9,3
Betrug	36,4	8,1
Handel/Schmuggel mit/von Heroin	56,3	23,2
Handel/Schmuggel mit/von Kokain	78,4	49,6

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik des Landes Bremen 1995.

dieser realitätsfremden Abwehrhaltung setzt die Polizei in Bremen seit Oktober 1992 spezielle Ermittlungsgruppen gegen diese strafrechtlichen Mißbräuche ein. Allein in der Stadt Bremen wurden seit November 1992 bis August dieses Jahres 2 455 Tatverdächtige mit insgesamt 5 388 genutzten Identitäten festgestellt. Vom 1. 11. 1994 bis April 1996 belief sich die Schadenssumme, verursacht durch die ermittelten und verhafteten Personen, auf mehr als 2,1 Millionen Mark.

Organisierte Rauschgiftkriminalität kurdischer Asylbewerber

Seit Jahren wird der Heroinhandel in Bremen von türkischen Staatsbürgern kurdischer Volkszugehörigkeit beherrscht, die vorwiegend aus den ostanatolischen Provinzen Elazığ und Bingöl stammen. Sie verfügen über enge Verbindungen im gesamten Bundesgebiet – von Bremen aus insbesondere nach Hamburg, ins Ruhrgebiet und nach Baden-Württemberg. Die Hintermänner sitzen größtenteils in der Türkei und sind deshalb für die deutsche Justiz schwer faßbar. Teilweise ist bei den Kurden auch der Handel mit Kokain feststellbar.

Die kurdischen Rauschgiftorganisationen planen sehr präzise die Transporte über verschiedene Routen aus der Türkei nach Europa, insbesondere über die Balkanroute, die sich durch die politischen Veränderungen im ehemaligen Jugoslawien weiter nach Nordosten verlagert hat. Auf veränderte Taktiken der Polizei und des Zolls an den Grenzen reagieren sie schnell und flexibel. Die Trägheit eines Behördenapparats über Grenzen hinweg – auch in das westeuropäische Ausland – macht es den international agierenden Gruppierungen leicht, die Transporte relativ ungefährdet durchzuführen. Erste positive Ansätze zur Behebung dieses Mißstandes wurden durch die Schaffung der Europäischen Drogenstelle (EDU) und durch das Schengener Informationssystem (SIS) erreicht.

Bei Festnahmen werden Mitglieder dieser Organisationen unterstützt und die Familien betreut, während aussagewillige Mitarbeiter mit erheblichen Sanktionen gegen sich und ihre Familie zu rechnen haben. Ein Eindringen in höhere Ebenen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ist für Ermittler fast nicht mehr möglich. Der Nachwuchs wird bereits in den entsprechenden Provinzen rekrutiert und dort mit dem nötigen Wissensstand bezüglich der „Arbeit“ hier und dem Ablauf des zu stellenden Asylantrags sowie der rechtlichen

und personellen Unterstützung durch hiesige deutsche Gruppen vertraut gemacht.

Der Straßenhandel mit Kokain dagegen wird von Asylbewerbern aus afrikanischen Ländern beherrscht. Sie haben im vergangenen Jahr nach Erkenntnissen der Bremer Polizei erstmals auch deutsche Konsumenten als Kundenbeschaffer und Zwischenhändler eingesetzt. Eine gewisse Organisationsstruktur scheint auch bei den im Kokainhandel tätigen Schwarzafrikanern vorzuliegen. Indikatoren hierfür sind die mit falschen Personalien versehenen echten Pässe der Täter. Teilweise wird mit diesen Pässen auch die richtige Nationalität verschleiert. Ein Teil der Asylbewerber gibt bei der Ausländerbehörde an, keinen Paß zu besitzen. Die Dokumente werden bei der Einreise vernichtet oder versteckt. Eine Identifizierung – und Rückführung – wird dadurch wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht.

Bei den Rauschgiftdelikten – ohne Berücksichtigung der direkten Beschaffung – betrug der Anteil ausländischer Tatverdächtiger im vergangenen Jahr 31,0 Prozent (675 von insgesamt 2 186 Tatverdächtigen); er ist damit seit 1993 zum ersten Mal wieder zurückgegangen (1993: 36,5 Prozent; 1994: 37,2 Prozent). Der Anteil der türkischen Staatsbürger an den ausländischen Tatverdächtigen beim Rauschgifthandel und -schmuggel betrug 1995 46,8 Prozent; die zweitgrößte Gruppierung stellen Angehörige schwarzafrikanischer Staaten dar (Ghana, Gambia, Nigeria, Liberia, Senegal) mit einem Anteil von 15,5 Prozent. Der Anteil der Asylbewerber an den ausländischen Tatverdächtigen beim Rauschgifthandel und -schmuggel betrug im zurückliegenden Jahr 66 Prozent. Bei Konsum und Besitz lag er bei 47 Prozent. Dies sind besorgniserregende Zahlen.

In einem internen Bericht der Polizei werden deren wachsende Probleme auf diesem Gebiet dargestellt: „Das arbeitsteilige Vorgehen bei den ausländischen Tätergruppierungen hat sich weiter verfeinert. Konspirative Arbeitsweisen sind bis in den Kleinhandel zu beobachten und erschweren die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten sowie die Beweisführung erheblich. Aussagen werden auf allen Ebenen verweigert. Der Anreiz für umfassende Aussagen ist im Verhältnis zu der zu erwartenden Strafe gering. Ein weiterer Grund für die Aussageverweigerung ist neben der ethnischen Verbundenheit bei den Tätern auch die Furcht vor Repressalien gegen die eigene Person und die Familie im Heimatland. Ein Zeugenschutz wirft hier erhebliche Probleme auf, da dieser im Normalfall an der Grenze der Bundesrepublik endet . . . Zudem ist erkennbar, daß sich insbesondere die kurdischen Tätergruppierungen in Ver-

kaufsverhandlungen gezielt auf Polizeitaktiken eingestellt haben ... Hinzu kommt, daß die Abwicklung der Rauschgiftgeschäfte sehr kurzfristig geändert und flexibel angepaßt wird.“

Hohe Straftatenanteile in sicherheitsrelevanten Bereichen, die den Bürger sehr stark belasten, sind deutliche Alarmzeichen, die ernst genommen werden müssen. Wichtig ist dabei die Erkenntnis, daß die in unserer Gesellschaft integrierten Ausländer nur ähnlich hoch mit Kriminalität belastet sind, wie die deutsche Bevölkerung. Die hohe Gesamtbelastung der Ausländer geht auf die Problemgruppen zurück. Das sind neben den Jugendlichen aus der „3. Generation“ insbesondere die Asylbewerber.

Lösungsansätze

Es gibt durchaus konkrete Möglichkeiten, der zunehmenden Gefährdung von Staat und Gesellschaft zu begegnen:

- Wir müssen die Integrationsbemühungen, insbesondere auf jugendliche Ausländer bezogen, fortsetzen und verstärken.
- Die Einstellung von Ausländern bzw. Bewerbern ausländischer Herkunft in die Polizei muß gefördert werden. Spezielle Vorbereitungskurse für junge Ausländer, die auf die Einstellungsprüfungen bei der Polizei vorbereiten, sollten angeboten werden³⁶.
- Möglichkeiten zur Beschleunigung von Asylverfahren müssen genutzt werden, damit über den aufenthaltsrechtlichen Status so rasch wie möglich entschieden werden kann. Hier ist in erster Linie an eine bessere personelle Ausstattung der Asylkammern der Verwaltungsgerichte zu denken.
- Gegen ausländische Mehrfach- oder sogar Intensivtäter muß konsequent strafrechtlich und mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen vorgegangen werden. Das wird nicht nur von der deutschen, sondern gerade auch von der ausländischen Bevölkerung erwartet, die sich zum überwiegenden Teil rechtstreu verhält.
- Wir müssen die Polizei finanziell besser ausstatten sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen, z. B. hinsichtlich der akustischen Raumüberwachung, erweitern, damit die Polizei in die Lage

versetzt wird, den Herausforderungen wirkungsvoller zu begegnen. Wir werden Abschied nehmen müssen von der Vorstellung, daß in Fragen der Inneren Sicherheit – wie in den zurückliegenden Jahrzehnten – stets zugunsten der Liberalität entschieden werden kann.

Eine umfassende polizeiliche Zusammenarbeit ist in einem Europa ohne Binnengrenzen und in einer Zeit weltweit operierender Drogenkartelle und Menschenhändlerringe unverzichtbar. Die Internationalisierung des Verbrechens ist eine Herausforderung, die die Staaten der Europäischen Union durch eine Harmonisierung ihrer Innen- und Rechtspolitik beantworten müssen. Die nationalen Vorbehalte sind hier teilweise allerdings noch sehr groß. Der Problemdruck wird jedoch ständig wachsen. Die Widerstände gegen eine weitgehende Vergemeinschaftung der Innen- und Rechtspolitik werden sich auf Dauer aber sicher nicht aufrechterhalten lassen.

Keine Illusionen in der Ausländerpolitik

In kaum einem anderen Feld der Politik wie der Ausländer- und Asylpolitik existiert eine derartig große Kluft zwischen der veröffentlichten Meinung in den allermeisten Medien einerseits und der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung andererseits. Die SPD hatte das in den zurückliegenden Jahren über die Wahlentscheidungen am deutlichsten zu spüren bekommen – erhielten doch die rechtsradikalen und rechtsextremen Parteien und Gruppen, die ausländerfeindliche Parolen auf ihre Fahnen geschrieben hatten, nicht nur in Bremen wesentlichen Zuspruch aus der Arbeiterschaft, aus Kernzonen des SPD-Wählerreservoirs. Wer sich weigert, die offenkundigen Probleme, die eine hohe Zahl an Ausländern mit sich bringt, wahrzunehmen, erweist sich letztendlich als politikunfähig und wird die Quittung an den Wahlurnen bekommen. Geradezu fatal ist es, wenn jede offene Debatte zu diesem Komplex durch Setzung von Tabus unterbunden werden soll³⁷.

