

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Michael Maier-Borst

Menschenrechtsverletzungen als Fluchtursache

Rolf Stolz

Probleme der Zuwanderung, Zuwanderung als Problem

Weder Katastrophen-Alarmismus noch Utopie-Idyllen helfen weiter

Manfred Neuhöfer

Überforderte Nachbarschaften

Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus
und die Wohnsituation von Migranten

B 49/98

27. November 1998

Michael Maier-Borst, Dipl.-Pol., geb. 1965; 1992–1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin; 1994–1998 Vorstandsreferent für politische Flüchtlinge der deutschen Sektion von amnesty international.

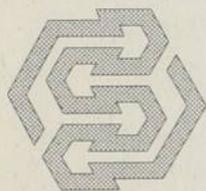
Veröffentlichungen u. a.: Asylpolitik, in: Ulrich Albrecht/Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, München – Wien 1997; Überlegungen zu Asylpolitik und -recht nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 16 a GG aus menschenrechtlicher Sicht, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge schützen, Dresden 1997.

Rolf Stolz, Publizist und Diplompsychologe, geb. 1949; Studium der Psychologie, Soziologie und Philosophie in Köln und Tübingen; (Gründungs-)Mitglied der *Grünen* und in den achtziger Jahren u. a. Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstands und der Bundesprogrammkommission sowie Sprecher des überparteilichen Initiativkreises Linke Deutschland-Diskussion.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Ein anderes Deutschland, Berlin 1985; Der deutsche Komplex, Erlangen 1990; Die Mullahs am Rhein, München 1994 (Neuaufgabe mit dem Titel „Die Mullahs in Deutschland“, Frankfurt a. M.–Berlin 1996); Kommt der Islam?, München 1997; (Hrsg. zus. mit Hartmut Koschyk) 30 Jahre Zuwanderung. Eine kritische Bilanz, Landsberg a. Lech 1998.

Manfred Neuhöfer, Diplom-Journalist, geb. 1965; Pressesprecher des GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V., Köln, und Chefredakteur der wi Wohnungswirtschaftliche Informationen.

Veröffentlichungen zur Wohnungspolitik, zu Fragen der Migration und zur Beteiligung von Ausländern an Planungsvorhaben.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

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.

Menschenrechtsverletzungen als Fluchtursache

Was kann man von menschenrechtlichen Verheißungen der internationalen Pakte, Verträge und Konventionen erwarten? Welche Rechte vermögen sie zu garantieren und welche nicht? Wen sollen sie schützen und wen nicht? In der Beantwortung dieser Fragen gab und wird es immer einen Dissens zwischen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen geben. Und auch zwischen einzelnen Regierungen bestand und besteht keine Einigkeit.

Im folgenden soll in drei Schritten gezeigt werden, daß Menschenrechte und damit der Schutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen immer wieder Veränderungen erfahren. Während in der allgemeinen Debatte um die Menschenrechte (I) und im internationalen bzw. vor allem im nationalen Flüchtlingsschutz (II) eher restriktive Tendenzen zu erkennen sind, zeichnet sich in der Debatte um die Anerkennung und Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Verfolgung im Asylrecht (II) eher ein positiver Trend ab, der in Deutschland allerdings noch blockiert wird.

I. Die Menschenrechtsdebatte in Deutschland

Einiges spricht dafür, daß nach dem Ende der Blockkonfrontation vieles, was im Westen eher unumstritten bzw. klar schien, nun insbesondere auch in Europa in Frage gestellt bzw. unklar wird. Ein Beispiel für diese These ist die Rede von einem „Kern der Menschenrechte“, die die Unteilbarkeit der Menschenrechte, also ihre Bezogenheit aufeinander, zu berühren vermag. Ein Zitat aus der Menschenrechtsdebatte in Deutschland sei als Beleg hierfür angeführt: „Zunächst ist mit einem engsten Bereich solcher Menschenrechte zu rechnen, die dem Einzelnen die schlimmsten Ein-

griffe in seine personale Integrität ersparen sollen. Dazu gehört das Recht auf Achtung des Lebens, das Verbot von Leibeigenschaft, Sklaverei und Folter, der Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug und das Verbot der Diskriminierung aus rassistischen, religiösen und ähnlichen Gründen – also das, was man meist als den ‚Kern‘ der Menschenrechte bezeichnet. An der Geltung dieser Rechte auf der ganzen Welt, an ihrer Universalität also, kann und darf es keinen Zweifel geben.“¹

Erfreulich an solchen Aussagen ist, daß wenigstens hinsichtlich einiger Menschenrechte die Diskussion, ob diese zu gewähren sind, abgeschlossen scheint. Es soll offenbar nur noch um die Frage gehen, ob diese Menschenrechte tatsächlich eingehalten werden oder nicht. Derart Apodiktisches wird häufig vorgebracht. Eigentlich werfen solche scheinbar kräftigen Bekundungen in einer dynamischen Menschenrechtsdebatte jedoch mehr Fragen auf, als durch sie geklärt werden. Mindestens drei Ungereimtheiten oder Schwierigkeiten fallen ins Auge:

1. Kann ein Staat, der das Leben achtet, gleichzeitig die Todesstrafe durch Gesetz vorsehen und exekutieren? Wenn nein, dann verletzen etwa die USA und China ständig und mit derzeit zunehmender Tendenz das Menschenrecht auf Achtung des Lebens².

2. Auf was will uns der Satz „An der Geltung dieser (Hervorhebung M.M.-B.) Rechte auf der ganzen Welt, an ihrer Universalität also, kann und darf es keinen Zweifel geben“ vorbereiten? Gibt es *andere*, nicht aufgezählte Menschenrechte, an deren grundsätzlicher weltweiter Geltung Zweifel mit guten Gründen angemeldet werden dürfen? Die man temporär – z. B. aus innen- oder wirtschaftspolitischen Erwägungen – suspendieren kann?

3. Wo bleibt in der Aufzählung des „Kerns der Menschenrechte“ unseres Bundespräsidenten die Freiheit, die eigene Meinung zu äußern? Gehört

Überarbeitete Fassung meines Vortrages vom 16. Oktober 1997, der im Rahmen einer Ringvorlesung der Hochschulgruppe von amnesty international an der Universität Mannheim im Wintersemester 1997/98 gehalten worden ist und im Sammelband von Franz-Josef Hüter/Anja Mihr/Carsten Tessmer (Hrsg.), *Menschen auf der Flucht*, 1999 erscheinen wird.

1 Roman Herzog, Die Rechte der Menschen, in: Die Zeit vom 6. 9. 1996, S. 3 f.

2 Vgl. Bundestagsdrucksachen 13/6060 vom 8. 11. 1996 und 13/9055 vom 13. 11. 1997, die sich mit den Möglichkeiten der Unterstützung der weltweiten Bemühungen um die Abschaffung der Todesstrafe befassen.

sie etwa nicht zum „Kern“? Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte spricht immerhin eine mögliche Beschränkung der freien Meinungsäußerung in ihrem Artikel 30 an. Auch der Artikel 19 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 20 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPÜbupR) machen Einschränkungen möglich. Artikel 4 Absatz 2 dieses Paktes schließlich zählt die freie Meinungsäußerung nicht zum sogenannten „notstandsfesten“ Bereich der durch die Konvention garantierten Rechte. Ist die freie Meinungsäußerung unter gewissen Bedingungen also disponibel oder gar von nur geringerer Bedeutung – wie offenbar auch die anderen in der Herzogischen Aufzählung nicht genannten Menschenrechte? Eine Antwort gibt wieder der Bundespräsident – wie üblich für ihn recht unverkrampft: „Für hungrige Menschen hat ein Recht wie die Meinungsfreiheit zwangsläufig geringere Bedeutung als für satte. Für einen Afrikaner, der noch in seiner Stammestradition lebt, ist die Idee der Individualrechte zwangsläufig weniger interessant als für Mitglieder der individualistischen westlichen Gesellschaften. Und für einen Chinesen, der mit der konfuzianischen Pflichtethik aufgewachsen ist, wird es nicht ganz leicht sein einzusehen, daß Rechte so sehr im Vordergrund stehen müssen, wie es unseren Überzeugungen entspricht.“³

Jeder, der beispielsweise einmal einen Jahresbericht von amnesty international auch nur auszugsweise gelesen hat, wird leicht feststellen können, daß ein guter Teil der dort dargestellten Menschenrechtsproblematik darauf verweist, daß diejenigen, die nicht genug zu essen haben, zugleich meist auch keine Meinungsfreiheit genießen und ihnen auch andere Menschenrechte vorenthalten werden. Zudem ist es für die Unterdrückten und Hungernden weitaus schwerer, auf ihre Lage aufmerksam zu machen bzw. sich aus ihrer Not zu befreien, wenn ihnen das Recht auf Meinungsfreiheit nicht offensteht. Ebenso sind wohl weniger die Lehren der konfuzianischen Pflichtethik dafür verantwortlich zu machen, daß die Menschenrechte durch willkürliche Inhaftierungen, unfaire Prozesse oder schwerste Strafen in einigen asiatischen Staaten seit Jahren mit Füßen getreten werden. Der Grund hierfür scheint vielmehr der rücksichtslose Wille zum Machterhalt der dort jeweils Herrschenden zu sein.

Die Vorstellung eines „Kerns der Menschenrechte“ im Sinne Herzogs führt nicht richtig weiter. Ein so verstandener Kern der Menschenrechte impliziert eine Reihenfolge oder Rangliste der

³ R. Herzog (Anm. 1), S. 3.

Menschenrechte, die die Menschenrechte in wichtige und unwichtige Menschenrechte aufteilen würde. Dies würde die Idee der Unteilbarkeit aller Menschenrechte – ihre Bezogenheit aufeinander – konterkarieren, die auf der Weltmenschensrechtskonferenz in Wien 1993 ausdrücklich bestätigt worden ist. Insofern vermögen die Aussagen des Bundespräsidenten einer aktiven Menschenrechtspolitik, die die Unteilbarkeit der Menschenrechte und ihre Universalität ernst nimmt, kaum Impulse zu geben.

Dieser kurze, einleitende Seitenblick auf die Menschenrechtsdebatte in Deutschland sollte darauf aufmerksam machen, wie schnell Menschenrechtsstandards verändert, uminterpretiert oder verwässert werden können⁴. Es herrscht derzeit eine große Dynamik in der Debatte. Dabei droht, daß tendenziell Opfer von Menschenrechtsverletzungen aus dem Schutzbereich der verbindlichen Menschenrechtspakte herausfallen oder herausdefiniert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen will ich mich nun den Fragen zuwenden, wen das internationale Flüchtlingsrecht schützen will und ob es im internationalen und bundesdeutschen Flüchtlingsrecht ähnliche Umdefinierungsversuche und restriktive Entwicklungen gibt.

II. Internationaler und nationaler Flüchtlingschutz

1. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 und die deutsche Asylpolitik

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist eine Nachkriegskonvention mit langer Vorgeschichte. Diese Vorgeschichte betrifft den staatlichen Umgang mit Flüchtlingen und Staatenlosen, wie er von Hannah Arendt 1951 in ihrem Buch „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft“ oder von Gérard Noiriel in „Die Tyrannei des Nationalen“ beschrieben worden ist. Unmittelbarer Anlaß

⁴ Der Alt-Bundeskanzler Helmut Schmidt hat mit anderen ehemaligen Staatsmännern kürzlich eine Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten entworfen. Es sei Zeit, über Pflichten zu reden, wurde verlautbart und zugleich angedeutet, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vor dem historischen und philosophischen Hintergrund Westeuropas erarbeitet worden sei. Vgl. Helmut Schmidt, in: Die Zeit vom 3. 10. 1997, S. 17 f., die notwendige Kritik dazu: Volkmar Deile, Rechte bedingungslos verteidigen, in: Die Zeit vom 21. 11. 1997, S. 15.

für die Formulierung der GFK waren jedoch die Folgen des 2. Weltkrieges. Die große Zahl von Flüchtlingen, die in Europa umherirrten, sollten Rechte erhalten.

In dieser Zeit entstanden und zerfielen Nationalstaaten. Diese Konvention setzte sich zum Ziel, eine Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft für die von diesen Entwicklungen betroffenen Menschen zu begründen. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) wurde installiert und die Konvention über die Rechtsstellungen der Flüchtlinge verabschiedet⁵. Die GFK besteht im wesentlichen aus drei Teilen:

- der Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 A Nr. 2,
- den Rechten und Pflichten von anerkannten Flüchtlingen im Zufluchtsland in den Artikeln 12–32 sowie
- dem Gebot des *non refoulement* in Artikel 33 Absatz 1, das einen Zurückweisungs- und Abschiebungsschutz statuiert.

Ein Flüchtling ist nach der Definition der GFK eine Person, „die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.

Die Rechte der Konvention stehen allen nach der GFK anerkannten Flüchtlingen offen. Die zeitliche Beschränkung der GFK auf Ereignisse vor dem 1. Januar 1951 wurde im New Yorker Zusatzprotokoll 1967 endgültig beseitigt. Das Flüchtlingsproblem war damit als Dauerproblem der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert.

Das Zurückweisungs- und Abschiebungsverbot in Artikel 33 GFK verbietet den Signatarstaaten der Konvention, einen Flüchtling auf „irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten“ auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen „sein Leben oder seine Freiheit“ wegen der genannten Gründe (Rasse, Religion etc.) bedroht wäre. Der Umkehrschluß lautet daher, daß ein Staat, der eine Person

tatsächlich abschieben oder zurückweisen will, sicherstellen muß, daß er dabei keinen Flüchtling im Sinne der GFK trifft. Das könnte der um Asyl nachgesuchte Staat auf drei Wegen tun:

- a) Er schiebt überhaupt nie ab bzw. weist nie zurück;
- b) er schiebt keine Person in ihr Herkunftsland ab, ohne ihre Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 1 A GFK vorher – mit negativem Ausgang – geprüft zu haben;
- c) er schiebt Personen nur in Länder ab, in denen ihnen nichts droht, insbesondere keine weitere Verbringung in ihren Herkunftsstaat (Verbot der Kettenabschiebung). Dann könnte es dem zuerst um Asyl nachgesuchten Staat „egal“ sein, ob es sich um Flüchtlinge nach der GFK handelt oder nicht.

Wie wir wissen, ist die heutige deutsche Asylpolitik eine Mischung aus b) und c). Die asylpolitischen Entwicklungen weisen seit der Einführung der Drittstaatenregelung in Richtung der Option c). Die Kritik an dieser Regelung geht dahin, daß ohne umfassende und rechtlich verbindliche Übereinkommen zwischen zurückweisenden Ländern und Drittstaaten nicht sichergestellt werden könne, daß ein Flüchtling tatsächlich eine inhaltliche Prüfung seines Asylbegehrens erhält oder er zumindest vor einer Kettenabschiebung in seinen Herkunftsstaat bewahrt wird. Die Verantwortung der Staaten gegenüber Flüchtlingen drohe sich aufzulösen. Deshalb wurden von Nichtregierungsorganisationen (NROs) in Anlehnung an das internationale Flüchtlingsrecht Mindeststandards für faire und umfassende Asylverfahren definiert, die eine vergleichbare Behandlung von Asylgesuchen in den Aufnahmeländern – seien sie Drittstaaten oder nicht – gewährleisten würden⁶.

Diese Auslegung und Weiterentwicklung staatlicher Verantwortung wird selten thematisiert, wenn die Positionen von NROs als unrealistisch oder überzogen kritisiert werden. Letztendlich verstellt das skizzierte Verständnis der NROs von nachprüfbarer verbindlicher staatlicher Verantwortung denjenigen den Weg, die sich einseitig für nicht mehr zuständig erklären wollen. Die Frage, wer

5 Vgl. amnesty international (Hrsg.), Zwei Jahre neues Asylrecht, Bonn 1995. Selbst das sogenannte Dubliner Abkommen, das im Asylbereich zwischen den EU-Staaten gilt, stellt nicht sicher, daß ein Asylsuchender auf dem Gebiet der EU ein Asylverfahren bekommt. Artikel 3 Absatz 5 des Abkommens ermöglicht es, einen Asylbewerber nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften aus dem Vertragsgebiet zurück- oder auszuweisen. Ebenso das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kapitel 7, Artikel 29 Absatz 2 Satz 2.

ein Flüchtling ist und wer nicht, kann nur beantwortet werden, wenn in jedem Fall voraussehbar ein faires Asylverfahren durchgeführt wird – von welchem Staat auch immer. Wer in einem solchen Asylverfahren rechtskräftig abgelehnt wird und keine anderen relevanten Gründe hat, die gegen seine Rückkehr in sein Herkunftsland sprechen, kann – so der Umkehrschluß –, wenn er nicht freiwillig ausreist, dorthin abgeschoben werden. Kann eine Abschiebung, aus welchen Gründen auch immer, nicht stattfinden, ist der Aufenthalt des Betroffenen zumindest zu dulden.

Wie steht es aber um die gemeinsame Verantwortung der Staaten für die besondere Situation von Flüchtlingen, die die GFK begründete? Werden die Staaten ihr noch gerecht? Erhalten die Flüchtlinge die ihnen zustehenden Rechte, oder wird die eingegangene internationale Verantwortung nationalen Veränderungen oder Umdeutungen unterzogen? Drei Beispiele für solche Veränderungen bzw. Umdeutungen in Deutschland sollen hierauf Antworten geben:

1. Die GFK nimmt die Befürchtung des Flüchtlings, in seinem Heimatstaat verfolgt zu werden, als Ausgangspunkt. Diese Furcht muß vom Flüchtling konsistent begründet werden – mehr nicht. In deutschen Asylverfahren geht es jedoch in erster Linie um die Einschätzung der objektiven Gefährdungslage für den Asylsuchenden. Nach deutscher Rechtsprechung ist für die Beurteilung der Verfolgungsgefahr maßgeblich, ob aus Sicht verständiger anderer Personen gute Gründe dafür vorliegen, daß mit einer Verfolgung im Heimatstaat zu rechnen ist oder nicht.

Auch der Vorläufer der Drittstaatenregelung, die Bestimmung zur sogenannten „anderweitigen Sicherheit“, nimmt eher die Perspektive des Flüchtlings ein. Sie sieht noch ausdrücklich vor, daß Flüchtlinge Gründe benennen können, die gegen die Annahme ihrer anderweitigen Sicherheit in einem Drittstaat sprechen. Die relativ neue bundesdeutsche Drittstaatenregelung beinhaltet diese Möglichkeit hingegen nicht mehr. Sie übergeht subjektive Aspekte vollends und bestimmt objektiv qua Zustimmungsgesetz oder Verfassung eine Liste von sogenannten „sicheren Drittstaaten“ (Artikel 16a Absatz 2 GG), in die die Bundesrepublik die Asylsuchenden ohne Prüfung ihres Asylbegehrens zurückschieben darf⁷. Der Wille des Flüchtlings oder andere subjektive Elemente

7 Die Bundesrepublik hat sich nicht verbindlich verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die Asylbewerber, die unter die Drittstaatenregelung fallen, in dem Drittstaat tatsächlich ein Asylverfahren erhalten.

spielen hierbei – anders als in einigen Passagen der GFK⁸ – keine entscheidende Rolle mehr.

2. Veränderungen erfährt auch der Begriff der „Verfolgung“ selbst. Die deutsche Rechtsprechung legte den verfassungsrechtlichen Begriff der „politischen Verfolgung“ in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG (heute Artikel 16a Absatz 1 GG) dahingehend aus, daß darunter grundsätzlich gezielte staatliche Verfolgung zu verstehen sei, die an die Rasse, Religion, Nationalität, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder die politische Überzeugung anknüpfen muß.

Im Bürgerkrieg jedoch gibt es keinen Staat, sondern nur Bürgerkriegsparteien, die sich militärisch bekämpfen. Deshalb wird eine gezielte staatliche Verfolgung grundsätzlich ausgeschlossen. Die deutschen Verwaltungsgerichte, insbesondere der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichtes, übertrugen diese Vorstellung nach und nach auch auf die Auslegung der GFK, die im Rahmen der Prüfung von Abschiebungshindernissen nach § 51 Absatz 1 Ausländergesetz ebenfalls vorzunehmen ist. Die Tendenz in der Rechtsprechung, die Staatlichkeit der Verfolger zur Voraussetzung für eine asyl- oder abschiebungsschutzrelevante Bedrohung zu machen, weitet sich in den letzten Jahren auch auf die Prüfung des Abschiebungshindernisses nach § 53 Absatz 4 Ausländergesetz aus (s. u.).

In der bundesdeutschen Asylpraxis führte dies dazu, daß Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien, Afghanistan, Liberia, Sierra Leone oder Somalia weder nach der GFK noch nach Artikel 16a Absatz 1 GG anerkannt wurden. In den Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu Flüchtlingen aus Somalia und Afghanistan wird oft nicht bestritten, daß die einzelnen Flüchtlinge teilweise schwerwiegende Eingriffe in ihre körperliche Integrität erlitten oder – im Falle ihrer Abschiebung – zu gewärtigen haben. Gleichwohl fehlt es aus Sicht des Bundesamtes jeweils an der Asylrelevanz der Übergriffe.

Um so schwerer verständlich sind vor diesem Hintergrund Asyldebatten, die eine Ablehnung in einem deutschen Asylverfahren vorschnell mit „Asylmißbrauch“ oder einem fehlenden Schutzbedürfnis der Asylsuchenden gleichsetzen. Abgesehen davon, daß auch in anderen Rechtsgebieten nicht jedem Antragsteller, der einen negativen Behördenbescheid erhält, zugleich vorgehalten wird, er hätte das Recht mißbraucht, scheinen

8 Vgl. etwa Artikel 1 A Nr. 2 und vor allem C Nr. 5 GFK.

viele Ablehnungen in den Asylverfahren auch nicht im Einklang mit der GFK zu stehen.

Liest man die genannte Flüchtlingsdefinition der GFK, erkennt man leicht, daß es in der Konvention nicht darum geht, daß eine Person *staatlich verfolgt* sein muß, um Schutz beanspruchen zu können. Der Begriff „Staat“ taucht in diesem Zusammenhang gar nicht auf. Bei der Klärung der Frage, ob jemand ein Flüchtling sei oder nicht, geht es in der GFK vielmehr um fehlenden oder nicht mehr zur Verfügung stehenden *staatlichen Schutz*, und zwar um den „Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er (der Flüchtling, M. M.-B.) besitzt“ und den er nicht „in Anspruch nehmen kann“ oder „will“. Diese Voraussetzungen können auch in einem Bürgerkrieg erfüllt sein⁹. Die Idee des Flüchtlingsschutzes zielt ja gerade darauf, daß ein anderer Staat den Schutz gewähren soll, den der Herkunftsstaat seinem Bürger nicht mehr zuteil werden läßt.

3. Im deutschen Asylrecht wurden weitere Asylausschlußgründe „erfunden“, die im internationalen Flüchtlingsrecht keine Entsprechung finden bzw. anders gehandhabt werden. So gibt es in der deutschen Asylrechtsprechung etwa die Figur des sogenannten „mehrgesichtigen Staates“. Ein solcher Staat verfolgt nicht flächendeckend, sondern nur regional. Die Betroffenen – so das deutsche Asylrecht – befinden sich damit in ihrem Herkunftsland oftmals nicht in einer ausweglosen Situation. Sie könnten eine sogenannte inländische Fluchtalternative innerhalb ihres Herkunftslandes nutzen, bedürften deshalb keines asylrechtlichen Schutzes in Deutschland und können ebenfalls keinen Abschiebungsschutz nach § 51 Absatz 1 Ausländergesetz beanspruchen. Auch hier dominiert in der deutschen Asylrechtsprechung der objektive Ansatz, der es ausreichen läßt, wenn der Flüchtling in einem Landesteil hinreichend sicher vor Verfolgung ist und ihm dort keine anderen Gefahren oder Nachteile drohen. Im Rahmen der Auslegung des Artikels 1 A Nr. 2 und des Artikels 33 Absatz 1 GFK kommt es hingegen auch auf die subjektive Zumutbarkeit der inländischen Fluchtalternative für den betroffenen Flüchtling an.

Diese Rechtsprechung wird insbesondere auf Asylsuchende aus der Südost-Türkei (Kurden), aus Sri Lanka (Tamilen) und – in eigentümlich abgewandelter Form – auf bosnische Flüchtlinge (Muslime aus der „Republika Srpska“) angewandt. Seit kurzem zeichnet sich ab, daß für Kur-

den aus dem Irak eine inländische Fluchtalternative im Nordirak unterstellt werden soll.

Auch im Flüchtlingsschutz werden also – wie in der allgemeinen Menschenrechtsdebatte – Umdeutungen vorgenommen, die die Auslegung der internationalen Flüchtlingschutzinstrumente verändern und dazu geeignet sind, Flüchtlingsgruppen vom rechtlichen Schutz auszuschließen. Ausgangspunkt ist entweder die nationale Rechtsprechung oder die Legislative.

Die Versuche, die relativ hohe Zahl von Flüchtlingen oder Asylbewerbern in Deutschland durch unterschiedliche rechtliche oder administrative Hürden zu reduzieren, bestimmen die deutsche Asylpolitik seit Jahren. Trotzdem darf auch nicht verkannt werden, daß die Bundesrepublik im Vergleich zu einigen EU-Staaten viele Flüchtlinge aufgenommen hat. Das Ansinnen der Bundesregierung, eine auch rechtlich akzeptable europa- oder EU-weite „Lastenverteilung“ zu realisieren, ist bisher kläglich gescheitert. Die Antwort auf diesen politischen Mißerfolg der Bundesregierung, der teilweise auch auf die Unwilligkeit der anderen europäischen Länder zurückgeführt werden kann, Flüchtlinge aufzunehmen, läßt sich in Deutschland immer deutlicher als ein stetiges Unterlaufen der Standards des internationalen Flüchtlingsrechts darstellen. Die parlamentarische Opposition gegen den Trend in diesem Politikfeld ist schmal und umfaßt die SPD insgesamt immer seltener. Ein ausgearbeitetes Gegenkonzept liegt nicht vor.

Die Situation für die von Menschenrechtsverletzungen oder -übergriffen betroffenen Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland hingegen ändert sich eigentlich kaum. Ihr Schutz vor Verfolgung im Zufluchtsland wird jedoch Schritt für Schritt geschmälert. Verschärfungen der Menschenrechtssituation oder auch nur eine gleichbleibende Lage im Herkunftsland bedeuten derzeit in Deutschland keinen besseren bzw. gleichbleibenden rechtlichen Schutz. Dies soll im folgenden an Länderbeispielen veranschaulicht werden.

2. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als Fluchtgrund – Asylrecht in Deutschland?

Eine beträchtliche Zahl von Asylsuchenden und Bürgerkriegsflüchtlingen fällt in deutschen Asylverfahren in die Lücke, die sich durch die Rechtsprechung jenseits der Voraussetzung gezielter staatlicher Verfolgung aufgetan hat, insbesondere im Verfahren beim Bundesamt. Im Bürgerkrieg soll grundsätzlich keine asylrelevante Verfolgung möglich sein. Die Asylsuchenden erhalten keinen adäquaten rechtlichen Abschiebungsschutz. Was

⁹ Vgl. BVerfGE 80, S. 315 ff.

heißt „Bürgerkrieg“ genau? Im Bereich der Menschenrechtsverletzungen als Fluchtgrund lassen sich aus meiner Sicht – stark verkürzt – mindestens vier unterschiedliche Konstellationen in den Herkunftsstaaten von Flüchtlingen unterscheiden:

- Situationen, in denen die Opfer von gezielten staatlichen Verfolgungsakten getroffen werden. Die klassische „Steckbriefsituation“ eines Victor Laszlo in dem Filmklassiker „Casablanca“, die Verbote politischer Betätigung oppositioneller Gruppen, aber auch offizielle Vernichtungsprogramme der Regierung gegen bestimmte Gruppierungen sind hierunter zu zählen.
- Situationen, in denen die Opfer schwerwiegende Übergriffe erleiden, die mittelbar dem Staat zuzurechnen sind, von ihm geduldet oder gefördert werden. In dieser Konstellation ist der Begriff des „Zurechnens“ die Schlüsselkategorie.
- Situationen, in denen staatsähnliche mächtige gesellschaftliche Gruppen schwerwiegende Übergriffe durchführen, aber das, was in Westeuropa mit dem Begriff „Staat“ assoziiert wird, nicht (oder noch nicht) existiert.
- Situationen, in denen überhaupt keine übergreifende staatliche oder staatsähnliche Macht mehr auszumachen ist und schwerwiegende Übergriffe von vielen Seiten stattfinden und nahezu jeden treffen können.

Die geschilderten Situationen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der tatsächlichen Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung zu schützen. Für alle diese Konstellationen ist laut deutscher Asylrechtsprechung insbesondere natürlich die Intensität oder Schwere der individuellen Verfolgungsakte maßgeblich für ihre asylrechtliche Relevanz. In den Asylverfahren ergeben sich – teilweise jenseits der Frage der Intensität der Übergriffe – aber folgende Probleme.

