
„MIGRATION STEUERN ODER VERWALTEN?
DEUTSCHLAND IM INTERNATIONALEN VERGLEICH“

KATHRIN KISSAU; MATTHIAS KORTMANN; KLAUDIA TIETZE;
CLÉMENTINE CORDIER; HANDAN AKSÜNGER; ELISABETH MUSCH (HRSG.)

2008

INHALTSVERZEICHNIS

Vowort (<i>Kathrin Kissau</i>).....	3
Einleitung (<i>Dietrich Thränhardt</i>).....	4

1. KAPITEL: AUF DEN SPUREN DER MIGRATION

Migration gestern, heute und morgen (<i>Handan Aksünger/Elisabeth Musch</i>).....	10
Migration von und nach Sizilien (<i>Jochen Redinger</i>)	15
Ansiedlungen deutscher Arbeitsmigranten in Lodz im 19. Jh. (<i>Wolf-Dieter Lassotta</i>).....	26

2. KAPITEL: STAATLICHE STEUERUNG DER MIGRATION

Migrations- und Asylpolitik (<i>Klaudia Tietze/Clémentine Cordier</i>).....	37
Staatliche Migrationssteuerung am Beispiel Norwegens (<i>Marcel Schmutzler</i>).....	41
Im Kampf gegen unerwünschte Migration - Internationale Kooperationen im Wandel (<i>Sarah Elsing</i>).....	55
Die Anwerbung von türkischen Gastarbeitern in den 1960er Jahren und ihre (unerwünschten) Folgen (<i>Christine Strotmann</i>).....	74

3. KAPITEL: WEGE ZUR INTEGRATION VON MIGRANTEN

Integration in Deutschland und den Niederlanden (<i>Matthias Kortmann</i>).....	83
Flucht und Vertreibung: Die Integration der Vertriebenen aus den ehemaligen 'Ostgebieten' als Herausforderung für die Politik der Nachkriegsjahre (<i>Daniel Huhn</i>).....	87
Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Beispiel Oberhausen (<i>Hendrik Detmers</i>).....	99
Parallelgesellschaften? (<i>Sandra Fuhrken</i>).....	112
Kommentar: Über die Notwendigkeit einer partizipativen Demokratie (<i>Ali Fathollah-Nejad</i>).....	121

VORWORT

Dieser Band ist aus einer Tagung entstanden, die im Sommer 2007 am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster durchgeführt wurde. Die Organisatoren dieser Veranstaltung (und Herausgeber dieser Veröffentlichung) sind Doktoranden der Migrationsforschungsgruppe an der Graduate School of Politics sowie Kollegiaten des Graduiertenkollegs Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse in Münster.

Die Tagung mit dem Titel „Migration steuern oder verwalten? Deutschland im internationalen Vergleich“ war als interdisziplinäre Studierendentagung der WWU konzipiert. Ziel dieser Veranstaltung war es, Studierenden aller Fachbereiche zu ermöglichen, ihre wissenschaftlichen Arbeiten und Fähigkeiten im Rahmen einer Fachkonferenz vorzustellen und Ausarbeitungen auf hohem Niveau in diesem Tagungsband zu veröffentlichen. Damit wurde ihnen ein Einblick in den Ablauf und die Arbeitsweise im Rahmen von Konferenzen gewährt, die sie sonst nicht besitzen. Denn obwohl Studierende während ihres Studiums erlernen, wissenschaftlich zu arbeiten, werden ihre Ergebnisse in dieser Zeit selten einer größeren (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Thema dieses Tagungsbandes (und auch der Studierendentagung) ist der politische Umgang mit Migrationsprozessen in Europa. Es wird analysiert, wie Zuwanderung staatlich verwaltet oder gesteuert werden kann - und wird. Dabei werden sowohl historische Grundlagen der Migration aufgearbeitet, internationalen Bestimmungen zur Hochqualifiziertenmigration und Asylpolitik verglichen sowie Unterschiedliche Wege zur Integration in Europa analysiert.

Kathrin Kissau

EINLEITUNG: VERGLEICHEN UND ERKENNTNISGEWINN IN DER DEUTSCHEN MIGRATIONSFORSCHUNG

Dietrich Thränhardt¹

Sorgfältiges und genaues Vergleichen hilft, die eigene Situation genauer einzuschätzen. Das gilt auch und vor allem für die Migrationsforschung – einen Wissenschaftsbereich, der immer wieder ideologische Konstruktionen hervorgebracht hat – von Max Webers Polenallergie über Huntingtons “Kampf der Kulturen“ bis zu Heitmeyers Erfindung der „Parallelgesellschaft“. Auch wenn diese Konstruktionen sich bei näherer Betrachtung in Nichts auflösen, sind sie im Diskurs wirkungsvoll gewesen. Im Zeitalter der Migration und der europäischen Integration definieren sich Nationen nicht mehr so sehr gegen ihre Nachbarn, sondern gegen Migrantengruppen, und da ist es hilfreich, aufklärend und ernüchternd, die Konstruktionen der Nachbarn zu vergleichen.

England und Frankreich haben ihre alten gegensätzlichen Traditionen der Integration. In England versucht man, Eigenheiten der Kleidung von Minderheiten wie die Turbane der Sikhs, die Kopftücher der moslemischen Frauen und sogar die Haartracht der Rastafaris in das offizielle Erscheinungsbild zu integrieren. Das gilt auch für Hoheits- und Uniformträger wie Polizisten, Busfahrer oder Feuerwehrleute. Kopftücher gelten nicht als Problem, sondern als kulturelles Recht. Ganze Stadtteile sind sichtbar von bestimmten Einwanderergruppen geprägt, es gibt islamische ebenso wie katholische, anglikanische oder jüdische Privatschulen. In der BBC sprechen jüdische ebenso wie moslemische, katholische ebenso wie protestantische und hinduistische Religionsvertreter über ihren Glauben. Unterschiede gelten als legitim und Großbritannien definiert sich offiziell als „multikulturelle Gesellschaft“.