Wer ein Tabu berührt, begibt sich in Gefahr – entweder setzt er sich dem Verdacht aus, die scheinbar vorhandene „latente Ausländerfeindlichkeit“ der Deutschen zu fördern, oder er wird unmittelbar als „Ausländerfeind“, als „geistiger Brandstifter“

³⁶ Vgl. u. a. Heiner Geißler, *Der Irrweg des Nationalismus*, Weinheim 1995, S. 53. Die Probleme entstanden eben nicht, wie Geißler behauptet, weil demokratische Parteien sich dieses Themas annahmen; sie waren vielmehr bereits vorher real vorhanden.

ter“ gebrandmarkt und auf diese Weise aus der öffentlichen Debatte ausgegrenzt. Wenn sich etwa Anwohner aus Furcht vor nachweislichem Drogenhandel im Umfeld eines Heimes für Asylbewerber ohne aggressive Untertöne an die Öffentlichkeit wenden und auf ihre Sorgen aufmerksam machen und solcher Protest von Alt-68ern und anderen als „Rückendeckung für Brandstifter“³⁸ bezeichnet wird, werden Bedrohtheitsgefühle schlicht ignoriert und Menschen verunglimpft. Wird solches Verhalten üblich, so liegt es auf der Hand, daß das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Politik – und der demokratischen Parteien insgesamt – nicht gestärkt wird.

Solche Versuche, der Probleme durch Realitätsverweigerung Herr zu werden, werden immer wieder unternommen: So hat der CDU-Politiker Heiner Geißler mehrfach vorgeschlagen, das Kriterium des Ausländers („nichtdeutschen Tatverdächtigen“) aus der Polizeilichen Kriminalstatistik zu entfernen. Amtliche Stellen, so Geißler, verbreiteten „statistische Lügen“ und förderten das „Klischee: Ausländer sind krimineller als Deutsche“³⁹. Dabei würde aber die Polizei zum ersten sich eines wichtigen Instruments der mittel- und langfristigen Kriminalitätsbekämpfung begeben, auch die Gestaltung geeigneter Maßnahmen der Prävention würde erschwert. Zum zweiten halte ich die Wählerinnen und Wähler für intelligent genug, auch mit interpretationsbedürftigen Statistiken sachgerecht umzugehen. Zum dritten schließlich ist der Versuch, eine öffentlich behauptete Wirklichkeit gegen die erlebte Wirklichkeit – die Ausländerkriminalität – zu stellen, zum Scheitern verurteilt. Das mußten in diesem Jahrhundert schon andere erleben. Solche untauglichen Versuche geistiger Manipulation und Bevormundung helfen niemandem weiter. Wer Zuwanderung kritisiert, ist nicht per se Rassist – solche ideologischen Versuche, die öffentliche Debatte zu ersticken oder zumindest einzuschränken, können wir uns angesichts des Problemdrucks nicht mehr leisten⁴⁰. Demoskopische Untersuchungen haben längst belegt, daß der Vorwurf, die Deutschen seien

besonders oder zumindest „latent“ ausländerfeindlich, falsch ist und eher aus ideologischer Voreingenommenheit herrührt, als tatsächlich begründbar ist⁴¹.

Zukunftsfähige Politik muß sich stets um einen unverstellten Blick auf die Realität bemühen, sie muß die Wirklichkeit nüchtern wahrnehmen. Dazu gehört, die mit der Zuwanderung einhergehenden realen Probleme weder zu leugnen noch zu unterschätzen. Die Bremer Rechtsphilosophin Sibylle Tönnies, die sich in den siebziger und achtziger Jahren als dezidierte Linke einen Namen machte, hat in einem jüngst erschienenen bemerkenswerten Aufsatz sehr prägnant die soziale Dimension auf den Punkt gebracht⁴² und darüber hinaus kritisiert, daß die in der Bundesrepublik geführte Debatte über ausländerpolitische Fragen ideologisch voreingenommen und einseitig aus der Perspektive der selbsternannten ‚Sinnvermittler‘ und ‚Sinnproduzenten‘ geführt wird: „... in der bisherigen Diskussion wurde zu wenig darüber gesprochen, was der Ausländerzustrom für die Schichten bedeutet, die die Integration praktisch zu leisten haben ... Solange wir ... in einer Gesellschaft leben (und das wird, wie es scheint, noch eine Weile der Fall sein), die unten und oben, arm und reich sehr wohl kennt, in der sich die Schere sogar immer weiter öffnet, müssen wir der Tatsache ins Gesicht sehen, daß die Ausländerfrage in den oberen Schichten anders aussieht als in den unteren. Die Neigung zur Multikulturalität ist eine ‚kultivierte‘ Haltung, die die erfreulichen Seiten der Völkermischung würdigen kann, und sie liegt den gebildeten Schichten nahe, die vom unmittelbaren Existenzkampf relativ abgehoben sind. Als Bewohner der besseren Viertel einer Stadt kann man sehr wohl einen orientalischen Nachbarn, der ebenfalls wohlhabend und gebildet ist, als kulturelle Bereicherung schätzen; man kann auch die gesteigerte Farbenpracht und Geräuscentfaltung, die mit südlichen Mitbürgern einhergeht, würdigen – solange man nicht unter einer Wohnung mit einer achtköpfigen türkischen Familie lebt, sondern nur gelegentlich die pittoresken Aspekte der fremden Kultur erlebt und von der multikulturellen Wirklichkeit weit entfernt ist. Die unteren Schichten kommen tatsächlich durch einen zu hohen Ausländeranteil in Bedrängnis. Anders als die Oberschichten konkurrieren sie mit Ausländern um Wohnungen, Arbeits- und Kindergarten-

38 „Die emotional geführte Auseinandersetzung um die Herkunft habe den Brandstiftern als Rückendeckung gedient. ‚Das Trio hat im Grunde nur den Gedanken konsequent in die Tat umgesetzt, der auf der Demonstration Ende Juni laut geäußert worden war: Die müssen hier weg‘“, so der Bremer Erziehungswissenschaftler Krafeld im *Weser-Kurier* vom 9. 5. 1992: „Unsicherheit ist ein idealer Nährboden“.

39 Zitiert nach Jochen Kummer, *Ausländerkriminalität*, Frankfurt a. M.–Berlin 1993, S. 16. Vgl. auch Rainer Geißler, *Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/95, S. 30 ff.

40 Vgl. Hans-Dieter Schwind, *Sind wir ein Volk von Ausländerfeinden?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. 6. 1993.

41 Vgl. Erwin K. Scheuch, *Zur Soziologie und Ideologie einer multikulturellen Gesellschaft*, in: Wolfgang Ockenfels (Hrsg.), *Problemfall Völkerwanderung*, Trier 1994, S. 155 ff.

42 Vgl. Sibylle Tönnies, *Multikulturalität, Partikularismus und Universalismus*, in: Eduard J. M. Kroker/Bruno De-champs (Hrsg.), *Deutschland auf dem Weg zu einer multikulturellen Gesellschaft?*, Frankfurt a. M. 1996, S. 77–88.

plätze; es sind ihre Kinder, die in der Schule und auf den Spielplätzen mit den etwas festeren Fäusten der Ausländerkinder zurechtkommen müssen ... Man darf die Schwierigkeiten einer Kulturvermischung nicht leichtfertig unterschätzen. Eine solche Betrachtungsweise wird von den Freunden der Multikulturalität scharf zurückgewiesen und als vorurteilsbelastet bezeichnet. Die ökonomische Bedrückung, in die die deutschen Unterschichten mit steigendem Ausländeranteil kommen, wird geleugnet; die Rivalität auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt wird ignoriert, die bedeutend höhere Kriminalitätsrate bei ausländischen Jugendlichen wird vertuscht, die ernstesten Probleme in den Grund- und Hauptschulen, die Überforderung von Lehrern und Schülern in bestimmten Stadtteilen wird nicht beachtet – und in dieser Haltung drückt sich eine Geringschätzung aus, die von diesen empfindlich gespürt wird ... Die Millionen Menschen, die zu dieser im Stich gelassenen Schicht gehören, fühlen sich nicht mehr beschützt von der Linken; sie spüren, daß die Intellektuellen sie heimlich verachten ...⁴³

Die nicht zu übersehende hohe Kriminalitätsbelastung bestimmter Gruppen von Ausländern läßt deutlich werden, daß eine Integration großer Teile der ausländischen Bevölkerung bisher nur sehr ungenügend gelungen ist. Hier stehen große unge löste soziale Probleme für unsere Gesellschaft und unsere Demokratie im Hintergrund. Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß wir die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft von Ausländern nicht überschätzen dürfen. So gibt es gerade in islamischen Bevölkerungsgruppen „ausgeprägte Isolierungstendenzen mit deutlicher Ablehnung einer Assimilation“⁴⁴. Der Islam hat zwar keine Inquisition gekannt, aber in seinem Kulturkreis auch keine Aufklärung, mit der in den westeuropäischen Staaten u. a. die Trennung von Staat und Kirche einhergegangen ist. Nicht zuletzt türkische Intellektuelle sind es, die vor der Gefahr aggressiver islamischer Mission in Deutschland und vor einem Übermaß an staatlicher Toleranz gegenüber diesen Gruppen warnen, bei denen auch starke antisemitische Untertöne nicht zu überhören sind. So heißt es in einem gemeinsamen Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes beispielsweise zum „Verband der islamischen Vereine und Gemeinden“ (ICCB): „Die vom ICCB in Deutschland ausgehenden Gefahren dürfen nicht unterschätzt werden, da der Verband über eine breite Anhängerschaft verfügt und mit seiner Agitation zunehmend auf eine nicht unerhebliche Zahl türkischer

Islamisten zählt, deren Verhalten schwer zu kalkulieren ist. Eine Mobilisierung dieser Kräfte in Deutschland birgt die Gefahr zunehmender Militanz in sich und könnte zu einer erheblichen Gefährdung der inneren Sicherheit führen. Bereits jetzt beeinträchtigt der ICCB mit seiner Agitation gegen die Türkei und Israel erheblich auswärtige Belange Deutschlands.“⁴⁵

Es ist keinesfalls weit hergeholt, daß islamisch orientierte Gruppen auch in Konkurrenz zu den christlichen Kirchen treten und in absehbarer Zeit vergleichbare Anerkennung fordern werden. Ob dann islamischer Religionsunterricht an deutschen Schulen erteilt werden wird bzw. muß, ist eine spannende Frage. Daß hier die gesellschaftliche Rolle der Frau eine gänzlich andere Bewertung erfahren wird, als hiesige Feministen und Gleichstellungsbeauftragte das einfordern, sei nur am Rande zum Thema „Multikultur“ bemerkt.