1. Situationen, in denen die Opfer von gezielten staatlichen Verfolgungsakten getroffen werden

Staatliche Eingriffe in die Rechtsgüter Leib, Leben und persönliche Freiheit sind in der Regel asylrelevant. Werden Bereiche wie die Religionsfreiheit und die Berufsfreiheit getroffen, kommt es ganz besonders auf die Intensität der Eingriffe an, die, um asylrelevant zu sein, die Menschenwürde verletzen müssen. Eine staatliche Diskriminierungspolitik überschreitet hinsichtlich ihrer Ein-

griffsintensität – wie es in den Bescheiden des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oft heißt – nicht „die Schwelle“, die „bloße Diskriminierungen von gezielter staatlicher und damit politischer Verfolgung trennt“. Bezüglich der Einschränkungen der Religionsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß gewisse Einschränkungen der Religionsausübung hinzunehmen seien und erst dann Asylrelevanz erhielten, wenn sie eine Religionsausübung in den eigenen vier Wänden unmöglich machten.

2. Situationen, in denen die Opfer schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder -übergriffe erleiden, die mittelbar dem Staat zuzurechnen sind, von ihm geduldet, nicht verhindert oder gar gefördert werden

Hier ergeben sich in den deutschen Asylverfahren derzeit beispielsweise im Falle Algeriens Probleme. Es geht um die Unterscheidung zwischen einem „schutzwillingen Staat“ versus einem „schutzunwilligen/-unfähigen Staat“. In einer Situation, in der bewaffnete islamistische Gruppen gegen die derzeitige Regierung kämpfen, stellt sich die Frage, ob die zahllosen Tötungen, die zu beklagen sind, nicht darauf hindeuten, daß der algerische Staat einen großen Teil seiner Staatsangehörigen nicht mehr effektiv zu schützen vermag, selbst wenn dies sein Ziel wäre. Das Bundesamt nimmt jedoch bei Asylsuchenden, die angeben, Angst vor Verfolgung durch islamistische Gruppen zu haben, an, daß der algerische Staat noch schutzfähig und auch schutzwilling sei, sich die Staatsgewalt nicht aufgelöst habe und den islamistischen Gruppen noch keine asylrelevante Verfolgungsmächtigkeit wie einer staatsähnlichen Gruppe zukomme. Die Asylgesuche werden regelmäßig abgelehnt. Die Anerkennungsquote liegt daher nur knapp über einem Prozent.

Oftmals stellt sich aber die Frage, ob die Regierungstruppen sich nicht teilweise in die Rolle einer Terroristenorganisation hineinbegeben und selber politische Morde begehen oder diese zumindest wissentlich dulden. Letzteres wäre dann der Fall, wenn z. B. in der Nähe einer Kaserne ein mehrstündiges Massaker stattfindet und die Regierungstruppen nicht eingreifen. Über derartige Fälle wurde berichtet, und sie wären ernsthaft zu untersuchen, auch weil sich dadurch ergeben könnte, daß diese Übergriffe dem „Staat“ zurechenbar sind. Islamistisch orientierte Flüchtlinge hingegen, die vor staatlicher Repression fliehen, haben derzeit eher größere – wenn auch insgesamt immer noch sehr geringe – Anerkennungschancen in deutschen Asylverfahren.

Unter die Problematik des „Zurechnens“ müssen auch unterschiedliche kulturelle Praktiken gerechnet werden, die als schwerwiegende Eingriffe in die körperliche Integrität aufgefaßt werden können. Auch hier bleibt relevant, inwieweit der Staat seine Schutzpflichten verletzt, wenn er nicht einschreitet, obwohl er von den Praktiken weiß.

3. *Situationen, in denen staatsähnliche mächtige gesellschaftliche Gruppen schwerwiegende Übergriffe durchführen*

In diesem Bereich stellt sich nicht die Frage der Zurechenbarkeit der Menschenrechtsübergriffe gegenüber einem übergreifenden „Staat“. In Afghanistan oder Somalia existieren eher mehrere staatsähnliche – zweifellos regional mächtige – Gruppierungen. Die Orientierung des deutschen Asylrechts an einer übergreifenden staatlichen Verfolgungsmacht bzw. an deren Institutionen droht dann leerzulaufen. Ein Staat Afghanistan soll nach dem Willen einiger der kämpfenden Parteien am Ende der Auseinandersetzungen erst wieder entstehen. Deshalb müßten die einzelnen Einheiten im Taliban- oder Dostam-Gebiet als „Quasi-Staaten“ für sich genommen werden und ihre Verfolgungshandlungen innerhalb ihres jeweiligen Herrschaftsgebietes isoliert betrachtet werden, um jeweils quasistaatliche Verfolgung beurteilen zu können.

Nun gibt es viele Bundesamtsbescheide, die sich allein mit der Frage auseinandersetzen, ob solche staatsähnlichen Machtbereiche feststellbar sind. Dies ist vom Bundesverwaltungsgericht für Afghanistan und Somalia 1997 verneint worden. Eine Asylanerkennung oder die Bestätigung von Abschiebungshindernissen nach GFK (§ 51 Absatz 1 Ausländergesetz) sei nur möglich, wenn eine Gebietsgewalt entstanden sei, die „auf einer organisierten, effektiven und stabilisierten Herrschaftsmacht beruht. Dabei erfordern die Effektivität und Stabilität eine gewisse Stetigkeit und Dauerhaftigkeit der Herrschaft, verkörpert vorrangig in der Durchsetzungsfähigkeit und Dauerhaftigkeit des geschaffenen Machtapparates.“¹⁰

„Effektivität“ und „Stabilität“ erfordern „Stetigkeit und Dauerhaftigkeit“. Ein Verwaltungsrichter, dem im Klageverfahren ein Asylgesuch eines somalischen oder eines afghanischen Flüchtlings vorliegt, hat nun zwei Möglichkeiten: Entweder er folgt den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts. Das Ergebnis ist dann regelmäßig eine

Ablehnung des Asylgesuchs, die auf das individuelle Verfolgungsschicksal des Flüchtlings wenig Bezug nimmt. Oder er prüft, ob neue Tendenzen der Verstetigung, Stabilisierung und Effektivierung der territorialen Herrschaftsmacht vorliegen; wenn er sie findet, macht er sie zur Grundlage seiner Entscheidung und erkennt den Asylsuchenden an. In diesem Fall wird jedoch der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten gegen die Verwaltungsgerichtsentscheidung Antrag auf Zulassung der Berufung einlegen oder Revision beantragen und sich dabei auf die obergerichtliche Rechtsprechung beziehen. Wie streng der Maßstab für das Bestehen einer staatsähnlichen Gebietsgewalt während eines Bürgerkrieges ist, hat der 9. Senat eindrücklich formuliert. Vorläufer neuer oder erneuter dauerhafter staatlicher Strukturen seien nur dann anzunehmen, wenn „die Bürgerkriegsparteien nicht mehr unter dem Einsatz militärischer Mittel mit der Absicht, den Gegner zu vernichten, und mit Aussicht auf Erfolg um die Macht im ganzen Bürgerkriegsgebiet kämpfen, die Fronten also über längere Zeit hinweg stabil sind und allenfalls in den Randbereichen noch gekämpft wird, im übrigen aber eine dauerhafte nichtmilitärische Lösung zu erwarten ist“¹¹.

Der abflauende Bürgerkrieg – mit Stellungsriegelcharakter inklusive einigermaßen ruhigem Hinterland –, an dessen Ende sich entweder eine politisch und militärisch vollendete Separation mindestens einer Bürgerkriegspartei oder eine Föderation abzeichnet, würde wohl unter diese Definition fallen. Ein Zeitpunkt also, in dem sich einerseits bereits wieder eine gewisse Zivilität in der Gesellschaft durchzusetzen beginnt, in dem andererseits aber eben auch die Schutzlosigkeit der Betroffenen wieder abnehmen müßte.

Das zitierte Urteil erfüllt in erster Linie die Funktion, Bürgerkriegsflüchtlinge von der Schutzgewährung in Deutschland ausschließen zu können. Nicht die tatsächliche Schutzbedürftigkeit der Betroffenen ist Voraussetzung für eine Schutzgewährung in Deutschland, sondern die politischen oder militärischen Ziele und Motivationen der Bürgerkriegsakteure werden entscheidend. Eine solche Auslegung des Verfolgungsbegriffes wird wohl auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Die Kriterien für das Bestehen staatsähnlicher Gebietsgewalt sind deutlich zu streng.

10 BVerwG 9 C 15.96 vom 15. 4. 1997, S. 10; dagegen: VG Frankfurt/M., Beschluß 9 G 50507/97.A(2) vom 27. 8. 1997, in: Informationsbrief Ausländerrecht, 2/98, S. 84–91.

11 BVerwG 9 C 34.96 vom 4. 11. 1997, S. 12, abgedruckt in: Informationsbrief Ausländerrecht, 3/98, S. 145–148, hier S. 147.

4. *Situationen, in denen überhaupt keine übergreifende staatliche oder staatsähnliche Macht mehr auszumachen ist und schwerwiegende Übergriffe von vielen Seiten stattfinden*

Diese Situation unterscheidet sich von der vorher ausgeführten dadurch, daß die kämpfenden Einheiten umherziehen und überhaupt keine Ordnungsstrukturen im gesamten Geschehen mehr ausgemacht werden können. Liberia und Sierra Leone waren zeitweilig solche Fälle. Diese Konstellationen sind eher selten, werden aber häufig vom Bundesamt unterstellt, um unter Zuhilfenahme der Bürgerkriegsrechtsprechung eine nur „allgemeine Gefährdungslage“ zu unterstellen und damit den Asylantrag ablehnen zu können. Asylrechtlich werden diese Übergriffe gegenüber den Opfern dann als allgemeine Bürgerkriegsgefahren dargestellt; als Straftaten zwischen einem privaten Täter und einem privaten Opfer,

- denen es an der Gezieltheit der Verfolgung mangelt,
- die an kein asylherhebliches Merkmal anknüpfen und schließlich
- nicht übergreifenden oder staatsähnlichen Herrschaftsgewalten zugerechnet werden können.

Diese Rechtsprechung, die für den verfassungsrechtlichen Begriff der politischen Verfolgung entwickelt worden ist und dann auf den Flüchtlingsbegriff der GFK übertragen wurde, weitet sich in den letzten Jahren aus. Das Bundesverwaltungsgericht hatte im Oktober 1995 entschieden, daß sich Menschen aus Bürgerkriegsländern nur dann auf ein rechtliches Abschiebungshindernis berufen können, wenn eine *extreme* allgemeine Gefährdungslage vorliege. Dies sei nur dann der Fall, wenn jeder einzelne Ausländer „im Falle einer Abschiebung gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen“ ausgeliefert würde¹². Das ist der geltende Maßstab, der in Deutschland Abschiebungen in Bürgerkriegsgebiete aus rechtlichen Gründen verhindert. Ein rabenschwarzer Tag für den Flüchtlingschutz in Deutschland. An einem solchen Maßstab muß das Vorbringen eines Bürgerkriegsflüchtlings scheitern. Nirgendwo wird der tiefe Graben deutlicher, der sich zwischen der deutschen, staatszentrierten Asylrechtsprechung einerseits und dem Schutzgedanken der GFK andererseits aufgetan hat. Allein die technische und damit tatsächliche Undurchführbarkeit der Ab-

schiebung verhindert seitdem die Abschiebung vieler Flüchtlinge aus Somalia und Afghanistan.

Im April 1997 legte der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts noch weiter nach¹³. In mehr als schroffer Distanzierung von einem aktuellen und bekannten Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Abschiebungsschutz eines somalischen Flüchtlings nach Artikel 3 (Verbot der Folter) der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) – dem Fall Ahmed gegen Österreich (71/1995/577/663 vom 17. 12. 1996) – wurde mehreren Flüchtlingen aus Somalia der Schutz aus Artikel 3 EMRK versagt. In Somalia fehle es an staatlichen oder staatsähnlichen Organisationen mit entsprechender Gebietsgewalt.

Deutschland fällt mit dieser Entscheidung in offener Weise hinter die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zurück¹⁴, obwohl sich der Bundesminister des Innern unter Bezug auf den Artikel 3 EMRK an die von den „europäischen Rechtsprechungsorgane(n) entwickelten Grundsätze und Leitlinien“ gebunden sieht¹⁵. Auf Artikel 1 GG und Artikel 16 a Absatz 1 GG bezogene Schutzbegehren könnten „nicht mehr ausschließlich national interpretiert werden“, wurde im Drittstaatenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht noch behauptet.

Der Völkerrechtler Frowein hatte vor kurzem die relativ schwachen Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf die deutsche Rechtsordnung zu erklären versucht. Nach seinem Hinweis auf den gut ausgebauten Grundrechtsschutz in Deutschland beklagte er, daß die EMRK von deutschen Juristen zu oft als „Sleeping Beauty“ betrachtet würde. Die Verarbeitung der ‚Ahmed‘-Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht 1997 hingegen scheint ein

13 Vgl. BVerwG 9 C 38,96 vom 15. 4. 1997.

14 Kritisch hierzu: Reinhard Marx, Anmerkung zum Urteil des BVerwG, in: Informationsbrief Ausländerrecht, 11–12/97, S. 447–450, und Anja Zimmer, Abschiebungsschutz durch Art. 3 EMRK im Fall nichtstaatlicher Verfolgung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, (1998) 3, S. 115–125. Zur Vertretbarkeit des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts hingegen: Hans-Georg Maaßen, Abschiebungsschutz aus Art. 3 EMRK auch bei nicht vom Staat ausgehenden Menschenrechtsverletzungen und allgemeinen dem Ausländer im Herkunftsstaat drohenden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht, (1998) 3, S. 107–115, sowie Thomas Buß, Grenzen der dynamischen Vertragsauslegung im Rahmen der EMRK, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1998) 8, S. 323–330. In einer ähnlichen Richtung wie die Beiträge von Maaßen und Buß argumentierend: Juliane Kokott, Die Aufnahme „humanitärer Flüchtlinge“, Manuskript, Juni 1998.

15 2 BvR 1938/93; 2315/93 vom 14. 5. 1996, S. 34.

12 BVerwG 9 C 10,95 vom 17. 10. 1995.

neues Problem anzuzeigen: Die von dem Gerichtshof in Straßburg bereits „erweckte Schönheit“ wird vom 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichtes wieder eingeschläfert oder gar entstellt, weil sonst die „ausländerpolitische Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten zur Bewältigung des Problems weltweiter Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen nahezu vollständig eingeschränkt“ wäre¹⁶.

III. Frauen im deutschen Asylrecht – geschlechtsspezifische Verfolgung und ihre Berücksichtigung in bundesdeutschen Asylverfahren

Es ist davon auszugehen, daß die dargestellten Tendenzen im Flüchtlingsschutz weibliche Flüchtlinge oft besonders hart treffen. Es gibt unter den Flüchtlingsfrauen Asylsuchende, deren Schicksal als politisch Verfolgte und Kämpferinnen gegen Unterdrückung, Ungerechtigkeit und Ausbeutung sich kaum von dem der männlichen Flüchtlinge unterscheidet; höchstens dadurch, daß manche darüber hinaus ihre Situation als Frau im Herkunftsland zum Gegenstand ihres politischen Engagements machen. Frauen werden aber auch in spezifischen Situationen Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Sehr kontrovers hinsichtlich ihrer asylrechtlichen Relevanz oder Würdigung sind z.B. Strafen diskutiert worden, die Frauen auferlegt werden, weil sie sich gegen die vorherrschenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen in ihrem Heimatland gewandt haben.

Frauen werden zudem an Stelle ihrer untergetauchten Männer und Söhne Opfer von staatlicher Gewalt. So werden sie mitunter von den politischen Gegnern verantwortlich gemacht und verfolgt, wenn sie durch die Erfüllung ihrer mutmaßlich traditionellen Rolle oppositionelle Gruppen unterstützen (Kochen, Nahrungsmittel besorgen, Nähen von Uniformen oder Fahnen, Verletzte pflegen etc.). Frauen werden schließlich auch Opfer von Vergewaltigungen, die Teil einer Kriegs- oder Einschüchterungsstrategie sein können, die u. a. ihre Männer treffen soll. Damit erleben sie Menschenrechtsverletzungen, die – ähnlich wie Folter – in Asylverfahren grundsätzlich schwer zu thematisieren sind¹⁷. Viele dieser Verfolgungskon-

stellationen werden eher dem privaten Bereich zugerechnet und begründen damit keine staatliche Verantwortung für die Verfolgungsmaßnahmen. Hinzu mag noch eine Art „Regelvermutung“ kommen, die Frauen, die z. B. nicht gebildet sind oder sich nicht besonders gut ausdrücken können, eine politische asylrelevante Betätigung eher nicht zutraut.

Schwerwiegende Eingriffe in die körperliche Integrität von Frauen sind darüber hinaus in deutschen Asylverfahren oft deshalb kaum zu artikulieren, weil das Asylverfahrensgesetz insgesamt einer Beschleunigungsmaxime unterliegt:

- Die entscheidende Anhörung findet meist schon kurz nach der Asylantragstellung statt,
- oft sind die Frauen mit männlichen Anhörern und Dolmetschern konfrontiert und/oder ihr Ehepartner ist zugegen,
- die Rechtsmittel- und Begründungsfristen im Falle einer Ablehnung des Asylantrags sind sehr kurz (in einigen Fällen nur eine Woche),
- ein Nachschieben von Gründen, die nicht in der ersten Anhörung vorgebracht worden sind, soll in den Asylverfahren grundsätzlich unberücksichtigt bleiben,
- oft steht darüber hinaus der männliche Ehepartner mit seinen Fluchtgründen allein im Mittelpunkt der Anhörung¹⁸.

Aus welchen Ländern fliehen Frauen? Welche Probleme haben sie? Wie laufen die Asylverfahren ab und welche Probleme könnten Berücksichtigung finden? Hierzu einige Beispiele:

1. Distanziert sich eine Frau im Iran bewußt von den gesellschaftlichen Kodizes, kann sie von den

Formulierungen des Bayer. Verwaltungsgerichts (VG) Bayreuth (Urteil B 5 K 97.30391 vom 29. 10. 1997) im Falle einer Albanerin aus dem Kosovo: Die Klägerin habe „den Vorgang in Zusammenhang mit ihrer ‚Vergewaltigung‘ ersichtlich emotionslos ohne merkliche Betroffenheit berichtet und dabei nicht den Eindruck gemacht, als würde sie ein tatsächlich erlebtes und zudem äußerst verletzendes Ereignis schildern“. Darüber hinaus sei es „eher unwahrscheinlich, daß ein serbischer Polizist, der auf geschlechtliche Befriedigung oder auf besondere Demütigung des Opfers aus ist, eine Ohnmächtige mißbraucht“. Eine ähnliche Problematik wird hingegen im Falle einer afghanischen Frau deutlich und vom VG Frankfurt a. M. (Urteil 5 E 33532/94.A [3] vom 23. 10. 1996) vorbildlich gewürdigt, wobei die Betroffene in diesem Fall offenbar außergewöhnlich exakt und glaubhaft vortrug.

¹⁸ Die Bedenken werden nun auch in der CDU-Fraktion im Deutschen Bundestag geteilt, innenpolitische Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zeichnen sich trotzdem noch nicht ab. Vgl. die Äußerungen der CDU-Abgeordneten Ilse Falk, in: Bundestagsplenarprotokolle – 12. Wahlperiode – 211. Sitzung vom 12. 12. 1997, S. 19335 f.

¹⁶ BVerwG (Anm. 13), S. 15.

¹⁷ Zu der gesamten Problematik vgl. Martina Schöttes/Monika Schuckar (Hrsg.), Frauen auf der Flucht, Bd. 1, Berlin 1994, sowie Martina Schöttes (Hrsg.), Frauen auf der Flucht, Bd. 2, Berlin 1995. Kaum nachvollziehbar sind die

Revolutionswächtern bzw. manchmal auch von anderen Bürgern grausam bestraft werden. Der Staat läßt dies geschehen. Man kann das bewußte Ablehnen der Regeln im Iran jedoch als politische Handlung einer Angehörigen einer bestimmten sozialen Gruppe – der Gruppe der die Regeln ablehnenden Frauen – interpretieren. Es müßte also je nach Beeinträchtigung des Rechtsgutes und der Intensität der Strafe eine Anerkennung gemäß GFK erfolgen¹⁹. Dies hat das Exekutivkomitee des UNHCR, in dem ca. 50 Staatenvertreter sitzen, die die Anwendung und Fortentwicklung der GFK sicherstellen sollen und das seine Beschlüsse einstimmig faßt, in seinem Beschluß Nr. 39 Buchstabe k) im Jahr 1985 klargestellt.

2. In Pakistan existiert in manchen Regionen die Tradition der karo-kari-Tötung (Sindh, Lower Punjab). Begeht ein Mitglied des Stammes einen Ehebruch, verletzt es die Ehre des Stammes und ihm droht der Tod durch seine Stammesmitglieder. Die Strafe kann sowohl Männer als auch Frauen treffen, wird aber in der Praxis vor allem gegen Frauen vollstreckt. Der Staat kennt diese Praxis, schreitet aber nicht ein. Hier ist die Frage, ob dem Staat nicht gewisse Schutzpflichten auferlegt sind, die er durch sein Nicht-Einschreiten verletzt. Ihm wären dann die Tötungen zuzurechnen.

3. Klarer schienen die Anerkennungschancen bei Frauen aus Bosnien-Herzegowina zu liegen. Die Vergewaltigungen von Frauen durch serbische Soldaten während des dortigen Bürgerkriegs verdeutlichen, daß Verfolgung aufgrund der Nationalität und Religion auch im Bürgerkrieg stattfinden kann. Einschlägig wäre hier der Beschluß Nr. 73 Buchstabe d) des Exekutivkomitees des UNHCR aus dem Jahr 1993. Er sieht vor, daß sexuelle Gewalt, die an eines der Asylmerkmale anknüpft, Verfolgung im Sinne der GFK darstellt. Buchstabe e) legte fest, daß Richtlinien für die Anerkennungsbehörden zu erarbeiten seien, die diese Anwendung sicherstellen. Eine ähnliche Forderung wurde in die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking aufgenommen²⁰, die Ministerin Nolte für die Bundesrepublik mittrug. Auch wenn im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung, Folter und Flüchtlingskinder benannt worden sind, die auch Schulungen erhalten, ist bis heute in Deutschland

keine verbindliche Initiative in diese Richtung ergriffen worden.

Angesichts der unglaublich brutalen und systematischen Übergriffe erklärte der Bundesminister des Innern im Rechtsausschuß des Bundestages 1993, daß er geschlechtsspezifische Verfolgung dann als politische Verfolgung ansehe, wenn Übergriffe „etwa im Rahmen einer auf das äußerste zu verurteilenden, völkerrechtswidrigen, absolut inhumanen sogenannten ethnischen Säuberung“ durchgeführt worden seien²¹. Deshalb benötige man in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Artikel 16 GG – so die Botschaft des Bundesinnenministers – keinen Hinweis auf die Problematik geschlechtsspezifischer Verfolgung. Das Bundesamt würde von dieser Auffassung unterrichtet.

Als die ersten positiven Entscheidungen einiger Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte bekannt wurden, ergriff der Bundesinnenminister damals jedoch zwei bemerkenswerte Initiativen: Zum einen schickte er den Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten in Berufungs- bzw. Revisionsverfahren. Zum anderen verfügte er wegen der unübersichtlichen Situation in Bosnien einen Entscheidungsstopp beim Bundesamt, um nicht während des brutalen Bürgerkriegs mit weiteren positiven Verwaltungsgerichtsentscheidungen konfrontiert zu werden²². Der damalige Bundesminister des Innern hat sein Versprechen aus dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, Frauen, die vor sogenannten „ethnischen Säuberungen“ fliehen, dauerhaft asylrechtlich zu schützen, nicht eingehalten.

4. Frauen aus afrikanischen Bürgerkriegsländern – wie z. B. Angola, Sierra Leone oder Liberia –, die sich auf die Seite einer oppositionellen Gruppe geschlagen haben, sind oft mit Bescheiden des Bundesamtes konfrontiert, die selbst sexuelle Gewalt bis hin zu Vergewaltigungen durch Regierungssoldaten als allgemeine Bürgerkriegsfolgen und nicht als gezielte Verfolgung deklarieren. Das politische Engagement dieser Frauen wird dabei zumeist übergangen.

21 Zit. nach Kay Hailbronner, Geschlechtsspezifische Fluchtgründe, die Genfer Flüchtlingskonvention und das deutsche Asylrecht, in: Senatsamt für die Gleichstellung der Hansestadt Hamburg (Hrsg.), Frauen auf der Flucht, Hamburg 1997, S. 14.

22 Grundsätzliche Bedenken gegen die Politik des damaligen Innenministers, einen Entscheidungsstopp allein aufgrund unübersichtlicher Verhältnisse im Herkunftsland zu verhängen, hegt das VG Schleswig-Holstein (Urteil 15 A 100/97 vom 29. 8. 1997) bezüglich Ruanda.

19 Einschlägig z. B. die Interpretation in der Entscheidung des Board of Immigration Appeals im Fall der Togoerin Fauziya Kasinga in den USA vom 13. 6. 1996, Interim Decision 3278, S. 10; für Deutschland: VG Magdeburg, Bescheid 1 A 185/95 vom 20. 6. 1996.

20 Vgl. Strategisches Ziel E.5. Randnr. 147 h), 148 a).

5. Von Kurdinnen aus der Türkei wird immer häufiger berichtet, daß sie von Sicherheitskräften auch als PKK-Unterstützerinnen oder an Stelle ihres Mannes oder Sohns Opfer von politischer Verfolgung werden. Asyl-Anerkennungen dieser Frauen sind trotzdem selten.

6. Aus Afghanistan fliehen seit den Siegen der Taliban immer mehr Frauen vor der fundamentalistischen Politik der neuen Machthaber. Einige gaben an, lieber im Iran leben zu wollen, als in Afghanistan zu bleiben. Aufgrund der Schwere der drohenden Rechtsgutverletzungen waren positive Entscheidungen in letzter Zeit etwas häufiger geworden. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Tendenz für Afghanistan jedoch jüngst über die Bürgerkriegsrechtsprechung vorerst wieder gestoppt²³.

Amnesty international befaßt sich schon seit längerer Zeit mit den Problemen von Menschenrechtsverletzungen an Frauen²⁴. Im Asylbereich hatte die Menschenrechtsorganisation im Rahmen ihrer weltweiten Flüchtlingskampagne 1997 von der Bundesrepublik gefordert, die international eingegangenen Versprechen endlich einzulösen. Jüngst wurden den Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag detaillierte Änderungen des Asylverfahrensgesetzes vorgeschlagen, die sowohl die Aufmerksamkeit der Anhörer/innen und Dolmetscher/innen im Bundesamt gegenüber politisch verfolgten Frauen erhöhen müßten als auch den Verwaltungsgerichten Instrumente in die Hand geben würden, um ein Nicht-Beachten der besonderen Situation von weiblichen Flüchtlingen durch das Bundesamt ahnden zu können²⁵.

Pro Asyl und der Deutsche Frauenrat haben eine Initiative mit ähnlichen Zielen begonnen, die Konferenz der für Gleichstellung und Frauen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren hat – wie auch die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen 1997 – die Bundesregierung aufgefordert, Verbesserungen für Frauen im Asylverfahren zu beschließen und endlich deren Verfolgungssituation besser zu berücksichtigen. Der Deutsche Bundestag hat sich im Dezember 1997 teilweise mit dem Thema befaßt²⁶. Auf Dauer müßten diese Initiativen zu verbind-

lichen, also in dem Gesetz zu verankernden Verbesserungen führen, die die Asylanererkennungschancen von Frauen in Deutschland verändern.

IV. Resümee

Es sollte deutlich gemacht werden, daß einerseits zwar Bewegung in den unterschiedlichen Menschenrechtsdebatten zu registrieren ist, andererseits sich aber auch der Eindruck verstärkt, viele internationale Standards seien mit guten Gründen festgelegt bzw. nationalstaatlichen Opportunitäts-erwägungen teilweise entzogen worden. Insbesondere mit letzterer Tatsache hat die staatliche Menschenrechtspolitik in Deutschland – und dort insbesondere die Asylpolitik bzw. das Asylrecht – zunehmend Probleme. Auch die Rechtsprechung verwickelt sich in Widersprüche und bleibt teilweise deutlich hinter den internationalen und regionalen Menschenrechtsstandards zurück.