Ganz anders Frankreich: Ideal ist dort die „republikanische Gleichheit“ aller, verbunden mit der Idee des „Universalismus“, also der gleichen Rechte und Position für alle. „Wir treten für eine materiell und moralisch integrierte Nation ein, mit einer stabilen Zentralgewalt, festgelegten Grenzen, einer relativen moralischen, geistigen und kulturellen Einheit der Einwohner, die gewissenhaft dem Staat und seinen Gesetzen anhängen“, schreibt Dominique Schnapper, Mitglied des Verfassungsrates. Dementsprechend sind Zeichen der Besonderheit unerwünscht. Das Ver-

Dietrich Thränhardt, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Münster, 2002/03 Fellow am Netherlands Institute for Advanced Study, 1990/91 Professor an der International Christian University in Tokyo. Neuere Bücher: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Wiesbaden 2003 (Hg.); Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen, Freiburg 2005 (Hg., mit Karin Weiss); Entwicklung und Migration (Hg.), Münster 2008.

bot des Kopftuchs und anderer religiöser Zeichen in den französischen Schulen nicht nur für Lehrerinnen, sondern auch für Schülerinnen – eine Maßnahme, in der die republikanische Linke und die gaullistische Rechte übereinstimmten – stellt den vorläufigen Höhepunkt der Ablehnung sichtbarer Unterschieden im öffentlichen Raum dar. Während viele Moslems zunächst protestierten, schlossen sie sich hinter der Republik zusammen, als irakische Extremisten mit einer Entführung das Kopftuchverbot kippen wollten. In der Abstimmungskampagne um die europäische Verfassung 2005 waren die Moslems gar europäischer als ihre Landsleute einheimischer Herkunft, die „Français de souche“: Die moslemischen Organisationen sprachen sich mehrheitlich für die Verfassung aus (Les organisations musulmanes de France pour le oui, in: Le Monde, 10.5.2005).

Ganz in diesem Sinn spricht sich auch SOS Racisme, die Einwanderer-Organisation gegen Diskriminierung, gegen Quoten und „Kommunitarismus“ aus. „SOS Racisme ist aus mehreren Gründen entschieden gegen Quoten. Zu allererst deswegen, weil wir dafür sind, dass jeder gleich behandelt wird, was auch seine Hautfarbe oder der Klang seines Namens sei. Außerdem, macht die Logik der Quotierung klar, dass jeder in eine „kommunitäre“ Gruppe gedrängt wird, zusammen mit anderen mit dem gleichen Hintergrund. Dagegen ist es ja gerade einer der ganz großen Vorzüge Frankreichs, dass die Menschen sich nicht auf Grund ihres ethnischen, religiösen oder kulturellen Herkunft definieren, sondern auf Grund ihres politischen Bürgerrechts.“ (www.sos-racisme.org/, 5. Juni 2005).

In Frankreich sind Herkunftsunterschiede in der Wissenschaft ebenso wie in der öffentlichen Diskussion tabu, während sie in den angelsächsischen Ländern die Essenz der Forschung ausmachen. So wurde die französische Soziologin Michèle Tribalat angegriffen und des Rassismus bezichtigt, weil sie differenzierende Statistiken zur Integration an Hand der Herkunft verschiedener Einwanderungsgruppen erstellt hatte. Andererseits wird in Großbritannien der Begriff „race relations“ immer noch offiziell verwendet und es gibt auf allen Ebenen Institutionen, die sich damit beschäftigen – dies obwohl die wissenschaftliche Diskussion inzwischen über den Rasse-Begriff hinaus ist, denn dieser Begriff setzt die Existenz von Rassen voraus und damit evokiert Rassismus. In der offiziellen britischen Volkszählung (und ähnlich in der amerikanischen und südafrikanischen) werden alle Menschen nach einer wenig konsistenten Mischung von ethnischen, rassistischen und herkunftsbezogenen Kriterien wie Asian, Black, Chinese oder Afro-Caribbean kategorisiert, die ihre Trennschärfe aus dem Gegensatz zu dem Begriff „white“ gewinnen, der Europäer und Amerikaner beschreibt. In der französischen (und deutschen) Statistik dagegen ist jedes ethnische oder rassistische Kriterium tabu und es kann nur nach der Staatsangehörigkeit oder dem Geburtsort und –land gefragt werden.

Ganz entsprechend wird in England die Integration von einer bunten Vielfalt unterschiedlicher Organisationen und Aktivitäten getragen, einschließlich von sehr viel ehrenamtlichem Engagement und der Förderung der Selbsthilfe der Einwanderer. In der Öffentlichkeit und in den Me-

dien sind die unterschiedlichen Einwanderergruppen stark präsent. Sie vertreten ihre Interessen selbst und setzen sich durchaus auch mit staatlichen Autoritäten auseinander. Diskriminierungsbekämpfung und Diskriminierungsvorwürfe sind ständig kontroverser Gegenstand öffentlicher Debatten. Menschen mit Migrationshintergrund sind im Unterhaus ebenso wie im Oberhaus vertreten und die vier moslemischen Unterhaus-Abgeordneten haben sich nach den Anschlägen in London öffentlich deutlich zu Wort gemeldet. Da die Einwanderer überwiegend Labour wählen und auch durch Labour-Abgeordnete vertreten werden, sind sie seit Jahrzehnten Objekt und inzwischen auch Subjekt der politischen Auseinandersetzung.

Obwohl es in Frankreich fünf Millionen Menschen gibt, die aus Nordafrika und anderen Teilen Afrikas eingewandert sind oder deren Vorfahren von daher stammen, sind sie weder in der Nationalversammlung noch im Senat vertreten. In der Öffentlichkeit spielen Einwanderergruppen nur eine geringe Rolle. Die große Ausnahme war die Protestbewegung der *Beurs*, der Einwanderer der zweiten Generation, nach der Erschießung eines von ihnen durch die Polizei in den achtziger Jahren unter dem Motto *Touche pas à mon pote*. Die Bewegung wurde von Präsident Mitterrand diskret gefördert und führte seiner Sozialistischen Partei Wähler und Aktivisten zu. Innenminister Sarkozy hat im Jahr 2004 demonstrativ einen Moslem zum Präfekten eines Departments ernannt. Seine Begründung, Bürger mit Einwanderungshintergrund müssten gefördert werden, löste umgehend eine Kontroverse aus. Präsident Chirac verwies auf die republikanische Gleichheit und die Bestenauswahl – Kriterien, die den Migranten aber bisher wenig geholfen haben. Deshalb gibt es seit 1981 faktisch auch in Frankreich besondere Förderungsanstrengungen im Städtebau und im Schulwesen. Elf Prozent der Schüler werden in *Zones d'Education Prioritaire (ZEP)* unterrichtet, in denen mehr Mittel und mehr Lehrer eingesetzt werden. Dabei wird aber streng darauf geachtet, dass es bei einer geografischen Definition benachteiligter Gebiete bleibt und es keine besondere Erwähnung von Herkunftsgruppen gibt. Faktisch geht es aber um die Sozialwohnungsgebiete in der Peripherie von Paris, Lyon, Marseille, Lille und anderen großen Städten, in denen konzentriert Einwanderer aus den früheren Kolonien leben.