Die Gefahr einer Übertragung ethnischer Konflikte von Ausländern in die Bundesrepublik ist der Öffentlichkeit am deutlichsten geworden durch die Aktivitäten der „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK). Die mit einem Betätigungsverbot belegte Vereinigung hat als straff und hierarchisch organisierte Kaderpartei wiederholt durch äußerst gewalttätige Demonstrationen und sogar durch Morde an Abtrünnigen von sich reden gemacht. Ihre Anschläge richten sich in erster Linie gegen türkische Einrichtungen. Die Erpressung von Spendengeldern bei in Deutschland lebenden türkischen Staatsbürgern gehört zu den bedeutenden Finanzierungsquellen. Die PKK betätigt sich auch als Organisation, die Ausländer in die Bundesrepublik einschleust. Sie profitiert auch vom Drogenhandel⁴⁶. Durch eine Reihe von Tarnorganisationen, denen sich immer wieder deutsche Sympathisanten und Strohmannen zur Verfügung stellen, hat man versucht, das Verbot der PKK zu unterlaufen.

Vor dem Hintergrund dieser hier nur überblicksartig benannten Problemfelder kann ich vor dem Ruf nach einer „multikulturellen Gesellschaft“ nur warnen. Dies zeigt auch ein Blick auf das klassische Einwanderungsland USA. Ausgerechnet dort haben in den vergangenen Jahren die Phänomene der „political correctness“ und der „affir-

43 Gemeinsamer Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes, Deutschland im Blickpunkt extremistischer und terroristischer Ausländergruppierungen, Stand: November 1995, S. 26; auf dieses Problemfeld hat jüngst der Präsident des BfV, Frisch, noch einmal hingewiesen; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 7. 1996: „Anschläge und Warnungen“.

46 Zu dem Thema vgl. u. a. den vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 1995, Bonn 1996, S. 211–221.

43 – Ebd., S. 78 ff.

44 Max Wingen, Grenzen der Zuwanderung, in: Die politische Meinung, (1992) 6, S. 42.

mative action“ von sich reden gemacht. Im Hintergrund stand dabei die Behauptung, daß die Entstehung einer amerikanischen Identität durch Integration gescheitert sei und die Diskriminierung nichtweißer Minderheiten weiterhin das gesellschaftliche Leben in den Vereinigten Staaten kennzeichne. An die Stelle des „melting pot“ solle daher die „multikulturelle Gesellschaft“ als Ideal, als Besinnung auf die eigene ethnische Herkunft, treten, verbunden mit der Abgrenzung gegenüber der herrschenden „weißen“ Kultur. Nicht erst die Rassenunruhen von Los Angeles haben deutlich gemacht, welche Sprengkraft in der Abkehr vom Ziel der Integration für die amerikanische Gesellschaft liegt.

Weder ein Wahlrecht für Ausländer noch die prinzipielle Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft werden in Deutschland die Integrations-

chancen grundlegend verbessern, wie das immer wieder behauptet worden ist. Diese werden in Zeiten, die nicht durch länger andauernde Hochkonjunktoren gekennzeichnet sind, sondern vielmehr einen allgemeinen Ausbildungs- und Arbeitsplatzabbau erwarten lassen, beständig schlechter⁴⁷. Bundeskanzler Kohl hat darauf hingewiesen, daß Fragen der Inneren Sicherheit und der Asylpolitik spätestens um die Jahrtausendwende zu zentralen Themen werden. In Brüssel erklärte er im Mai dieses Jahres: „Wenn die europäischen Regierungschefs das nicht begreifen, brauchen sie nicht zur Wiederwahl anzutreten.“⁴⁸ Dem ist nichts hinzuzufügen.

47 Darauf verweist zu Recht Josef Schmid, Problemfall Zuwanderung, in: Europäische Sicherheit, (1996) 9, S. 13f.

48 Die Welt vom 17. 5. 1996: „Kohl schlägt Bündnis gegen Kriminalität vor“.

Zwischen Integration und Dissoziation: Türkische Medienkultur in Deutschland

I. Einleitung

1946 formulierte Antoine de Saint-Exupéry in seinem Buch „Der Kleine Prinz“ folgende Passage: „Ich habe ernsthafte Gründe zu glauben, daß der Planet, von dem der kleine Prinz kam, der Asteroid B 612 ist. Dieser Planet ist nur ein einziges Mal im Jahre 1909 von einem türkischen Astronomen im Fernrohr gesehen worden. Er hatte damals beim internationalen Astronomenkongreß einen großen Vortrag über seine Entdeckung gehalten. Aber niemand hatte ihm geglaubt, und zwar ganz einfach seines Anzuges wegen. Die großen Leute sind so. Zum Glück für den Ruf des Planeten B 612 befahl ein türkischer Diktator seinem Volk bei Todesstrafe, nur noch europäische Kleider zu tragen. Der Astronom wiederholte seinen Vortrag im Jahr 1920 in einem sehr eleganten Anzug. Und diesmal gaben sie ihm alle recht.“¹

In einem Essay über türkische Medienkultur in Deutschland sind diese Sätze Saint-Exupérys in mehrfacher Hinsicht ein nahezu idealer Ausgangspunkt, um die Vielfältigkeit verschiedener analytischer Dimensionen zu klären. Mit dem „türkischen Diktator“ meinte der Schriftsteller den türkischen Staatspräsidenten Kemal Atatürk, der seinem Land in den zwanziger Jahren eine Modernisierungspolitik nach westeuropäischem Muster verordnet hatte.

Die *erste* Dimension, die sich an diesem Zitat verdeutlichen läßt, ist die rigorose Medienzensur in der gegenwärtigen Türkei. Denn wegen Staatsbeleidigung ist „Der Kleine Prinz“ in der Türkei ein nach wie vor verbotenes Buch.

Auf eine *zweite* Dimension dieses Zitates macht der deutsch-türkische Autor Kemal Kurt aufmerksam. In seiner historisch angelegten Analyse von deutschen Vorurteilen gegenüber Türken argumentiert er anhand des Zitates von Saint-Exupéry, daß den Türken ihre neue Kleidung nichts genutzt habe. Vorurteile seien hart wie Zement: „Der Westen sieht sie (die Türken) weiterhin aus tausendjährigen Augen.“²

Eine *dritte* Dimension läßt sich an Saint-Exupérys Bild vom Kleiderwechsel verdeutlichen: Seine ‚naive‘ Vorstellung von einem diktatorischen Wechsel von alt nach neu war und ist in der wissenschaftlichen Fachdiskussion mit dem Konzept von Modernisierung verbunden. In der jüngeren Kommunikationswissenschaft gilt als Standardwerk solcher Modernisierungstheorien eine Studie von Daniel Lerner³. Gestützt auf empirische Umfragedaten in den Jahren 1950/51 in Ländern des Nahen Ostens und insbesondere der Türkei war Lerner zu dem Ergebnis gekommen, daß intensiver Medienkontakt das beste Mittel sei, um traditionale in moderne Gesellschaften zu verwandeln. Die Türkei sei bereits in einem Stadium des Transits in die Moderne, und man müsse gerade dieses Land stützen, damit noch traditionalere Länder wie der Irak, der Libanon, Syrien usw. dem Vorbild der Türkei folgen würden.

Eine *vierte* Dimension muß darauf verweisen, daß Daniel Lerner in zweifacher Hinsicht von falschen Annahmen ausgegangen war: 1. Eine Sekundär-Analyse von Lernalers empirischen Daten kann als gesichert nachweisen, daß diese schludrig und nicht-valide sind. Seine Arbeiten entstanden im übrigen als Auftragsarbeit für US-Geheimdienste und waren alles andere als interessensfrei⁴. Mit diesen Ergebnissen kann die gemeinhin als Säule der kommunikationswissenschaftlichen Modernisierungstheorie betrachtete Studie von Lerner als tot angesehen werden. 2. Falsch waren vor allem aber Lernalers theoretische Annahmen über den Wechsel von der Tradition zur Moderne. Daß die traditionale Gesellschaft der Türkei sich eben nicht überlebt hat, sondern sich vielmehr vitalisiert, ahnt mancher wache Zeitgenosse. Islamismus, völkischer Nationalismus, Ethnisierung, kulturelles Revival, Fundamentalismus: Wie immer auch solche und andere Kürzel heißen, falsch ist die Vermutung, daß es bei solchen Phänomenen

3 Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, New York 1958.

4 Vgl. Rohan Samarajiva, *The murky beginnings of the communication and development field*. *Voice of America and „The Passing of Traditional Society“*, in: Neville Jayaweera/Sarath Amunugama (Hrsg.), *Rethinking Development Communication*, Singapore 1987, S. 3–19.

1 Antoine de Saint-Exupéry, *Der Kleine Prinz*, München 1988, S. 21 f.

2 Kemal Kurt, *Was ist die Mehrzahl von Heimat?*, Reinbek 1995, S. 59.

um eine Art plötzlichen Rückfall hinter die Modernisierungsreformen von Atatürk in den zwanziger Jahren gehe. Immer klarer wird statt dessen, daß der in der Türkei seit langem vorhandene Dualismus zwischen modernem (städtischem, westlichem, kapitalistischem) und traditionalem Sektor (agrarisches, islamisches, feudales) nicht nur uralt ist, sondern sich gerade durch die Reformen von Atatürk verschärft hat. Nur durch die Reformen von Atatürk und die dann nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Einbindung der Türkei in die Logik der Weltökonomie konnte sich diese gegenwärtig so scharf artikulierende Dualität zwischen westlichem Zivilisationsprojekt und islamischer Gesellschaftsstruktur herauskristallisieren. Innerhalb dieser sich zuspitzenden sogenannten strukturellen Heterogenität sind Verwestlichung und Islamismus verschiedene Ausdrucksformen einer gemeinsamen Moderne⁵.

Diese türkische Moderne wird kulturpolitisch, wie überall sonst auch, durch eine anglo-amerikanische Internationalisierung von Informations- und Kommunikationsstrukturen überlagert. Spezifisch sind solche Prozesse von medialer Kultur(politik) für die Türkei da, wo sie von vielfältigen und z. T. sehr komplexen Feedback-Prozessen zwischen dem Mutterland und den zwei Millionen türkischen Migranten in Deutschland geprägt werden.