Der vollmundigen Menschenrechtsrhetorik auf nationalem und internationalem Parkett folgen selten entsprechende Taten. Insbesondere der asyl- und ausländerrechtliche Umgang mit den Frauen aus Bosnien ist ein Skandal, der politisch und öffentlich vorrangig angegangen werden müßte. Ebenso merkwürdig ist, daß die damalige Ministerin Nolte die Beurteilung der asylrechtlichen Praxis im Falle geschlechtsspezifischer Verfolgung nahezu vollständig dem Bundesministerium des Innern überlassen hat.

Wer in der Bundesrepublik am internationalen Flüchtlingsrecht festhält, ist mitnichten konservativ. Die Diskussion über neue Entwicklungen, die neue Lösungen erfordern würden, lenkt allzuoft von den bereits deutlich sichtbaren Lücken ab, die sich zwischen der hektischen deutschen Asylpraxis und -politik einerseits und den schlichten, aber wohlüberlegten Standards des internationalen Flüchtlingsrechts sowie des regionalen Menschenrechtsschutzes andererseits aufgetan haben²⁷. Diese Lücke gilt es vorrangig zu schließen.

23 Vgl. BVerwG (Anm. 10 u. 11).
24 Vgl. amnesty international (Hrsg.), Frauen in Aktion – Frauen in Gefahr, Bonn 1995.
25 Vgl. amnesty international (Referat für politische Flüchtlinge), Geschlechtsspezifische Verfolgung von Frauen. Vorschläge für eine Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 5. 12. 1997.
26 Bundestagsplenarprotokolle (Anm. 18), S. 19332–19345.

27 Leider in die falsche Richtung und wenig überzeugend: der nun wohl wieder zurückgezogene Entwurf der EU-Präsidentschaft eines Strategiepapiers zur Migrations- und Asylpolitik vom 1. 7. 1998. In die richtige Richtung hingegen: die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention in der Entscheidung der „Rechtseendheidskamer“ (REK) vom 27. 8. 1998 in den Niederlanden zu Somalia. Zur Auslegung von Artikel 3 EMRK – aber auch zu den vorhandenen Grenzen der Rechtsprechung – überzeugend: A. Zimmer (Anm. 14).

Probleme der Zuwanderung, Zuwanderung als Problem

Weder Katastrophen-Alarmismus noch Utopie-Idyllen helfen weiter

Vorbemerkung

Angesichts der häufigen Verdächtigung jener, die für Zuwanderungskontrollen und individuelle Rückkehrförderung eintreten, als „Ausländerfeinde“ ist vielleicht der Hinweis gestattet, daß der Autor dieses Aufsatzes – bis heute Mitglied von *Bündnis 90/Die Grünen* – seit Jahrzehnten eng mit ausländischen Freunden und Kollegen zusammengearbeitet hat: ob im Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS), ob bei der Herausgabe der deutsch-türkischen Zeitung „Arbeiter-Tatsachen“ oder nach Gründung der *Grünen* in deren Bundesvorstand, im Rahmen des „Südkorea-Forums“, in der Bundesarbeitsgemeinschaft „Ökologie International“ oder im überparteilichen „Initiativkreis Linke Deutschland-Diskussion“. Nichts liegt mir also ferner als Ausländerfeindlichkeit. Gerade um meiner ausländischen Freunde und um ihrer gesicherten Zukunft in diesem Lande willen – ob sie sich nun als neue bzw. zukünftige Deutsche oder als solidarische und gesetzestreue Gäste der Deutschen verstehen – möchte ich nicht schuldig werden durch bequemes Schweigen, ausweichendes Schönreden, unterlassenes Warnen vor einer möglichen, aber bislang noch abwendbaren Katastrophe durch fortgesetzte massenhafte, unkontrollierte Zuwanderung, welche die Integrationsmöglichkeiten unseres Landes schon jetzt vielfach überschreitet.

Gelingt es, durch eine große Koalition der Verantwortungsbewußten diese Gefahr abzuwenden, dann kann meiner Überzeugung nach eine regulierte, bedarfsgerechte und eingliederbare Zuwanderung zu einem ökonomischen und kulturellen Gewinn für dieses Land und *alle* seine Bewohner werden. Thema meines Beitrags sind daher nicht theoretische Chancen aufgrund der Zuwanderung, sondern einige exemplarisch behandelte konkrete und akute Probleme, die solche Chancen zunichte zu machen drohen.

I. Es gibt Probleme, es gibt ein großes Problem. Warum gibt es keine große Diskussion?

In dem halben Jahrhundert seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges flohen insgesamt weit mehr als einhundert Millionen Menschen aus ihrer Heimat oder wurden vertrieben. Gegenwärtig rechnet man weltweit mit 25 bis 30 Millionen Flüchtlingen. Für 1980 nannte UNHCR, das Flüchtlingshilfswerk der UNO, zehn Millionen, für 1970 nur fünf Millionen: Das Problem nimmt also rasch zu. Das andauernde Flüchtlingselend in Zentralafrika, die sich verschärfende Konfrontation zwischen Islamismus, militärisch-bürokratischem Establishment und laizistischen Demokraten im arabisch-türkischen Raum sowie das drohende Aufeinanderprallen von hinduistischer und islamischer Zivilisation – all das verdeutlicht, wie existentiell auch für uns Deutsche als europäisches, ja weltweites Hauptaufnahmeland für Flüchtlinge und Asylbewerber die Frage ist, ob es gelingt, in der neuen Weltunordnung „ethnische Säuberungen“ als völkerrechtswidrige Menschheitsverbrechen zu ächten und durch eine Politik der Selbstbestimmung, Gleichberechtigung und friedlichen Koexistenz zumindest die brisantesten Konstellationen zu entschärfen. *Die* fundamentale Ursache für massenhaftes Elend, destruktives Aufbrauchen natürlicher Ressourcen und für den Zuwanderungsdruck ist das Bevölkerungswachstum – fast ausschließlich in der Dritten Welt – von jährlich etwa 80 Millionen Menschen. Dieses Kernproblem wird bislang eher tabuisiert und totgeschwiegen, als daß ihm politisch zu begegnen versucht wird. Entsprechende Tabuisierungen prägen auch die Diskussionen über Ausländer und Migration hierzulande.

Dem früheren Berliner Innensenator Jörg Schönbohm ist in seiner Situationsbeschreibung der Ausländerpolitik – dieses neben der Arbeitslosigkeit

„zentralen innenpolitischen Diskussionsfeldes“ – zuzustimmen: „Wer sich als verantwortlicher Politiker ausländerpolitischen Fragen widmen muß, wird allerdings feststellen, daß eine rationale Diskussion schwer möglich ist. . . Die Meinungsführer sind in der Regel einflußreiche Minoritäten in Gesellschaft, Medien und Politik . . . In kaum einem anderen Feld der Politik ist die Diskrepanz zwischen veröffentlichter Meinung und Mehrheitsmeinung der Bevölkerung größer.“¹

Schon die Angaben über die Zahl der Ausländer in Deutschland weisen eine große Schwankungsbreite auf: Das Ausländerzentralregister nennt knapp siebenhalb Millionen², der Publizist Alois Mitterer rechnet dagegen mit zehn bis elf Millionen Ausländern in Deutschland³. Auch wenn hier unsinnigerweise alle Eingebürgerten und Kinder aus deutsch-ausländischen Mischehen mitgerechnet werden, weist der Autor auf einige gern verschwiegene Probleme hin: Erstens verstehen nicht alle, die in den Besitz eines deutschen Passes gelangen, sich selbst nunmehr als Deutsche – und diese Menschen ziehen eben nicht die einzige logische und faire Konsequenz, nämlich diese Staatsangehörigkeit entweder gar nicht erst anzunehmen bzw. sie zurückzugeben. Zweitens sind auch die halbe Million Stationierungsausländer – fremde Soldaten mit ihren Angehörigen – Ausländer, obwohl sie in den üblichen Statistiken nicht enthalten sind. Drittens müssen auch die illegalen Zuwanderer berücksichtigt werden, ob sie nun eine Million Menschen umfassen, wie viele Beobachter meinen, oder sogar mehrere Millionen, wie andere behaupten⁴. Und viertens umfassen die „regulären“ Ausländer mit über fünf Millionen nur die eine Hälfte der Ausländerbevölkerung. Die andere Hälfte gliedert sich in Asylbewerber, die Asylberechtigten einschließlich Familienangehöriger, die De-facto-Flüchtlinge mit ausgesetzter Abschiebung, die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, aber auch in kleinere Gruppen wie Kontingentflüchtlinge, Konventionsflüchtlinge, Heimat- („displaced persons“) und Staatenlose. Anfang 1997 lebten 1,8 Millionen Ausländer ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland – teils geduldet, teils ausreisepflichtig⁵.

Deutschland ist das Land mit den meisten Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen in Europa und wird unter den westlichen Ländern hinsichtlich der illegalen Migration nur von den ungleich größeren USA übertroffen. Daß heute über sieben Millionen Menschen ohne deutschen Paß legal in Deutschland leben, daß einschließlich der Illegalen der Ausländeranteil längst die Zehn-Prozent-Marke erreicht oder sogar überschritten haben dürfte, daß Großstädte ein Viertel bis ein knappes Drittel Ausländerbevölkerung aufweisen (Frankfurt a. M. 29,2 Prozent, Stuttgart 24 Prozent, München 23 Prozent), daß ein großer Teil der Ausländer nicht aus dem europäischen Kulturkreis stammt – all dies in einem dichtbesiedelten Land mit andauernder Massenarbeitslosigkeit nicht als existentielles Problem zu begreifen, das setzt ein exorbitantes Maß an Unsensibilität und Tatsachenverleugnung voraus.

Kennzeichnend für die Problemverdrängung bzw. die ideologische Befangenheit von Politikern, Publizisten und Wissenschaftlern ist, wie sehr die Voraussagen zum Ausländeranteil von der Wirklichkeit abweichen. Bei Vorausberechnungen durch fünf Autorengruppen bzw. Institute, die zwischen 1984 und 1988 veröffentlicht wurden, sagte man für das Jahr 2000 eine Ausländerbevölkerung in Westdeutschland von nur 4,7 bis 5,8 Millionen voraus⁶. Trotz aller Bekundungen, Deutschland sei „kein Einwanderungsland“, haben Maßnahmen wie der Anwerbestopp von 1973 lediglich eine zeitweise Reduzierung des Zustroms gebracht und hat die Bundesregierung spätestens mit dem Ausländergesetz von 1991 die Rechtsstellung der „dauerhaft“ hier lebenden Ausländer der deutschen Bevölkerung angenähert, ohne daß die Ausländer schon wirklich „Mitbürger“ geworden wären. Gleichwohl gilt weiterhin die Feststellung aus der Denkschrift des Arbeitsministeriums von Baden-Württemberg von 1975: „In der bisherigen Ausländerpolitik fehlten klare Zielvorstellungen über die Dauer des Aufenthalts der praktisch ungebremst einreisenden Ausländer.“ Hatte man damals an etwa fünf Jahre Regelaufenthaltsdauer der Gastarbeiter gedacht, wird heute – trotz anhaltender Massenarbeitslosigkeit – schon der Gedanke daran, daß man Gästen auch nahelegen könnte, wieder zu gehen, wenn es auf Dauer keine Arbeitsmöglichkeiten mehr gibt, als verwerflich hingestellt.

Wenn Safer Cinar, der Sprecher des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg, über die Zahl seiner Landsleute in der deutschen Hauptstadt sagt: „Die

6 Vgl. Dokument + Analyse, (1989) 1, S. 21.

1 Jörg Schönbohm, Ausländerpolitik in Deutschland – eine Herausforderung für die Zukunft, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 17 (1997) 1, S. 3.

2 Vgl. Welt am Sonntag vom 11. 1. 1998.

3 Vgl. Frieden 2000, (1996) 3–4, S. 4.

4 Die Berliner Ausländerbeauftragte Barbara John rechnet allein für Berlin mit 100 000 Illegalen, in den EU-Staaten sollen es vier Millionen sein. Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. 12. 1997.

5 Vgl. iwd (hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft), Nr. 35/97 vom 28. 8. 1997, S. 7.

kritische Masse ist erreicht⁷, dann sollten die Deutschen seine Warnung ernst nehmen. Die – um es zurückhaltend zu formulieren – „sozialpartizipatorische Wanderung“ in die westlichen Wohlfahrtsstaaten führt neben vielen anderen negativen Auswirkungen zur (Selbst-)Zerstörung des Wohlfahrtsstaats. Der leichte Rückgang der Asylsuchenden in der Europäischen Union im Jahr 1996 ist kein Anlaß zur Entwarnung, denn erstens liegt auch diese Zahl (246 000 Personen) noch sehr hoch und zweitens vollzieht sich ein großer Teil der Zuwanderung illegal bzw. unter Vorzeichen wie „Familienzusammenführung“.

Man sollte sich erinnern, wie deutsche Politiker sich über diese Probleme äußerten, als noch nicht die sogenannte „Political Correctness“ jedes offene, kritische Wort zu ersticken versuchte und man noch *Tatsachen* zur Kenntnis nahm – etwa die, daß in Deutschland 223 Menschen auf einem Quadratkilometer leben, in den (seltsamerweise immer wieder als positives Beispiel für Zuwanderungsliberalität dargestellten) USA dagegen nur 24. Bundeskanzler Willy Brandt 1973: „Es ist notwendig geworden, daß wir uns sorgsam überlegen, wo die Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft erschöpft ist und wo soziale Vernunft und Verantwortung Halt gebieten.“ Außenminister Hans-Dietrich Genscher 1984: „Wir sind kein Einwanderungsland. Wir können es nach unserer Größe und wegen unserer dichten Besiedlung nicht sein.“

1997 wurden bei 170 801 Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nur 4,9 Prozent als Asylberechtigte anerkannt. An dem Zustand, daß stets sehr wenige Asylbewerber anerkannt werden können, weil – trotz gegenteilig vorgebrachter Behauptungen – die rechtlichen Voraussetzungen fehlen, aber nur wenige freiwillig ausreisen und noch weniger ausgewiesen werden, hat sich auch nach der Neuregelung der Asylgesetzgebung lediglich graduell etwas geändert⁸. Dies bedeutet, daß die große Mehrheit unberechtigt in Deutschland verbleibt – und Zuzug erhält von jenen, die nach einer Schamfrist illegal wieder einreisen. Wolfgang Mischnick, damals Vorsitzender der FDP-Fraktion im Bundestag, sprach in diesem Zusammenhang davon, daß ungefähr 60 Prozent der Abgelehnten nicht in ihre Heimat zurückgeschickt würden, und forderte als notwendige Maßnahmen u. a.: „Vorrangige Erledigung der offensichtlich unbegründeten

Fälle und deren Abschiebung; Schwerkriminelle (Rauschgift-Händler, Gewalttäter) haben ihr Asylrecht verwirkt und sollen nach gerichtlicher Verurteilung sofort abgeschoben werden.“⁹

Allein der großzügig gestattete Familiennachzug vor allem aus dem türkisch-kurdischen Raum bringt jährlich zwischen 150 000 und 250 000 Ausländer mehr ins Land, was dem Kontingent für Aussiedler entspricht bzw. dieses noch übersteigt. Wenn in Nordrhein-Westfalen bereits beinahe jeder siebte Schüler einen ausländischen Paß hat (370 900 von 2,8 Millionen), was einen Zuwachs von 30 Prozent an ausländischen Schülern innerhalb von zehn Jahren bedeutet¹⁰, wenn dann noch ein Anteil von Aussiedlerkindern in Höhe von rund sechs Prozent dazukommt, dann werden die Dimensionen allein der Integrationsprobleme von Jugendlichen deutlich. Es stellt sich hier die Frage, ob nicht zumindest in den Grund- und Hauptschulen der Ballungszentren es zunehmend die deutschen Kinder sind, die an den Rand gedrängt werden. Immer mehr Eltern beantragen daher die Versetzung ihrer Kinder aus solchen „multikulturellen“ Schulen. Auch hier ist der Trend zur Ghetto- und Ghettobildung unübersehbar.

All dies wäre weniger problematisch, wenn die große Mehrheit der seit langem hier lebenden Ausländer und der hier geborenen ausländischen Kinder und Jugendlichen innerlich schon in Deutschland angekommen wäre, wenn eine *von ihnen selbst* angestrebte Integration in die deutsche Gesellschaft sicherstellen würde, daß sie sich mit unserem Land identifizieren. Leider ist dies angesichts der Millionenzahlen viel zu selten der Fall – und es erscheint ihnen wegen der Ghettobildung auch immer weniger notwendig. Zwar wollen sich nach Befragungen gut zwei Drittel der jungen Ausländer einbürgern lassen, aber nicht allein das restliche Drittel zeigt einen Mangel an Integrationsbereitschaft, sondern auch viele der Einbürgerungswilligen wollen – möglichst als Doppelstaatler – zwar mehr Rechte, ohne sich aber Deutschland und den Deutschen verpflichtet zu fühlen.

Rudolf Augstein schrieb 1994 über die an den Realitäten gescheiterte Vision einer „multikulturellen Gesellschaft“: „Wo es sie gibt, funktioniert sie nicht. In Kalifornien nicht, in New York nicht; im Frankreich des Charles Pasqua schon lange nicht, und auch im Frankfurt des multikulturellen Stadtrats Cohn-Bendit ist sie schwach und atmet

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10. 3. 1998.

8 Vgl. Michael Griesbeck, Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 3 ff.

9 Dokument + Analyse, (1989) 4, S. 18.

10 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 13. 5. 1998.

kaum.“¹¹ Am Beispiel Berlin-Kreuzberg notiert Eberhard Seidel-Pielen, einer der Protagonisten der Berliner Altlinken: „Die bunten Multi-Kulti-Jahre sind vorüber.“ Bei den in immer stärker türkisch geprägten Stadtvierteln zurückgebliebenen deutschen Bewohnern konstatiert er „zunehmend Gefühle der Fremdheit und Heimatlosigkeit . . . , die häufig in Kulturpessimismus münden¹²“ – und womöglich demnächst in Aggression und Gewalt. Letztlich geht es hier um das Scheitern nicht allein des wohlmeinenden Laisser-faire-Liberalismus, sondern auch jenes pseudointernationalistischen Mehrheitsflügels der Linken, der – wie der Göttinger Politikwissenschaftler Bassam Tibi schrieb – die Ausländer auf der Suche nach einem Ersatzproletariat „zum Objekt der Politisierung“ machen will¹³.

II. Notwendige Verhaltenstabus, gefährliche Diskussionstabus: Was wird dem Volk gesagt? Was sagt das Volk?

Versucht eine demokratische Partei wie die CSU, die ungelösten Probleme der Ausländerpolitik jenseits der verworrenen Pfade multikultureller Selbsttäuschung zu thematisieren, wird ihr vorgeworfen, „die Stimmung in Deutschland nachhaltig zu vergiften“ und Ausländerfeindlichkeit zu schüren¹⁴ (so Burkhard Hirsch, FDP) oder es handele sich um „ausländerfeindliches Gedankengut¹⁵“ (Kerstin Müller von den *Grünen*). Die bisherige Ausländerbeauftragte Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP) sah die CSU in gefährlicher Nähe zu den „Parolen der Herren Frey und Schönhuber“ und hielt ihr vor, sie verbreite „Stammtischparolen ohne realen Hintergrund“. Guido Westerwelle warf der CSU „Ausgrenzungspolitik“ vor und beklagte, sie sei „unzeitgemäß und provinziell“¹⁶. Besonders fragwürdig angesichts der Brandanschläge mit teils neofaschistischem, teils psychopathisch-kriminellem Hintergrund ist es, wenn Politiker von der Opposition in diesem Zusammenhang der CSU ein „Zündeln“ gegen Minderheiten vorwarfen¹⁷. Hakki Keskin, Vorsitzender der Türki-

schen Gemeinde in Deutschland, griff diese parteitaktischen Attacken dankbar auf: „Die CSU versucht auf diese Weise, den rechtsradikalen Parteien wie DVU und NPD Stimmen abzujagen. Das ist abartig und einer christlich-demokratischen Partei unwürdig. Die CSU legitimiert damit die rechtsradikalen Parteien.“¹⁸

Zu all dem sei hier nur der Journalist Eduard Kraus zitiert, der 1997 schrieb: „Die Maßnahmen unserer Nachbarn gegen illegale Erschleichung des Asylrechts sind die gleichen, die Kanther von seinen Amtskollegen einfordert. Aber bei uns ist jeder, der solches bejaht, im Wortumdrehen ein ‚alter Nazi‘ oder ‚Ausländerfeind‘. Da schlägt die ‚Arroganz der Guten‘, wie die NZZ¹⁹ die ‚Schreib-tisch- und Maulguten‘ der Political Correctness schon 1988 identifizierte, erbarmungslos zu; soll doch nicht mehr Wahres, sondern ‚politisch Korrektes‘ öffentlich gedacht werden.“²⁰

In allen Parteien gibt es gleichwohl einzelne mutige Querdenker, die ausscheren aus der staats-offiziellen Selbstberuhigung. Hans-Ulrich Klose erklärte 1997: „Die deutsche Einwanderungspolitik ist weitgehend gescheitert.“ Er gewann die Einsicht, daß „die Ethnien unverändert konflikt-trächtig“ seien, und konstatierte „lebensgefährliche Fehler“ der deutschen Politik. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Straßenschlachten zwischen türkischen und rußlanddeutschen Jugendlichen sowie darauf, daß „in zehn Jahren die jugendlichen Türken in manchen großstädtischen Quartieren in Deutschland die Mehrheit bilden“ werden. Mit türkischem Satellitenfernsehen, türkischen Zeitungen, Moscheen, türkischen Kultur- und Sportvereinen sei eine Ghetto-Welt entstanden, in der militant antiwestliches Gedankengut gepredigt werde. „Geprägt von schlechtem Gewissen über das, was einmal war, und unfähig, die eigenen Interessen rational zu definieren“, werde nicht berücksichtigt, welches Maß an Integrationsfähigkeit der deutschen Bevölkerung abzuverlangen sei und welche Integrationsleistung von den Einwanderern erbracht werden müsse²¹.

Auch Helmut Schmidt und Friedhelm Farthmann gehören zu denen, die sich schon seit längerem den kritischen Blick auf die Realitäten nicht von der veröffentlichten Meinung verstellen lassen: „Nach Ansicht von Altbundeskanzler Helmut Schmidt ist in nächster Zeit mit einer Explosion von Kriegsflüchtlingen und Asylbewerbern zu

11 Der Spiegel vom 21. 11. 1994.

12 Die tageszeitung (taz) vom 16. 2. 1998.

13 Focus, Nr. 22, 1996, S. 52.

14 In der Hamburger ICE-press, zitiert nach Kölner Stadt-Anzeiger vom 9. 6. 1998.

15 Kölner Stadt-Anzeiger vom 28. 5. 1998.

16 Süddeutsche Zeitung vom 10. 7. 1998.

17 Badische Neueste Nachrichten vom 10. 11. 1997.

18 Die Welt vom 10. 7. 1998.

19 NZZ = Neue Zürcher Zeitung.

20 Badische Neueste Nachrichten vom 10. 11. 1997.

21 Rheinischer Merkur vom 24. 10. 1997.

rechnen. Kriege, Konflikte auf dem Balkan, auf dem Gebiet der Ex-Sowjetunion oder in Schwarz-Afrika sowie das drastisch ansteigende Bevölkerungswachstum würden eine ‚un glaubliche‘ Völkerwanderung in Richtung USA, Kanada und Westeuropa auslösen. Völlig abwegig sei es, bei einer Zahl von de facto sechs Millionen Arbeitslosen in Deutschland, zusätzlich noch jemanden einzuladen und sei es durch Quoten.“²² Friedhelm Farthmann: „Wer sagt, daß wir Zuzug brauchen, der muß sich darüber klar sein, daß wir schon heute eines der dichtbesiedeltesten Gebiete der Erde sind. Jede Zuwanderung bedeutet also noch mehr Energieverbrauch, mehr Wohnungsbedarf, mehr Autos, mehr Abfall. Das kann doch wohl vernünftigerweise niemand wollen.“²³

Der Bamberger Bevölkerungswissenschaftler Josef Schmid betont, daß ein großer Teil der sich auf das Asylrecht Berufenden im Sinne eines „Wanderns zum besseren Wirt“ handelt, da sich die im internationalen Vergleich immer noch großzügige deutsche Asylpraxis „global herumgesprochen hat“ und mit ihrer stillschweigenden Duldung bzw. Belohnung offensichtlichen Mißbrauchs (man denke nur an die, die absichtlich ihre Pässe vernichtet haben und falsche oder gar keine Angaben über ihre Identität oder ihre politische Verfolgung machen) sowie mit der Förderung des Verwandtennachzugs kontinuierlich weitere Zuwanderung bewirkt. Schmid fragt zu Recht, was eigentlich die Deutschen dazu bewegt, „mitten im größten Finanztransfer der neueren Geschichte“ (man könnte hier ergänzen: in einem Moment, wo zu den Wiedervereinigungskosten die Maastricht-Lasten kommen) sich mehr Zuwanderer aufzubürden als der gesamte nordamerikanische Kontinent. Sein bitteres Fazit: „Man muß wirklich die Deutschen erst zur Liebe zu sich und ihrem Land führen, wenn sie für die Nachbarn erträglich sein sollen.“²⁴

In der Tat ist das auf Deutschland, auf die deutsche Nation und ihre Interessen gerichtete extrem negative Selbstbild – zumal vieler Intellektueller –, das man schon als eine Art Selbsthaß bezeichnen könnte, sowie die aus ihm entspringende Forderung nach schrankenloser Zuwanderung nur noch pathologisch zu nennen. Als Reaktion auf die chauvinistische Selbstvergottung im Faschismus und als deren unbewußte, aber nicht ungewollte Fortführung mit umgekehrten Vorzeichen steht dieser abermalige deutsche Sonderweg des ‚teutonischen Irrationalismus‘ offenbar in einem merk-

würdigen Zusammenhang mit den massen- und völkerpsychologischen Faktoren, die bereits einmal für einen Weg in die Katastrophe die emotionalen Antriebe geliefert haben²⁵.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, wenn sich unsere Nachbarn – bei aller Erleichterung darüber, daß wir ihnen die Zuwanderungslasten abnehmen – immer besorgter über den Verlust von Realitätssinn und Verantwortung in der deutschen Politik wie in der veröffentlichten Meinung gegenüber dem eigenen Land äußern. Selbst die in Tel Aviv erscheinenden „Israel-Nachrichten“ stellten 1992 fest: „Die Deutschen sind nicht gegen Ausländer. Sie sind nur gegen zu viele Ausländer.“²⁶ Diese Besorgnis hat mittlerweile viele Deutsche selbst erreicht. Bei Umfragen in einer Großstadt in Nordrhein-Westfalen stieg der Anteil derjenigen, die glauben, daß „sich die Deutschen im eigenen Land gegen die vielen Ausländer wehren müssen“, zwischen 1995 und 1997 von einem Viertel auf über 40 Prozent²⁷. Bei einer Emnid-Umfrage erklärten 63 Prozent der Befragten, in Deutschland lebten zu viele Ausländer²⁸. Viele Menschen sind zwar durchaus bereit, anderen zu helfen, stellen sich aber die Frage, ob nicht den Ausländern in vielen Fällen mit der Hilfe im Heimatland besser geholfen wäre, zumal dort Probleme der Entfremdung und Heimatlosigkeit sehr viel leichter zu vermeiden sind.

Es ist auch völlig legitim, wenn zunehmend gefragt wird, ob wir nicht – ehe wir alle Kräfte für den *Fernsten* irgendwo auf der Welt einsetzen – zunächst die Verantwortung gegenüber unseren *Nächsten*, gegenüber den eigenen Landsleuten, wahrnehmen müssen. Hier sind in erster Linie die vielen noch ungelösten Probleme der inneren Einheit Deutschlands zu nennen. Ist es ferner nicht ein Skandal, daß in Deutschland eine Million Deutsche obdachlos sind (auch dies ein Spitzenwert in der EU) und diese Menschen nicht – wie die Asylbewerber – angemessen untergebracht und versorgt sind? Wird nicht mittlerweile von einer „Neuen Armut“ gesprochen? Bleiben uns nicht große Aufgaben wie die Integration der über drei Millionen Spätaussiedler? Bleibt uns nicht angesichts der deutschen Geschichte die große moralische Verpflichtung, für eine dauerhafte und nicht mehr zerstörbare Eingliederung der jüdischen Gemeinschaft (zumal der in den letzten Jah-

22 Münchner Merkur vom 5. 11. 1994.

23 Kölnische Rundschau vom 16. 2. 1992.

24 FAZ vom 22. 5. 1996.

25 Vgl. hierzu Rolf Stolz, *Der deutsche Komplex*, Erlangen 1990, S. 20–29.

26 *Israel-Nachrichten* vom 1. 9. 1992.