Das britische und das französische Modell der Integration sind jeweils in sich stimmig. Beide verkörpern Ideen von der Nation, die eine lange Geschichte haben, der Struktur der beiden Nationen selbst entsprechen und auch in der Kolonialzeit angewendet worden sind: *direct rule* in den französischen Kolonien und *indirect rule* in der britischen. In der Praxis verhindert allerdings weder das multikulturell-pluralistische noch das republikanisch-egalitäre Modell Benachteiligung und Diskriminierung: ein großer Teil der Franzosen arabischer und afrikanischer Herkunft leben in Trabantenstädten und sind arbeitslos. In Großbritannien sind trotz annähernder Vollbeschäftigung ein Viertel der 150.000 Akademiker muslimischer Religion arbeitslos, wie eine neue Untersuchung der britischen Regierung ergab (Guardian Unlimited, 19.7.2005). Die

beiden Modelle erlauben es allerdings, sich gegenüber derartigen Problemen zu immunisieren. In den luftigen Welten des Republikanismus und des Multikulturalismus kann man sich intellektuell wohl fühlen, auch wenn die Realitäten für die Betroffenen weniger angenehm sind. In der Praxis gibt es aber eine Übereinstimmung: In beiden Ländern führen die Zuweisungspraxis der Wohnungsbürokratien und die Marktmechanismen dazu, dass bestimmte Einwanderergruppen konzentriert zusammenleben und ausgegrenzt werden: in Frankreich an der Peripherie der großen Städte, in Großbritannien eher in den Stadtzentren oder zentrumsnahen Bereichen wie im Londoner East End.

Deutschland hat kein derart verankertes und in sich stimmiges Modell. Das führt dazu, dass deutsche Intellektuelle sich vielfach am Republikanismus oder am Multikulturalismus orientieren. Da das angelsächsische Modell weltweit dominierend ist, ist seine Anhängerschaft auch in Deutschland deutlich größer und republikanische Appelle sind deshalb eher auf frankophile Intellektuelle beschränkt. Zudem korrespondiert die Idee des Multikulturalismus mit einer deutschen romantischen Tradition, die seit Herder davon ausgeht, dass man bei der Identität bleiben sollte, in die man geboren wird. Assimilierung ist nach dieser Tradition – wie Ministerpräsident Erdogan im Februar 2008 in Köln sagte – ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Überblickt man die Grundkonzeptionen, die die deutsche Politik gegenüber Einwanderern positiv bestimmt haben, so fallen wirtschaftliche Dynamik, Sozialstaat und europäische Integration besonders auf. Einwanderung galt in den Anfangsjahren zu Recht als Bestätigung und gleichzeitig als Dynamisierung des „Wirtschaftswunders“, obwohl sich die Deutschen gerade in den Jahren der starken Einwanderung 1968-73 von ihren ökonomischen Tugenden verabschiedeten: sie arbeiteten weniger, machten länger Urlaub, ließen die Studenten immer länger studieren und perfektionierten ihren Sozialstaat. In diesen wurden allerdings auch die Einwanderer ganz weitgehend einbezogen: sie erwarben und erhielten Rechte in der Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung, was sie nicht nur zu Wirtschaftsbürgern, sondern auch zu Sozialbürgern machte. Während die Einbürgerungsraten bis 1999 sehr niedrig blieben, wurde allen ausländischen Arbeitnehmern 1972 das aktive und passive Wahlrecht zu den Betriebsräten zuerkannt – einer Institution, die in den deutschen Betrieben sehr relevant ist und effektiv funktioniert. Nach einigen Jahren des gegenseitigen Lernens führte dies dazu, dass es zu einer weitgehenden Gleichbehandlung innerhalb der Betriebe kam. Als offizielle Linie der deutschen Politik wurde in den siebziger Jahren die soziale und wirtschaftliche Gleichstellung der Ausländer proklamiert, was mit der europäischen Integration harmonierte, die diese Prinzipien durchsetzte. Insgesamt hat das dazu geführt, dass die Zuwanderer aus den Anwerbeländern in Deutschland sozial und wirtschaftlich gut integriert wurden. Sie gehörten zur Kernbelegschaft

der großen Industriebetriebe. Es gab und gibt auch weniger Segregation als in den meisten Nachbarländern.

Mit der lang andauernden Arbeitslosigkeit ist die deutsche Integration ebenso in den Nachbarstaaten in eine Krise geraten. In der Weise, in der die Bundesrepublik ihre Krisen immer bewältigt hat, versucht sie mit einem groß angelegten und finanzierten Programm sozialstaatlicher Integration die Probleme zu beseitigen. Wie zur Bekämpfung oder Verwaltung der Arbeitslosigkeit die Bundesagentur für Arbeit dient, so wurde in den letzten Jahren das zentralistisch organisierte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgebaut – der BA in Nürnberg benachbart. Die neue Politik trat mit dem Anspruch auf, alles besser zu machen als in der Vergangenheit. Das Ergebnis ist zunächst aber das weitgehende Ende der Einwanderung.

Wie in Frankreich und England wirken sich die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in Deutschland bei den Migranten deutlich aus. Die dezentrale Struktur der Bundesrepublik führt zu einer breiten Verteilung über alle westlichen Bundesländer, mit Scherpunkten in den aktiven Räumen München, Stuttgart, Rhein-Main-Neckar und der Rheinschiene Köln-Düsseldorf. Das hochselektive Bildungssystem mit seiner defizitären Halbtagschule weist den meisten Migranten untere Plätze zu, sondert einen beträchtlichen Teil von ihnen aus und weist vielen Müttern einen Platz am Rande der Arbeitsgesellschaft zu. Das soziale Sicherungssystem fängt Migranten auf und demobilisiert oft ihre Aktivität, vor allem wenn intentional oder funktional Sperren gegen die Arbeitsaufnahme errichtet werden. Das Gesundheitssystem versorgt die Migranten weitgehend ist einer der Faktoren, sie im Lande zu halten, während die Einbürgerungsraten gleichzeitig niedrig bleiben. Der öffentliche Diskurs schließlich abstrahiert von all diesen strukturellen Faktoren und konzentriert sich auf die mangelnde Integration und die Sprachdefizite. Beschäftigt man sich mit „Migration steuern oder (bzw. statt) verwalten, so lohnt es sich, diese strukturellen Faktoren im Blick zu behalten.

AUF DEN SPUREN DER MIGRATION

Migration gestern, heute und morgen

HANDAN AKSÜNGER & ELISABETH MUSCH

Migration ist als ein historisch und universal vorfindbares Phänomen zu begreifen. Migrationen und Wanderungsverhalten sind demnach im Kontext komplexer ökonomischer, politisch-rechtlicher, sozialer und kultureller Bedingungen zu sehen (vgl. Bade 2002, Oltmer). Definitiv ist zwischen internationalen, also die Außengrenzen der Staaten überschreitenden Migrationen und Binnenmigrationen, Wanderungen innerhalb eines Landes, zu unterscheiden (vgl. Korff et al. 2000: 691ff, Han 2005: 7ff). Anlässe und Gründe für Migrationen lassen sich sowohl über *Push*- als auch *Pull*-Faktoren erklären. Während es sich bei *Push*-Faktoren um Faktoren des Herkunftslandes der Migration handelt, die Menschen zur Emigration zwingen, umfassen *Pull*-Faktoren alle diejenigen Faktoren des Aufnahmelandes, die Migranten zur Immigration anreizen oder motivieren (Han 2005: 14ff). Faktoren, die Migrationen auslösen, können politischer, soziokultureller, wirtschaftlicher, ökologischer, religiöser, ethnischer oder kriegerischer Natur sein (Han 2005: 25).