II. Türkisches Fernsehen in Deutschland

Seinem gesetzlichen Integrationsauftrag entsprechend hat sich die ARD in speziellen Hörfunksendungen seit Anfang der sechziger Jahre an die ausländischen Arbeitsmigranten gewandt. Inhaltlich waren und sind diese Hörfunksendungen verschiedenartigen Wandlungen ausgesetzt: Informationen über Deutschland für die Ausländer, Ratgeber-Hinweise, Unterhaltung und Brückenschlag zwischen den Kulturen. Eine gemeinsame Kommission von ARD und ZDF kam 1985 u. a. zu folgendem Ergebnis: „Es zeigt sich, daß die speziellen Ausländersendungen von den Ausländern hoch eingeschätzt werden, in der Nutzung Spitzenwerte aufweisen und vom Bedarf her noch ausgeweitet werden können. Es zeigt sich außerdem, daß man der Medienfunktion ‚Brücke zur Heimat‘ bei den Ausländersendungen höhere Aufmerksamkeit widmen sollte als der Funktion der Hilfe und

5 Vgl. z. B. Ahmet Fahir Köker, *Herausbildung der strukturellen Heterogenität in einer unterentwickelten Gesellschaftsformation am Beispiel der Türkei*, Frankfurt a. M. 1980.

Information bei der Orientierung im Alltagsleben in der Bundesrepublik.“⁶

In der Sprache modernisierungstheoretischer Diskussionen zeigt dieses doppelte Ergebnis der ARD/ZDF-Kommission sowohl in Richtung Integration als auch in Richtung Dissoziation. Einerseits gibt es seitens der Arbeitsmigranten ein Bedürfnis nach Informationen über das Gastland und den dazugehörigen Wunsch nach Teilhabe (Integration), andererseits sehnt man sich in eigener Sprache und eigenem kulturell-symbolischen Umfeld nach Heimat, ohne daß deutsche Zuhörer dieses gleiche Bedürfnis auch haben könnten (Dissoziation). Soziologisch gesprochen reagieren die Medienrezipienten damit so, wie es ihnen alle Medien vorgeben: mit Teilhabe oder mit Exklusion. Medien sind insofern auch jenseits aller kognitiven Funktionen stets identitätsvermittelnd: Wenn du und deine soziale Gruppe mitmachen (rezipieren), dann gehört ihr dazu und seid integriert, wenn nicht, dann seid ihr draußen.

Als die Ausländerkommission von ARD und ZDF zu diesem Ergebnis kam, hatte sich – quasi unter der Hand und hinter dem Rücken deutscher Medienpolitiker – die Medienversorgung gerade der türkischen Migranten schon drastisch verändert. Nach dem in der deutschen Öffentlichkeit nahezu unbemerkt gebliebenen Aufbau eines türkischen Kinomarktes mit türkischen Verleihfirmen in den sechziger und siebziger Jahren⁷, boomte dann in den siebziger und achtziger Jahren ein eigener türkischer Videomarkt; ein in sich geschlossener kleiner Nischenmarkt mit türkischer Produktion, türkischem Vertrieb und türkischer Rezeption. Die drei über diesen türkischen Videomarkt vorhandenen Studien kommen einheitlich zum selben Ergebnis: „Das Hauptmotiv der massiven Videonutzung durch die türkische Bevölkerung, die den Videokonsum der deutschen Bevölkerung weit übertrifft, stellt der allgemeine Mangel an heimatssprachlichen Angeboten im bisherigen Mediensystem dar.“⁸

6 Michael Darkow/Josef Eckhardt/Gerhard Maletzke, *Massenmedien und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1985, S. 124.

7 Vgl. als eine der wenigen Studien über das sog. Gastarbeiterkino den Essay von Winfried Günther, *Kino für ausländische Arbeiter. Versuch einer Bestandsaufnahme*, in: *Medium*, (1975) 12, S. 16–19.

8 Gunnar Roters, *Publikum ohne Programm? Eine repräsentative Studie zur Mediennutzung und -beurteilung der türkischen Bevölkerung von Berlin*, Berlin 1990, S. 90. Vgl. auch die anderen beiden Studien zu diesem Thema: Dietrich Klitzke, *Das 4. Programm. Studie zum türkischen Videomarkt*, Berlin 1982; Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.), *Konsum von Videofilmen innerhalb der türkischen Bevölkerung Nordrhein-Westfalens. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Essen 1993.

1990 war dann das Jahr, das die Dissoziation der türkischen Medienrezeption von den deutschen Massenmedien um einen weiteren Schritt verstärkte. In diesem Jahr gründete die türkische Rumeli-Holding die TV-Gesellschaft Magic Box mit dem TV-Unterhaltungskanal Star 1. Dieser TV-Kanal ging aus den Kabelpilotprojekt-Studios der im Besitz des Landes Rheinland-Pfalz befindlichen Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) in Ludwigshafen über einen EUTELSAT-Satelliten auf Sendung. Zielpublikum waren allerdings nicht die rd. zwei Millionen in Deutschland lebenden Türken, sondern die damals zirka vier Millionen Türken in der Türkei, die über eine TV-Satellitenantenne verfügten.

Mit diesem von Deutschland aus operierenden TV-Satelliten wurde innerhalb der Türkei das Anfang der neunziger Jahre dort noch existierende staatliche Fernsehmonopol aufgebrochen. Was freilich als sehr bewußte Beeinflussung der inneren türkischen Medienpolitik von deutschem Boden aus geplant war, funktioniert inzwischen auch von der Türkei in Richtung Deutschland.

Wie aus verschiedenen Studien des Zentrums für Türkeistudien der Universität Essen hervorgeht⁹, kommt dem deutschen Fernsehen bei der türkischen Bevölkerung in Deutschland inzwischen nur noch eine marginale Funktion zu. Da die Verkabelungsdichte der türkischen Haushalte mit 57 Prozent über dem Bundesdurchschnitt von 34 Prozent liegt, ist die hohe TV-Nutzung von türkischen Fernsehprogrammen nicht verwunderlich. An erster Stelle in der Zuschauergunst liegt der staatliche TV-Auslandssender TRT-International, der bundesweit in Kabelnetze eingespeist wird. TRT-International bietet Nachrichten, Musik- und Unterhaltungsshow, Filme und Serien aus der türkischen Heimat. Darüber hinaus werden große Programmteile in Deutschland produziert; sie machen bis zu 30 Prozent der Sendezeit aus. Der staatliche Charakter von TRT-International wurde im April 1995 mehr als deutlich, als in einer mehr als 56stündigen Sondersendung zu Spenden für den Militäreinsatz in der Türkei gegen Kurden im Nordirak und im Südosten der Türkei aufgerufen wurde¹⁰. Die Direktorenkonferenz der Landesme-

dienanstalten mißbilligte besonders starke propagandistische Programmelemente dieser Sondersendung, verwies aber auf geltende europäische Übereinkommen bei grenzüberschreitendem Fernsehen, die rechtliche Schritte gegen die Sendung ausschlossen.

Über Satellit können die in Deutschland lebenden Türken inzwischen auch gut die folgenden türkischen privaten TV-Programme empfangen: Inter Star (früher: Star 1), atv, Show TV, Kanal D und TGRT. Mit motorisierten TV-Satellitenantennen sind außerdem auch die privaten Sender Kanal 6 und HBB zu erhalten. Über Kabel oder Satellit kann türkisches Fernsehen inzwischen nicht nur in Deutschland, sondern auch in der Schweiz, Belgien, den Niederlanden, Dänemark und London empfangen werden. In Frankreich wird die Einspeisung arabischer oder türkischer TV-Programme von dem dafür zuständigen Aufsichtsrat für audiovisuelle Medien (CSA) bislang nicht zugelassen, da fremdsprachige TV-Sendungen nach dem Gesetz zum Schutz der französischen Sprache verboten sind. Dafür boomen in Frankreich TV-Programme aus Ägypten, Marokko, Tunesien, Algerien oder das streng muslimische Fernsehen aus Pakistan, die man mit einer TV-Parabolantenne empfangen kann¹¹. Mit dem Hinweis auf serbisches Fernsehen in Schweizer Kabelanlagen oder auf einen saudiarabischen TV-Sender, der sogar von London aus produziert und sendet, soll hier nur angedeutet werden, daß es sich bei der Ethnisierung von Fernsehen nicht um ein isoliert deutsches, sondern um ein europaweites neues Phänomen handelt.

Für die Medienrezeption durch die türkische Bevölkerung in Deutschland läßt sich insbesondere anhand der Studien des Zentrums für Türkeistudien von folgenden Fakten und Daten ausgehen:

1. Für die türkische Bevölkerung gehört Fernsehen zur beliebtesten aller Freizeitbeschäftigungen. Türken sehen mehr fern als Deutsche. Gerade türkische Kinder¹² (aber auch griechische Kinder¹³) gucken mehr Fernsehen als ihre deutschen Altersgenossen.
2. Auch die in Deutschland geborenen jungen Türken zwischen 14 und 19 Jahren bevorzugen TV-Programme in ihrer Muttersprache.

11 Vgl. Laurent Neumann, Haro sur les parabolisés, in: L'Evenement du Jeudi, 17.-23. 8. 1995, S. 8-11

12 Vgl. Monika Bach, Mediennutzung und türkische Jugendliche. Die Auswirkung des Fernsehkonsums auf die Sozialisation, Berlin 1984.

13 Vgl. Dimitrios Tsardakis, Die Rolle des Fernsehens im Sozialisationsprozeß unter besonderer Berücksichtigung griechischer Kinder, Frankfurt a. M. 1981.

9 Vgl. Zentrum für Türkeistudien (ZfT) der Universität Essen (Hrsg.), Die türkischen Programme im Berliner Kabelfernsehen zwischen Integration und medialer Isolation, Essen 1992 (= Working Paper 8); dass. (Hrsg.), Ergebnisse einer Untersuchung zum Fernsehverhalten in türkischen Haushalten in der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1992 (= ZfT aktuell Nr. 2); dass. (Hrsg.), Medienkonsum und Medienverhalten der türkischen Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1995 (= ZfT aktuell Nr. 31).

10 Vgl. ausführlich dazu die Dokumentation von Nannette Greiff, Türkische Medien in Deutschland, Media Watch, Köln 1995.

3. Bei den deutschen TV-Sendern liegen die privaten Sender RTL und Pro Sieben in der türkischen Zuschauergunst weit vor der ARD oder dem ZDF.