27 Vgl. *Der Spiegel*, Nr. 16, 1997, S. 79.

28 Vgl. *Stuttgarter Nachrichten* vom 8. 11. 1997.

ren vor allem aus Rußland zu uns gekommenen Juden) sowie der Sinti und Roma Sorge zu tragen?

Für das Jahr 2010 prognostiziert die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages Demographischer Wandel einen Anteil von rund 25 Prozent Ausländern an der Bevölkerung, für 2050 bereits 38 Prozent. Spätestens dann wäre dieses Land nur noch dem Namen nach das Land der Deutschen. Spätestens dann wären die Deutschen in den Großstädten und Ballungsgebieten dabei, zu Fremden im eigenen Land zu werden. Während heute bereits 22 Prozent der Münchener Bevölkerung (und 34 Prozent der Jugendlichen unter 18 Jahren) Ausländer sind, sollen laut Prognose des kommunalen Planungsreferates im Jahre 2005 30 Prozent der Münchener und 50 Prozent der Erwerbsfähigen der Stadt Ausländer sein²⁹. Schon heute sind 51 Prozent der Ausländer in Deutschland zwischen 14 und 40 Jahren alt, aber nur 36 Prozent der Deutschen³⁰. Dieter E. Zimmer sagt zu dem hier unübersehbar werdenden Problem: „Die ethnische Absorptionsfähigkeit darf nirgendwo überfordert werden, sonst handelt man sich genau jene Katastrophe ein, die man exorzieren will.“³¹ Parallel zu den zunehmenden Ghettobildungen in den Großstädten entstehen weitere, sich selbst verstärkende negative Kreisläufe: von der Flucht aus ‚multikulturellen‘ Schulen, Häusern, Straßen und Wohnquartieren über Konkurrenzkonflikte auf Arbeits- und Sozialämtern bis hin zu Zweifeln bei Eltern, ob es angesichts vorhersehbarer krisenhafter, bürgerkriegsähnlicher Verhältnisse überhaupt noch verantwortbar sei, Kinder zu haben.

III. Integration und Assimilation versus doppelte Staatsbürgerschaft

Zu den Merkwürdigkeiten der Diskussion über Ausländerpolitik gehört, daß vielfach Assimilation einerseits als politisch unkorrektes Unwort geradezu zwanghaft vermieden wird, andererseits als Horrorbegriff gern gleichgesetzt wird mit

29 Vgl. Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung am 11. November 1996, S. 6.

30 In den Groß- und Mittelstädten in Nordrhein-Westfalen sollen im Jahr 2010 nach Schätzungen 45 Prozent der 20- bis 40jährigen Ausländer sein. Bei den unter 20 Jahre alten Berlinern soll der Ausländeranteil von heute 25 Prozent bis zum Jahr 2015 auf 52 Prozent steigen, vgl. Frankfurter Rundschau vom 16. 10. 1998, Dokumentation des „Rates für Migration“.

31 „Wer ist das Volk?“, in: Die Zeit vom 23. 7. 1993.

„Zwangsgermanisierung“ und staatlichem Raub der eigenen Identität. Für Assimilation (also für kontinuierliche ethnisch-kulturelle Integration) einzutreten bedeutet in Wirklichkeit nichts anderes, als staatlich und gesellschaftlich den Zuwandernden die freiwillige Annäherung an Deutschland, die Deutschen, die deutsche Kultur zu erleichtern. Dies entspricht den gesellschaftlichen Zielsetzungen, wie sie für alle „klassischen“ Einwanderungsländer selbstverständlich sind.

Assimilation kann und darf nicht erzwungen werden, aber sie kann und muß zu einem Ziel der deutschen Gesellschaft und ihres Staates werden. Wenn das Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München in seinen „Thesen zur Verbesserung des Zusammenlebens von Deutschen und Ausländern“ ausdrücklich für eine Integrationspolitik plädiert, „die keine Assimilation zum Ziel hat, sondern das Zusammenleben im Mit- und Nebeneinander der verschiedenen Milieus fördern will“³² (und dies mit dem Stichwort „Moschee im Stadtteil“ illustriert), dann wird man genau jenes Gegeneinander ernten, das alle auf Wertebeliebigkeit pochenden Multi-Kulti-Gesellschaften in der Praxis auszeichnet. Noch dazu wird von den Münchner Zukunftsplanern jenen Deutschen, die mit dem Möbelwagen abstimmen und die Ausländerghettos verlassen, die Schuld am Scheitern der realitätsfernen Pläne „zur Verbesserung des Zusammenlebens“ in „verschiedenen Milieus“ gegeben: „Der Wunsch nach Ungestörtheit und der Rückzug ins Private läßt abweichendes kulturelles Verhalten zum Problem werden.“³³

Peter Beiers, des verstorbenen Präses der Rheinischen Landeskirche, Idee einer „Assimilation aller an alle“ ist als Utopie einer „neuen Kultur“, die durch Aufhebung aller Unterschiede und Identitäten entsteht, nicht frei von Fragwürdigkeiten. Um so ernster sollte man seine Warnung nehmen, daß die multikulturelle Gesellschaft aufgrund ihrer unvermittelbaren Gegensätzlichkeiten explodieren wird³⁴. Nicht zuletzt die Hinnahme einer doppelten Staatsbürgerschaft erschwert die „Assimilation aller an alle“. Mehrstaatigkeit schafft stets „die Gefahr der Rechtsunsicherheit und führt zum Widerstreit von Pflichten gegenüber verschiedenen Rechtsordnungen“³⁵.

32 Enquete-Kommission (Anm. 29), S. 28.

33 Ebd., S. 28.

34 Vgl. Peter Beier, Am Morgen der Freiheit, Neukirchen-Vluyn 1995, S. 118.

35 Hans-Peter Uhl in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 19. 8. 1989; vgl. auch den dringenden Appell von Joseph Rovan an die Deutschen, die doppelte Staatsangehörigkeit nicht

Teilweise wird seltsamerweise gerade in den deutschen Medien der unzutreffende Eindruck vermittelt, als werde den Ausländern böswillig oder fahrlässig die Einbürgerung verwehrt. Davon kann keine Rede sein: Alle Ausländer besitzen nach 15 Jahren Aufenthalt in Deutschland (wenn sie zwischen 16 und 23 Jahren alt sind, sogar schon nach acht Jahren) einen grundsätzlichen Anspruch auf Einbürgerung. 432 483 Ausländer ließen sich zwischen 1990 und 1997 einbürgern³⁶. Zu Recht wurde bisher von den Zuwanderern erwartet, daß ihrer Einbürgerung ein Prozeß freiwilliger kultureller und sozialer Integration vorausgeht. Wer die Landessprache nicht hinlänglich beherrscht oder wer nicht bereit ist, seine alte Staatsbürgerschaft aufzugeben, der hat die kulturelle Integration noch nicht vollzogen. Wer nur das Heer der Dauerarbeitslosen und dauerhaften Sozialhilfe-Empfänger vergrößern würde oder wer sich nicht an unsere Rechtsordnung hält, dem ist die soziale Einordnung in die deutsche Gesellschaft nicht gelungen. Es ist legitim und für die Selbstbehauptung Deutschlands in einer weiterhin konfliktreichen und unfriedlichen Welt unerlässlich, daß Staat und Gesellschaft von den Einbürgerungskandidaten das Bekenntnis zu ihrer neuen Heimat verlangen. Vieles spricht im übrigen dafür, der Einbürgerung einen feierlichen, würdigen Rahmen zu verleihen, die neuen Rechte und Pflichten des Neubürgers zu verdeutlichen und von ihm das unzweideutige Bekenntnis zu diesem Land und seinem Grundgesetz zu verlangen. Wer dazu nicht bereit ist, der sollte weiterhin ohne deutschen Paß bleiben – als Gast in dem ihm anscheinend innerlich so fremden Deutschland.

Der ‚grüne‘ Bundestagsabgeordnete Cem Özdemir, für den „das überkommene deutsche Staatsangehörigkeitsrecht . . . schon lange auf den Müllhaufen der Geschichte, Abteilung Völkisches“ gehört, plädiert dafür, „alle Mitglieder unserer Gesellschaft am Willensbildungsprozeß teilhaben zu lassen³⁷“ – auch jene große Mehrheit seiner (ehemaligen?) Landsleute, die sich von unserem Land und seinem Staatsvolk distanziert. Dies widerspricht dem Geist und Buchstaben unserer Rechtsordnung. Gerade ein türkischstämmiger Politiker sollte bedenken, daß, wie Ursula Männle sagte, „ungelöste Probleme in der Ausländerpolitik leicht in Haß und Aggression umschlagen könnten“ und es daher legitim ist, „von einem

Ausländer zu verlangen, daß er sich für oder gegen die Integration entscheide“³⁸. Wenn darüber hinaus Rechtsmißbrauch akzeptiert wird, zerstört dies unweigerlich „die Solidarität mit den Ausländern, die aufgrund von Verfolgung und Folter auf Hilfe angewiesen“ sind³⁹.

Obwohl 1997 in Nordrhein-Westfalen nicht weniger als 25 137 Ausländer eingebürgert wurden, beklagte sich Fritz Behrens (SPD), Minister für Inneres und Justiz, es seien noch zu wenige und man müsse daher das Verfahren vereinfachen oder gleich abschaffen. Er plädierte für ein „neues Staatsangehörigkeitsrecht“, das häufiger Doppelstaatsangehörigkeit zuläßt, „um den Entschluß zur Einbürgerung zu erleichtern und damit die Integration zu fördern. Die hier geborene Enkelgeneration von Arbeitsimmigranten soll bei Einbürgerung ihre Abstammungsangehörigkeit behalten können.“⁴⁰ Seltsame Logik: Einbürgerung soll Integration erzeugen, statt daß eine soziale wie mentale Integration als unerläßliche Voraussetzung der Einbürgerung begriffen wird. Behrens will bei der Einbürgerung „in Zukunft zu deutlich höheren Zahlen kommen“⁴¹. Von einem deutlich höheren Ausmaß an Integrationsbereitschaft erfährt die Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang nichts, dies wird auch nicht eingefordert. Völlig zu Recht weist Otto Depenheuer, Professor für öffentliches Recht und Rechtsphilosophie in Mannheim, darauf hin, daß Mehrstaatigkeit im Völkerrecht „allgemein als Übel“ gilt und möglichst zu vermeiden ist, auch wenn sie sich nicht in jedem einzelnen Fall verhindern läßt. Die Einbürgerung ist für ihn weder ein Mittel zur Integration, noch kann sie fehlende Integration ersetzen. Gelungene Integration wird „testiert“ durch die Einbürgerung: „Wirtschaftliche, sprachliche und soziale Integration ist unabdingbare Voraussetzung der Staatsangehörigkeit. Das ist vom Bundesverfassungsgericht auch eindeutig so vorgegeben.“⁴²

Zur doppelten Staatsangehörigkeit und ihren Auswirkungen auf Integration und staatsbürgerliche Loyalität nahm der Bonner Staatsrechtler Professor Hans Isensee bereits 1973 Stellung: „Demokratie empfängt ihre Identität aus dem Staats-Verband. Das ‚Volk‘ als Träger der Staats-Gewalt wird durch die personale Dauer-Beziehung der Staats-Angehörigkeit, nicht durch fluktuierende Gebiets-Zugehörigkeit konstituiert. Die Teilhabe des

zuzulassen: „... halte ich die Akzeptanz einer doppelten Staatsangehörigkeit für einen tragischen Irrtum. Man kann und darf nicht zwei Herren dienen.“ FAZ vom 27. 10. 1998.

36 Vgl. Die Welt vom 16. 10. 1998.

37 Schrägstrich, (1998) 5–6.

38 FAZ vom 11. 7. 1998.

39 Horst Seehofer in: FAZ vom 11. 7. 1998.

40 Kölner Stadt-Anzeiger vom 8. 8. 1998.

41 Ebd.

42 Die Welt vom 10. 8. 1998.

Staats-Angehörigen an der Selbstbestimmung des Staats-Verbandes ist der Ausgleich für seine lebenslange, unentrinnbare Angewiesenheit auf den Verband. Die Angewiesenheit begründet wiederum die Erwartung, daß der einzelne seine demokratische Freiheit im Dienst des Gemeinwesens ausüben werde, von dessen Zukunft sein eigenes Los abhängt.“⁴³

Um die Konfliktlinien zu verdeutlichen, seien hier zwei Alternativkonzepte gegenübergestellt. Yasar Bilgin vom 1993 gegründeten und ca. 2 000 Vereine umfassenden „Rat der Türkischen Staatsbürger“ forderte 1996 in einer Anhörung des Deutschen Bundestages: den Verzicht auf Assimilation der Ausländer; ein institutionelles Mitspracherecht; eine Ausländerquote analog zur Frauenquote in den Führungsgremien der Parteien; mehr Ausländer in Polizei, Behörden, Ministerien; das Akzeptieren „kultur- und religionspezifischer Gebäude“ wie der Moscheen durch die deutsche Gesellschaft; internationale Kindergärten, Altersheime und ähnliche Einrichtungen⁴⁴. Diesen Forderungen an die Deutschen stehen Anforderungen von Deutschen an die Ausländer gegenüber, wie sie der frühere Berliner Innensenator Jörg Schönbohm formulierte: der Verzicht auf ein „isoliertes Eigenleben“ als „Fremdkörper“, auf eine „selbstisolierende Abschottung“; das Einfügen in die „rechtlichen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen unseres Landes“; Toleranz und Achtung gegenüber den Deutschen; das Respektieren der hiesigen politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen; die Anerkennung der Grundwerte unserer Verfassung wie der Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Anerkennung der Trennung von Staat und Religion, das Achten unserer Rechtsordnung; die Annahme eines Mindestmaßes an Grundüberzeugungen und Gewohnheiten der deutschen Bevölkerung; der Verzicht auf das Austragen politischer Auseinandersetzungen des Heimatlandes auf deutschem Boden⁴⁵.

Der Sozialwissenschaftler Lothar Baier beschrieb schon vor fast eineinhalb Jahrzehnten „das etwas bittere Ende“ des Kulturrelativismus – „daß nämlich der Preis für das Zusammenleben von verschiedenen Kulturen mit allen lebenspraktischen Konsequenzen *innerhalb* einer Gesellschaft in ihrer totalen Ghettoisierung besteht“, bei der dann hohe

Mauern zwischen den abgekapselten Kulturgemeinschaften mühsam die Einhaltung gewisser Mindeststandards im Zusammenleben aufrechterhalten⁴⁶. Dies kann kein erstrebenswertes Ziel deutscher Politik sein. Bei der Eingliederung in die primäre, gastgebende Mehrheitskultur können Zuwanderer ihre ursprüngliche Kultur bewahren, aber sie müssen, wenn sie nicht in das gefährliche Abseits der Ghetto-Existenz geraten wollen, bereit sein, diese nur als sekundäre, nachgeordnete Minderheitenkultur anzusehen, und sie müssen sich der deutschen Sprache als geistiger Währung und als Existenzgrundlage unserer Kultur bedienen⁴⁷. Da ein großer Teil der Zuwanderer diese Mindeststandards nicht akzeptiert und ihnen – bewußt oder unbewußt – zuwiderhandelt, sind Geduld und Verständnis der deutschen Politik, aber auch Entschlossenheit und Durchsetzungsfähigkeit gefragt, um allen Ausländern, die bei uns auf Dauer leben wollen, zu jenen notwendigen Einsichten und Fähigkeiten zu verhelfen, die für ein konfliktarmes Zusammenleben Voraussetzung sind⁴⁸.

IV. Minderheiten und Mehrheit – Grundkultur und Gastkulturen

„Bisher weiß noch keiner eine Antwort auf die Frage, wie die Demokratie in einer multikulturellen Gesellschaft funktionieren soll, in der es keine gemeinsam geteilten Lebensformen und Werte mehr gibt. Wenn wir mit der Zerstörung unserer geistigen, kulturellen und ethischen Gemeinsamkeiten fortfahren, werden wir unsere Demokratie verspielen ...“⁴⁹, schreibt der Sozialphilosoph Günter Rohrmoser. Ein politischer und juristischer Ausdruck dieser Erosion des Staatsvolks und des Wertefundaments der Gesellschaft ist die stetige Zunahme von Doppelstaatlern. Cornelia Schmalz-Jacobsen, die frühere Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, schätzte ihre Zahl 1997 bereits auf etwa zwei Millionen⁵⁰. Besonders

46 Lothar Baier, Gleichheitszeichen. Streitschriften über Abweichung und Identität, Berlin 1985, S. 96.

47 Vgl. Johannes Heinrichs, Gastfreundschaft der Kulturen versus Multi-Kulti-Illusion, in: Hartmut Koschyk/Rolf Stolz (Hrsg.), 30 Jahre Zuwanderung. Eine kritische Bilanz, Landsberg am Lech 1998, S. 23–33.

48 Vgl. hierzu auch Bassam Tibi, Multikultureller Werte-Relativismus und Werte-Verlust. Demokratie zwischen Werte-Beliebigkeit und pluralistischem Werte-Konsens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/96, S. 27 ff.

49 Krise und Ethos der Demokratie, in: Mitteilungen der Gesellschaft für Kulturwissenschaft, Dezember 1995.

50 Vgl. Der Spiegel, Nr. 13, 1998, S. 34.

43 Dokument + Analyse, (1989) 4, S. 13.

44 Vgl. Enquete-Kommission (Anm. 29), S. 2.

45 Vgl. Jörg Schönbohm, Ausländerpolitik in Deutschland – eine Herausforderung für die Zukunft, in: ZAR, 17 (1997) 1, S. 3.

Türken, deren Einbürgerung sich von 1990 bis 1996 mehr als verzwanzigfach hat, wie auch Polen werden von ihren Botschaften und Konsulaten massiv darin unterstützt, nach zeitweiser Abgabe ihres alten Passes sofort wieder einen neuen zu erhalten – unter dem Vorzeichen, daß sie sich in Deutschland loyal im Sinne ihrer Heimatstaaten betätigen⁵¹. Zugespitzt formuliert heißt das, daß sie als Manövriermasse zur Beeinflussung der deutschen Politik zur Verfügung stehen. Der gegen die die Kohl-Regierung tragenden Parteien gerichtete Wahlauftritt des türkischen Ministerpräsidenten Yilmaz an seine (ehemaligen?) Landsleute ist ein eklatantes Beispiel für solchen außengesteuerten politischen Mißbrauch der Zuwanderer. Dies wird flankiert durch hiesige Medien, die den „klammheimlichen“ Erwerb doppelter Ausweispapiere als harmlose „Schummelei“ oder „pragmatisches Denken“ hinstellen oder die das Vermeiden doppelter Staatsangehörigkeiten als „antiquierte Doktrin“ abqualifizieren⁵². Wenn ein „Spiegel“-Anonymus die Forderung des bayerischen Innenministers Günther Beckstein, daß „die Staatsangehörigkeit keine Eintrittskarte, sondern das Abschlußzeugnis einer gelungenen Integration“ zu sein habe, als „deutschtümeln-de Sprüche“⁵³ bezeichnet, dann offenbart sich hier ein ebenso fataler wie verantwortungsloser Wille zur staatsrechtlichen und politisch-gesellschaftlichen Kapitulation.

Multi-Kulti-Befürworter wie Frau Chong-Sook Kang, „Ausländer/-innenbeauftragte der Landeshauptstadt München“, reduzieren die Integration auf rechtliche Gleichstellung, Chancengleichheit und „Anerkennung des Kulturpluralismus“, d. h., „daß ethnische Minderheiten ihre überkommenen kulturellen Traditionen und Wertnormen fortentwickeln können und diese als gleichwertig in der Mehrheitsgesellschaft anerkannt werden“⁵⁴. Hier wird ein Kultur- und Werterelativismus gefördert, der das Gegenteil von Integration bedeutet, da damit die Leitkultur des Aufnahme- bzw. Gastlandes negiert wird. Sollen die Deutschen etwa demnächst die Scharia als gleichwertig mit dem Grundgesetz hinnehmen? Wenn dann noch verlangt wird, Sprachen wie Türkisch als Pflichtfach einzuführen⁵⁵, dann ist man endgültig dabei, den vielen

aus Fahrlässigkeit und Tabuisierung entstandenen Problemen noch einige am grünen Tisch geplante hinzuzufügen.

Nicht mehr zu leugnen ist, daß die Probleme sich nicht im Laufe der Zeit abschwächen, sondern daß sie im Gegenteil zunehmen – etwa in den Bildungsanstalten unserer Hauptstadt: „Diese Schulen unterrichten mittlerweile schon die Enkel jener türkischen Einwanderer, die in den sechziger und siebziger Jahren nach Berlin gekommen sind. Die ‚dritte Generation‘ ist da und mit ihr der Abschied von der Illusion, daß die Türken Berlins im Laufe der Zeit gleichsam von selbst mit ihren deutschen Nachbarn an Chancen und Fähigkeiten gleichziehen könnten. Denn die türkischen Schulkinder von heute lernen deutlich schwerer Deutsch als ihre Eltern vor zwanzig Jahren. Die waren in ihren Klassen noch in der Minderheit gewesen. Ihre Kinder aber sind in manchen Vierteln heute die Mehrheit. Sie sprechen zu Hause türkisch, auf der Straße türkisch, in der Schule türkisch. Die Schulen, gedacht als Schmelzkessel der Integration, drohen in bestimmten Bezirken zu Brutstätten der Absonderung zu werden ... Bloße Koexistenz tritt dann an die Stelle der Kommunikation; die Trennung setzt sich fort von Generation zu Generation.“⁵⁶ Verschärft wird dies noch dadurch, daß rund 200 000 türkischstämmige Kinder in deutschen Schulen im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts einer oft chauvinistischen Indoktrination durch vom türkischen Staat bezahlte und auf ihn vereidigte Lehrer ausgesetzt sind⁵⁷ – ein Problem, das selbst Multikultur-Befürworter mittlerweile mit Sorge beobachten.

Es wird sehr bald von existentieller Bedeutung sein, daß die unseren Staat und seine demokratische Ordnung tragenden Kräfte erkennen: Ohne einen geistig-moralischen Grundkonsens, der wesentlich mehr ist als Laisser-faire-Toleranz, werden unser Land und seine Demokratie kaum mehr lösbaren Konflikten ausgesetzt. Staat und Gesellschaft sollten bei aller Liberalität und Neutralität in religiösen und weltanschaulichen Fragen niemals vergessen, daß das Grundgesetz und die in ihm verbürgten Freiheiten alles andere als wertneutral und beliebig sind. Der Berliner Innensenator Schönbohm hat also gute Gründe auf seiner Seite, wenn er sich weigert, einen sich der staatlichen Schulaufsicht entziehenden Islam-Unterricht durch Islam-Prediger zuzulassen, und wenn er

51 1997 wurden 42 240 Türken eingebürgert gegenüber 30 692 sonstigen Ausländern. Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 16. 10. 1998.

52 So Horst Eylmann MdB (CDU), vgl. Der Spiegel (Anm. 50).

53 Ebd.

54 Enquete-Kommission (Anm. 29), S. 6 f.

55 So Rahim Öztürker, ebd., S. 25.

56 Konrad Schuller, Deutschland kommt im Alltag nicht mehr vor, in: FAZ vom 10. 3. 1998.

57 Vgl. Der Spiegel, Nr. 43, 1998, S. 86 f.

unterstreicht, daß der christliche Religionsunterricht „das christlich-abendländische Erbe“ weitergibt, „auf dem unsere Kultur ganz stark beruht“⁵⁸. Ein an den Werten unserer Verfassung ausgerichteter Islam-Unterricht in deutscher Sprache sowie unter staatlicher Kontrolle ist ein denkbare Zugeständnis an die muslimische Minderheit. Wer dagegen eine Ausweitung der in den Koran-Schulen üblichen Indoktrination auf die staatlichen Bildungsanstalten verlangt, der provoziert als Reaktion letztlich Ausländerfeindlichkeit⁵⁹. Problematisch müssen sich daher gewisse Urteile auswirken, wenn etwa Juristen zur Unterstützung der Machtansprüche von Islam-Fanatikern dekretieren, „westliche Maßstäbe“ dürften bei uns keine Rolle mehr spielen. Mit dieser Begründung verfügte beispielsweise das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg die Befreiung der Töchter eines türkischen Imams vom Sportunterricht⁶⁰. Ähnlich urteilte das OVG Münster über die Nichtteilnahme eines muslimischen Mädchens am koedukativen Schwimmunterricht⁶¹.

Im „Handbuch der Dritten Welt“ heißt es zutreffend, daß die „gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen überwiegend jugendlichen Zuwanderern (meist der zweiten Generation) und der Polizei oder anderen jugendlichen Gruppen . . . in gewissem Umfang eine Verlagerung des Nord-Süd-Konflikts“ darstellen, „weil sie Ausdruck der Herausbildung von Süd-Ghettos im Norden sind und in die Selbstbehauptungsstrategien dieser Ghettos auch die Aufarbeitung von Nord-Süd-Geschichte hineinspielt. Die Auflösung solcher Konflikte i. S. des Konzepts einer multikulturellen Gesellschaft ist bisher nirgendwo abzusehen.“⁶² Neunhunderttausend junge Türken stoßen in Deutschland auf eine halbe Million junger Aussiedler, deren Lebensgefühl zwischen der oft glorifizierten alten und der als schwierig erlebten neuen Heimat aufgespalten ist. Immer wieder kommt es zu Massenschlägereien zwischen jugendlichen Aussiedlern und Türken. Wenig hilfreich ist dabei der Fatalismus Faruk Sens vom Essener Zentrum für Türkeistudien, der Gewaltausbrüche als

„nahezu unvermeidbar“⁶³ ansieht. Auf diese Probleme einer gewaltsamen Austragung der Loyalitäts- und Identitätskonflikte weist auch Anatoli Rakhkockine in seiner Studie über Aussiedlerkinder hin⁶⁴.

Es ist unerfindlich, warum es sich laut der Berliner Ausländerbeauftragten Barbara John (CDU) bei dem Gedanken, daß von dauerhaft hier lebenden Ausländern die „Hinwendung zur deutschen Lebenswelt“ erwartet wird, um „peinliche und platte Deutschtümelei“ handeln soll⁶⁵. Findet Frau John es integrationsfördernd, wenn Berliner Stadtteile wie Kreuzberg und Wedding mittlerweile Ausländeranteile von über 30 Prozent haben? In einem solchen Ghetto-Milieu gedeihen Weltbilder wie das der Türkin Habibe Caliskan: „Wir alle sind in Gefahr. Ein neues Nazi-Deutschland steht vor der Tür.“⁶⁶ Man kann diesen Wahn nur begreifen, wenn man weiß, wie viele türkische Medien ihren Landsleuten einreden, „die Türken sind die neuen Juden Deutschlands“⁶⁷ – eine angesichts des Holocausts, aber auch der unwürdigen Behandlung der wenigen nach den Pogromen der fünfziger Jahre in der heutigen Türkei verbliebenen Juden (nicht zu sprechen vom Völkermord an den Armeniern 1914/15) ebenso groteske wie böartige Tatsachenverdrehung.

Der Bevölkerungswissenschaftler Josef Schmid warnte in seinem Artikel „Teutonische Eigenheiten“ vor weiterem naivem Wegsehen: „Alle Formen von Einwanderung schaffen Tatsachen eigener Art und kümmern sich nicht um die Gemütsverfassung der Aufnahmeländer. Die Zeiten, da Arbeit und Lohndifferenz noch Wandlungsmotive waren, sind vorbei. Auch künftig ziehen deutsche Asylpraxis und Sozialautomatik nichtintegrierbare Zuwanderer an, die eines sicherlich mitbringen: Großfamilie, ethnischen Organisationswillen und einen Brückenkopfgeist für nachziehende Landsleute.“⁶⁸ Selbst Burkhard Hirsch erklärte noch 1989: „Es liegt in unserem Interesse, das dauerhafte Entstehen rechtlicher oder tatsächlicher Minderheiten in der Bundesrepublik zu verhindern.“⁶⁹ Im Fernsehmagazin „Kontraste“ des SFB äußerte der in Berlin

58 Kölner Stadt-Anzeiger vom 14. 5. 1997.

59 Vgl. „Die Assis wollen nur unser Geld“, in: Rheinischer Merkur vom 2. 10. 1992.

60 Vgl. Urteil vom 26. 4. 1991, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVWZ), (1992), S. 79.

61 Vgl. Urteil vom 12. 7. 1991, in: ebd., S. 77. Ein Johannes Rux begeistert sich in der Zeitschrift „Schulmanagement“, 24 (1993) 3, S. 4 ff., über diese großartige „Neutralisierung“ der Schule, die solche pädagogisch förderlichen Dinge wie das Kopftuch in den Unterricht eingeführt habe.

62 Handbuch der Dritten Welt, hrsg. von Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Bd. 1 Grundprobleme – Theorien – Strategien, Bonn 1992³, S. 457.