Im Gegensatz zu den klassischen Einwanderungsländern, wie z.B. den USA, Kanada und Australien waren viele europäische Länder bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts von Auswanderungen geprägt und bildeten sich erst seit den 1950er Jahren und 1960er Jahren schrittweise zu Einwanderungsländern heraus. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben Migrationsprozesse in bzw. nach Europa deutlich zugenommen, was im späteren Abschnitt des Beitrags im Bezug auf Deutschland näher erläutert wird. Die Ursachen, strukturellen Entstehungsbedingungen und Erscheinungsformen dieser Migrationen haben sich verändert (vgl. Han 2005: 30).

Migrationsbewegungen der Nachkriegszeit stellen für die Politik und Gesellschaft eines Aufnahmelandes eine große Herausforderung dar. Ebenso bewirken sie auf vielfältige Art und Weise gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen in Aufnahmelandern.

So haben Migrationen demographische Strukturen verändert, sie haben zu einer Veränderung der Sozialstruktur und der Bildung neuer sozialer Gruppen geführt. Während Neuzuwanderer häufig Teil der sog. „neuen Unterschicht“ bilden, wurden darüber Alteingesessenen Aufstiegschancen in der Gesellschaft ermöglicht. Einwanderungsprozesse gingen und gehen schließlich mit einer Pluralisierung von Lebensstilen und Wertvorstellungen einher (vgl. Schönwälder 2001: 11ff).

Viele westeuropäische Länder verstanden sich lange Zeit nicht als Einwanderungsländer, so dass sich die Aufnahme von Migranten und eine daraus folgende Integrationspolitik von der Situation in klassischen Einwanderungsländern wie den Vereinigten Staaten stark unterscheiden (vgl. Lucassen 2005: 9). In europäischen Ländern sind es zudem die Strukturen des Wohlfahrtsstaates, die für die Regelung von Zuwanderungen zuständig sind (vgl. Bade/Bommes 1996). Europäische Wohlfahrtsstaaten sehen sich heute einem zunehmenden Druck und Problemen in der Leistungserbringung ausgesetzt. In Folge lässt dies Migration als „*wohlfahrtsstaatliches Minusgeschäft und potentielle Überlastung des Wohlfahrtsstaates* (Bommes 2006:13)“ erscheinen.

Europäische Staaten und auch klassische Einwanderungsländer wie z.B. die USA haben auf die zunehmenden Migrationsbewegungen mit einer restriktiveren und verstärkt selektiven Migrationspolitik reagiert. Gleichzeitig zeigt sich in der Politikentwicklung europäischer Staaten eine Tendenz der intensivierten Integration von Einwanderern in die Aufnahmegesellschaften.

Jochen Redinger und Wolf-Dieter Lassotta beschreiben in ihren Beiträgen aus historischer Perspektive ganz unterschiedliche Migrationsbewegungen zu unterschiedlichen Zeitepochen und zeigen anhand dieser Beispiele auf, wie Staaten auf Migrationsprozesse und damit einhergehenden Konsequenzen reagierten. Lassotta untersucht am Beispiel der Stadt Łódź in Mittelpolen des 19. Jahrhunderts, wie es zu den Migrationsbewegungen von v.a. deutschen Arbeitskräften nach Polen kam. Dabei zeigt er auf, dass es sich um gezielt gesteuerte Anwerbemaßnahmen und eine gewollte Migration seitens des russischen Staates handelte, dem die Stadt Łódź nach dem Wiener Kongress (1815) bis zur Wiedergründung eines souveränen polnischen Staates im Jahr 1918 angehörte (vgl. z.B. Brockhaus 2002). Redinger beleuchtet im historischen Abriss von der Antike über das Mittelalter bis zur gegenwärtigen Situation Migrationsprozesse von und nach Sizilien. Dabei werden u.a. politische, ökonomische und auch militärische Faktoren aufgezeigt, die als Erklärungsvariablen der verschiedenen Migration gelten können.

Zu den Migrationsbewegungen in die Bundesrepublik Deutschland zählen vor allem die Zuwanderung von „Gastarbeitern“ aus den südlichen Regionen Europas, von Flüchtlingen und Asylsuchenden und die Einwanderung von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern.

Bereits zu Beginn der 1950er Jahre zeichnete sich in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg ein Bedarf ausländischer Arbeitskräfte für den „Wiederaufbau“ des Landes ab. Trotz einer Zahl von ca. 1 Million Erwerbslosen im Jahr 1955, wurde im gleichen Jahr der Anwerbevertrag mit Italien geschlossen. Weitere Anwerbeabkommen folgten unter anderem 1960 mit Spanien, 1961 mit der Türkei, Portugal 1964 und Jugoslawien 1968. Durch die zeitlich befristeten Arbeitsverträge stellten die sog. „Gastarbeiter“ ein fluktuierendes Arbeitskräftepotential auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Der im Jahre 1973 einsetzende „Anwerbestopp“ in

Deutschland, was im Rahmen der weltweiten Ölkrise erfolgte, führte zu vermehrtem Daueraufenthalt und Familiennachzug der Arbeitnehmer. Somit zeichneten sich bereits Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre echte Einwanderungsprozesse ab, wodurch gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen in Deutschland unabdingbar wurden (Bade/Oltmer 2004: 70-78). Eine der Reaktionen auf diese Veränderungen schlug sich unter anderem in der restriktiver werdenden Ausländerpolitik seit Beginn der 1980er Jahre nieder. Hinzu kam das Gesetz der „Förderung der Rückkehrbereitschaft“ (1983), was mit Prämien für die Rückkehrer ins Ausland belegt wurde (Bade/Oltmer 2004: 84-85)².

Eine weitere große Einwanderung nach Deutschland erfolgte in den 1980/90er Jahren durch Flüchtlinge und Asylsuchende vor dem Hintergrund politischer Krisen und ethnischer Konflikte weltweit (Fassmann/ Münz 1996: 13). Auf der Basis des Grundgesetzes (Art. 16a) steht Menschen, die in ihrem Heimatland verfolgt werden ein Recht auf politisches Asyl zu. Auf dieser rechtlichen Grundlage erreichte die Zahl der Asylbewerber zu Beginn der 1990er Jahre ihren bisherigen Höhepunkt in Deutschland, so dass laut Thränhardt Deutschland *„über Jahrzehnte... das wichtigste Asylaufnahmeland in der Welt“* war (Thränhardt 2002: 32).