4. Die Radionutzung ist bei der türkischen ungefähr halb so groß wie bei der deutschen Bevölkerung.

5. Zeitungen und erst recht Zeitschriften werden von den in Deutschland lebenden Türken weit weniger gelesen als bei den Deutschen. Bei den türkischen Tageszeitungen liegt die konservative „Hürriyet“ mit einer Auflagenhöhe von rd. 110 000 weit vor allen anderen Zeitungen.

6. In der Lokalkommunikation rangieren kostenlose (deutsche) Anzeigenblätter in der Beliebtheit vor lokalem Hörfunk und anderen Medien.

7. Zwei der privaten türkischen TV-Sender, die gut in Deutschland zu empfangen sind, haben eine deutlich konservative Ausrichtung. Der zur Ihlas-Holding gehörende Sender TRGT verfolgt eine gemäßigte religiöse Programmpolitik und ist nationalistisch ausgerichtet. Der Sender Kanal 7, erst seit kurzem über den Türksat-Satelliten empfangbar, steht der islamischen Wohlfahrtspartei (Refah-Partisi) nahe und ist stark religiös geprägt. Die addierte Auflagenhöhe aller konservativen türkischen Zeitungen in Deutschland ist bei weitem höher als die aller sozialdemokratisch oder politisch links orientierten Zeitungen. Diese redaktionellen Einordnungen müssen jedoch vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die Rechtslinks-Polarisierungen unter der türkischen Bevölkerung in Deutschland im Vergleich zu den siebziger Jahren erheblich an Bedeutung verloren haben.

Jenseits einer Ethnisierung von Fernsehen durch die türkische Bevölkerung in Deutschland scheint es ein für das Fernsehen entscheidendes Moment zu geben, das sich diesem Trend entzieht. Bereits Bach konnte in ihrer Analyse der Mediennutzung von türkischen Jugendlichen für Anfang der achtziger Jahre feststellen, daß das (deutsche) Werbefernsehen mit seinen einfachen Botschaften über die Warenwelt auch türkischen Zuschauern überkulturell und unmittelbar verständlich und einleuchtend ist¹⁴.

Die beiden von der Agentur Turkmedia vorgelegten Analysen über das Werbefernsehen und Konsumverhalten von Türken in Deutschland vermitteln ähnliche Erkenntnisse¹⁵. Vor dem Hintergrund von Maggi- und Milka-Spots (in Türkisch) in den

TV-Sendungen von TRT-International räumten diese zwei Studien mit so manchem intellektuellen Vorurteil gegenüber den Türken auf. Während die türkische Bevölkerung der TV-Werbung wesentlich positiver gegenübersteht als die deutsche Bevölkerung, ist diese relativ homogene Zielgruppe von Werbespots den deutschen Konsumenten ähnlicher als vorher gedacht. Es handelt sich bei den Türken um eine konsumfreudige und vor allem kaufkräftige Bevölkerungsgruppe mit einem Marktvolumen von rd. 550 Mio. DM pro Monat im Jahre 1991 und bereits rd. 650 Mio. DM vier Jahre später.

Die Gleichheit zwischen Türken und Deutschen auf dem TV-Werbemarkt findet freilich dort immer noch ihre Grenze, wo es um genaue und mit den deutschen Sehgewohnheiten kompatible TV-Nutzungsdaten geht: Nach wie vor berücksichtigt das sogenannte tägliche Fernsehpanel der Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) durch das damit von allen öffentlichen wie privaten TV-Sendern beauftragte Marktforschungsunternehmen GfK keine Ausländer. Zu teuer, meinen die einen, von ausschließlichem Vorteil für RTL, sagen die anderen. Würde nämlich die GfK auch das Fernsehverhalten der türkischen Bevölkerung täglich berücksichtigen, so würde das nach Insider-Schätzungen die Werbereichweiten und die danach berechneten Werbeeinnahmen bei RTL, dem deutschen TV-Günstling der türkischen Bevölkerung, um rd. zehn Prozent nach oben treiben.

Sowohl in der Realität als auch in der Aufmerksamkeit der Forschung haben sich in den letzten dreißig Jahren die Berührungspunkte zwischen den Massenmedien und türkischen Migranten verschoben. Das in der folgenden Tabelle wiedergegebene Phasenmodell zeigt die zeitliche Abfolge der verschiedenen Phasen, die daraus folgenden Konflikte und die in diesem Zusammenhang angebotenen Konfliktlösungsmodelle. Politisch und theoretisch steht hinter diesem Phasenmodell eine Entwicklung vom Gast über den Nachbarn zum Anderen. Dieses Modell spiegelt aber eher internationale als deutsche Tendenzen wider. Schon vor der bereits erwähnten ARD/ZDF-Studie über Massenmedien und Ausländer von 1985, in deren Mittelpunkt noch die sogenannten Gastarbeitersendungen standen, empfahl eine UNESCO-Konferenz den gleichberechtigten Zugang von Migranten zu den Massenmedien als Teil der Menschenrechte¹⁶.

14 Vgl. M. Bach (Anm. 12).

15 Vgl. IPA-plus: Türken in Deutschland 1994. Markt-Media-Studie, Frankfurt a. M. 1994; dies., Türken in Deutschland 1995, Frankfurt a. M. 1995.

16 Vgl. Taisto Hujanen (Hrsg.), The role of information in the realization of the Human Rights of migrant workers. Report of an International Conference, University of Tampere, Dept. of Journalism and Mass Communication, Tampere 1984.

Phasenmodell für das Verhältnis von Massenmedien zu türkischen Migranten

Phase	Thematik	Konflikte	Konfliktlösung
1. Phase	Bild der Türken in den deutschen Massenmedien	Verzerrungen, Vorurteile, Diskriminierungen	Aufklärung der deutschen Bevölkerung durch bessere Informationen
2. Phase	Partizipation von türkischen Journalisten in deutschen Massenmedien	zu wenig Artikulationsraum	politische Integration von türkischer und deutscher Bevölkerung
3. Phase	eigene türkische Massenmedien	Transfer innertürkischer Herrschaftskonflikte nach Deutschland	kulturelle Autonomie für die in Deutschland lebende türkische Bevölkerung

III. Deutsch-türkische Rap-Musik

„Seit 10 Jahren sind wir da und machen Rap, auf türkisch, englisch, spanisch, deutsch, egal, o.k., jetzt wirst du es sehen“: So heißt es in einem der Songs der deutsch-türkischen Rap-Gruppe „Cartel“ von 1995¹⁷. Rap ist ein Rezitationsgesang, dessen rhythmische Bässe und Schlagzeuglinien am Computer manipuliert werden; Live-Musik mit Dialogen zwischen Rappern und Tänzern in einer Disco; Musik der Ausgegrenzten, Diskriminierten und Underdogs. Das Geschichten-Erzählen in dieser Musik verbindet sie mit der Tradition der oralen Literatur in Westafrika, über die sie zu den schwarzen Amerikanern gelangte. Und von dort kam der Rap zu den deutschen Türken. „Klar, Bruder, daß die Bewegung überschwappte über den großen Teich und uns ergriff wie 'ne heiße Offenbarung.“ So sieht es ein Rapper der Kieler Gruppe „da crime posse“, die zusammen mit den Gruppen „Erci E.“ aus Berlin und „Karakan“ aus Nürnberg das Rap-Projekt „Cartel“ anfangen.

¹⁷ Alle im Folgenden nicht näher aufgeführten Zitate sind aus den Songs der Gruppe „Cartel“ auf der gleichnamigen CD von 1995 der Mercury Records GmbH in Hamburg. Den Hinweis auf diese CD und die deutschen Übersetzungen der fast ausschließlich türkischen Songs verdanke ich Susanne Lang vom Arbeitsbereich für Interkulturelle Pädagogik am Seminar für Pädagogik der Universität Köln. Für diese Hilfe bedanke ich mich sehr.

Zusätzlich zu dieser CD standen mir folgende Artikel über die Gruppe „Cartel“ zur Verfügung: Agitprop aus dem Ghetto, in: Der Spiegel, Nr. 17/1995, S. 132–134; Stephan Düfel, HipHop Müzik, in: Die Zeit, Nr. 23/1995, S. 77; Annette Weber, Not und Tugend: Der türkischsprachige Rap von Cartel sucht sich seine Community außerhalb der „deutschen“ Popkultur, in: taz vom 27. 6. 1995, S. 16; Oliver von Felbert/Mark Terkessidis, Cartel. Wir sind die Deutschen von morgen, in: Spex (Köln), Nr. 11/1995, S. 33–37; Thomas Jahn, Türksun = Du bist Türke. HipHop, House und Pop: In den türkischen Ghettos von München, Köln, Berlin pocht ein neues Wir-Gefühl, in: Die Zeit, Nr. 3/1996, S. 65–66; Udo Feist, Kraft des Wortes. HipHop ist die Musik der Unterdrückten, in: Evangelische Kommentare, (1996) 6, S. 366.

Die heute Mitte Zwanzigjährigen von „Cartel“ rappen seit zehn Jahren. Ihre Themen und Motive, ihre Wahrnehmungen und Werte sind also nicht eine spontane und schnelle Reaktion auf ausländische Anschläge insbesondere im Jahr 1993 (wie manchmal geschrieben wird). Vielmehr geht es bei „Cartel“ um ein Lebensgefühl, wie es seit Anfang der achtziger Jahre bei den rd. 800 000 in Deutschland lebenden jungen Türken herangewachsen ist. Wenig interessiert hierbei die Frage, ob „Cartels“ Wahrnehmung denn realitätsgerecht sei; wichtiger ist es, zunächst einmal diese Wahrnehmungen genau kennenzulernen, zu hören, welche Geschichten diese Rapper zu erzählen haben.

Wenn der Verkauf einer CD von „Cartel“ inzwischen zum großen kommerziellen Erfolg geworden ist, wenn große deutsche Verlagshäuser inzwischen ein Geschäft mit türkischem Pop und türkischer Kultur-Power wittern, dann dürfte nach aller Erfahrung auch die folgende Überlegung nicht falsch sein: Wo sich die offizielle deutsche Kulturszene mit zeitlicher Verzögerung des deutsch-türkischen Undergrounds mit seinem neuen Lebensgefühl angenommen hat, da dürfte sich dieses in seiner Realität bereits weiter entwickelt, wahrscheinlich weiter radikalisiert haben. Die heute zehnjährigen Deutsch-Türken, die mit „Cartel“ aufwachsen, werden in 15 Jahren über „Cartel“ hinausgehen wollen.