63 TAZ vom 3. 6. 1998.

64 Vgl. Anatoli Rakhkockine, Neue Heimat – neue Zukunft. Eine soziologisch-pädagogische Studie über die Integration der Kinder der Aussiedler aus den GUS-Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7–8/97, S. 16.

65 TAZ vom 3. 6. 1998.

66 Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. 11. 1992.

67 Badische Neueste Nachrichten vom 10. 11. 1997.

68 FAZ vom 22. 5. 1996.

69 Dokument + Analyse, (1989) 4, S. 15.

lebende Ingenieur Öscan Mutlu am 9. Juli 1998, daß in der größten Moschee Kreuzbergs, die von Milli Görüs beherrscht wird, „sicherlich nicht von einem positiven Zusammenleben zwischen Deutschen wie Nichtdeutschen oder zwischen Deutschen und Muslimen gepredigt wird“. Demgegenüber sei es an der Zeit, daß die Türken endlich „sich dazu bekennen, daß man Teil dieser bundesrepublikanischen Gesellschaft geworden ist“ und „daß die Menschen ihre Koffer auspacken, daß sie aufhören sollen, mit dem Kopf in der Türkei und mit den Beinen in Deutschland zu leben“.

Es ist beunruhigend, daß viele deutsche Politiker und Intellektuelle trotz solcher Warnungen integrationsbereiter Ausländer beispielsweise dafür plädieren, kopftuchtragende Lehrerinnen einzustellen, während die meisten türkischen Zeitungen wie „Milliyet“ oder „Hürriyet“ die Entscheidung der baden-württembergischen Kultusministerin Schavan im Fall der eingebürgerten Afghanin Ludin als Verteidigung der laizistischen Staatsordnung positiv bewerteten⁷⁰. Auch der Sozialforscher Wilhelm Heitmeyer sieht durch die „Selbstethnisierung“ ausländischer Gruppen, durch Kontaktarmut, Abnahme der Sprachkompetenz und hohe Arbeitslosigkeit einen „Stau von Wut, Kraft und Angst etwa unter jungen Inländern mit ausländischem Paß“ entstehen, der ein nicht zu unterschätzendes Risiko darstelle⁷¹. Wollen wir wirklich warten, bis auch bei uns Zustände herrschen wie in den Arabervorstädten Frankreichs: Schußwechsel mit der Polizei, Molotow-Cocktails, Steine gegen Feuerwehrleute, die in Brand gesteckte Autos löschen wollen, Busfahrer, die sich nur noch per Streik gegen die Übergriffe junger Ausländer wehren können?

V. Ökonomische und politische Profite durch Mißbrauch, Betrug und Organisierte Kriminalität

Der außerordentlich hohe Mißbrauch deutscher Hilfen für Ausländer reduziert sich nicht auf Betrugsmanöver von Asylbewerbern – etwa auf

70 Vgl. Berliner Zeitung vom 17. 7. 1998.

71 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. 7. 1998; Wilhelm Heitmeyer/Helmut Schröder/Joachim Müller, Desintegration und islamischer Fundamentalismus. Über Lebenssituation, Alltagserfahrungen und ihre Verarbeitungsformen bei türkischen Jugendlichen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7–8/97, S. 17 ff.

Asylerschleichung mit auswendig gelernten oder gefälschten Haftbefehlen, gefälschten Pässen oder falschen Angaben zur Person und zum Herkunftsland. Mindestens ebenso gefährlich ist der planmäßige Mißbrauch von Gutgläubigkeit und Toleranz vieler Bürger und Entscheidungsträger des Staates. So wird beispielsweise der verfassungsfeindlichen türkisch-islamistischen Gruppierung IGMG (Milli Görüs) ermöglicht, mit 800 000 DM pro Jahr Finanzhilfe des Berliner Senats eine islamische Privatschule zu betreiben, deren Trägerverein – das Islam-Kolleg – offiziell als Abteilung von Milli Görüs geführt wird. Es sind doch gerade solche Entwicklungen, die Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung und Wut über die Politiker erzeugen – und denen, die hier seit langem als Ausländer in unserer Gesellschaft integriert sind oder des Asyls wirklich bedürfen, das Leben schwer machen. Würde nicht bereitwilliger tatsächlich verfolgten kurdischen Flüchtlingen geholfen, wenn gleichzeitig rigoros gegen kurdische Dealer- und Schlepperbanden vorgegangen würde – verbunden mit einer konsequenten Haltung unseres Staates gegenüber den „menschenrechtlich bedenklichen Praktiken“⁷² der Türkei, deren Folgen auch wir Deutsche zu tragen haben?

Wer einige Jahre in Deutschland mit falschen Namensangaben und erfundenen Verfolgungsschilderungen – nicht zuletzt mit Hilfe deutscher ‚Unterstützergruppen‘ – überstanden hat, der hat sein Bleibe- und Unterhaltsrecht so gut wie gesichert, der kann sogar Familienzusammenführung – für seine Eltern, Großeltern, Geschwister – beantragen. Allein in Hamburg, so schätzt dessen Innensenator Hartmut Wrocklage, leben mindestens 3 000 Flüchtlinge, deren Herkunftsland ungeklärt ist. Über 27 000 Schwarzafrikaner in Deutschland verheimlichen ihre Identität⁷³. Für aufwendige Sprachanalysen zur tatsächlichen Herkunftsermittlung sind im Etat des Innenministeriums über zwei Millionen Mark vorgesehen. Die sich hier offenbarende Hilflosigkeit und Hand-

72 Der Spiegel, Nr. 26, 1998, S. 50.

73 Vgl. Der Spiegel, Nr. 30, 1997, S. 78. Besonders fatal ist, daß auch deutsche Beamte in Botschaften, Ausländerämtern usw. immer wieder in das Einschleusen von Ausländern verwickelt sind. So sollen mindestens drei Mitarbeiter der deutschen Botschaft in Nigeria gegen Schmiergeld Visa in Paketen zu je 50 Stück an einen Schleuserring vermittelt haben, woraufhin dann u.a. 140 angebliche „Studenten“ nach Deutschland gelangten. Im August 1996 konnten acht Mitglieder einer bosnischen Bande festgenommen werden, die mit gefälschten Pässen und unter vielen Namen sich Sozialhilfe in Höhe von mindestens 750 000 DM erschlichen und das Geld zwischen Berlin und Österreich, wo Häuser gekauft und Nummernkonten angelegt wurden, verschoben hatte.

lungsunfähigkeit des Staates gegenüber kriminellen Verhaltensweisen hat fatale Auswirkungen nicht nur auf das Rechtsbewußtsein der Bürger. Denn solche Taten gedeihen in einem Klima, das charakterisiert wird beispielsweise durch die Empörung in der Sendung „Echo des Tages“ (WDR III) vom 29. November 1992 über „die in Bayern geborene Idee, auch noch den Asylmißbrauch unter Strafe zu stellen“ – ganz so, als sei Asylbetrug keine moralisch besonders verächtliche kriminelle Handlung, sondern im Gegenteil eine moralisch gebotene gute Tat.

Nicht einzelne Betrüger – so verwerflich auch ihr Verhalten und so groß ihre Zahl ist –, sondern organisierte Kriminelle sind langfristig das eigentliche Problem. Wie der italienische Anti-Mafia-Aktivist Pier Luigi Vigna erklärte, wird Menschenhandel „das große Mafia-Geschäft des nächsten Jahrhunderts sein. Die Mafia hat sich immer als fähig erwiesen, neue Quellen des Geldmachens zu finden – von Tabak zu Drogen und jetzt zu Menschen.“ Auf diesem Gebiet herrscht, wie die Zeitung „La Repubblica“ am 3. Januar 1998 enthüllte, eine enge Zusammenarbeit türkischer, kurdischer, griechischer und italienischer Mafiosi. Auch die PKK scheint in das „Fluchtgeschäft“ involviert zu sein, bei dem Flüchtlinge 3 000 bis 5 000 US-Dollar zahlen, um auf altersschwachen Schiffen nach Europa gebracht zu werden⁷⁴. Im Oktober 1996 konnte ein Türke in Kroatien gefaßt werden, der mit rund 500 Komplizen mindestens 90 000 ‚Flüchtlinge‘ illegal nach Deutschland gebracht haben soll⁷⁵ – ohne daß dies hierzulande eine publizistische oder politische Reaktion ausgelöst hat. Der Dürener Stadtdirektor berichtete von seiner Stadtverwaltung, daß, als Ausweise und Geburtsurkunden bosnischer Flüchtlinge mit der Bitte um Überprüfung an die bosnisch-herzegowinische Botschaft in Bonn geschickt wurden, 80 Prozent der untersuchten Unterlagen als Totalfälschungen erkannt wurden. Viele der in der deutschen Botschaft in Lagos (Nigeria) eingereichten Visaanträge „erwiesen sich bei genauerem Hinsehen als gefälscht ... Die größte Zeit verwenden wir inzwischen darauf, betrügerische Absichten von Nigerianern aufzudecken.“ Dabei werden in dortigen Zeitungen die aussichtsreichsten Tricks publiziert, um in Deutschland Verfolgung glaubhaft zu machen und so „Asyl“ und damit Geld zu erlangen⁷⁶.

74 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 5. 1. 1998.

75 Vgl. FAZ vom 19. 10. 1996.

76 Vgl. FAZ vom 28. 10. 1996.

VI. Die monetären Kosten: Vermutungen, Verheimlichungen, Schätzungen

In den letzten zwei Jahrzehnten sind die Sozialhilfeausgaben auf das Achtfache gestiegen – auf rund 50 Milliarden DM pro Jahr. Nicht zuletzt dadurch hat sich nach Angaben des Deutschen Landkreistages von 1991 bis 1997 der kommunale Schuldenstand mehr als verfünffacht⁷⁷. Etwa drei Millionen Menschen leben von Sozialhilfe⁷⁸. So ungerecht es ist, wenn gegen Sozialhilfeempfänger eine generalisierende, vorurteilsbelastete Polemik vorgebracht wird, so ist es doch unbezweifelbar, daß politisch etwas geschehen muß, um nicht zuletzt jene zehn Prozent der Sozialhilfebezieher zu beeinflussen, die in der Frankfurter Studie „Armut im Wandel“ als Langzeit-Almosenempfänger mit mehr als fünf Jahren kontinuierlichem Sozialhilfebezug beschrieben werden⁷⁹, und um jene Ausländer zum Verlassen des Landes zu bewegen, die hier längere Zeit von Sozialhilfe leben, ohne des Asyls zu bedürfen, und die sich in den Arbeitsprozeß entweder nicht eingliedern wollen oder dazu nicht in der Lage sind oder schlichtweg nicht gebraucht werden⁸⁰. Der sozialhilfebeziehende arbeitslose Gastarbeiter ist ein Widerspruch in sich. Mancher mag dies als hartherzig empfinden – aber ein Land, in dem Arbeitslosigkeit und Armut zu einem Massenphänomen geworden sind, kann sich weltumspannende, ziellose Geldverteilung nicht mehr leisten.

Die „Neue Armut“ ist, wie die „Bremer Langzeitstudie“ des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen feststellte, im wesentlichen auf Zuwanderung zurückzuführen. Ohne diese wäre die Zahl der Bedürftigen nahezu gleichgeblieben. Insgesamt waren 1995 ein knappes Drittel (32,4 Prozent) der Sozialhilfeempfänger Ausländer⁸¹. Von den 18- bis 24jährigen Sozialhilfe erhaltenden Männern sind nach einem internen Papier des Bundesgesundheitsministeriums inzwischen 65 Prozent Ausländer, bei den 25- bis 50jährigen die Hälfte. Bei den Sozialhilfe beziehenden Ehepaaren mit Kindern stellen die Ausländer mit 56 Prozent bereits die Mehrheit⁸². Wenn man weiß, daß eine Stadt wie Köln im Jahr rund 500 Millionen Mark Sozialhilfe an ca. 70 000 ihrer Einwohner

77 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 30. 7. 1998.

78 Vgl. ebd. vom 15. 8. 1998.

79 Vgl. DGB (Hrsg.), einblick, 15/98, S. 5.

80 Etwa jeder fünfte Bezieher von Sozialhilfe ist Ausländer, vgl. Die Welt vom 17. 10. 1997.

81 Vgl. Welt am Sonntag vom 10. 3. 1996.

82 Vgl. Focus, Nr. 11, 1996, S. 11.

bezahlt⁸³, hat man eine Vorstellung von den hier zu diskutierenden Größenordnungen – und zugleich von den Möglichkeiten, durch Rückwanderung von Ausländern, Integration in den Arbeitsmarkt, Beendigung von Mißbrauch nicht nur Geld einzusparen, sondern vor allem die Akzeptanz von Ausländern in der Gesellschaft zu erhöhen.

Wer die Kosten der Zuwanderung nach Deutschland bilanzieren möchte, der stößt merkwürdigerweise auf verschlossene Türen, Ressentiments und Verdächtigungen. Auch Anfragen einzelner Abgeordneter bei der Bundesregierung oder den Landesregierungen haben zu wenig greifbaren Ergebnissen geführt. Also bleibt man auf Schätzungen angewiesen, zumal in verschiedenen Fällen statistische Zahlen nicht mehr erfaßt bzw. – offensichtlich wegen ihrer exorbitanten Höhe – nicht mehr veröffentlicht werden, beispielsweise der Anteil der Ausländer an den Krankheitskosten. Ein großer Teil der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Schätzungen gehen von gut der Hälfte aus) wird in Anspruch genommen von Ausländern, vor allem von Asylbewerbern. Nach aufgrund langwieriger Ermittlungen erfolgten Ablehnungsbescheiden werden, um sich so die höheren Sozialleistungen während des Asylverfahrens zu sichern, häufig neue Behauptungen vorgebracht, die dann wieder mit erheblichem Aufwand geprüft werden müssen und sich zumeist als ebenso falsch erweisen. Einen Straftatbestand des Asylmißbrauchs bzw. des Asylbetrugs gibt es hierzulande seltsamerweise immer noch nicht, obwohl die Zahl solcher Tatbestände außerordentlich hoch ist.

Zu den von Ausländern verursachten Kosten können u. a. gerechnet werden: Sozialhilfe und Betreuung einschließlich ärztlicher Versorgung, Unterbringungskosten, Aufwendungen für Verwaltung (Bundesamt, Entscheiderkammern usw.), Ausgaben für Verwaltungsgerichte sowie – bei kriminellen Ausländern – für Strafjustiz und Justizvollzug. Statt voller Selbstbewußtsein das Ausmaß geleisteter humanitärer oder sonstiger Hilfen zu publizieren, lassen die Politiker die Öffentlichkeit im Unklaren über die Zuwanderungskosten: „Über die Kosten darf anscheinend nicht gesprochen werden. In den jammervollen Haushaltsreden von Kommunen, Ländern und Bund werden zwar die Ausgaben für Schwimmbäder, Vereine, Müllabfuhr und viele Details beklagt, man hört aber nichts über die Kosten für Hotels, Mieten, Kleidergeld, Krankenversicherung und vieles andere für Asylbewerber, Asylanten und Sozialhilfeempfänger. Die Steuerzahler, deren Geld die ‚schönen

Seelen‘ so liebevoll ausstreuen, würde dies wohl interessieren.“⁸⁴

Joachim Becker, SPD-Oberbürgermeister von Pforzheim, schätzte 1996 die Aufwendungen für Asylbewerber in Deutschland auf jährlich etwa 35 Milliarden DM⁸⁵, während Rudolf Seiters, der frühere CDU-Innenminister, nur sieben Milliarden gelten lassen wollte, im übrigen aber erklären ließ, die Kosten seien nicht zu schätzen⁸⁶. Ähnlich äußerte sich Innenstaatssekretär Lintner: „Im Jahr 1994 dürften Bund, Ländern und Gemeinden für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern Aufwendungen in Höhe von acht Milliarden DM entstanden sein. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine grobe Schätzung und nur um einen Teil der Gesamtkosten für die Asylbewerber ... Die Mehrzahl der Länder sieht sich außerstande, die Kosten auch nur annähernd vollständig statistisch zu erfassen.“⁸⁷ Ein Armutszeugnis, zu dem der Journalist Jochen Kummer zu Recht bemerkte: „Das Verschweigen wird parteiübergreifend praktiziert.“⁸⁸ Kennzeichnend ist, daß der Vorsitzende der CDU-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, Klaus Landowsky, im Juni 1996 auf einer Pressekonferenz zwar bekanntgab, allein die 30 000 Bosnier im völlig verschuldeten Berlin kosteten jährlich 500 Millionen Mark, sich aber weigerte, die Gesamtkosten aller Flüchtlinge offenzulegen, „weil dies Emotionen gegen Ausländer in Berlin schüren könnte“⁸⁹. Nun, Emotionen werden eher durch Nichtaufklärung und Totschweigen angeheizt, durch Verschleierung von Etatansätzen, durch halbe bzw. falsche Informationen. So sollen nach einem Papier der Berliner CDU-Fraktion für die Bosnier in Berlin nicht die von Landowsky genannten 500, sondern 800 Millionen DM jährlich aufgewendet worden sein, zu denen 267 Millionen DM für andere Flüchtlinge kamen⁹⁰.

In den Nachbarländern wird zu Recht darauf verwiesen, daß die Deutschen aufgrund ihrer hohen Sozialleistungen für Ausländer selbst dafür verantwortlich seien, wenn so viele kämen. Es läge in ihrem eigenen Interesse, ihre Leistungen denen der europäischen Nachbarländer anzugleichen. Wenn diese Sozialtransfers an Ausländer auch nur die unteren einheimischen Löhne übersteigen, stellt sich die Frage der Gerechtigkeit

84 Wolfgang Ziegler, Leserbrief, in: FAZ vom 14. 1. 1998.

85 Vgl. Welt am Sonntag vom 16. 6. 1996.

86 Vgl. ebd. vom 2. 6. 1996.

87 Welt am Sonntag vom 2. 6. 1996.

88 Ebd.

89 Junge Freiheit vom 21. 6. 1996.

90 Vgl. ebd.

83 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 5. 8. 1998.

und der politisch-gesellschaftlichen Verantwortung⁹¹.

Solche nicht zu verantwortende Verschwendung kann nur Gefühle von Frustration, Wut und Empörung unter all denen hervorrufen, die für weniger Geld hart arbeiten müssen oder die nach einem arbeitsreichen Leben mit Renten unter 2 000 DM abgespeist werden. Geradezu hilflos wirkt es dann, wenn sich Gewerkschaftsfunktionäre wie Spyros Kostadimos – der Vorsitzende des Landesausschusses multikulturelle Politik der Lehrgewerkschaft GEW in Nordrhein-Westfalen – beklagen: „Es ist schon erschreckend, wenn man in Einzelgesprächen selbst bei Gewerkschaftern eine latente Ausländerfeindlichkeit zu spüren bekommt.“⁹²

Was hier leichtfertig als „latente Ausländerfeindlichkeit“ denunziert wird, das ist in der Regel der nachvollziehbare und berechtigte Zorn über eine ziel- und substanzlose Ausländerpolitik, die nicht einmal ihren Namen verdient. Fatalerweise stärken die Unterlassungssünden und Kardinalfehler dieser ‚Politik‘ gerade auch in den Gewerkschaften rechtsextremistische Strömungen: Laut einer repräsentativen Umfrage von infratest dimap erklärten im Sommer 1998 32 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder zwischen 18 und 24 Jahren, sie könnten sich vorstellen, bei der Bundestagswahl eine rechtsextreme Partei zu wählen (gegenüber 17 Prozent der nicht gewerkschaftlich Organisierten in dieser Altersgruppe⁹³). Es dürfte wohl nur eine Frage der Zeit und des weiter zunehmenden Problemdrucks sein, bis aus möglichen tatsächliche Wähler rechtsextremer Parteien werden. Die demokratischen Kräfte in unserem Land sollten sich im Hinblick auf die letzten Bundestagswahlergebnisse keinen Illusionen hingeben.

VII. Arbeitsplatzexport und Arbeitslosenimport

Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt beginnen früh: im Vorschulalter, wenn die ersten Weichen für individuelle Lebensperspektiven und Qualifizierungsmöglichkeiten gestellt werden. Insofern ist

91 Vgl. Welt am Sonntag vom 10. 3. 1996.

92 Neue deutsche Schule, hrsg. von der GEW NRW, (1997) 9, S. 36.

93 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 28. 8. 1998.

es fatal, daß in Deutschland Ausländerkinder in den Kindergärten unterrepräsentiert, dafür aber an Sonder- und Hauptschulen überrepräsentiert sind. In München ist bei einem Ausländeranteil von unter einem Viertel jeder zweite Schüler an Sonderschulen und Hauptschulen Ausländer⁹⁴. Während 1990 erst 19 Prozent der jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren Ausländer waren, verdoppelte sich dieser Anteil bis 1993 auf 37 Prozent, mit zunehmender Tendenz. „Die Zahlen sind alarmierend: In den nächsten fünfzehn Jahren werden drei Millionen ausländische Jugendliche auf den Arbeitsmarkt drängen; zwei Drittel von ihnen werden versuchen, ohne Ausbildung Arbeit zu finden. Sie werden nach allem, was man über den Arbeitsmarkt weiß, kaum Chancen haben.“⁹⁵

In der Bundeshauptstadt ist die Situation besonders dramatisch: „Berlin hat sich mit seinen Türken nicht nur eine nationale Minderheit, sondern gleich eine Unterschicht ins Land geholt. Deshalb hat jetzt, wo überall manuelle Arbeit wegfällt, die Arbeitslosigkeit einen deutlich ethnischen Zug angenommen. In Kreuzberg ist sie unter Ausländern seit 1992 dreimal so schnell gewachsen wie unter Deutschen. In Berlin liegt die Gesamtquote bei 18,9 Prozent, unter Ausländern bei 34,5 Prozent.“⁹⁶ 1995 erschienen 30 Prozent der jungen Berliner Türken nach Abschluß der Schule nicht bei den Arbeitsämtern bzw. den Beratungsstellen; 1992 waren es erst 17 Prozent. Diese Jugendlichen verschwinden in aller Regel in der Ghetto-Ökonomie, landen zwischen Kebab-Ständen, Gemüseläden und weniger legalen Erwerbsmöglichkeiten in den „Fangarmen der Abstiegs-gesellschaft“⁹⁷. Der Arbeitgeber-Präsident Dieter Hundt erklärte offen, er könne nicht verstehen, „daß wir bei rund vier Millionen Arbeitslosen jedes Jahr bis zu 200 000 befristete Arbeitsverhältnisse für Ausländer schaffen“⁹⁸. Eine Ausarbeitung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung aus dem Jahre 1995 stellte fest: „Für weitere Zuwanderungen besteht aus arbeitsmarktlicher Sicht kein Bedarf. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes wurde bereits mit der Zuwanderung der letzten Jahre erheblich überfordert. Diese Auffassung wird von den Studien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gestützt. Danach ist noch bis zum Jahr 2010 von einem nicht unerheblichen Gesamtüberschuß an Arbeitskräften auszu-

94 Vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Berufliche Erstausbildung in München, München 1995, S. 65.

95 Süddeutsche Zeitung vom 25. 7. 1998.

96 FAZ vom 10. 3. 1995.

97 Ebd.

98 Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. 8. 1998.

gehen, so daß ein arbeitsmarktorientierter Einwanderungsbedarf mittelfristig nicht gegeben ist.⁹⁹

Die Zahl der arbeitslosen Ausländer hat sich seit 1991 mehr als verdoppelt – auf eine Quote von über 20 Prozent in den alten Bundesländern. Während 1973 noch 91 Prozent der Türken in Deutschland eine versicherungspflichtige Tätigkeit ausübten, waren es zwanzig Jahre später gerade noch 29 Prozent, was sowohl den rapiden Familiennachzug verdeutlicht als auch die – teils freiwillige, teils unfreiwillige – Zunahme des Lebens auf Kosten der Gesellschaft. Von den Ende September 1994 arbeitslosen Ausländern hatten 78,5 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung¹⁰⁰ – für mindestens 80 Prozent aus dieser Gruppe gibt es also auf Jahre hinaus keinen gesellschaftlichen Bedarf und keine Rechtfertigung, noch länger in Deutschland zu bleiben, da alle Ressourcen und Möglichkeiten erschöpft sind.

In Deutschland wird eine Zuwanderung organisiert, bei der vor allem, wie Wolf Jobst Siedler kritisch bemerkt, jene kommen, die das „Heer der ungelerten Gelegenheitsarbeiter“ vergrößern: „Die Misere der Hilfsarbeiter und der Arbeitslosigkeit wird nur vermehrt . . . Man handelt gewissenlos, und zwar sowohl den Deutschen als auch den Einwanderern gegenüber.“¹⁰¹ Hans Peter Stihl, Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT), nannte in einem Interview folgendes Alltags-Beispiel: „Ein Vater mit vier Kindern, der aus dem Ausland zugezogen ist und der nichts gelernt hat, bezieht monatlich 3 500 Mark an Sozialtransfers. Der geht doch nicht mehr arbeiten.“¹⁰² Gegen alles Gerede vom armen Ausländer als ewigem Opfer verwies der Publizist Eberhard Seidel-Pielen darauf, daß die überproportionale Arbeitslosigkeit von Ausländern kaum mit „rassistischer Diskriminierung“, sondern „vor allem mit der Schichtzugehörigkeit und dem Bildungsgrad zu tun hat. Der Arbeitsmarkt kann auf gering Gebildete verzichten, egal, ob sie nun türkischer oder deutscher Herkunft sind.“¹⁰³ Es ist jedoch abzusehen, daß zumal arbeitslose ausländische Jugendliche die deutsche (Selbst-)Schuldzuweisung einer angeblichen „rassistischen Diskriminierung“ aufgreifen werden.

99 Zit. nach Manfred Kanther, Deutschland ist kein Einwanderungsland, in: FAZ vom 13. 11. 1996.

100 Vgl. ebd.

101 FAZ vom 2. 12. 1996.

102 Wirtschaftswoche vom 2. 10. 1997.

103 TAZ vom 16. 2. 1998.

VIII. Von der Faktenamnesie zur präventiven Generalamnestie, von der Ghetto-Gesellschaft zur Ghetto-Guerilla?

Es widerspricht den Mindeststandards von Aufklärung, Objektivität und sozialer Verantwortung, wenn versucht wird, mit statistisch-rabulistischen Winkelzügen den Anstieg der Kriminalität – im allgemeinen und speziell unter Jugendlichen und Ausländern – hinwegzudiskutieren oder zu tabuisieren. Obwohl beispielsweise in München zwischen 1983 und 1996 die Zahl der tatverdächtigen Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren um 80 Prozent anstieg (und die der Erwachsenen immerhin noch um 18 Prozent), obwohl gut drei Viertel der Fälle von Jugendkriminalität auf das Konto ausländischer Jugendlicher gingen, wobei unter diesen der Anteil der Mehrfachtäter deutlich höher lag als unter den deutschen (37,5 gegenüber 28,9 Prozent¹⁰⁴), wird so getan, als habe sich nichts geändert und als bestände kein Handlungsbedarf.

Die erst sehr spät begonnene, gezielte Bekämpfung der Ausländerkriminalität – z. B. durch das am 16. Juni 1994 verabschiedete Gesetz über das Ausländerzentralregister – muß erstaunlicherweise immer wieder gegen massive Widerstände durchgesetzt werden. Wird versucht, politisch zu reagieren, erhebt sich sofort ein vielstimmiger Chor von Kritikern. Immerhin erklärte der jetzige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit aller Deutlichkeit und in Übereinstimmung mit allen seriösen Täteranalysen: „Beim organisierten Autodiebstahl sind Polen nun einmal besonders aktiv, das Geschäft mit der Prostitution wird beherrscht von der Russenmafia, Drogenkriminelle kommen besonders häufig aus Südosteuropa und Schwarzafrika.“ Er unterstrich, man schütze die gesetzestreuenden Ausländer nicht, wenn man Ausländerkriminalität totschweige. Wer das Gastrecht mißbrauche, „für den gibt es nur eins: raus, und zwar schnell“¹⁰⁵.

Zugenommen haben vor allem Delikte, die das Sicherheitsgefühl der Bürger stark beeinflussen wie Straßenraub oder Körperverletzung in der Öffentlichkeit¹⁰⁶. In Köln waren 1996 64,4 Prozent der Räuber Nicht-Deutsche und fast 75 Prozent

104 Vgl. Die Welt vom 21. 4. 1998; Wiebke Steffen u. a., Ausländerkriminalität in Bayern. Eine Analyse der von 1983 bis 1990 polizeilich registrierten Kriminalität ausländischer und deutscher Tatverdächtiger, München 1992.