Im Rahmen der Immigration von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern, die hier die letzte Einwanderungsgruppe darstellen, wird auch die Einwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den Ost- und Mitteleuropäischen Staaten und vor allem den ehemaligen deutschen Ostgebieten angeführt. Als Folge des Zweiten Weltkrieges lebten viele Menschen deutscher Abstammung seit 1941 durch Zwangsumsiedlung und Deportation verstreut in fremder Umgebung als „Flüchtlinge und Vertriebene“ in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa und Teilen der ehemaligen Sowjetunion. In der Nachkriegszeit konnten bis Ende 1950 im westlichen Deutschland ca. 8 Mio. Vertriebene und Flüchtlinge gezählt werden. Hinzu kam von 1951-1988 eine Zahl von ca. 1,6 Mio. Aussiedlern aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, so dass Deutschland vor der großen Aufgabe stand bzw. steht, jene Menschen in ihrer "Heimat" aufzunehmen (Bade/Oltmer 2004:52ff, 88ff).

Mit einer dieser Herausforderungen beschäftigt sich Daniel Huhn in seinem Beitrag „Flucht und Vertreibung: *„Die Integration der Vertriebenen aus den ehemaligen „Ostgebieten“ als Herausforderung für die Politik für die Nachkriegsjahre“*. Dabei geht er der Frage nach, welche Maßnahmen zur Integration der Vertriebenen in den Westzonen bzw. in der Bundesrepublik Deutschland

² Bei der Prämie für „Rückkehrer“ handelt es sich um eine Motivation, die zumeist an- und ungelernete „Arbeitskräfte“ ausländischer Herkunft zur Rückkehr in ihre Heimat bewegen sollte. Im Falle der gegenwärtigen Anwerbung von IT-Spezialisten, vor allem aus außereuropäischen Staaten, sollte die „Greencard- Initiative“ (2000) die Einreisemotivation hoch qualifizierter Fachkräfte fördern (Bade/Oltmer 2004:130).

durchgeführt worden sind und welche Rolle dabei die Politik, sowie auch die Vertriebenen selbst gespielt haben.

Die Beiträge von Redinger, Lassotta und Huhn zu unterschiedlichen Migrationsbewegungen zeigen auf, dass wenn man sich „auf den Spuren der Migration“ bewegt, ökonomische, politisch-rechtliche, soziale und kulturelle Bedingungen im Migrationskontext eine bedeutende Rolle spielen und auch für zukünftige Migrationen von Relevanz sein werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bade, Klaus J. (2002): Europa in Bewegung. Migration im späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München.
- Bade, Klaus J./Bommes, Michael (1996): Migration – Ethnizität – Konflikt. Erkenntnisprobleme und Beschreibungsnotstände: eine Einführung. In: Bade, Klaus J. (Hg.): Migration – Ethnizität – Konflikt. Osnabrück.
- Bade, Klaus/Oltmer Jochen (2004): Normalfall Integration. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Birg, Herwig/Otto Kimminich/Hans Tremmel (2000): Migration. In: Korff, Wilhelm/Lutwin Beck/Paul Mikat (im Auftrag der Görres-Gesellschaft) (Hg.): Lexikon der Bioethik Bd. 2. Gütersloh.
- Bommes, Michael (2006): Einleitung: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr. In: Bommes, Michael/Werner Schiffauer (Hg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/New York.
- Der Große Brockhaus in einem Band (2002). Mannheim.
- Fassmann/ Münz (1996): Europäische Migration - ein Überblick. In: Ders. (Hg.): Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt a. Main.
- Han, Petrus (2005): Soziologie der Migration. Stuttgart.
- Hoesch, Kirsten/Uwe Hunger (2005): Internationale Migration und Migrationspolitik. In: Christiane Frantz/Klaus Schubert (Hg.): Einführung in die Politikwissenschaft. Münster.
- Lucassen, Leo (2005): Introduction. In: Ders. (Hg.): The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850. Urbana and Chicago, S. 1-24.

Oltmer, Jochen (2007): Einführung: Wechselbezüge von Migration, Staat und Politik in Geschichte und Gegenwart. In: Ders. (Hg.): Migration, Staat und Politik. IMIS-Beiträge Heft 32/2007. Bad Iburg.

Schönwälder, Karen (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren. Essen.

Thranhardt, Dietrich (1996): Europe - a new immigration continent. Policies and politics in comparative perspective, Lit, Münster.

Ders. (2002): Deutschland als Magnetgesellschaft. Konzepte, Erfolge und Dilemmata der Einwanderungspolitik. In: Neuhaus, Helmut (Hg.): Migration und Integration. Drei Vorträge. Erlangen.

Migration in Sizilien im historischen Abriss

JOCHEN REDINGER

1. SIZILIEN – EINE BESONDERE INSEL

Ein karger Landstrich, beherrscht von der Mafia. Vermutlich die erste Assoziation zu Sizilien, die uns heute begegnet, wenn die Insel und die dortige Lage zur Sprache kommt. Und tatsächlich scheinen sich immer wieder Belege für diese Anschauung zu ergeben, wenn man etwa an die Ermordung von Polizisten und Richtern, die Probleme der Behörden mit der Kriminalität, die Armut der Bevölkerung und viele weitere abschreckende Beispiele denkt, die unser Bild von Sizilien prägen. Es ist schwer vorstellbar, dass Sizilien im Laufe seiner Geschichte, die fast 3000 Jahre zurückreicht, niemals unserer heutigen Vorstellung entsprach. Die Insel, selten frei von der Oberhoheit anderer, fremder Mächte, erweckte im Gegenteil, von der Antike bis zum zweiten Weltkrieg, immer wieder das Interesse von Menschen, seien es Könige, Siedler oder Militärs, und das aufgrund bestimmter Faktoren, die die besondere Stellung Siziliens bedingten. So verwundert es zunächst, dass man in Spätantike und Mittelalter von der ‚Kornkammer Sizilien‘ sprach, wohingegen die Region heute für ihre Armut bekannt ist oder immer wieder Konflikte um die Insel entbrannten, die von Mächten ausgetragen wurden, deren einzige Verbindung zu Sizilien die Lage am Mittelmeer war, ein Faktor, der, auch im Hinblick auf den Aspekt der Migration unter dem die Geschichte Siziliens im Rahmen der Studierendentagung und dieser Arbeit betrachtet werden soll, von entscheidender Bedeutung ist. Problematisches Detail bei der Beschäftigung mit diesem Thema ist die geringe Menge an Literatur, die sich mit dem Thema Sizilien speziell befasst. Aus diesem Grund sollen drei deutschsprachige oder ins deutsche übersetzte Werke, die jeweils andere Schwerpunkte in der Bearbeitung des historischen Geschehens setzen, als Grundlage zur Aufarbeitung der Geschichte der Insel dienen, deren bewegte Geschichte sich deutlich vom Sizilien der Gegenwart unterscheidet. Wirft man beispielsweise nur einen kurzen Blick in das Sizilien der Antike, dessen Geschichte in ausgewählten Schwerpunkten später noch eingehender beschrieben werden wird, so findet man mit Städten mit punischem, griechischem und römischem Hintergrund nicht weniger als drei bedeutende Fraktionen der damaligen historischen Konstellation aus drei verschiedenen Teilen der Welt, nämlich Karthago in Nordafrika, Rom auf der italienischen Halbinsel und die Stadtstaaten der Peloponnes in Griechenland. Solche Beispiele lassen sich immer wieder aufzeigen, selbst mit Handlungspartnern, die uns heute vermutlich abwegig erscheinen würden. Auch der oben genannte Status der ‚Kornkammer‘ für Europa ist zu beachten, wenn man nach möglichen Hintergründen für Migration sucht, da die wirt-