„Cartel“ rapt über ein neues türkisches Selbstbewußtsein in Deutschland, singt über Diskriminierung, Angst und Widerstand, erzählt seinen jugendlichen Zuhörern Geschichten über das große Geld, die Straße und das Rauschgift, spricht über Verzweiflung, Gewalt und Visionen eines solidarischen Miteinander.

„Turkish Power Boys“ heißt parallel dazu der Bericht über eine Gruppe türkischer Jugendlicher aus Frankfurt, und von türkischer Power singt „Cartel“: „An mir kommst du nicht vorbei, dann wirst du meine Power kennenlernen.“ Wie kamen

die Frankfurter Jugendlichen auf diesen Namen für ihre Gruppe? „Bevor die Bande überhaupt gegründet wurde, stand der Name schon überall. Und das war halt ein cooler Name. Jeder konnte verstehen, was das heißt. Das war gut! Und ‚Power‘ heißt ja auch Stärke, Macht – die Macht heißt das. Damit die anderen auch den Namen verstehen. Wenn wir ‚Türk gücü‘ genommen hätten, das würden nur wir verstehen und kein anderer. Aber ‚Turkish Power‘ – das weiß jeder. Und jeder überlegt sich bei dem Namen ‚Power‘: Was steckt hinter den Jungs?“¹⁸

Die Anklänge und Assoziationen an die Black-Power-Bewegung in den USA sind nicht zufällig; sie werden bewußt gesucht. Prägte der Schwarze Stokely Carmichael 1966 zum erstenmal den Begriff „Black Power“ und sekundierte ihm wenig später eine deutsche Literaturwissenschaftlerin mit dem Buchtitel „Onkel Tom verbrennt seine Hütte“¹⁹, so rappen die „Turkish Power Boys“ aus dem deutschen Frankfurt der neunziger Jahre:

„I’m not the black man
I’m not the white man
I’m just the type between them
I’m a Turkish man in a foreign land.“²⁰

Anklänge an den Kampf der Afro-Amerikaner gibt es auch dort, wo „Cartel“ (in Englisch) rapt: „Here we have to fight against the KKK“ (also: Ku-Klux-Klan), wo die Gruppe davon spricht, in Deutschland zu „leben wie ein Sklave“, wo ihr politischer Gegner zum „devil“ wird (bei den jamaikanischen Rastas verkörpert „devil“ den Weißen schlechthin), wo sich das schwarze Wir-Gefühl sprachlich in einem steten Rekurs auf „brothers and sisters“, auf „Brüder und Schwestern“, ausdrückt. Sprachen Sozialwissenschaftler bereits in den siebziger Jahren von einer „Verniggerung der Gastarbeiterfrage“²¹ und solidarisierte sich damals der schwarze Boxer Cassius Clay und zum Islam übergetretene Muhammed Ali in einer Rede auf der Frankfurter Buchmesse mit den türkischen „Gastarbeitern“ (im übrigen zum Entset-

18 Hermann Tertilt, *Turkish Power Boys. Ethnographie einer Jugendbande*, Frankfurt 1996, S. 19f.

19 Vgl. Monika Plessner, *Onkel Tom verbrennt seine Hütte. Die literarische Revolution der schwarzen Amerikaner*, Frankfurt 1973.

20 H. Tertilt (Anm. 18), S. 5.

21 Vgl. Ernst Klee, *Die Nigger Europas. Zur Lage der Gastarbeiter*, Düsseldorf 1971; Marios Nikolinakos, *Die Verniggerung der Gastarbeiterfrage*, in: ders., *Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage. Migration und Kapitalismus*, Reinbek 1973, S. 142ff. Nach der Ermordung von fünf türkischen Frauen Pfingsten 1993 in Solingen taucht auf türkischer Seite der Vergleich mit den Afro-Amerikanern auch in anspruchsvollen Essays auf. Vgl. z. B. Taner Aday: *Wir sind die Schwarzen Deutschlands*, in: *Zeitschrift für Kulturaustausch*, Nr. 4/1993, S. 602–607.

zen der deutschen Öffentlichkeit), so könnten damalige Vorahnungen heute real werden. Hatten Rassisten in den USA den verächtlich machenden Begriff vom „Nigger“ erfunden, so hatte die schwarze Bewegung den Spieß umgedreht. Stolz und bewußt nannten sich Schwarze nun selber so: „Black is beautiful!“ Und aus den deutschen Diskriminierungen der sechziger und siebziger Jahre („Spaghettifresser“, „Katzlmacher“) taucht der „Kanake“ der neunziger Jahre auf: Einst ein Etikett für die „blöden Kümmeltürken“ nennen sich Türken der dritten Generation nun stolz „Kanaken“.

Dazu Feridun Zaimoglu im Vorwort zu seinem Buch „Kanak Sprak. 24 Mißtöne vom Rande der Gesellschaft“: „Aber schon um einen Namen für seine Klientel ist man verlegen: ‚Gastarbeiterkind‘, ‚ausländischer Mitbürger‘ oder eben doch ‚Türke‘? Der Volksmund weiß es besser: Er spricht vom ‚Kümmel‘ und ‚Kanaken‘. Den Kanaken schiebt man Sitten und Riten zu wie einen schwarzen Peter ... Längst haben sie einen Untergrund-Kodex entwickelt und sprechen einen eigenen Jargon: die ‚Kanak-Sprak‘, eine Art Creol oder Rotwelsch mit geheimen Codes und Zeichen. Ihr Reden ist dem Free-Style-Sermon im Rap verwandt, dort wie hier spricht man aus einer Pose heraus. Diese Sprache entscheidet über die Existenz: Man gibt eine ganz und gar private Vorstellung in Worten.“²²

Hatte einst der karibisch-algerische Psychiater und Freiheitskämpfer Frantz Fanon über die „Verdamnten dieser Erde“ (1961) geschrieben, daß der Kolonialismus seine Opfer psychisch verstümmle, daß koloniale Kulturkonflikte seine entmenschlichten Objekte in schizoide Neurosen treibe und diese die Frage nach ihrer Identität nicht mehr beantworten könnten, so sind die überdurchschnittlich häufigen psychosomatischen Krankheiten bei farbigen Minderheiten oder bei ausländischen Arbeitern in Deutschland von medizinischer Seite inzwischen gut belegt. Besonders Hautkrankheiten sind der wörtliche zunehmende Ausdruck von Berührungängsten mit dem anderen²³. Genau an solchen Konflikten setzt „Cartel“

22 Feridun Zaimoglu, *Kanak Sprak. 24 Mißtöne vom Rande der Gesellschaft*, Hamburg 1995, S. 12f.

23 Stellvertretend für viele Arbeiten die folgenden aus unterschiedlichen Zeiträumen und für unterschiedliche Patientengruppen: Rudolf Sieg, *Häufung von Hautaffekten bei Mischlingen in Kinderheimen*, in: *Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie*, (1961) 5, S. 179–180; Curare, *Zeitschrift für Ethnomedizin und transkulturelle Psychiatrie*, Schwerpunktheft „Krankheit und Migration in Europa“, (1986) 9; Hanne Straube, *Migration und Gesundheit. Über den Umgang mit Krankheit türkischer Arbeitsmigranten in Deutschland und in der Türkei*, in: *Hessische Blätter für Volks- und Kulturforschung*, (1992) 29, S. 125–144; Kayan

an: „Angst erfüllt dich voll Schmerz und Pein“, „Depressionen – deinen Geist hast du zerstört“, „Langsam verliert er den Verstand“ – „Laß dir das von dem aus der Hölle kommenden wahnsinnigen Türken sagen“. Um solche psychosomatischen Zusammenhänge wissend, hatte Rainer Werner Fassbinder seinen Film über das Leben eines marrokanischen Migranten in Deutschland „Angst essen Seele auf“ genannt (1973/74).

„Cartel“ rapt über die Themen Drogen, Sex, Geld und Autos, über die Straße, die Skins, die Gewalt. „Mit einem 190er Mercedes fahre ich durch die Gegend“, so heißt es im Rap von „Cartel“ – „My Mercedes Is Bigger Than Yours“ variiert der nigerianische Schriftsteller Nkem Nwankwo das Thema einer Haß-Liebe gegenüber diesem PKW in seinem gleichnamigen Roman von 1975. Wo es einen diffusen politischen Affekt gegen „die da oben“ gibt, da nennt der Volksmund, wie im afrikanischen Suaheli, die schwarzen Neureichen nach ihrem Auto verächtlich „wa-benzi“, also Benzmäner. Und in Indien begegnet man dem besserwisserischen Ökologen aus Europa gerne mit folgendem Sprichwort: „Wer im Mercedes fährt, tut sich leicht, anderen Leuten zu sagen, Fahrrad fahren sei gesünder.“ So ist es nicht zufällig, daß der Mercedes *das* Statussymbol der in Deutschland lebenden Türken ist: Jeder fünfte der in Deutschland lebenden Türken fährt einen Mercedes. „Cartel“ rapt also neidvoll über den Mercedes – und der Daimler-Benz-Konzern zeigt in einem Fernsehspot des größten türkischen privaten TV-Anbieters in Berlin (TD 1) eine Dorfhochzeit in Anatolien mit Mercedes. „Geld, Geld, Geld“ heißt es bei „Cartel“ genauso aggressiv, neidisch und besitzergreifend – wie man sich auch darin einig ist, daß man sich selbst nicht gegen Geld verkaufen solle. Ganz das Gegenteil ist der Fall. „Cartel“ geht es um den „Arm der Gerechtigkeit“, um „Respekt“, um „Wahrheit“ und um den Kampf gegen „Lügen“. (Max Weber hätte seine Freude an dieser so reinen Gesinnungsethik.)