105 Bild am Sonntag vom 20. 7. 1997.

106 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 29. 5. 1998.

der jugendlichen Straftäter Ausländer¹⁰⁷. Mehr als die Hälfte aller Raubüberfälle von Kindern gehen auf das Konto ausländischer Nachwuchstäter¹⁰⁸. Ernst Uhrlau (SPD), ehemaliger Hamburger Polizeipräsident, betonte, es dürfe nicht länger tabuisiert werden, „daß gerade junge Ausländer zum Beispiel in erschreckend hohem Maß an der Gewaltkriminalität beteiligt seien“¹⁰⁹. Diese Fakten verdeutlichen, daß Wunschvorstellungen vom per se guten Ausländer völlig realitätsblind und kontraproduktiv sind für ein friedliches Zusammenleben. Für den Soziologieprofessor Rainer Geißler ist Ausländerkriminalität allerdings lediglich ein „gefährliches Gerücht“, ein „Unwort“, ein „diffamierendes Konzept“. Er versteigt sich sogar zu der Behauptung, ohne Ausländer gäbe es in Deutschland mehr Straftaten¹¹⁰. In der Tat weicht die Kriminalitätsbelastung der lange hier lebenden integrierten Ausländer nicht von der der Deutschen ab. Aber es ist eine Verdrehung der Tatsachen, wenn dies verallgemeinert und übertragen wird auf die ausländischen Problemgruppen, um die es in der öffentlichen Diskussion über Ausländerkriminalität geht. Eine solche Tatsachenverfälschung wendet sich auch direkt wie indirekt langfristig gegen jene Ausländer, denen Deutschland zur Heimat geworden ist oder werden könnte.

Auch wenn man die andere Altersstruktur der Ausländer berücksichtigt, ist der Anteil ausländischer Krimineller sehr hoch. In den letzten Jahren zeigt sich in den alten Bundesländern ein beträchtlicher Anstieg beim Anteil der Ausländer unter den verurteilten Straftätern, wobei noch eine Dunkelziffer zu berücksichtigen ist für diejenigen Täter, die nur auf dem Papier Deutsche sind. Insgesamt stieg der Anteil von 17,5 Prozent 1990 auf 27,2 Prozent 1995. Für einzelne Delikte lauten die entsprechenden Zahlen (in Prozent): bei Mord/Totschlag 25,5/34,4; Körperverletzung 20,2/32,0; schwerem Diebstahl 18,7/28,4; Raub und Erpressung 27,7/39,1; Drogendelikten 21,2/30,4. Bei der Organisierten Kriminalität gehen 64 Prozent der bekanntgewordenen Taten auf das Konto von Ausländern¹¹¹.

107 Vgl. ebd. vom 24. 9. 1997.

108 Vgl. ebd. vom 5. 8. 1998.

109 Nürnberger Nachrichten vom 1. 7. 1998.

110 Vgl. Rainer Geißler, Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/95, S. 30–39; den Kommentar dazu von Hans-Dieter Schwind, Die gefährliche Verharmlosung der Ausländerkriminalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/95, S. 32–36, und die Replik von R. Geißler, „Ausländerkriminalität“ ist und bleibt ein gefährliches Unwort, ebd., S. 36–39.

111 Quelle: Statistisches Bundesamt; vgl. auch Der Spiegel, Nr. 16, 1997, S. 79.

Die „Welt am Sonntag“ nennt bei den verurteilten ausländischen Straftätern in Westdeutschland auf Grund von Angaben des Statistischen Bundesamtes folgenden Anstieg in den Jahren 1985 bis 1996: bei den Verurteilten insgesamt + 148,6 Prozent; bei jugendlichen Verurteilten (14- bis 18jährige) + 61,4 Prozent; bei heranwachsenden Verurteilten + 147,7 Prozent; bei erwachsenen Verurteilten + 157,8 Prozent¹¹². Bei bestimmten Straftaten stellen Ausländer zwei Drittel der Tatverdächtigen (Zahlen für 1996 in Prozent): Glücksspiel 69,3; Taschendiebstahl 65,5; Betäubungsmittel (Bandenkriminalität) 62,3. Im Menschenhandel stieg der Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen von 25,0 Prozent 1995 auf 47,1 Prozent im Jahr 1996¹¹³. Asylbewerber stellten nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) bei Einbrüchen und einfachem Diebstahl 30,1 Prozent der Tatverdächtigen, bei Gewaltstraftaten 21,4 Prozent. „Jede 14. gefährliche oder schwere Körperverletzung, jede 12. Raubtat, jede 10. Vergewaltigung und jedes 9. Tötungsverbrechen mußte dieser Gruppe 1994 zur Last gelegt werden.“¹¹⁴ Zu typischen Ausländerstraftaten gehören der Millionenbetrug mit gefälschten Telefonkarten oder die Kindersklaverei, mit der etwa rumänische Banden Kinder zwingen, in großem Umfang zu stehlen. „Im Gewaltbereich sind junge Türken überproportional vertreten“, bemerkt Christine Burck, Expertin für Jugendgewalt im Berliner Landeskriminalamt¹¹⁵. Angesichts des hohen Türkenanteils unter den Ausländern in Deutschland – vor allem unter den arbeitslosen – ist es hinsichtlich ihrer Akzeptanz äußerst problematisch, daß türkische und kurdische Banden im Drogenhandel besonders aktiv sind.

IX. Was geschieht in anderen Ländern?

Es ist Konsens unter allen Ländern der EU, daß die Zuwanderung begrenzt werden muß¹¹⁶. Skandinavische Länder stellen nach einem Jahr die Zahlung von Sozialhilfe ein, wenn keine ernsthaften Bemühungen beim Erlernen der Landessprache

112 Vgl. Welt am Sonntag vom 11. 1. 1998.

113 Vgl. ebd.

114 H.-D. Schwind (Anm. 110), S. 35; vgl. dazu auch Ralf H. Borttscheller, Probleme der Zuwanderung am Beispiel Bremens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/96, S. 25 ff.

115 Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. 3. 1998.

116 Vgl. z. B. die von dem EU-Kommissar Pdraig Flynn im Februar 1994 vorgelegte „Mitteilung der Kommission der Europäischen Union zum Thema Einwanderung und zum Asylrecht“.

che feststellbar sind¹¹⁷. Obwohl in Dänemark nur 4,5 Prozent Ausländer leben und die Zahl der Asylbewerber 1997 zurückging, verschärft die sozialliberale Regierung die Maßnahmen gegen Illegale und Sozialmißbrauch. In dem im Sommer 1998 verabschiedeten neuen Ausländergesetz wird festgelegt, daß Zuwandererfamilien rund 525 DM weniger an Sozialhilfe erhalten als vergleichbare dänische Familien. Wer an den vorgeschriebenen Sprachkursen nicht teilnimmt oder Arbeitsangebote ablehnt, erhält weitere 20 Prozent gekürzt. Gleichzeitig regelt das dänische Ausländergesetz, daß der Aufenthaltsort nicht frei gewählt werden kann, sondern in Absprache mit der jeweiligen Kommune festgelegt werden muß, will der Flüchtling nicht sämtliche Unterstützungen verlieren. Nach Abschluß des Asylverfahrens, das in der Regel sechs bis acht Monate dauert, erhalten nur diejenigen eine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis, die befriedigende Sprachkenntnisse, eine Rückzahlung aller Schulden an öffentliche Kassen und eine ‚weiße Weste‘ nachweisen können. Und auch sie müssen drei Jahre warten, ehe sie ein Nachholen von Ehepartnern und minderjährigen Kindern (nicht der Eltern!) beantragen können, wobei sie den Nachweis zu erbringen haben, daß sie diese auch versorgen können. Bei arrangierten Ehen entfällt grundsätzlich die Möglichkeit des Nachzuges. In Großbritannien gilt die Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit nur für eine Minderheit von zirka 50 000 Bewohnern ehemaliger britischer Kolonien, während die Niederlande die Möglichkeit doppelter Staatsangehörigkeit mehr und mehr einschränken und eine Entscheidung der Zuwanderer verlangen¹¹⁸.

Die italienische Linksregierung hat angesichts überquellender Flüchtlingslager längst begonnen, rigoros Illegale abzuschieben und versucht, Nachbarländer wie Tunesien mit Finanzhilfen zu effektiven Grenzkontrollen zu bewegen. In Italien gibt es über die deutschen Zuwanderungszahlen „nur Verblüffung ... und die besorgte Frage, wie es denn mit der politischen Vernunft jenseits der Alpen bestellt sei“; im übrigen ziehe man sich, da ja gerade die albanischen Bootsflüchtlinge so schnell wie möglich nach Deutschland weiterziehen, auf die Grundeinstellung zurück: „Nach Deutschland sollen alle Armen der Welt nur ziehen, wenn es den Deutschen gefällt. Zu uns nicht!“¹¹⁹

In den USA wurden die Einwanderungsgesetze durch das Antiterrorismusgesetz von 1996 und das

im gleichen Jahr erlassene Gesetz über die illegale Einwanderung verschärft. Wer wegen schwerer Verbrechen verurteilt wurde, kann ohne Anhörung abgeschoben werden. Wer die wahren Motive für seine Einreise (z. B. illegale Arbeit) verheimlicht, kann ein Einreiseverbot für fünf Jahre erhalten. In Kanada wird bei Neueinwanderern, die nicht über die gewünschten Barmittel verfügen, in einem Eignungstest geklärt, ob sie die gewünschte berufliche Qualifikation besitzen. Obwohl die politisch festgelegten Einwanderungszahlen bisher des öfteren unterschritten wurden, ist man sich bewußt, daß man vor allem an der Westküste angesichts einer zunehmenden Asiatisierung sich auf „eines der größten sozialen Experimente der Geschichte“ eingelassen hat (Don DeVoretz von der Simon Fraser University in Vancouver), dessen Ausgang angesichts der Segregationsneigung der Chinesen nicht vorhersagbar ist. Bei Befragungen 1997 gaben 60 Prozent der Kanadier an, es gäbe zu viele Zuwanderer.

X. Deutschland ein Einwanderungsland?

Wenn der frühere Innenminister Manfred Kanther darauf hinwies, daß es eine der vorrangigen Aufgaben der Politik sei, den „unberechtigten Zustrom aus aller Welt zu verhindern“¹²⁰, so bleibt fraglich, wer dies unter den deutschen Politikern mitträgt – wer also bereit ist, unter dem Vorzeichen einer verantwortbaren Zuwanderungspolitik den unvermeidlichen Konflikt mit jenen zu riskieren, die – wie Jörg Schönbohm schreibt – als Parteien, Medien oder kirchliche Organisationen eine „irrationale fundamentalistisch-humanitäre Denkrichtung“ und die „knallharte Klientelpolitik“ der Ausländer- und Flüchtlingslobby unterstützen¹²¹. Durch Legalisierung von Altfällen wird versucht, illegalen Zuwanderern mit einer „Belohnung für den Mißbrauch des Asylrechts“ (so Rupert Scholz) zu Diensten zu sein – ganz im Sinne des im Oktober 1990 in Niedersachsen an 20 000 zur Abschiebung vorgesehene Wirtschaftsflüchtlinge verschenkten lebenslangen Bleiberechts, das seither jährliche Folgekosten von etwa 200 Millionen Mark verursacht; ganz im Sinne der von Joschka Fischer am 7. Juli 1998 vor dem grünen Länderrat verkündeten Proklamation, alle Flüchtlinge müß-

117 Vgl. Rheinischer Merkur vom 24. 10. 1997.

118 Vgl. Die Welt vom 16. 10. 1998.

119 FAZ vom 15. 4. 1997.

120 Kölner Stadt-Anzeiger vom 2. 7. 1998.

121 Ausländerpolitik in Deutschland – eine Herausforderung für die Zukunft, in: ZAR, 17 (1997) 1, S. 6.

ten in Deutschland „einen sicheren Hafen“ bekommen, „egal, ob es was kostet“¹²². Über eine „Altfall“-Regelung ungleich größeren Ausmaßes – und ungleich größerer Kosten – wird derzeit diskutiert.

Der an der Universität Göttingen lehrende deutsch-syrische Sozialwissenschaftler Bassam Tibi spricht etwas eigentlich Selbstverständliches aus, wenn er fordert, um das Asylrecht in seiner eigentlichen Funktion zu erhalten, sei es unerlässlich, „darüber aufzuklären, wer wirklich verfolgt wird und ein Recht auf Asyl in Anspruch nehmen darf und wer dieses Recht als Instrument illegaler Migration mißbraucht und entsprechend daran gehindert werden muß“. Tibi scheut sich nicht, jene „kaltschnäuzigen und geldgierigen Schieberbanden“, jene „schamlosen oder heuchlerisch moralisierenden Anwälte“ und „manche Bürgerrechts-Gruppen, die sich durch die Verwicklung in derlei Machenschaften unglaublich machen“, anzuklagen, weil sie zahllose Menschen in der Dritten Welt mit Versprechungen eines Lebens in Luxus und Glück nach Europa – vor allem nach Deutschland – locken, wo diese dann in seelischem und häufig sogar in materiellem Elend vegetieren. „Wann endlich lernen Asylgruppen, sich wirklich nur für politisch Verfolgte einzusetzen?“, fragt Tibi am Ende seines Aufsatzes „Das miese Geschäft der Schieber in aller Welt“¹²³. Werden die Wege gesellschaftlich unerwünschter, weil nicht integrierbarer Zuwanderung weitgehend verschlossen sowie die Förderung freiwilliger Rückkehr und konsequente Abschiebung von Straftätern und Illegalen (einschließlich einer Rückführung der unbegleiteten jugendlichen „Asylbewerber“, von denen 1996 allein in Berlin etwa 2 500 lebten¹²⁴) betrieben, so kann die Möglichkeit geschaffen werden für die künftige Aufnahme tatsächlich Verfolgter.

Was die Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft betrifft, so sollten die Mahnungen von hier schon länger lebenden Ausländern berücksichtigt werden, endlich den Zustrom zu begrenzen, denn „unkontrollierte Zuwanderung erschwert die Integration jener, die bereits hier sind“¹²⁵. Auch die Sozialwissenschaftler Ute Knight und Wolfgang Kowalsky unterstreichen: „Eine Quotierung ist nötig und klare Regeln, wer bleiben darf und wer nicht. Jedes Land hat das Recht, selbst demokratisch zu bestimmen, wie

viele Immigranten aufgenommen werden sollen. Ein Anspruch jedes Ausländers auf Einwanderung ist bloße Fiktion.“¹²⁶ Insbesondere der frühere Innenminister Manfred Kanther wandte sich gegen die nicht humanitärer Verantwortung, sondern ideologischen Motiven entspringende Schlußfolgerung, die Hinnahme massenhaften Asylmißbrauchs wie auch die hilfsbereite Aufnahme von Flüchtlingen bedeute letztlich, Deutschland sei ein Einwanderungsland: „Es ist nicht zulässig, ein Land als Einwanderungsland zu definieren, weil viele Menschen versuchen, ihren Zutritt unter unberechtigter Berufung auf politische Verfolgung zu erzwingen. Einwanderung setzt das Einverständnis des aufnehmenden Staates voraus. Dies verkennen diejenigen, die sogar Asylbewerber als Einwanderer qualifizieren. Deutschland ist kein Einwanderungsland, will und soll auch keines werden.“¹²⁷ Dies entspricht wortwörtlich der Position der SPD-geführten Bundesregierung unter Helmut Schmidt, die am 3. Februar 1982 – damals noch weit entfernt vom heutigen Problemdruck – beschloß: „Es besteht Einigkeit, daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll. Das Kabinett ist sich einig, daß für alle Ausländer außerhalb der EG ein weiterer Zuzug unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten verhindert werden soll.“¹²⁸ Innenminister Otto Schily bestätigte jetzt diese realistische Haltung, indem er erklärte: „Selbst wenn wir heute ein Zuwanderungsgesetz hätten, müßte eine Zuwanderungskommission die Zuwanderungsquote auf Null setzen. Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten.“ Die Reaktionen auf diese Tatsachenfeststellung waren in der veröffentlichten Meinung überwiegend kritisch.

Es ist im Grunde sehr erstaunlich – und symptomatisch für die bisherige Dominanz der „Politischen Korrektheit“ –, daß in der öffentlichen Diskussion wohl erst noch ein Bewußtsein dafür geschaffen werden muß, daß die massenhafte Zuwanderung weder den Interessen der Deutschen noch denen der hier integriert lebenden Ausländer entspricht. Wenn, wie die konservative türkische Zeitung „Hürriyet“ und Menschenrechtsorganisationen enthüllten, hinter dem umfangreichen Menschenschmuggel von Kurden nach Europa auch die Mafia steckt, dann bedeutet dies: Jene, die in enger Verbindung mit dem Militär die

122 Schrägstrich, (1998) 5–6.

123 Berliner Morgenpost vom 9. 12. 1996.

124 Vgl. Welt am Sonntag vom 16. 6. 1996.

125 So Bülent Arslan, Vertreter der „Deutsch-Türkischen Union“ in der CDU; vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 28. 5. 1998.

126 Ute Knight/Wolfgang Kowalsky, Deutschland nur den Deutschen? Die Ausländerfrage in Deutschland, Frankreich und den USA, Erlangen 1991, S. 164.

127 FAZ vom 13. 11. 1996.

128 FAZ vom 18. 8. 1998.

Vertreibung von Kurden aus ihren angestammten Wohngebieten organisieren, um so den kurdischen Widerstand zu schwächen, kassieren anschließend von ihren Opfern dafür, sie außer Landes zu bringen, um sogleich einen Teil ihrer Gewinne an das Militär abzutreten, womit die finanzielle Basis für die nächste Vertreibungsaktion geschaffen ist¹²⁹. Und dieses üble Spiel wird ungewollt ermöglicht durch „Idealisten“, die mit Medienaktionen, „Kirchenasyl“, üppiger Sozialhilfe-Alimentierung, Verhinderung von Rückführungsaktionen usw. dafür sorgen, daß den Mafiosi die Kundschaft erhalten bleibt – und sie von uns das nötige Kapital erhalten, um neben den Menschen in großem Umfang auch Rauschgift – und damit Kriminalität – nach Europa zu schleusen.

Gegenüber der vielfach verbreiteten Illusion, offene Grenzen zu Deutschland würden die Dritte Welt entlasten, verweist Irenäus Eibl-Eibesfeldt auf die Realitäten: „Wenn wir im Jahr 1,5 Millionen Menschen aus der Dritten Welt aufnahmen, würde das dort überhaupt nichts ändern – das gleicht der Bevölkerungsüberschuß . . . in einer Woche wieder aus, solange es keine Geburtenkontrolle gibt.“¹³⁰ Hierzulande aber würden die Probleme unkontrollierbar werden, geschweige denn, daß sie zu bewältigen wären. Nur ein (evtl. zeitweiser) Zuwanderungsstopp, eine Kanalisierung der großen Wellen auf eine Minderheit aus denen, die tatsächlich verfolgt werden oder deren Einwanderung nach Europa im unbedingten gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt, wird es ermöglichen, die zweite und dritte Ausländergeneration hierzulande tatsächlich zu integrieren und ihr Schritt für Schritt den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erleichtern. All dies wird nur erreichbar sein, wenn die Deutschen sich abwenden von ihrer Sucht nach Selbstüberschätzung, wenn sie ihr Selbstbild normalisieren, sich von ideologischen Fiktionen abwenden und sich den Realitäten dieser Welt stellen.

Der CSU-Politiker Alois Glück verweist in seinem Buch „Abstieg oder Aufbruch. Plädoyer für eine liberal-konservative Erneuerung“ darauf, daß es immer noch der Nationalstaat ist, der Gemeinschaft und Identität, aber auch soziale Sicherheit stiftet. Er grenzt dabei sehr deutlich den notwendigen Patriotismus ab von einem zum Nationalismus übersteigerten Nationalbewußtsein und fordert: „Unsere Handlungsmaxime muß ein Patriotismus sein, der sich nicht aus der Geringschätzung anderer Kulturen, sondern aus der Liebe und Wert-

schätzung der eigenen Kultur und Geschichte speist und zur internationalen Solidarität sowie zum weltweiten Denken fähig ist.“¹³¹

Der ungarische Essayist László Földényi notiert in seinem Essay „Selbsthaß als Balsam. Über den Verlust der Identität“: „Nirgends in Europa erlebte ich einen solchen Grad an nationaler Zerrissenheit. Und nirgends traf ich auf ein solches Maß an Selbsthaß wie in Deutschland. Paradoxerweise scheint gerade dieser Haß auf viele wie Balsam zu wirken . . . Die vom Selbsthaß bestimmten Epochen der deutschen Geschichte standen unter verschiedenen ideologischen Sternen; doch in ihrer Struktur, in ihrer Intoleranz entdeckt der Nicht-Deutsche gespenstisch viele Parallelen.“¹³² Der estnische Staatspräsident Lennart Meri bemerkte in seiner Berliner Rede zum fünften Jahrestag der deutschen Einheit: „Als Este frage ich mich, warum zeigen die Deutschen so wenig Respekt vor sich selbst? . . . Man kann einem Volk nicht trauen, das rund um die Uhr eine intellektuelle Selbstverachtung ausführt. Diese Haltung wirkt auf mich als ein Ritual, eine Pflichtübung, die überflüssig und sogar respektlos gegenüber unserem gemeinsamen Europa dasteht.“

Die nationale Selbstverachtung der angeblichen Antifaschisten ist jenem Ultrationalismus der Faschisten spiegelbildlich gleich, der in Deutschland das einzig Wahre und in den anderen Völkern alles Falsche und Böse sah bzw. sieht. Selbstverneinung und Selbstüberhöhung speisen sich beim Individuum wie bei sozialen Gruppen aus den gleichen Wurzeln – es ist eine Reaktion auf Verunsicherung, Verstörung, Scheitern beim Verstehen und Bewältigen einer problematisch gewordenen Außenwelt. Zu Recht spricht Michael Wolffsohn von den „innerlich ungefestigten und nach außen verhärteten unnatürlichen Nationalisten“; er fordert, ihnen einen natürlichen, selbstbewußten Patriotismus entgegenzusetzen als „Bemühen, dieses Land lebens- und liebenswert zu machen“¹³³. Wolffsohn betont auch, daß Deutschland, wenn es sich selbst nicht findet, seinen inneren Frieden nicht finden wird und damit – wiederum – zu einer potentiellen Gefahr für seine europäischen Nachbarn werden kann.

Auch der weltoffene Nationalstaat muß sich auf einen soliden Vorrat an geistigen Gemeinsamkeiten und wechselseitiger Interessenverschränkung

129 Vgl. Neues Deutschland vom 25. 11. 1997.

130 Interview mit Michael Klonovsky, in: Focus, Nr. 21, 1996, S. 77 f.

131 Alois Glück, Abstieg oder Aufbruch. Plädoyer für eine liberal-konservative Erneuerung, München 1996, S. 136.

132 Süddeutsche Zeitung vom 14. 1. 1998.

133 Wachsam sein und Flagge zeigen, in: Die Welt vom 14. 11. 1992.

gründen, denn „ein gut organisiertes Netz von Waren- und Dienstleistungen allein ... hält eine Gesellschaft nicht zusammen“¹³⁴. Arnulf Baring unterstreicht diese Notwendigkeiten mit den Worten: „Ohne einen starken, opferbereiten, zukunfts-gestaltenden Zusammenhalt werden wir auch die innere Wiedervereinigung Deutschlands nicht bewerkstelligen. Was mir bei uns fehlt, ist eine vernünftige Debatte darüber, was sinnvolles Leben in Deutschland künftig ausmachen soll. Ein lediglich

134 Peter Glotz, Die Beweglichkeit des Tankers. Die Sozialdemokratie zwischen Staat und neuen sozialen Bewegungen, München 1982, S. 148.

ökonomisch orientiertes Dasein oder gar eine Existenz auf öffentliche Kosten kann auf Dauer nicht der Maßstab sein.“¹³⁵ Der Bonner Politikwissenschaftler Manfred Funke bemerkt dazu: „Deutschland zuerst heißt nicht Deutschland über alles. Eigene Stärke ist Voraussetzung für die Stärkung der Schwachen. Und Frieden für die Welt hat den eigenen inneren Frieden zur Voraussetzung.“¹³⁶

135 Focus, Nr. 18, 1994, S. 118.

136 Zum Nutzen des Volkes? Nachdenken über den Standort Deutschland – eine etwas andere Sicht, in: Rheinischer Merkur vom 9. 2. 1996.

Überforderte Nachbarschaften

Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten

I. Einleitung

Im GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen und seinen Mitgliedsverbänden sind über 3 000 Wohnungsunternehmen zusammengeschlossen, die über sieben Millionen Wohnungen bewirtschaften. Die im GdW organisierten Wohnungsbaugenossenschaften, die kommunalen Wohnungsunternehmen, die Wohnungsunternehmen des Bundes und der Länder, die industrieverbundenen und die kirchlichen Wohnungsunternehmen werden in zunehmendem Maße mit Problemen konfrontiert, die gesamtgesellschaftlichen Ursprungs sind, aber insbesondere in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus sichtbar werden:

- zunehmender Vandalismus und wachsende Kleinkriminalität;
- Konzentration von Mietern, die in vielfältiger Weise gesellschaftlich benachteiligt sind: Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende, Ausländer, Menschen mit Suchtproblemen oder psychischen Erkrankungen;
- wachsende soziale Spannungen zwischen einzelnen Bewohnergruppen bis hin zu offen aggressivem Verhalten in der Öffentlichkeit;
- steigende Wahlergebnisse rechtsextremer Parteien in diesen Problemsiedlungen, wie zuletzt bei der Hamburger Bürgerschaftswahl oder den Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt.

Die öffentliche Diskussion über die Ursachen dieser Phänomene hat begonnen, ist aber immer noch partiell tabuisiert. Dies gilt insbesondere für die Situation der ausländischen Bewohner, ihre Integration bzw. Desintegration in die deutsche Aufnahmegesellschaft.

Verkürzende Vorurteile und ideologisch motivierte Annahmen können am besten mit empirisch fundierten Daten versachlicht und relativiert werden. Deshalb hat der GdW eine Studie in Auftrag

gegeben¹, deren erster Teil den Untertitel „Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen“ trägt. Das Bonner Forschungsinstitut *empirica* untersuchte 19 westdeutsche Großsiedlungen, vor allem des sozialen Wohnungsbaus der sechziger und siebziger Jahre. Es hat neben der Auswertung der statistischen Daten das Instrument der Sozialreportage eingesetzt, so daß viele Betroffene selbst zu Wort kommen. Unter den vielfältigen Untersuchungsergebnissen soll im folgenden vor allem auf die Wohn- und Lebenssituation der dort lebenden Ausländer und Aussiedler, zusammenfassend als „Migranten“ bezeichnet, eingegangen werden. Nur aufgrund einer besseren Kenntnis über Struktur und Lebenslagen einer immer heterogener werdenden Gruppe von Ausländern können sinnvolle Strategien zur Problemlösung entwickelt werden².

II. Der soziale Wohnungsbau

Die ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft war insbesondere in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren Hauptträgerin des sozialen Woh-

1 Vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.), *Überforderte Nachbarschaften*. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. Erste Studie: *Überforderte Nachbarschaften*. Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen, Köln 1998. Auf den zweiten Teil „Konsolidierung auf halbem Wege. Ostdeutsche Großsiedlungen zwischen sozialem Umbruch und städtebaulicher Erneuerung“ kann hier nicht eingegangen werden, da der Ausländeranteil in den Großsiedlungen der neuen Länder im Vergleich zu den alten einen (noch) zu vernachlässigenden Faktor darstellt und generell die soziale Lage der ostdeutschen Siedlungen (noch) erheblich besser ist als die der westdeutschen. Wichtigste Herausforderung der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern bleibt die bauliche und städtebauliche Sanierung und Modernisierung der Bestandswohnungen.

2 Vgl. u. a. Christine Wischer, *Zusammen leben: Die Integration der Migranten als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46/97, S. 31 f.

nungsbaus in Westdeutschland. In diesem Rahmen entstanden auch zahlreiche Großsiedlungen an den städtischen Peripherien mit insgesamt 500 000 bis 600 000 Wohnungen (davon 89 Prozent Mietwohnungen)³. 87 Prozent dieser Mietwohnungen wurden öffentlich gefördert, so daß bis Mitte der achtziger Jahre rund zehn Prozent des damaligen Gesamtbestandes an öffentlich geförderten Wohnungen einer Großsiedlung angehörten. Die Bedeutung der Großsiedlungen für die gesamte Wohnungsversorgung ist jedoch angesichts eines Gesamtbestandes von 27 Millionen Wohnungen in Westdeutschland (1987) eher gering. Da eine zunehmende Zahl von Wohnungen aufgrund der planmäßigen oder vorzeitigen Ablösung der öffentlichen Wohnungsbaudarlehen aus der Mietpreis- und Belegungsbindung fallen, wird aufgrund langer Bindungsfristen (30 bis 50 Jahre) der relative Anteil von Sozialwohnungen in Großsiedlungen am Gesamtbestand aller Sozialwohnungen immer größer. Das hat gravierende Auswirkungen auf die Bewohnerstruktur in diesen Siedlungen. Zum Vergleich: 1980 gab es in Westdeutschland rund 4 Millionen Sozialwohnungen (20 Prozent des Gesamtbestandes). 1997 waren es ca. 2,3 Millionen (davon knapp 70 Prozent bei GdW-Unternehmen); im Jahr 2000 wird es nur noch zwei Millionen, im Jahr 2005 wahrscheinlich nur noch eine Million belegungs- und mietpreisgebundene Wohnungen geben. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verläuft reziprok: Gab es 1980 im Durchschnitt nur eine Million Arbeitslose, so sind es heute im Jahresdurchschnitt über vier Millionen. Da die Sockelarbeitslosigkeit von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus stetig gestiegen ist, muß für die Zukunft wohl eher mit höheren als mit sinkenden Erwerbslosenzahlen – die einen großen Teil der Sozialmieter stellen – gerechnet werden.