schaftliche Situation einer Region immer einen gewichtigen, wenn nicht, von ideellen Werten abgesehen, sogar den wichtigsten Aspekt für die Attraktivität gegenüber anderen Gebieten darstellt. Im Verlauf der Arbeit sollen deshalb wichtige historischen Schlüsselereignisse der Ereignisgeschichte, die, chronologisch von der Antike über das Mittelalter bis zur momentanen Situation reichend, schlaglichtartig dargestellt werden und den Schwerpunkt bilden, immer auch Beispiele aus dem wirtschaftlichen und kulturellen Bereich, soweit sich die Möglichkeit bietet mit ihrer Hilfe mögliche Hintergründe und Anlässe der verschiedenen Prozesse von Migration, zum Beispiel politischer und ökonomischer, aber auch militärischer Natur, von und nach Sizilien anschaulich zu beleuchten.

2. MIGRATION IN SIZILIEN IM HISTORISCHEN ABRISS

2.1 ANTIKE UND FRÜHMITTELALTER

Mit Hinblick auf das Ziel des historischen Abrisses der sizilianischen Geschichte erscheint es sinnvoll mit den Ereignissen der antiken, bzw. spätantiken und der frühmittelalterlichen Geschichte zu beginnen. Hier sollen exemplarisch für diese weite Zeitspanne nur die Beispiele der griechischen Besiedlung und Einflussnahme in Sizilien von der Archaik bis zur Klassik und die Versuche der Errichtung einer byzantinischen Herrschaft am Ende der Spätantike und am Beginn des Frühmittelalters stehen, wobei vor allem die griechische Periode auch heute noch archäologisch gut fassbar ist und viele Eigenheiten der griechisch-sizilianischen Tradition in dieser Zeit ihren Ursprung nahmen, die oftmals noch lange nach dem Ende der Antike wirkten.

2.1.1 GRIECHISCHE KOLONISATION

Während der griechischen Kolonisation, die allgemein etwa um das Jahr 800 v. Chr. datiert wird, gelangten Gruppen, die aus Bewohnern der griechischen Stadtstaaten bestanden und unter deren Oberhoheit aufbrachen, nach Sizilien (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 17). Die Motivation für die Reise aus dem griechischen Kerngebiet in die weiter entfernten Regionen des Mittelmeerraumes glichen den heutigen Gründen für Migration stark: Die Mitglieder der Expeditionen wandten sich von den überfüllten Stadtstaaten Griechenlands ab, deren Probleme wirtschaftlicher Natur waren, wie die Armut der unteren Bevölkerungsschichten, oder einen politischen Hintergrund hatten, wie Differenzen mit den herrschenden Tyrannen der Poleis. Sizilien erschien vor allem durch die Berichte der griechischen Händler als ein attraktives Ziel, auch wenn die Insel bereits von einer Urbevölkerung bewohnt war. Drei 'Volksgruppen' (vgl. Von Matt 1961: 1-10) waren zu dieser Zeit in verschiedenen Bereichen der Insel zu finden: Die Elymer im Westen, die vermutlich bereits vor der indogermanischen Einwanderung auf der Insel

beheimatet waren, die Sikuler im Osten, deren Wurzeln wahrscheinlich indogermanisch und mit den Latinern der italienischen Halbinsel verbunden waren, und die Sikaner, die den inneren Teil der Insel bewohnten, aus Abspaltungsbewegungen der Sikuler bestanden und durch uneinheitliche Kontakte mit der elymischen Bevölkerung, wie Vertreibung und Landnahme, Aufnahme oder einfaches Tolerieren der elymischen Gruppen, ein wesentlich variantenreicheres Bild bot als der sikulische Osten Siziliens. Während die Elymer vor allem durch punische Einflüsse geprägt wurden, aber dabei stärker als die beiden anderen Gruppen ihre Eigenheiten beibehielten, wurden die Sikuler und Sikaner zumeist von den griechischen Einwanderern, wie etwa in den fruchtbaren Gebieten um Syrakus, vertrieben oder unterworfen, was allerdings einer Vermischung mit der einheimischen Bevölkerung nicht im Wege stand.

Diese Griechen Siziliens, die sich von den griechischen Mutterstädten der Kolonien in den verschiedensten Bereichen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens durch eigene Ansätze und Ausprägungen unterschieden, wie etwa in der Mathematik (Archimedes von Syrakus), der Philosophie oder den bildenden Künsten, von deren Schaffen noch heute archäologische Befunde überall auf der Insel Zeugnisse ablegen, wurden unter der Bezeichnung Sikelioten zusammengefasst, wobei nicht von einer tatsächlichen Einheit ausgegangen werden darf, da jeder Stadtstaat versuchte, seine eigenen Interessen gegen andere Regionen durchzusetzen. Diese Städte waren zumeist Neugründungen, deren Name oftmals an die Herkunft der Kolonisten erinnerte, wie im Falle Megara Hybleas, wobei auch die eroberten und besetzten Siedlungen der einheimischen Bevölkerung zum Beispiel zur Sicherung strategischer Positionen genutzt wurden. Kam es zwischen den verschiedenen Poleis, wie dem im Folgenden kurz behandelten Syrakus (vgl. Von Matt 1961: 21-25), zu Konflikten, wurden auch die komplizierten Verbindungen der Städte untereinander und zum griechischen Mutterland erkennbar.

Die Stadt Syrakus, im Südosten der Insel gelegen, hatte sich aus verschiedenen Gründen, sowohl für die ursprünglichen Einwohner des Gebietes als auch für die eingewanderten Griechen, als idealer Platz für die Gründung einer Stadt erwiesen: Die vorgelagerte Insel Ortygia bot einen natürlichen Hafengebiet und Schutz für die Bevölkerung, während das umgebende Land fruchtbaren Ackerboden bot. Nach Konflikten zwischen den Cylliri genannten Einwohnern des Umlandes und deren Vertreibung blühte Syrakus auf und stellte bald eine treibende Kraft, sowohl für kulturell-wirtschaftliche, wie die Münzprägung oder die Architektur, als auch für politische Züge, wie eine Einigung der Sikelioten unter syrakusanischer Herrschaft, aber auch einen Anlaufpunkt für den Seehandel und weiteren Zuzug aus anderen griechischen Mittelmeerregionen dar. So ist es nicht verwunderlich, dass Syrakus, das sich meist im Konflikt mit Nachbarstädten wie Gela befand, und dessen Tyrannen oftmals weite Teile Siziliens beherrschten und sich auch gegen andere Kräfte, wie die Athener, die zur Zeit des Perikles aufgrund von Hilfsgesuchen

anderer Poleis versuchten die Stadt einzunehmen, oder die Karthager, deren Ausdehnung unter den Tyrannen weitgehend eingeschränkt wurde, durchsetzten, immer ein begehrtes Ziel für Eroberung und Migration darstellte; ein Status, der sich über die griechische und römische Herrschaft hinaus bis zum Ausbau Palermos im 9. Jh. erstreckte, das Syrakus als sizilianische Hauptstadt ablöste und seinen Einfluss minderte.