„Cartels“ Gegner sind einerseits „Skins“, „Glatzköpfe“ und „Nazis“, andererseits einfach „die anderen, für die ihr dann wieder arbeiten müßt“, wenn man nicht aufhöre, sich gegenseitig zu bekämpfen. „Cartel“ beschreibt viel Gewalt, weil die eigene Lebenssituation so empfunden wird („Bomben explodieren“, „Worte sind so scharf wie ein Schwert“, „Blut fließt“, „Du besitzt jetzt ein Messer, und schon geht es dir besser“). „Cartel“ bietet eine lyrische Version von Johan Galtungs

Konzept der strukturellen Gewalt an: „Das Ghetto machte aus dir ein brutales Schwein.“ Nie aber ist es eine moralische Billigung persönlicher Gewaltanwendung: „Hör auf, Gewalt anzuwenden, und laß kein Blut fließen, denk nach, dann kommt ihr vielleicht selber drauf.“

Vielleicht das Bemerkenswerteste an diesen türkischen Rap-Songs ist der andauernde, nahezu anrührende moralische Appell an gemeinsames Handeln: „Zusammen werden wir die Ketten sprengen“, „Blutsbrüder²⁴ – zusammen sind wir nicht zu schlagen“, „Wir alle halten sicher zusammen“, „Nur zusammen können wir nicht zerdrückt, isoliert oder geschlagen werden“, „brüderlich und in Freundschaft“, „going for my sisters, my brothers, my community“ und „Türken und Kurden sind Brüder und Schwestern“. Einerseits erscheinen diese Vorstellungen als seltsame Mischung aus Solidaritätskonzepten der Arbeiterbewegung mit christlicher Gemeinde und völkisch-nationalem Gemeinschaftsgefühl, andererseits könnten das vorschnelle Etiketten in einem auch dem Verfasser nicht näher bekannten kulturellen Code sein.

Nachdenklich muß in diesem Zusammenhang stimmen, was Hermann Tertilt in seiner ethnographischen Studie über die kriminelle türkische Jugendbande in Frankfurt gerade den türkischen Jungen attestiert: „Das Verhältnis der türkischen Jungen zueinander war außergewöhnlich innig. Die Jungen umarmten und küßten sich bei der Begrüßung. Wenn sie sich auf das Sofa des Jugendtreffs hinfläzten und Musik hörten, war es für sie selbstverständlich, einander in den Armen zu liegen, den Kopf des Freundes zu streicheln oder einfach nur seine Hand zu halten. Schon diese Beobachtungen zeigen, daß das Verständnis von Männlichkeit bei türkischen Jugendlichen keineswegs an deutschen Maßstäben zu messen ist.“²⁵

Zum Verständnis von „Cartel“ oder der Frankfurter Jugendclique „Turkish Power Boys“ tragen deutsche Maßstäbe kaum etwas bei; aber auch türkische Maßstäbe können falsch sein, z. B. dann, wenn man „Cartel“ vorwirft, kein einziger ihrer Sätze sei – gemessen an den Regeln der türkischen

24 Eine sprachliche Ideologiekritik des Begriffs „Blutsbrüder“ wäre dann notwendig (und methodisch einfach zu leisten), würde es sich hierbei um einen Kontext aus der deutschen Kultur handeln. Das trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Die Ideologiekritik als vielleicht stringenteste Methode der Kritischen Theorie muß gerade dort versagen, wo sie sich im interkulturellen Bereich aufhält. Die Kritische Theorie hat keinen außereuropäischen und kontrastiven Begriff von Kultur erarbeitet; insofern bleibt ihr eine Analyse nicht-deutscher Kultursymbole verschlossen. Genau deswegen muß an dieser Stelle eine Auseinandersetzung mit dem Begriff „Blutsbrüder“ unterbleiben.

25 H. Tertilt (Anm. 18), S. 194.

Aratow, Interkultureller Vergleich der Schmerzwahrnehmung und Krankheitsverarbeitung bei türkischen und deutschen Patienten mit chronischer Polyarthrit, Frankfurt a. M. 1996.

Grammatik – korrekt. Klagt der deutsch-türkische Autor Kemal Kurt noch über die „Crux mit der Sprache“, wenn er sagt: „Mit jedem Zungenbrecher bricht mir ein Wirbel, wie lange muß ich noch mit der Stimme eines anderen reden?“²⁶, so ist das nicht mehr das Problem der diesem Autor nachfolgenden Generation türkischer Migranten. „Cartel“ ist unbekümmert-stolz auf sein „falsches“ Türkisch. Es ist eine neue Sprachform, dazugehörig zur Migrantensubkultur und nicht in Abweichung von der Hochsprache als Defizit im Verhältnis zu ihr zu sehen, sondern als etwas Eigenständiges. So wie der Brasilianer Zé do Rock verspielt-ironisch seine „ultraditshen“ Lebens- und Reiseerinnerungen unter dem Titel „fom winde ferfeelt“ veröffentlichte²⁷, so spricht der „Kanake“ seine eigene Sprache.

Einer der Jungen aus der „Turkish Power Boy“-Gruppe in Frankfurt zeichnet ein eindrucksvolles Bild seines Vaters in einem Gedicht. In diesen Zeilen scheitert der Vater am Gastland:

„Eingestuft in deine Klasse,
zerbröckelt dein Bild von dieser Welt,
eingeschlossen in dir selbst,
weinst du, Fremdlandheld.“²⁸

Die nun nachgewachsene neue Generation von deutschen Türken weint nicht mehr. „Ich bin, der ich bin“, sagt ein Berliner „Kanake“, und weiter: „Diese scheiße mit den zwei kulturen steht mir bis hier, was soll das, was bringt mir’n kluger schnack mit zwei fellen, auf denen mein arsch kein platz hat, ’n fell streck ich mir über’n leib, damit mir nich bange wird, aber unter’n arsch brauch ich verdammich bloß festen boden, wo ich kauer und ende.“²⁹

„Das Ende der Geduld“ untertiteln Claus Leggewie und Zafer Senocak ihren Sammelband über deutsche Türken³⁰, und „Cartel“ rapt: „Das Warten hat ein Ende, hier kommt die Message.“ Und jenseits der alten These von den zwei Kulturen und dem dazugehörigen Kulturschock verkündet „Cartel“: „DU BIST TÜRKE . . . in Deutschland . . . Wir . . . zeigen, daß dieses Land auch unseres ist.“

Türkische Migrantenkinder aus Deutschland hatten Anfang/Mitte der siebziger Jahre erhebliche Identitätskonflikte, waren sie in Deutschland aufgewachsen und gingen sie dann in die Türkei zurück³¹. Auch diese Identitätskonflikte haben sich

gewandelt. Einerseits nennen Türken die in Deutschland lebenden türkischen Migranten leicht verächtlich „Alemanci“, d.h. „Deutschländer“, also die, die zu den Deutschen halten – andererseits war die Konzerttour von „Cartel“ in der Türkei 1995 ein derartig großer Erfolg, daß deren Song den von Michael Jackson als Nummer 1 der türkischen Hitliste verdrängte, ihre Lieder auf mehr als 350 000 Tonträgern verkauft wurden und daß gerade das Lied von den Türken in Deutschland in der ganzen Türkei bekannt wurde.

IV. Politische Gleichheit und kulturelle Differenz

In der Begegnung mit dem Fremden – und das ist insbesondere der von außerhalb Europas – haben die USA und die verschiedenen europäischen Länder sehr unterschiedliche Wege beschritten. In einer Länder vergleichenden Studie haben Bistolfi und Zabbal für Westeuropa drei verschiedene Modelle herausgearbeitet: 1. In Frankreich galt lange Zeit das Modell der Assimilation. Bei diesem Modell erwartet die dominante Kultur, daß der andere seine Besonderheiten aufgibt. 2. Im britischen und niederländischen Modell gibt es ein Beharren auf dem Respekt vor den Besonderheiten des anderen. In den Niederlanden ruht eine solche Vorstellung in der sowieso vorhandenen Theorie der Versäulung von Gesellschaft: Die gesamte Gesellschaft wird von nicht miteinander verbundenen Pfeilern gestützt. In Großbritannien sind solche Ideen Ausdruck eines historisch gewachsenen Toleranzbegriffs auch und gerade gegenüber den außereuropäischen Kulturen im früheren Commonwealth. 3. In Frankreich und anderen Ländern gilt inzwischen das Modell der Integration. Bei Anerkennung der Grundwerte der europäischen Gastgesellschaft soll sich der andere langsam und in einem Prozeß in die Gastgesellschaft integrieren; es wird in diesem Modell eine kulturelle Vermischung angestrebt³².

Den niederländischen und englischen Vorstellungen am ehesten vergleichbar hat der kanadische Sozialphilosoph Charles Taylor einen anderen Weg vorgeschlagen. Er nennt ihn eine Strategie und Politik der Anerkennung: „Die These lautet, unsere Identität werde teilweise von der Anerkennung oder Nicht-Anerkennung, oft auch von der

26 K. Kurt (Anm. 2), S. 100.

27 Vgl. Zé do Rock, *fom winde ferfeelt*, Berlin 1995.

28 H. Tertilt (Anm. 18), S. 110.

29 F. Zaimoglu (Anm. 22), S. 96.

30 Claus Leggewie/Zafer Senocak (Hrsg.), *Deutsche Türken*. Türk Almanlar, Reinbek 1993.

31 Vgl. z.B. Michael Holzach/Timm Rautert, Ahmets Heimkehr, in: *Zeitmagazin*, Nr. 41/1976, S. 26–45.

32 Vgl. Roger Bistolfi/François Zabbal (Hrsg.), *Islams d'Europe. Intégration ou insertion communautaire?*, La Tour d'Aigues 1995.

Verkennung durch die anderen geprägt, so daß ein Mensch oder eine Gruppe von Menschen wirklich Schaden nehmen, eine wirkliche Deformation erleiden kann, wenn die Umgebung oder die Gesellschaft ein einschränkendes, herabwürdigendes oder verächtliches Bild ihrer selbst zurückspiegelt. Nichtanerkennung oder Verkennung kann Leiden verursachen, kann eine Form von Unterdrückung sein, kann den anderen in ein falsches, deformiertes Dasein einschließen . . . So gesehen, zeugt Nicht-Anerkennung oder Verkennung des anderen nicht bloß von einem Mangel an gebührendem Respekt. Sie kann auch schmerzhaftes Wunden hinterlassen, sie kann ihren Opfern einen lähmenden Selbsthaß aufbürden. Anerkennung ist nicht bloß Ausdruck von Höflichkeit, den wir den Menschen schuldig sind. Das Verlangen nach Anerkennung ist vielmehr ein menschliches Grundbedürfnis.³³

Dieses menschliche Grundbedürfnis läßt sich freilich weder in unserer eigenen Rechtstradition ausschließlich individuell realisieren (man denke z. B. an den speziellen Schutz der Familie in Art. 6 GG als essentieller Bestandteil von Menschenrechten), noch erst recht in außereuropäischen Traditionen und Kulturen. Ein Menschenrecht auf muttersprachlichen Unterricht für jedes Kind auf dieser Erde läßt sich nicht individuell garantieren, sondern eben nur als Teil von Selbstbestimmungsrechten von Kollektiven, von Gruppen. Demgegenüber bleibt ein ausschließlich am Individuum orientierter „Rechte-Liberalismus“ differenzblind, da er kulturelle Eigenarten nur nach individualrechtlichen Maßstäben bemißt.