Der mit erheblichen öffentlichen Mitteln geförderte Teil des Wohnungsangebotes diene und dient – so das gesetzlich definierte Förderziel – der Wohnraumversorgung von „breiten Schichten der Bevölkerung“ (§ 1 II. Wohnungsbaugesetz von 1956). Der soziale Wohnungsbau richtet sich demnach an jene Wohnungssuchenden, die zu einer „ausreichenden Wohnungsversorgung“ unter freien Marktbedingungen „nicht selbst in der Lage sind“. Ob diese Zielsetzung heute noch so eingelöst werden kann, bleibt zu untersuchen.

3 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Städtebauliche Lösungen für die Nachbesserung von Großsiedlungen der 50er bis 70er Jahre. Teil A: Städtebauliche und bauliche Probleme und Maßnahmen, Bonn 1990, S. 16.

Der Zugang zu den Beständen des sozialen Wohnungsbaus ist abhängig von der Förderart, also der Art und der Höhe der öffentlichen Subventionen (verlorener Zuschuß, zinsverbilligte Darlehen unterschiedlicher Verzinsung und Laufzeit). § 25 des II. Wohnungsbaugesetzes definiert die Einkommensgrenzen (zuletzt 1994 erhöht) je nach Familienstand, die einen Zugang zu den „echten“ Sozialwohnungen des 1. Förderwegs eröffnen. Die Wohnungsgrößen und ihr Ausstattungsstandard werden ebenfalls streng reglementiert. Für Wohnungen, die nach dem 2. Förderweg (zinsverbilligte Darlehen) mit einem erheblich geringeren öffentlichen Mitteleinsatz gefördert werden, können die Einkommensgrenzen in der Regel zwischen 40 und 50 Prozent, je nach Landesverordnung auch bis zu 100 Prozent, überschritten werden. Im 1986 bzw. 1989 geschaffenen 3. Förderweg können Förderstelle und Bauherr die Höhe der Fördermittel und die sich daraus ergebende Bindungsdauer und Mietpreisbegrenzung privatrechtlich frei vereinbaren. 1994 kam dann die einkommensorientierte Förderung hinzu.

Paragraph 5 Wohnungsbindungsgesetz regelt die Belegung durch die Wohnungsämter der Gemeinden. Lediglich für „Gebiete mit einem erhöhten Wohnungsbedarf“ (im wesentlichen alle größeren Städte) kann die Gemeinde nicht nur die Zuzugsberechtigung – also den Wohnberechtigungsschein – ausstellen, sondern direkt in die frei gemeldeten Wohnungen „einweisen“. Aufgrund von besonderen Vereinbarungen zwischen Kommune und den vor Ort tätigen kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen können die Belegungsmodalitäten ergänzt, differenziert oder verschärft werden. So hat der Berliner Senat 1982 eine Vereinbarung mit einer Reihe von landeseigenen Wohnungsunternehmen geschlossen, bei der Vermietung 15 Prozent der freiwerdenden Wohnungen an Ausländer zu vermieten⁴. Ähnlich geschützte Marktsegmente, die vorrangig mit Wohnungsnotfällen belegt werden sollen, wurden auch in anderen Städten vereinbart, z. B. in Bremen, Hamburg und Frankfurt am Main. Wie diese Wohnungsnotfälle definiert werden und wie die Belegung mit Wohnungsbewerbern dieser Zielgruppe – aber auch mit den anderen Inhabern von Wohnberechtigungsscheinen – realisiert wird, ist abhängig vom Landesrecht und den konkreten Vertragsinhalten.

4 Vgl. Andreas Kapphan, Zuwanderung und Stadtstruktur. Die Verteilung ausländischer Bevölkerung in Berlin, in: Renate Amann/Barbara von Naumann-Cosel (Hrsg.), Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration, Darmstadt 1997, S. 40.

III. Die Wohnraumversorgung der Migranten

1. Die Datenbasis

Lebten 1960 noch knapp 0,7 Millionen Ausländer in Deutschland, so stieg deren Zahl Ende 1996 auf 7,3 Millionen, das sind 8,9 Prozent der Bevölkerung⁵. Innerhalb dieser Gesamtzahl stellen Türken mit 28 Prozent (2,049 Millionen) die größte Gruppe. Der Zuwanderungsüberschuß betrug 1996 229 000. Er lag 1992 noch bei 592 000. Die Zahl der jährlich ins Land kommenden Asylbewerber sank von 438 000 im Jahre 1992 auf 104 000 im Jahr 1997. Alle Prognosen deuten allerdings darauf hin, daß es weiterhin eine stetige Zuwanderung geben wird, nicht zuletzt durch den Familiennachzug. Geschätzt wird eine mittlere Nettozuwanderung von jährlich etwa 200 000 Personen⁶; hinzu kommt ein jährlicher Geburtenüberschuß der bereits hier lebenden nichtdeutschen Bevölkerung von rund 80 000⁷.

Obwohl formal mit der deutschen Staatsangehörigkeit versehen, unterliegt die Gruppe der Spätaussiedler ähnlichen Problemlagen – auch in wohnungswirtschaftlicher Hinsicht – wie die der anderen Migranten ohne deutschen Paß. So sind zwischen 1988 und 1994 etwa zwei Millionen Spätaussiedler aufgenommen worden. Seit dem Aussiedleraufnahmegesetz von 1991 und dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993 haben sich die Jahreskontingente bei rund 225 000 eingependelt⁸.

Die ausländische Wohnbevölkerung konzentriert sich in den Ballungsräumen. Die Anteile von Menschen mit ausländischem Paß schwanken in westdeutschen Großstädten zwischen acht und rund 30 Prozent. So hat z. B. in Frankfurt am Main bereits jeder Dritte eine nichtdeutsche Muttersprache⁹. Schaut man sich einzelne Stadtteile an, so übersteigt ihr Anteil z. T. bereits 50 Prozent,

5 Diese und die folgenden Zahlen aus: Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 13/9484 vom 11. 12. 1997.

6 Vgl. Kay Heilbronner, Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/97, S. 40.

7 Vgl. Herwig Birg, Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im 21. Jahrhundert, in: Wohnen. Zeitschrift der bayerischen Wohnungswirtschaft, (1997) 11–12, S. 597.

8 Vgl. Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen 1996², S. 352 f.

9 Vgl. Peter Bartelheimer, Risiken für die soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht, Frankfurt/M. 1997, S. 38 ff.

z. B. in Duisburg-Marxloh, Dortmund-Nordstadt, Berlin-Kreuzberg, Köln-Mühlheim. Je kleinräumiger der Fokus, desto höher die Werte.

Ende 1995 lebten ein Viertel aller Ausländer in Vier-Personen-Haushalten, dagegen nur 18,1 Prozent der Deutschen. 16,5 Prozent der Ausländer insgesamt (und 23 Prozent der Türken) wohnten in Haushalten mit mehr als fünf Personen, aber nur 8,2 Prozent der Deutschen¹⁰. Das umgekehrte Verhältnis ergibt sich bei Ein- oder Zwei-Personen-Haushalten.

Die Wohnungsstichprobe von 1993 zeigte, daß Ausländer schlechter mit Wohnraum versorgt sind als Deutsche. So ist zwar die durchschnittliche Wohnfläche ausländischer Haushalte nur um zwei qm geringer als ein vergleichbarer deutscher. Die Wohnfläche pro Person lag jedoch bei 21 qm und 1,1 Räumen bei Ausländern und 33 qm und 1,8 Räumen bei Deutschen. Mit zunehmender Haushaltsgröße verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Wohnfläche und Personenzahl bei Ausländern kontinuierlich.

Rund 90 Prozent der Ausländer leben zur Miete, 22 Prozent davon in einer Sozialwohnung (1985 waren es noch 25 Prozent). Die Wohneigentumsquote liegt bei 6,5 Prozent (bei Deutschen 43 Prozent), allerdings mit steigender Tendenz. Fast alle von Ausländern bewohnten Mietwohnungen sind mittlerweile mit Bad oder Dusche ausgestattet. Größere Unterschiede ergeben sich bei der Ausstattung mit Zentralheizung und Balkon bzw. Terrasse. Dreiviertel der Ausländer leben in Wohnungen mit Zentralheizung, und 40 Prozent verfügen über Balkon oder Terrasse. Trotz der insgesamt schlechteren Wohnsituation zahlten 1993 ausländische Haushalte mit durchschnittlich 643 DM mehr Miete als vergleichbare deutsche Haushalte mit 568 DM. Auf den Quadratmeter umgerechnet, betrug das Verhältnis 9,82 DM zu 8,56 DM. Die durchschnittliche Mietbelastung, bezogen auf das gesamte Haushaltseinkommen, unterschied sich mit 20,8 Prozent aber nicht gravierend von der deutscher Haushalte¹¹. In der MARPLAN-Untersuchung von 1996 zeigten sich 70 Prozent der befragten Ausländer sehr zufrieden oder zufrieden mit ihrer Wohnung. Ein Viertel war nicht ganz zufrieden, 4,3 Prozent waren sehr unzufrieden.

Die Gründe für die Unterschiede bei Wohnungsgröße, Ausstattung und Mietkostenbelastung sind

10 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 5), S. 35 ff.

11 Vgl. ebd., S. 37.

z. T. historisch begründet. Gastarbeiter der ersten Generation zogen vor allem in schlecht ausgestattete innerstadt- und industrienaher Altbauquartiere der Gründerzeit, die in den sechziger und siebziger Jahren im Rahmen der Flächensanierung abgerissen werden sollten. Aufgrund des diskriminierenden Verhaltens vieler – insbesondere privater – Vermieter waren sie gezwungen, höhere Mieten für schlechtere und kleinere Wohnungen zu akzeptieren. Allerdings scheint dieser Faktor an Gewicht zu verlieren. Während diskriminierendes Verhalten bei der Wohnraumsuche noch 1985 das Hauptproblem gewesen ist, nannte zehn Jahre später nur noch ein Drittel der Ausländer diese Form der Benachteiligung¹². Vielmehr scheint die Schichtzugehörigkeit, die von dem Bildungs- und Einkommensniveau, der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit und der Haushaltsgröße bestimmt wird, einen sehr viel größeren Einfluß zu haben als die Ethnizität¹³. Die hohe Mobilität von Migranten führt ebenfalls dazu, daß bei jedem Wohnungswechsel Preisaufschläge in Kauf genommen werden müssen, zumal Migranten Wohnraum vor allem auf den angespanntesten Wohnungsmärkten in den hochverdichteten Kernstädten nachfragen. Fluktuationsbedingte Mietsteigerungen müssen – außer in Phasen von entspannten Wohnungsmärkten – auch Deutsche in Kauf nehmen.

In jedem Fall muß die Wohnkaufkraft und die Zahlungsbereitschaft für Wohnkonsum ins Verhältnis gesetzt werden zu den Wohnansprüchen. Während eigene Untersuchungen im Jahr 1994 gezeigt haben, daß türkische Arbeiterfamilien eher die preiswerte Miete von 3,50 DM/qm Kaltmiete bevorzugten¹⁴, wollen Häußermann/Siebel mögliche kulturelle Aspekte bei den Wohnwünschen völlig vernachlässigen, da sich mit steigender Aufenthaltsdauer die Wohnwünsche der Migranten denen der Einheimischen angleichen würden¹⁵.

2. Zunehmende Segregation von „Problemmietern“

Die Wohnungspolitik steckt angesichts permanent sinkender Bestände an belegungsgebundenen Wohnungen vor einem Dilemma: Entweder werden die verbliebenen und seit Anfang der neunzi-

ger Jahre permanent sinkenden Fördermittel so eingesetzt, daß vor allem Gruppen mit hohen sozialen Risiken und Benachteiligungen mit Wohnraum versorgt werden, oder es werden vorrangig breite Schichten der Bevölkerung entsprechend weniger intensiv gefördert, vor allem auch, um „einseitige Bevölkerungsstrukturen“ (§ 1 Baugesetzbuch, § 3 Sozialwohnungsüberleitungsverordnung von 1994) zu vermeiden¹⁶. Der Gesetzgeber, die Wohnungswirtschaft und Teile der Wissenschaft gehen nach wie vor davon aus, daß alles getan werden muß, um nach Schicht, Einkommen oder Ethnie segregierte Stadtteile nicht entstehen zu lassen¹⁷.

Alles deutet jedoch darauf hin, daß es in den allermeisten Kommunen nur noch um die Wohnraumversorgung der Ärmsten und Bedürftigsten geht. Je nach Dauer und Erfahrung mit der Zuwanderung haben die Kommunen höchst unterschiedliche Strategien zur räumlichen Verteilung von Migranten entwickelt. Sie reichen vom „Gießkannenprinzip“ – also dem Leitbild einer möglichst gleichmäßigen Verteilung – bis zu Maßnahmen, die bei bestimmten Migrantengruppen auch ethnisch homogene Stadtviertel zulassen¹⁸. Solange das herkömmliche System des sozialen Wohnungsbaus, das primär auf Neubau und nicht auf Bestandsentwicklung setzt, beibehalten wird, werden Problemgebiete, ja sogar ghetto- und slumartige Wohnsiedlungen quasi herbeisubventioniert¹⁹. Auch der Deutsche Städtetag hat sich in diesem Zielkonflikt bereits seit längerem von den „breiten Schichten der Bevölkerung“ verabschiedet und empfiehlt, sich auf die „Schwerpunkte des Bedarfs“ zu konzentrieren²⁰. Unter den gegebenen bundes- und landesgesetzlichen Bedingungen ist wohl auch nicht sehr viel anderes möglich.

Die Folgen können bei vielen, insbesondere kommunalen und anderen öffentlichen Wohnungsunternehmen beobachtet werden: Steigende Zahlen von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Migranten und alleinerziehenden Frauen führen zur

16 Vgl. ebd., S. 223 f.

17 Vgl. Manfred Neuhöfer, Gemischte Belegungsstrukturen – eine Abkehr vom Dogma? Eindrücke vom Wohnbund-Kongreß „Migration und Stadtplanung – Stadt im Wandel“, in: Die Wohnungswirtschaft, (1998) 5, workshop-Beilage, S. 5 ff.

18 Vgl. Rainer Staubach/Karin Veith, Überblick über wohnungs- und städtebauliche Strategien zur Förderung der Integration von Zuwanderern in Deutschland, in: Joachim Brech/Laura Vanhué (Hrsg.), Migration – Stadt im Wandel, Darmstadt 1997, S. 171 f.

19 Vgl. GdW (Anm. 1), S. 129 f.

20 Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Für eine neue Wohnungspolitik, DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, Heft 23, Köln 1985, S. 12 f.

12 Vgl. ebd., S. 36.

13 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens, Weinheim-München 1996, S. 209 f.

14 Vgl. Manfred Neuhöfer, Der Planer als Kommunikator. Informationsvermittlung bei der Sanierung einer Bergarbeitersiedlung, in: RaumPlanung 76, März 1997, S. 30.

15 Vgl. H. Häußermann/W. Siebel (Anm. 13), S. 202.

räumlichen Konzentration von „Problemnachbarschaften“. Dabei wirken unterschiedliche Mechanismen zusammen:

Im Gegensatz zu den fünfziger, sechziger oder siebziger Jahren, wo vor allem Arbeiter, Rentner oder kinderreiche Familien die neugebauten Sozialwohnungen bezogen, dominieren nun bei den Neuzugängen – und das wird sowohl in der Studie „Überforderte Nachbarschaften“ als auch z. B. im Frankfurter Sozialbericht überdeutlich – Menschen mit Mehrfachbenachteiligungen:

- die deutsche alleinerziehende Mutter, die zugleich Sozialhilfeempfängerin und Klientin der Familienfürsorge ist;
- der entlassene Strafgefangene, der überschuldet ist und eine Drogentherapie absolviert hat;
- die Migrantenfamilie mit mehreren Kindern, die völlig auf Transfereinkommen (Arbeitslosen- oder Sozialhilfe) angewiesen ist;
- der arbeitslose deutsche Alkoholiker, der nicht mehr in der Lage ist, einen strukturierten Tagesablauf zu organisieren.

„Haushalte mit höheren Einkommen und Aufstiegschancen ziehen aus Gebieten mit unattraktivem Erscheinungsbild besonders rasch weg oder vermeiden es, überhaupt dort einzuziehen.“²¹ Dies geschieht um so schneller und nachhaltiger, je gespannter die Lage auf dem Gesamtwohnungsmarkt ist. Wir befinden uns seit Anfang 1997 in einer solchen Phase, in der die Mieten nur noch sehr langsam steigen, im höherpreisigen Segment sogar leicht zurückgehen. Die Fehlbelegungsabgabe, die in fast allen Bundesländern erhoben wird, wenn die Einkommensgrenzen um einen bestimmten Prozentsatz überschritten werden, wirkt daher nun als „Vertreibungsabgabe“, weil zusammen mit der Sozialmiete eine Brutto-Wohnkostenbelastung erreicht wird, die oft über der ortsüblichen Vergleichsmiete von vergleichbaren freifinanzierten Wohnungen liegt.

Besonders problematisch wird es, wenn einzelne Wohnblocks, vor allem Punkt-Hochhäuser in städtebaulich besonders unattraktiven Lagen (Schnellstraße, Parkdeck, Einkaufszentrum), von der Gemeinde und dem Wohnungsunternehmen „aufgegeben“ und zum Klein-Ghetto innerhalb der Siedlung werden²². Hier kumulieren Vandalismus, Kriminalität und Bewohnerkonflikte. Beispiele dafür sind u. a. Freiburg-Weingarten, Dort-

mund-Dorfstfeld, Köln-Holweide oder die Rollberg-Siedlung in Berlin-Neukölln. Migranten, das hat die Studie „Überforderte Nachbarschaften“ deutlich gezeigt, bergen nicht a priori ein Konfliktpotential. Es wäre aber ebenso fatal, in einen beschönigenden „Multikulturalismus“ zu verfallen, der die unübersehbaren Spannungen und Konflikte in vielen Wohnsiedlungen leugnet oder tabuisiert²³.

3. Lange Aufenthaltsdauer wirkt stabilisierend

Ende 1996 lebten knapp 30 Prozent aller Migranten bereits mehr als 20 Jahre und länger in Deutschland; gut 40 Prozent wohnten mehr als 15 und knapp die Hälfte mehr als zehn Jahre in Deutschland²⁴. Wer aus der ersten oder zweiten Ausländergeneration noch Arbeit hat, ist – das hat die Studie „Überforderte Nachbarschaften“ gezeigt – relativ gut in die deutsche Gesellschaft integriert. Diese ausländischen Familien zeigen keine signifikant höheren Verhaltensauffälligkeiten (Kriminalität, Verstöße gegen die Hausordnung, Vandalismus) als vergleichbare deutsche Haushalte. Im Gegenteil: „Ausländer, die seit längerem in Deutschland wohnen, bilden in den meisten Siedlungen die ökonomisch stärkste Gruppe. Sie leben meist in starken Familienbeziehungen. Das berufliche Spektrum ist breit [. . .] Ausländer bleiben auch bei steigenden Einkommen eher in den Siedlungen, weil sie am Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben, etwas anderes zu finden. Die ‚älteren Ausländer‘ bilden häufig einen Faktor der Stabilität“²⁵, wie auch von deutschen Nachbarn, z.B. in Köln-Holweide, eingeräumt wurde. Die ausländischen Mieter waren im Schnitt zufriedener mit ihrer Wohnung als die deutschen und dankbar, weil die Sozialwohnungen einen relativ hohen Wohnkomfort haben und sie vor Eigenbedarfskündigungen oder sanierungsbedingter Umsetzung geschützt sind. Nicht selten entstehen aber Konflikte, weil sie auf arbeitslose Deutsche mit sozialen Problemen herabschauen (z. B. in Dortmund-Nette): „Die Deutschen sind die Asozialen.“ Ausländer haben meist die besseren sozialen Netzwerke, in denen sie sich ganz konkrete Lebenshilfen geben, während bei sehr

23 Zu diesem Problembereich vgl. Franz Nuscheler, Internationale Migration, Flucht und Asyl, Opladen 1995, S. 222 ff.; Claus Leggewie, Alhambra. Der Islam im Westen, Reinbek 1993; Bassam Tibi, Multikultureller Werte-Relativismus und Werte-Verlust, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 27–36.

24 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 5), S. 12.

25 GdW (Anm. 1), S. 110.

21 GdW (Anm. 1), S. 102.

22 Vgl. ebd., S. 131.

vielen Deutschen eine zunehmende Vereinzelung und Isolierung zu beobachten ist. Auf die Umkehrung der sonst üblichen Schichtungshierarchie reagieren vor allem jüngere Deutsche, die nur ein geringes Sozialprestige haben, mit offenem Ausländerhaß: „Ich hasse diese Türken ganz einfach“ (arbeitslose alleinerziehende Mutter, Anfang 20, München).

Diese sozial stabilisierende Wirkung vieler etablierter Migranten scheint aber in Gefahr. Der Frankfurter Sozialbericht belegt, daß insbesondere die seit längerer Zeit hier lebenden Gastarbeiter immer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. So stieg in Frankfurt zwischen 1991 und 1995 die Arbeitslosigkeit unter Migranten der alten Anwerbeländer um 134,8 Prozent (die der Deutschen um 68,4 Prozent); die der Aussiedler sank um 14,6 Prozent²⁶. Auch in den Jahren von 1980 bis 1987 (also vor dem rasanten Anstieg der Flüchtlings- und Zuwandererzahlen) stieg die Erwerbslosigkeit unter den Frankfurter Ausländern um 214 Prozent, die der Deutschen um 158,3 Prozent. Aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels im Zuge der Globalisierung sind Arbeitssuchende mit geringer Schulbildung und fehlender Berufsausbildung besonders benachteiligt. So hatten in Frankfurt im September 1994 79,4 Prozent der ausländischen und 36,5 Prozent der deutschen Arbeitslosen keine Berufsausbildung. 34,6 Prozent der arbeitslosen Migranten konnten keinen Hauptschulabschluß nachweisen (aber nur fünf Prozent der Deutschen). Türken sind von Erwerbslosigkeit im Vergleich zu den anderen Migrantengruppen besonders betroffen. So waren bundesweit im September 1996 22,5 Prozent der Türken arbeitslos; in den Wintermonaten steigt dieser Prozentsatz noch²⁷.

4. Das große Problem zunehmend desintegrierter Jugendlicher

Die wachsende Arbeits- und Ausbildungslosigkeit sowohl unter deutschen wie unter ausländischen Jugendlichen bleibt nicht ohne Wirkung auf ihr Sozialverhalten in den untersuchten Wohnsiedlungen. Die Statistik verheißt nach wie vor nichts Gutes: 17,4 Prozent der ausländischen Jugendlichen verließen 1996 die Schule ohne Hauptschulabschluß²⁸. Der Abstand zu den deutschen Mitschülern bei den höheren Bildungsabschlüssen

(Mittlere Reife und Abitur) verringert sich seit einigen Jahren nicht mehr²⁹. Besonders Seiteneinsteiger, z. B. nachgeholte Kinder und dabei tendenziell mehr Jungen als Mädchen, haben Schulprobleme. Ähnlich düster sieht es bei der Ausbildungsbeteiligung ausländischer und deutscher Jugendlicher aus. Während die Quote der Ausländer 1996 weiter auf 38,7 Prozent sank, stagnierte sie bei den Deutschen bei 64 Prozent. Jeder dritte ausländische Jugendliche verläßt die berufsbildenden Schulen ohne Abschluß³⁰.

Das Institut *empirica* stellte bei seinen Untersuchungen konsequenterweise ein hohes Konfliktpotential bei den arbeitslosen in- und ausländischen Jugendlichen fest. Insbesondere türkische, arabische oder albanische Jugendliche organisieren sich in – z. T. gemischtethnischen – Cliquen, die für ihre Umwelt eine permanente Belästigung, ja Gefahr darstellen. Dies gilt auch für junge Aussiedler, die im Vergleich zu den Aussiedlern der Jahre 1985 bis ca. 1992 wesentlich schlechter deutsch sprechen und die Entscheidung ihrer Eltern, nach Deutschland auszuwandern, nicht mitgetragen haben. Reine Aussiedler-Cliquen wie in Bottrop (von den anderen Bewohnern schlicht als „Russen“ bezeichnet) sind oft in Prügeleien mit konkurrierenden Gruppen verwickelt und weisen eine stark ansteigende Delinquenz auf (Drogen, Gewalttaten, Hehlerei).

Jugendliche in Großsiedlungen haben besonders darunter zu leiden, daß es für sie zu wenig allgemein akzeptierte Aufenthalts- und Betätigungsmöglichkeiten gibt. Sie lungern herum, pöbeln Mädchen, Frauen und ältere Menschen an, vertreiben kleinere Kinder von ihren Spielplätzen, halten Trinkgelage ab und fallen durch erhebliche Lärmbelästigungen auf. Der Kampf untereinander und mit der Polizei ist längst zur sportlichen Herausforderung geworden – eine willkommene Abwechslung vom eintönigen Alltagseinerlei in den auch architektonisch monoton wirkenden Großsiedlungen.

Die übrigen Mieter (auch die etablierten Ausländer) ärgern sich über das offensiv zur Schau gestellte „Underdog-Bewußtsein“ vieler deutscher und ausländischer Jugendlicher: „Die neue Armut wird vielfach nicht mehr verschämt verheimlicht. In den untersuchten Gebieten begegnet man aggressiver Armut und lässiger Arroganz von Jugendlichen. Die Armen der Vergangenheit waren

26 Vgl. P. Bartelheimer (Anm. 9), S. 202 f.

27 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 5), S. 31.

28 Vgl. Berufsbildungsbericht 1998, Bundestags-Drucksache 13/10651 vom 7. 5. 98, S. 57.

29 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW Wochenbericht, 24/98, S. 422.

30 Vgl. ebd., S. 423.

Opfer der Verhältnisse oder eigener Fehler. Heute sehen viele Arme ihre Situation als unmittelbare Folge eines versagenden Systems. Man versteckt sich nicht, man hat nichts zu verlieren, und man versucht nicht selten, sich zu holen, was einem nach eigenem Dafürhalten zusteht.³¹ In Dortmund-Dorstfeld lehnten es Jugendliche ganz offen ab, einen Beruf zu erlernen oder einer regelmäßigen Arbeit nachzugehen. Das Anspruchsdenken und die Konsumwünsche waren dagegen unverändert hoch. Deutlich wird eine präventive Selbstbehauptungsmoral vieler Zuwanderereliquen nach dem Motto: „Tritt mir einer auf die Zehen, schlage ich ihm die Zähne ein.“ Das Jugendstrafrecht hat bei den betroffenen Gruppen seine Abschreckungswirkung verloren.

5. Desorientierung moslemischer Jugendlicher

Hin- und hergerissen zwischen den Maßstäben und Anpassungserfordernissen der deutschen Gesellschaft und den traditionellen Werten und Verhaltensvorschriften einer vormodernen, religiös geprägten Heimatgesellschaft, sind türkische und arabische Jugendliche in westlichen Industriegesellschaften einer besonderen psychischen Zerreißprobe unterworfen. Voraussetzung für ökonomischen Erfolg und damit gesellschaftlichen Aufstieg sind hier Leistungsorientierung, Wettbewerbsdenken, Kreativität, Individualität und Durchsetzungskraft, kurz: das sichere Agieren in den Maßstäben des globalisierten Kapitalismus. Wer da nicht mithalten kann, droht an den Konsum- und Freiheitsverheißungen der westlichen Postmoderne zu zerbrechen. Hin- und hergerissen zwischen völliger Assimilation und Anpassung sowie fundamentalistischer Rückbesinnung auf Tradition, Religion und Ethnie, entscheiden sich immer mehr moslemische Jugendliche für letzteres³². Diese Probleme der Anpassung an radikal veränderte Lebensbedingungen gibt es nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich³³ oder in anderen Ländern mit hoher Zuwanderung, ja selbst mittlerweile auch in den Großstädten der arabischen Welt³⁴.