2.1.2 BYZANTINISCHE EINFLÜSSE

In diese Blütezeit vor dem späteren Einflussverlust gegenüber Palermo fällt auch die byzantinische Herrschaft (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 84-88) über Sizilien seit der Eroberung durch Belisar im Jahre 535 (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 84). Weitgehend unbeachtet von der Politik des Reiches im Osten und unter der Verwaltung des Papstes, der sich als Herr über den westlichen Teil des Römischen Reiches sah, wurde die Insel in dieser Zeit von den Ereignissen der umliegenden Gebiete (Afrika, Italien) nicht oder nur äußerst gering berührt. Diese Situation änderte sich mit der Verlegung der Hauptstadt von Konstantinopel nach Syrakus durch Kaiser Constans, der vorher dem Papst in einem Prozess die Kontrolle entzogen hatte und hoffte auf diese Weise wieder einen zentralen Bezugspunkt für das römische Reich schaffen zu können. Nach der Ermordung Constans' im Jahre 668 (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 85), erhob das Volk einen eigenen Kaiser, der allerdings vor dem Sohn des Ermordeten unter militärischen Zwang weichen musste. Unter dessen Herrschaft fassten die ‚Araber‘ (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 88-94), die erfolgreiche Expansionspolitik im gesamten Mittelmeerraum betrieben hatten, neben Spanien und Nordafrika auch Sizilien ins Auge und plünderten mehrmals die Insel. Doch nicht nur militärisch kam man auf Sizilien mit dem Islam in Kontakt. Obwohl christlich dominiert - Sizilien stellte sogar eines der Patriarchate der Kirche - gab es, meist im wirtschaftlichen Bereich, Annäherungen an die islamischen Araber, bzw. deren Kaufleute, die sich auf der Insel niederließen. Diese relativ friedliche Periode endete im 9. Jh. mit dem Angriff des arabischen Heeres auf einen Hilferuf eines abtrünnigen Militärs hin. Obwohl Teile der byzantinischen Insel erst im 10. Jh. fielen, begann nun die arabische Herrschaft über Sizilien in deren Verlauf unter anderem Palermo als Hauptstadt ausgebaut und schon bald, inmitten des arabischen Herrschaftsgebietes gelegen und geographisch für den Handel prädestiniert, eine Metropole mit einer Bevölkerung war, die sich aus den verschiedensten Gruppen, wie Juden, Afrikaner, Griechen und Persern, zusammensetzte. Attraktiv für diese Gruppierungen wurde Palermo, bzw. Sizilien durch die effiziente Wirtschaftspolitik und die tolerante Haltung der arabischen Herrscher; eine Tatsache, die später, vor allem unter den Normannen, immer wieder eine gewichtige Rolle spielen sollte. Die Anreize für Migrationen nach Sizilien waren also gegeben und Menschen aus dem gesamten Mittelmeerraum und aus den unterschiedlichsten religiösen, ethnischen oder kulturellen Hintergründen nutzten die Gelegenheit sich anzusiedeln. Verschiedene Faktoren, wie

wiederholte Plünderungen durch Söldner, die Verlegung der arabischen Zentren nach Osten (Kairo) und die letzten byzantinischen Versuche der Rückeroberung, bedingten letztendlich jedoch den Niedergang dieser Periode nach zwei Jahrhunderten unter arabischer Herrschaft, die der Insel nicht nur Besatzung, sondern, wie in griechischer Zeit, auch Anteil am Herrschaftsgebiet einer Kultur gebracht hatten, deren Einfluss in Kunst, Wissenschaft, Architektur, usw. heute leider, aufgrund der Zerstörungen durch christliche Herrscher und zeitbedingten Verfall, nur noch schwer zu fassen ist.

2.2 HOCH- UND SPÄTMITTELALTER

Die Entwicklungen der stetig wechselnden Herrschaft über Sizilien, die oben bereits kurz angedeutet wurden, setzte sich ab dem Hochmittelalter und bis ins Spätmittelalter und die frühe Neuzeit mit einer Dynamik fort, die im gesamten europäischen Raum einzigartig war und oftmals Auswirkungen auf die Politik und das Handeln der Mächtigen hatte, die weit über den Wirkungsbereich der Insel hinausgingen. Leider kann in dieser Arbeit nicht auf alle diese Entwicklungen eingegangen werden, da dies zu umfassend wäre. Beispielhaft für den Status Siziliens in dieser Zeit waren unter anderem die Normannen mit ihren umfassenden Verwaltungsreformen oder die Staufer, allen voran Friedrich II. Daher werden im Folgenden die Eroberungen und die Herrschaft dieser beiden Gruppen von und über Sizilien näher beleuchtet.

2.2.1 NORMANNISCHE HERRSCHAFT

Im Gefolge des oben genannten byzantinischen Usurpators, aber auch in anderen zu dieser Zeit agierenden Söldnertruppen im Mittelmeerraum befinden sich immer wieder auch normannische Söldner (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 95-111; Gallas 1978: 184-222), deren bekannteste Charaktere zweifellos Robert und Roger Guiscard aus der Normandie waren. Von Papst Nikolaus II. im Jahre 1059 mit der Erlaubnis auf Herrschaft in Süditalien versehen (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 95), wenn sie der katholischen Kirche Folge leisten würden, was sich in direkten Ungehorsam gegenüber der orthodoxen Kirche und dem Kaisertum in Byzanz ausdrückte, das seinerseits Ansprüche auf die Region erhob, eroberten sie große Teile Süditaliens und richteten danach ihr Augenmerk auf Sizilien, das zu diesem Zeitpunkt noch unter arabischer Herrschaft stand. Die Brüder, von denen jedoch nur Roger die Eroberung der Insel befehligte, waren von Moslems auf Sizilien selbst um Unterstützung gebeten worden und begannen 1063 mit der Eroberung, die nach dem Aufbau einer Seestreitmacht fortgesetzt wurde, unter anderem mit dem Resultat der Eroberung des arabischen Palermo 1071 (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 96). Um die Wirtschaft der Insel nicht zu stark zu schädigen und um Erhebungen der Bevölkerung, wie sie etwa unter Constans erfolgt waren, zu vermeiden, beließen die normanni-