Mit solchen Überlegungen tauchen erhebliche politische Konflikte auf: Da gibt es gewachsene und vertraute demokratietheoretische Traditionen und Praktiken. Nach öffentlichen Diskursen und Konflikten entscheiden schließlich formale Abstimmungen nach Mehrheitsverhältnissen. Auf einem Rechts-Links-Kontinuum sind in diesem politischen Prozeß besonders die Vorstellungen von Ordnungspolitik verschiedenartig. Wie das Verhältnis von Individuum zu Gesellschaft und Staat zu sehen ist – darin vor allem unterscheiden sich normative Zugänge zur Politik sowie das jeweilige Gesellschafts- und Staatsverständnis. Formale Gleichheit aber ergibt sich bei allem normativ Trennenden aufgrund allgemein akzeptierter formaler Spielregeln.

33 Charles Taylor, Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt 1993, S. 13 f.

Was aber passiert mit diesem Gleichheitsverständnis, wenn der Andere auftaucht? Wenn dieser Andere nicht nur individuell, sondern auch über seine kulturelle und ethnische Zugehörigkeit definiert werden will? Eine solche Situation fragt nicht mehr nach Rechts-Links, sondern nach Eigen-Anders. Genau an diesem Punkt gerät gewachsene Demokratietradition in Schwierigkeiten, denn das Verhältnis Eigen-Anders bestimmt sich entlang einer Linie von Identität und Anerkennung. Ein solches Verhältnis aber kann nicht in formalen Mehrheitsentscheidungen beeinflußt oder verändert werden. Wo die Zugehörigkeit eines Menschen zu den drei sozialen Identitäten zur Debatte steht, die am allerwenigsten als soziale Konstruktion zu begreifen sind, nämlich Alter, Geschlecht und Ethnizität, da funktionieren die Spielregeln mit Mehrheitsbeschlüssen nicht mehr.

Man kann die Anerkennung anderer Kulturen nicht erzwingen. Noch weniger kann und muß man sie mögen. Die einzig verbleibende Möglichkeit besteht in der prinzipiellen Annahme von der humanen Gleichwertigkeit des Fremden und Anderen.

Geht man nicht von dieser Annahme einer Gleichwertigkeit des Anderen im Humanen aus, dann ist die normative Bewertung von türkischem Fernsehen aus der Türkei für die türkische Bevölkerung in Deutschland und die von deutsch-türkischem Rap von vorneherein klar. Negativ wertend, kann es sich dann bloß um die Gefahr medialer Isolation, von retardierendem Rückzug handeln, und man beschwört dann die Angst vor einer türkischen Parallel- bzw. Konkurrenzgesellschaft herauf. Freilich lassen sich die gleichen Phänomene auch anders werten: Eigenes türkisches Fernsehen und eigene deutsch-türkische Rap-Musik sind Dissoziationsmomente (freiwillig, selbstbestimmt, zeitweise und räumlich-partiell), die der Identität des Anderen helfen, integrationswillig und -fähig zu werden und zu bleiben.

Vielleicht ist es für das Verstehen des Anderen am besten, wenn man einem islamischen Philosophen aus dem Mittelalter folgt: „Um zu Wissen zu kommen, muß Du erstens schweigen. Zweitens muß Du zuhören, drittens erinnern, viertens nachdenken und fünftens reden.“³⁴

34 Zit. nach Franz Rosenthal, Knowledge Triumphant. The Concept of Knowledge in Medieval Islam, Leiden 1970, S. 258.

Peter J. Opitz: Flucht, Vertreibung, Migration 1945–1995. Zur Problematik von Zuwanderung und Integration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 3–16

Zu den globalen Problemen am Ende des 20. Jahrhunderts gehören immer stärker wachsende Flucht- und Migrationsbewegungen. Obwohl diese weiterhin vor allem arme Länder und Regionen des „Südens“ schwer belasten, greifen sie zunehmend auch auf die wirtschaftlich entwickelten Länder der Welt über und lösen hier Beunruhigung und Abwehr aus.

In seinen ersten beiden Teilen skizziert der Beitrag zunächst die Entwicklung der globalen Flucht- und Migrationsbewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und analysiert die wichtigsten der ihnen zugrunde liegenden Ursachen. Ein dritter Teil enthält Überlegungen zur gegenwärtigen Situation und kommt zu dem Ergebnis, daß sich ohne eine schnelle und energische Veränderung der Ursachen – vor allem Überbevölkerung und Unterentwicklung – die Gesamtproblematik weiter verschärfen und auch zu einer Destabilisierung der derzeit noch politisch-wirtschaftlich weitgehend intakten Regionen der Welt führen wird.

David Nii Addy: Internationale Migration. Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 17–24

Vor dem Hintergrund der aktuellen Tendenzen der internationalen Migration wird der Frage nach der Diskriminierung von dauerhaft niedergelassenen Zuwanderern nachgegangen. Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei der Situation in Deutschland und der Rolle von internationalen Organisationen bei der Thematisierung dieses bislang vernachlässigten Zusammenhanges.

In dem Beitrag wird die Ansicht vertreten, daß die globalen Umbrüche seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und die damit einhergehende Zunahme der internationalen Migration nicht den Blick auf die bereits bestehenden Marginalisierungstendenzen unter der Einwandererbevölkerung verstellen dürfen. Vielmehr ist ein grundlegender Perspektivenwechsel erforderlich, um von der verengten Betrachtung der potentiellen Effekte auf die Empfängerstaaten zu einer handlungsrelevanten Analyse der De-facto-Benachteiligung von Einwanderern zu gelangen. Aus den empirischen Hinweisen für die existierende Diskriminierung von Migranten wird die Forderung nach einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik abgeleitet, die Teil einer nachhaltigen Migrationspolitik sein muß.

Ralf H. Borttscheller: Probleme der Zuwanderung am Beispiel Bremens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 25–38

Die dominierenden politischen Kräfte im Bremen der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre haben sich stets viel darauf zugute gehalten, daß in der Bremer Ausländerpolitik Sonderwege beschritten wurden, die sich von der Praxis der allermeisten anderen Bundesländer unterscheiden haben. Die Besserstellung von Asylbewerbern sowie die Weigerung, sie in „unmenschliche“ Sammellager anderer Bundesländer weiterzuleiten, führten dazu, daß Bremen mehr Asylbewerber aufnahm, als es nach dem Verteilungsschlüssel der Bundesländer notwendig gewesen wäre. Mit der drastisch ansteigenden Zahl an Asylbewerbern, Aus- und Übersiedlern Ende der achtziger Jahre nahm die Bereitschaft der Bevölkerung, die Menschen aufzunehmen, deutlich ab. Weite Kreise der politischen Klasse nahmen die Vorbehalte und Ängste allerdings nicht ernst. Kurz vor der Bürgerschaftswahl 1991 versuchte der Bremer Senat mit einem radikalen Kurswechsel der Stimmung in weiten Teilen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Den Niedergang der Bremer SPD konnte dies allerdings nicht aufhalten. Die rechtsextreme „Deutsche Volkunion“ übersprang die Fünf-Prozent-Hürde.

Die Ausländerkriminalität ist ein Symptom einer in weiten Bereichen nicht vollzogenen Ausländerintegration. Besondere Problemgruppen stellen Asylbewerber und Jugendliche der „3. Generation“ dar, deren Kriminalitätsbelastung weit über dem Durchschnitt liegt. Ein besonders besorgniserregendes Feld ist dabei der Drogenhandel. Die Probleme, die mit einer hohen und weiter zunehmenden Zahl von Ausländern in Deutschland einhergehen, dürfen weder gelehnet noch bagatellisiert werden. Verantwortliche Politik muß diese Probleme thematisieren, will sie nicht dem Rechtsradikalismus Vorschub leisten. „Multikulturalität“ ist, das zeigen die Erfahrungen aus den USA, kein erstrebenswertes Ideal, sondern ein Eingeständnis, daß das Konzept der Integration gescheitert ist. Angesichts wachsender wirtschaftlicher und sozialer Probleme in Deutschland werden die Integrationsmöglichkeiten eher abnehmen, so daß vor starker Zuwanderung eindeutig gewarnt werden muß.

Jörg Becker: Zwischen Integration und Dissoziation: Türkische Medienkultur in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 39–47

Unbemerkt von der deutschen Öffentlichkeit und quasi hinter dem Rücken der deutschen Medienpolitik gibt es seit langem eine türkische Medienkultur in Deutschland. Nach dem Aufbau eines türkischen Kinomarktes in den sechziger und siebziger Jahren und eines eigenen türkischen Videomarktes in den siebziger und achtziger Jahren gibt es seit Anfang der neunziger Jahre einen eigenen türkischen Fernsehmarkt. Die in Deutschland lebende türkische Bevölkerung sieht kaum noch deutsche TV-Programme. Statt dessen überwiegen in der Zuschauergunst – ermöglicht durch Satelliten- und Kabelfernsehen – Programme aus der Türkei. Auch in der Musik für jugendliche Türken in Deutschland zeigt sich ein neues Selbstbewußtsein. Hier gibt es im Rap Ausdrucksformen, die jenseits eines Kulturbruchs zwischen Deutschland auf der einen und der Türkei auf der anderen Seite liegen.

Der Verfasser plädiert dafür, solche eigenständigen Wege einer türkischen Medienkultur nicht als mediale Selbstisolation und als Ausdruck einer türkischen Parallelgesellschaft zu begreifen. Vielmehr gehe es hier um kulturelle Dissoziationselemente, die identitätsbildend seien. Insofern seien sie eine der Voraussetzungen für Integrationsfähigkeit und -willigkeit.