31 GdW (Anm. 1), S. 35.

32 Vgl. Wilhelm Heitmeyer/Joachim Müller/Helmut Schröder, *Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland*, Frankfurt/M. 1997.

33 Vgl. Christian Guinchard, *Die Letzten werden die Ersten sein*, in: J. Brech/L. Vanhué (Anm. 18), S. 199–207; Nikola Tietze, *Moslemische Handlungsstrategien bei jungen Erwachsenen. Ein Vergleich zwischen einer deutschen und einer französischen Stadt*, in: Hartmut Häußermann/Ingrid Oswald (Hrsg.), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, *Leviathan Sonderheft 17/1997*, S. 365–385.

34 Vgl. Bassam Tibi, *Die fundamentalistische Herausforderung*, München 1992.

Dies hat gravierende Folgen für das Verhalten dieser Jugendlichen in den Wohnsiedlungen, das – oberflächlich betrachtet – nicht ohne schizophrene Elemente ist: „Aggressives Verhalten gegenüber Dritten kann bei jungen Ausländern völlig konform gehen mit einem harmonischen Zusammenleben in der Familie und stabilen, quasi bürgerlichen Werten. Man ist bereit, sich nahezu ohne Grund mit jungen Deutschen zu prügeln. Man sorgt dafür, daß die eigene Siedlung frei von Punks bleibt und lebt in Harmonie mit der Familie und ihren Werten. Selbst Strafurteile können in solchen Fällen die Harmonie mit der Familie nicht trüben, denn die Väter scheinen die Wertungen zu teilen. Die offenen Konflikte zwischen konservativen Eltern und den ‚modernisierten‘ Jugendlichen scheinen die Ausnahme zu sein.“³⁵ In der Konsequenz bedeutet das: In der Gruppe der zunehmend fundamentalistisch oder nationalistisch orientierten, aber nicht in den regulären Arbeitsmarkt integrierten Jugendlichen dürfte eine der größten sozialpolitischen Herausforderungen der Zukunft für die deutsche Gesellschaft liegen.

6. Desorientierung neu zugezogener Aussiedler

„Arbeitslose, neu zugewanderte Aussiedler in überforderten Nachbarschaften sind die wohl am meisten überforderte Gruppe. Sie leben seelisch amputiert, materiell kümmerlich, ohne große Bewegungsmöglichkeiten meist in Ablehnung oder Feindschaft und warten vielfach auf ein Ereignis, das ihnen Rettung bringen soll.“³⁶ Eher anspruchslos in ihren Wohnwünschen, fällt eine nicht unbedeutende Gruppe vor allem neu zugezogener Aussiedler durch ein ausgeprägtes Anspruchsdenken auf. Dies geht einher mit passivem Verhalten im Wohnumfeld.

Besonders alte Männer leiden unter ihrer ungewohnten neuen Umgebung, die keine handwerklichen oder gärtnerischen Betätigungsmöglichkeiten bietet. Ein 65jähriger Bauer aus Sibirien sucht jeden Morgen die billigsten Angebote in den verschiedenen Geschäften, um Geld für die Heimreise zu sparen. Auf die Frage: „Was machen Sie mit Ihrer vielen Zeit?“ antwortet ein 70jähriger Rußlanddeutscher: „Ich warte auf den Tod.“

Die nicht selten anzutreffende offene Ablehnung der Aussiedler („Die saufen. Die sind dreckig.“ – Hausfrau in Bottrop) – sowohl von Deutschen als auch von Ausländern – fördert offene Konflikte mit den alteingesessenen Deutschen und den Aus-

35 GdW (Anm. 1), S. 117.

36 Ebd., S. 114.

ländern. In Dortmund-Nette oder Düsseldorf-Hasels gab es aggressive Gruppenkonflikte zwischen Türken- und Aussiedler-Gangs mit der Folge, daß z. B. eine Zuzugssperre für Aussiedler von einer Türkin gefordert wurde.

Das sind nur wenige Schlaglichter auf eine Situation, die sich keineswegs entspannt, sondern die im Gegenteil durch weiteren Zuzug immer spannungsgeladener wird. Punktuell kann durch Sozialarbeit auf diese Konflikte eingewirkt werden, aber aufgrund der insgesamt weiter wachsenden Zahlen werden sie zunehmend ein gesamtgesellschaftliches Problem, das sich nicht mehr – ähnlich wie in den Vororten französischer Großstädte – auf bestimmte städtische Ballungszentren beschränken läßt.

7. Fremde im eigenen Land – Die Perspektive der Alteingesessenen

Überfordert sind auch viele einheimische Bewohner mit geringem Einkommen und geringer Wahlmöglichkeit am Wohnungsmarkt, denen im Zusammenleben mit Ausländern und Aussiedlern zu viel an Integrationsleistung und Konfliktbewältigung abverlangt wird. Sie fühlen sich immer häufiger als „Fremde im eigenen Land“. Unterschiedliche Lebensstile (Kindererziehung, Kochen, Lebensrhythmus, unterschiedliche Empfindlichkeiten bei Lärm) führen zu Konflikten, die Feindseligkeit und Lethargie entstehen lassen. Deutsche und Ausländer sprechen zu wenig miteinander, so daß gegenseitige Vorurteile bis hin zum offenen Rassismus wachsen. Besonders problembehaftet sind Viertel, in denen eine Vielzahl unterschiedlicher Nationalitäten zusammenlebt, wo aufgrund der Sprachprobleme und der vielfältigen kulturellen Hintergründe nur sehr langsam eine gemeinsame Kommunikationsbasis entstehen kann. So leben z. B. in einem einzigen Wohnhaus mit 90 Wohnungen in Freiburg-Weingarten 50 verschiedene Nationalitäten unter einem Dach. Verständlich ist auch, daß die Toleranzschwelle des letzten deutschen Mieters in einem Haus mit sonst nur noch ausländischen Haushalten bereits seit längerer Zeit überschritten ist. Einheimische finden sich unfair behandelt, wenn die Politik alle Integrationslasten bei ihnen ablädt und sie mit den täglichen Problemen allein läßt, ja diese oft gar nicht wahrnehmen will und sie – ebenso wie große Teile der veröffentlichten Meinung – weiterhin tabuisiert.

„Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Dieser falsche Satz bekommt hier eine besondere Bedeutung, denn die von der Einwanderung

Betroffenen sind darauf weder emotional noch intellektuell vorbereitet. Sie sehen sich selbst als abgeschoben. Dieses Gefühl befällt vor allem diejenigen, die schon seit Jahren in der Siedlung wohnen und die sich noch an die Zeiten erinnern können, in denen man unter sich war. Inzwischen sind Freunde und Bekannte weggezogen. Wer bleibt, trägt das Zeichen des Versagens.³⁷

In nahezu allen Siedlungen äußerten die alteingesessenen deutschen Mieter: „Die Bewohnerschaft hat sich verändert – zum Negativen.“ Diese subjektive Einschätzung ist abgekoppelt von der realen Quote der Ausländer und Sozialhilfeempfänger. Eindeutige statistische Grenzen, ab wann ein Haus, eine Siedlung, ein Stadtviertel als „überfordert“ gilt, können nicht definiert werden. Eine Einzelfallprüfung mit einer sehr differenzierten Analyse, die sich allerdings nicht nur auf die quantitative Datenerhebung beschränken darf, bleibt unumgänglich. Als Erfahrungsregel gilt jedoch, daß ein Haus, in dem die Einheimischen in der Minderheit sind, überdurchschnittlich gefährdet ist, was die wahrgenommene Wohnqualität und die Möglichkeiten des konfliktfreien Zusammenlebens betrifft.

Migranten werden aggressiv abgelehnt, weil „die immer gegen uns zusammenhalten“, wie eine Bewohnerin einer Berliner Siedlung sagte. „Die Einheimischen verfügen über schlechtere Techniken, um sich im Alltag durchzusetzen. Ihre Welt ist weniger durch die Vorstellung geprägt, sich ständig im Kampf gegen andere auch körperlich durchsetzen zu müssen. Die häufig präventive Aggression der Minderheiten, die aus deren Sicht Voraussetzung für Selbstachtung und Selbstbehauptung ist, erfahren die Einheimischen, die auf eine homogene, relativ harmonische Welt fixiert sind, als sinnlose Feindschaft. In der Reaktion kommt es dann zu einer Anpassung der Verhaltensweisen und zu einer Eskalation der Streitbereitschaft“³⁸, auch zu offenem Rassismus.

Der heftigste Ausländerhaß wurde in Berlin geäußert, in Siedlungen wie dem Kottbusser Tor in Kreuzberg, der Rollberg-Siedlung in Neukölln oder der Siedlung Lichtenrade. Einige typische Aussagen: „An die Türken hat man sich gewöhnt, und jetzt kommen die Albaner und die Polen, und das ist schwierig. Wenn es nach mir ginge, sollte man die Mauer wieder aufbauen“ (Bewohner, Mitte 40). „Damals haben sie (die Kommunalpolitiker) uns eine Quote von 15 Prozent versprochen.

37 Ebd., S. 126.

38 Ebd.

Höchstens 15 Prozent Ausländer, dann sollte der Zuzug gestoppt werden, sonst ist die Mischung nicht mehr gesund. Und jetzt spricht keiner mehr darüber“ (Bewohner, Ende 50). „Und jetzt setzen sie uns auch schon Afrikaner hier rein. Die machen dann immer Musik und ihren Lärm und bis spät in die Nacht. Wie im Dschungel“ (Bewohnerin, Mitte 60). „Deutsche zu Deutschen, Araber zu Arabern, diese ganze multikulturelle Gesellschaft, das funktioniert doch nicht. In Amerika, da gibt's China-Town und Klein-Italy, die haben gemerkt, wie man's machen muß“ (Bewohner, Anfang 60).

Die Feindschaft, der Haß, der in solchen Worten zum Ausdruck kommt, sollte ein ernstes Warnzeichen sein, dem nicht allein mit sozialpädagogischen Mitteln zu begegnen ist. Stellvertreterkonflikte um die Einhaltung von Gemeinschaftsaufgaben wie Treppenhausreinigung, Mülltrennung oder Ruhezeiten stehen für sehr viel tiefer gehende kulturelle Spannungen. Ein Ende ist nicht abzusehen, solange die Wohnungsämter z. T. „blind“ weiterhin in bereits überforderte Nachbarschaften Problemmieter einweisen.

IV. Lösungsvorschläge

1. Vom Sozialmanagement zur Nachbarschaftsentwicklung³⁹

Schon seit vielen Jahren sind die Wohnungsunternehmen im Bereich des sozialen Managements aktiv. Sie unterstützen lokale Initiativen, die die nachbarschaftliche Kommunikation verbessern. Die Unternehmen bieten Räumlichkeiten und Aufenthaltsmöglichkeiten für Jugendliche und organisieren Beratung und Hilfe für Mütter, ältere Menschen und Arbeitslose etc.

Unter den Bedingungen dauerhafter struktureller Arbeitslosigkeit ist es ein Gebot der Zukunft, das Konzept der reinen Wohngebiete mit einer krassen funktionalen Trennung der Nutzungsbereiche aufzugeben. In den Siedlungen sind eine Art „Sozialagenturen“ zu schaffen, die dauerhaft als Katalysator wirken und Arbeit, Beschäftigung und Wertschöpfung in die Wohngebiete hineinbringen sollen. Sie versuchen, Patenschaften und Sponsoren in der lokalen Wirtschaft zu gewinnen. Die Distanz zur „normalen“ Arbeitswelt soll auf diese Weise verringert und das bisher stigmatisierte

³⁹ Zu diesen und den folgenden Vorschlägen vgl. ebd., S. 78 ff.

Wohngebiet innerhalb der Stadt wieder „salonfähig“ gemacht werden. Die Bewohner sollten nicht mehr „zwangsverpflichtet“ werden, alle Leistungen wie Rasenmähen, Laub fegen und kleinere Reparaturen an den Gebäuden im Rahmen ihrer Miete bezahlen zu müssen. Die Mieter in die Pflicht zu nehmen spart Kosten und steigert den Identifikationsgrad mit ihrer Siedlung. Wenn sie dann noch Entrümpelungsdienste, Tischler- und Malerarbeiten, Reparaturen von Fahrrädern und Mopeds, Einkaufsdienste, Babysitting und Sprachhilfen anbieten und untereinander nachfragen, können Aggressionen, Feindseligkeit und Lethargie aufgebrochen werden. Gemeinschaftsarbeit wie der Bau von Spielplätzen, Sportanlagen und Gemeinschaftsräumen, die Beseitigung von Vandalismusschäden und Pflanzaktionen geben den Bewohnern wieder Selbstbewußtsein durch das Gefühl, gebraucht zu werden.

Um dies alles sinnvoll und effektiv zu ermöglichen, sollten die Kommune, die Privatwirtschaft, das Wohnungsunternehmen und die Träger der Wohlfahrtspflege zusammen eine Nachbarschaftsagentur betreiben. Auf diese Weise werden neben anderem die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen innerhalb der Stadtverwaltung gebündelt und mit den Aktivitäten des Wohnungsunternehmens koordiniert. Die Agenturen sollten über ein eigenes Budget verfügen, das u. a. aus eingesparten Sozialhilfemitteln oder mit sonstigen kommunalen Leistungen gespeist werden könnte. Denkbar ist es auch, privatwirtschaftlich organisierte Sozialunternehmen im Wege der Ausschreibung zu gewinnen.

2. Eine andere Sozialpolitik

Moderne Sozialpolitik braucht ein anderes Selbstverständnis als bisher. Sie darf ihre ‚Kunden‘ nicht nur alimentieren, sondern muß sie motivieren. Die klassische Sozialpolitik wurde für eine relativ homogene Gesellschaft konzipiert. Der typische Armutsfall des Jahres 1955 war eine Rentnerin, die u. a. wegen der Umwälzungen in der Gesellschaft (Inflation, Krieg) über zu geringe Rentenansprüche verfügte. Diese Armutsfälle führten jedoch kaum in die soziale Isolierung. Der Armutsfall des Jahres 1997 hat quantitativ sehr viel größere Ausmaße, und er betrifft vor allem Jugendliche und Kinder, auch viele Ausländer.

Deshalb regt das Institut *empirica* an, daß Sozialhilfeempfänger gegen ein geringes Zusatzeinkommen motiviert oder verpflichtet werden, Gemeinwohlarbeiten zu erfüllen. Die Zusatzeinkommen dürfen nicht mehr, wie bisher, fast vollständig mit

der Sozialhilfe verrechnet werden, so daß jeder Anreiz, legal zu arbeiten, erstickt wird. Mit den freiwerdenden öffentlichen Mitteln könnten andere arbeitsintensive Aufgaben finanziert werden.

3. Verbesserung der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen

Im folgenden seien einige Maßnahmen genannt, die ohne große Kosten realisiert werden können und erhebliche positive Auswirkungen haben:

- keine Fehlbelegungsabgabe in Problemquartieren, um auf diese Weise möglichst viele ‚normale‘ Mieter dort zu halten;
- Bereitstellung von Belegungsbindungen in freifinanzierten, also „ungebundenen“ Wohnhäusern und Entlastung der Problemsiedlungen;
- mehr Einfluß des Wohnungsunternehmens bei der Belegung, keine „blinde Einweisung“ durch das Wohnungsamt;
- weitgehender Verzicht auf den teuren Neubau von Sozialwohnungen, besser wären Kauf oder Tausch von Belegungsrechten im preiswerten Althausbestand;
- Umzugskündigung für hartnäckige „Störmier“: „Für eine solche Umzugskündigung spricht, daß in überforderten Nachbarschaften das Zusammenleben sehr heterogener Gruppen in einem Haus oft ‚zur Hölle‘ wird. Die Wohnungsunternehmen könnten in solchen Fällen ein beschränktes Kündigungsrecht erhalten, das nur erlaubt, den Umzug in eine andere Wohnung zu erzwingen“, heißt es in der GdW-Studie „Überforderte Nachbarschaften“⁴⁰;
- bauliche Umgestaltung der Gebäude bis hin zu Concierge-Lösungen in besonders problematischen Häusern;
- Umgestaltung des Wohnumfeldes: Grünanlagen, Parkplätze, Abstellflächen, Mietergärten, Flächen und „Schuppen“ für eigene Aktivitäten: zum Reparieren von Fahrrädern, Mopeds u. ä., Spiel- und Sportflächen für Kinder und Jugendliche etc.

4. Reform des sozialen Wohnungsbaus

Der soziale Wohnungsbau muß – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die genannten Probleme – in der neuen Legislaturperiode an Haupt und Glied-

ern reformiert werden⁴¹. Die wichtigsten Eckpunkte sind:

- gleichberechtigte Behandlung der vorhandenen Wohnungsbestände und der Neubauten bei der Förderung;
- Instrumentenmix auf der Basis der vertraglich vereinbarten Förderung;
- Sicherung des Finanzrahmens im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe des Artikels 91 a des Grundgesetzes;
- Aufhebung der Kostenmiete für den künftigen Neubau, aber auch im Bestand, Konzept einer Unternehmensmiete;
- Reform des Wohngeldes hin zu einem dauerhaft leistungsfähigen Instrument der Subjektförderung auf dem Niveau der jeweiligen Lebenshaltungskosten;
- Teilmarktorientierung der Förderpolitik, wobei die Kommunen größere Kompetenzen erhalten müssen.

5. Erfahrungen

Der GdW sammelt zur Zeit Beispiele für gelungenes soziales Management und funktionierende Nachbarschaftsentwicklungen, um sie als Sammlung von „Best practices“ zu dokumentieren. Die schier unübersehbare Flut von wissenschaftlicher und grauer Literatur, von Projektberichten, Examensarbeiten und Empfehlungen kann an dieser Stelle nicht aufgearbeitet werden⁴². Das Bundesbauministerium hat bereits in den achtziger Jahren das Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ aufgelegt, kurz ExWoSt genannt. In

41 Vgl. GdW (Hrsg.), Bündnis für Wohnen, Arbeit und sozialen Frieden in Deutschland. Überlegungen und Vorschläge zur sozialen Marktwirtschaft im Rahmen der Diskussionen zum Wirtschafts- und Wohnstandort Deutschland, Köln 1996.

42 Gute Literaturübersichten und Beispiele bieten: Klaus Selle (Hrsg.), Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden u. a. 1996; Joachim Brech (Hrsg.), Neue Wege der Planungskultur. Orientierungen in der Zeit des Umbruchs, Darmstadt 1993; Renate Aman/Barbara von Neumann-Cosel (Hrsg.), Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration, Darmstadt 1997; Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Anm. 3). Teil B: Wohnungswirtschaftliche und soziale Probleme und Maßnahmen, Bonn 1990; zu internationalen Aspekten vgl. Klaus Fraaz, Stadterneuerungspolitik in Europa. Neue programmatische Ansätze in europäischen Nachbarstaaten, in: Bundesbaublatt, 4/98, S. 11–17; J. Brech/L. Vanhué (Anm. 18).

40 Ebd., S. 47.

17 Siedlungen wurden größtenteils erfolgreich ganzheitliche Lösungsansätze konzipiert und erprobt, z. B. in Berlin-Märkisches Viertel, Bremen-Tenever, Hamburg-Steilshoop, Hamburg-Kirchdorf/Süd oder Köln-Chorweiler.

Fast jedes größere Wohnungsunternehmen in den Ballungsräumen ist in irgendeiner Form in Projekte dieser Art involviert. Dies gilt auch für die Teilgruppe der Migranten. Es gibt spezielle Angebote für sie; in der Regel richten sich die Angebote aber an bestimmte Zielgruppen, unabhängig von ihrer Nationalität, z. B. an arbeitslose Jugendliche, Mädchen, ältere Menschen, Mütter, Drogenabhängige etc. Explizit erwähnt werden soll insbesondere die Gründung einer Wohnungsbaugenossenschaft, die fast ausschließlich aus nichtdeutschen Mietern eines abbruchreifen Sanierungsgebietes hervorgegangen ist. Die Mitglieder der „Ludwig Frank eG“ in Mannheim haben ihre Häuser und Wohnungen gemeinsam modernisiert und saniert und dabei zu einer auch im internationalen Vergleich vorbildlichen Form des Miteinanders gefunden⁴³.

V. Schlußbemerkung

Die Bundesrepublik wird sich in den nächsten Jahren weiter verändern. Die immer noch steigende Zahl von Migranten wird ihren Teil dazu beitragen – in sozialer, kultureller, religiöser, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Es ist ein Gebot der politischen Redlichkeit, die einheimische Bevölkerung darüber aufzuklären. Ihre Umgebung wird sich weiter verändern – auch in Gebieten, die bisher von diesen Umbruchsprozessen „verschont“ ge-

43 Vgl. Walter Pahl, Zusammenarbeit zwischen Migranten und Deutschen in einer Genossenschaft, in: J. Brech/L. Vanhué, ebd., S. 208–215.

blieben sind. Die Einzelhandelsstruktur ist davon betroffen. In islamisch dominierten Stadtteilen, die quantitativ expandieren und qualitativ „sichtbarer“ werden, wird es mehr und stadträumlich präsentere Moscheen geben (wie in Mannheim⁴⁴). Ungenutzte Kirchen werden zu Kulturzentren, Restaurants oder Moscheen. Islamische Friedhöfe nehmen den Platz der im Stadtbild bis 1933 so selbstverständlichen jüdischen Friedhöfe ein. Der Ruf nach islamischen Schulen, nach Vertretung in der gesellschaftlichen und politischen Öffentlichkeit wird immer lauter.

Die entscheidende Frage bleibt: Wie reagiert die alteingesessene deutsche Bevölkerung? Sie muß ohnehin den allgemeinen Strukturwandel mit den Stichworten „Globalisierung“ und „Informationsgesellschaft“ verkraften. Die von ihr abverlangten Integrationsleistungen kommen noch hinzu. Es deutet vieles darauf hin, daß beim bisherigen Tempo der Einwanderung eine Verschnaufpause eingelegt werden sollte, soll es nicht zu gefährlichen Gegenreaktionen kommen. Die Vorträge und Gespräche während des Wohnbund-Kongresses „Migration – Stadt im Wandel“ Ende November 1997 in Berlin haben eines gezeigt: Die Projekte zur Integration können noch so innovativ gut gemeint und antirassistisch sein – permanent steigende Zuwanderungszahlen in Zeiten ökonomischer Rezession, Massenarbeitslosigkeit und leerer Sozialkassen machen unbestreitbare Erfolge wieder zunichte und demoralisieren nicht nur die engagierten Akteure vor Ort. Auch überzeugte Multikulturalisten dürfen nicht vergessen: Es geht um die Bewahrung, ja mancherorts bereits – wie gezeigt – schon um die Wiederherstellung des sozialen Friedens.

44 Vgl. Bekir Alboga, Symbole der Integration türkischer Kultur in der Stadt – der Moscheeneubau in Mannheim, in: J. Brech/L. Vanhué, ebd., S. 216–223.

Michael Maier-Borst: Menschenrechtsverletzungen als Fluchtursache

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/98, S. 3–13

In der politischen Diskussion um das Thema Menschenrechte in Deutschland fällt auf, daß Fragen des Flüchtlings- und Asylschutzes nicht als integraler Bestandteil des Menschenrechtsschutzes und damit einer umfassenden Menschenrechtspolitik angesehen werden. Während die allgemeine Menschenrechtsdebatte in Deutschland vorsichtig offensiv und wenig kontrovers geführt wird, geben die äußerst umstrittenen Entwicklungen im Bereich des Asylrechts wenig Anlaß für optimistische Einschätzungen.

Die Bundesrepublik – zahlenmäßig das wichtigste Aufnahmeland von Flüchtlingen in Europa – beschneidet seit Jahren die rechtlichen Positionen von Asylsuchenden und schließt mit gesetzlichen Novellierungen ganze Flüchtlingsgruppen vom Asylrechtsschutz aus. Auch die Rechtsprechung gerät zusehends in Widerspruch zu den internationalen Konventionen zum Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz.

Der Beitrag versucht die wichtigsten Tendenzen dieser Entwicklungen zu skizzieren und plädiert dafür, daß sich die Bundesregierung wieder an einer positiven Diskussion – z. B. auch über den Schutz von weiblichen Flüchtlingen – beteiligen sollte.

Rolf Stolz: Probleme der Zuwanderung, Zuwanderung als Problem. Weder Katastrophen-Alarmismus noch Utopie-Idyllen helfen weiter

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/98, S. 15–34

Der Beitrag behandelt Folge- und Begleiterscheinungen der weitgehend immer noch unkontrolliert sich vollziehenden Massenzuwanderung nach Deutschland, ohne daß hier entsprechende Aufnahmemöglichkeiten bestehen. Er untersucht, welche Widerstände dazu führen, daß eine umfassende öffentliche Diskussion sowohl der entstandenen Probleme als auch möglicher Lösungsstrategien blockiert wird. Politisches wie gesellschaftliches Ziel sollte – wie in klassischen Einwanderungsländern – eine freiwillige Integration bzw. Assimilation der Zuwanderermehrheit sein bei gleichzeitiger Möglichkeit für Minderheiten, sozial integriert in Deutschland zu leben. Die Minderheiten müssen dabei das Primat der deutschen Bevölkerung ebenso akzeptieren wie den Vorrang der deutschen Grundkultur vor den hinzugekommenen Gastkulturen. Nur so können die ohnehin unausweichlichen Konflikte gemildert und Akzeptanz erreicht werden. Ausländer- bzw. Minderheitenforderungen dürfen keine Überforderung der Inländer darstellen. Die seit langem bestehenden Tabuisierungen und Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit dem Asyl- und Leistungsmissbrauch sowie die Kriminalität bestimmter Gruppen von Ausländern werden diskutiert wie auch eine Schätzung der finanziellen Belastungen. Auf das wachsende Mißverhältnis zwischen der Zahl der Zuwanderer und dem Arbeitskräftebedarf bzw. zwischen dem gegebenen und dem geforderten Qualifikationsprofil sowie auf die daraus resultierenden sozial- und gesellschaftspolitischen Folgen wird hingewiesen. Erscheinungsformen zunehmender Desintegration (konkurrierende Kulturen, Ghettobildung, Entstehung gewaltbereiter Jugendbanden usw.) werden ebenso erörtert wie unterschiedliche Konzepte der Einwanderungspolitik in anderen Ländern.

Es ist unübersehbar, daß hinsichtlich sämtlicher Aspekte der Zuwanderung dringender Handlungsbedarf besteht. Eine enttabuisierte, sich endlich an Realitäten und nicht an Illusionen und Ideologien orientierende Diskussion über die zunehmenden Probleme wird somit zur wichtigsten Voraussetzung für politisches Handeln.

Manfred Neuhöfer: Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/98, S. 35–45

Zunehmender Vandalismus und wachsende Kleinkriminalität, soziale Spannungen zwischen einzelnen Bewohnergruppen bis hin zu offen aggressivem Verhalten gefährden den sozialen Frieden in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, die die wohnungswirtschaftliche und soziale Situation in 19 westdeutschen und 10 ostdeutschen Großsiedlungen untersucht hat. Die Ergebnisse bestätigen für die alte Bundesrepublik die bisherigen Beobachtungen, daß sich zunehmend „Problemhaushalte“ – also Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, alleinerziehende Frauen, Menschen mit Suchtproblemen und psychischen Erkrankungen sowie Migranten – in diesen Siedlungen ballen.

Ausländer sind wegen vielschichtiger Benachteiligungen bzw. fehlender Voraussetzungen und Möglichkeiten weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Sie haben ein niedrigeres Qualifikationsniveau und müssen sich in einer sozial und kulturell völlig andersartigen Umgebung neu orientieren. Deutlich wird im gesellschaftlichen wie im Wohnumfeld, daß sie gleichermaßen Opfer und Verursacher von sozialen Spannungen sind. Im Ergebnis einer fortgesetzten, zumal unkontrollierten Zuwanderung fühlen sich viele einheimische Deutsche als „Fremde im eigenen Land“. Vor allem den marginalisierten und selbst von gesellschaftlichem Abstieg bedrohten Deutschen werden Integrationsleistungen abverlangt, die sie überfordern. Im Hinblick auf den hier behandelten Aspekt der Wohnsituation wird deshalb für integrative Konzepte der Nachbarschaftsentwicklung und eine eher restriktive Einwanderungspolitik plädiert, die die Chance bietet, den bisher zugewanderten Menschen eine positive Lebensperspektive zu ermöglichen. Beispiele für gelungene Integrationskonzepte gibt es genug. Ohne Reformen bei der rechtlichen Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus sowie beim Arbeits- und Sozialhilferecht werden diese Konzepte aber dauerhaft wohl nicht erfolgreich sein.