schen Eroberer viele der eingesessenen Araber in ihren Ämtern, bzw. sicherten ihnen weiterhin ihre Besitzungen. Auch die religiöse Toleranz, die im normannischen Heer vorherrschte beschränkte Zulauf muslimisch Gläubiger in die zahlenmäßig recht beschränkte Streitmacht Rogers. Als die Einnahme Siziliens im Jahre 1091 beendet war (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 97), zeigte sich, dass es den Normannen durch geschickte Einbindung der arabischen und byzantinischen Einflüsse sowie der Freiheiten, die auch den beherrschten Gruppen auf der Insel, wie Juden und Moslems zugestanden wurden, gelungen war die Gefolgschaft Siziliens zu sichern und das in einem Maße, das es Roger ermöglichte zu einem der größten Herrscher seiner Zeit aufzusteigen. Der Unterschied zur Eroberung durch die Araber bestand allerdings darin, dass den Normannen weniger Siedler als Amtsträger folgten, denn, obwohl die Araber zu Beginn der Eroberung in ihren Ämtern verblieben waren, wurden wichtige Posten und Lehnsämter nun fast ausschließlich mit Personen besetzt, deren Herkunft außerhalb Siziliens, also zum Beispiel in Frankreich oder Italien lag. Neben dieser Veränderung des politischen Lebens blieben die alten Gefüge jedoch weitgehend erhalten und sogar das Abkommen mit dem Papst, demzufolge die Oberhoheit bei der katholischen Kirche liegen sollte, wurde zugunsten der Bevölkerung, die noch weitgehend dem griechischem Muster der Kirche, also der Orthodoxie des Ostens, folgte. Die normannische Einstellung zu ihren süditalienischen Reichen, vor allem gegenüber Sizilien, mit dem Fokus auf eine effiziente Wirtschaft, Wissenschaft und kulturelle Leistungen; eine Einstellung, die hauptsächlich während der Herrschaft Rogers II. sichtbar wurde, verschaffte Sizilien den Ruf als Kornkammer und einem der reichsten Königreiche Europas. Die Blüte der Insel rief auch viele Einwanderer auf den Plan, die dort, aufgrund der toleranten und effizienten Herrschaft, ein besseres Auskommen erwarten konnten. In diese Zeit fallen auch viele der heute noch sichtbaren Spuren der Normannen in Sizilien, wie etwa der Dom zu Monreale oder der sogenannte ‚Normannenpalast‘ in Palermo (vgl. Gallas 1978: 210-222, 289-292), die sich durch die Verbindung christlich-normannischer, arabischer und byzantinischer Elemente auszeichneten. Im 12. Jh. allerdings begann, zur Zeit Wilhelms I., der Verfall des normannischen Siziliens (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 106), das sich Bedrohungen aus Afrika, von Seiten des Papstes und durch den Ansprüchen Byzanz‘ gegenüber sah. Der Adel und der Klerus gewannen mit Unterstützung von Papst und anderen Mächten an Einfluss und die Verwaltung verkam langsam. Erhebungen gegen den König und dessen arabischen Rückhalt in der Bevölkerung, die letztendlich in der Ermordung der Berater Wilhelms endeten, schwächten das Königtum und als Wilhelm II. nach dem Tode seines Vaters und der Regentschaft seiner Mutter 1172 den Thron bestieg (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 108), lag die Macht in Süditalien vor allem in den Händen von Adel und Bischöfen. Der letzte normannische Herrscher schließlich, Tankred, vermochte nichts mehr gegen die Abwanderung der zunehmend angefeindeten Moslems, die Verödung des Han-

dels und die Einflussnahme fremder Mächte, wie die des deutschen Heinrich VI., zu unternehmen und mit seinem Tod fiel das normannische Sizilien an das deutsche Reich, dessen Macht über Sizilien aber bis auf die Herrschaft Friedrichs II. sich zumeist auf die finanzielle Ausbeutung der Insel, die nur mehr als Anhängsel an das Reich gesehen wurde, konzentrierte.

2.2.2 FRIEDRICH II.

Friedrich II. (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 112-118; Gallas 1978: 184-222), 1194 in Jesi geboren und unter dem Schutz des Papstes stehend bis er bereit war die Königswürde zu übernehmen, sah sich auf Sizilien vielen Problemen gegenüber, wie etwa der muslimischen Bevölkerung, die als Folge der mangelnden Ordnung nach dem Tode Heinrichs den Aufstand probte oder den sizilianischen Baronen, die stets versuchten ihre eigene Macht zu ungunsten des Herrschers auszubauen. Die Maßnahmen Friedrichs sollten in den Bereichen Rechtsprechung, Verwaltung, Religion, Wirtschaft und Politik greifen und waren darauf ausgelegt die Insel unter der absoluten Herrschaft des Königs, bzw. späteren Kaisers zu einen. Während sich Juristen um die Schaffung eines einheitlichen Codex kümmerten und strenge Regelungen für das öffentliche Leben, wie zum Beispiel die Kennzeichnung von Prostituierten oder eine Sperrstunde, in Kraft traten, wurden die Barone gezwungen ihre privaten Militäranlagen zu zerstören und dem König die Treue zu schwören, der ganz im Stil römischer Kaiser herrschte. Diese Unternehmungen Friedrichs zeigten zwar eine gewisse Wirkung, trugen aber auch dazu bei die Insel zunehmend unattraktiver für Zuwanderer erscheinen zu lassen, vor allem da Friedrich den Städten Siziliens, allen voran Messina, das als weit bekannte und wohlhabende Handelsstadt Menschen aus ganz Europa und Nordafrika anzog, jegliches Bestreben nach Autonomie verwehrte und sich stattdessen auf die Ausübung der Feudalherrschaft mithilfe der Barone verlegte. Die von Friedrich ausgeübte Form der Regentschaft erregte vielerorts das Missfallen der Bevölkerung und wie bei den anderen fremden Eroberern der Insel zuvor verkehrte sich bald die Begeisterung über die Ankunft der deutschen Könige und Kaiser in manchen Teilen der Bevölkerung in das Gegenteil. Das Problem, welchem sich Sizilien und das gesamte Reich nach dem Tode des berühmten Herrschers, der den Titel ‚Stupor Mundi‘, das Staunen der Welt getragen hatte, gegenüber sah, war, dass die totale Ausübung der Macht durch den König allein in Zeiten ohne einen legitimen Herrscher oder in Streitigkeiten um die Königswürde das gesamte Konstrukt der Herrschaft destabilisierte. Trotz der strikten Politik, die Friedrich auf Sizilien und in seinem gesamten Herrschaftsbereich verfolgt hatte, sollten sich die Sizilianer, aber auch der Rest Europas, in den folgenden Jahren und Jahrhunderten immer wieder erinnern, da viele der Errungenschaften, wie etwa die Einrichtung der Universität in Salerno, die Zeit überdauerten und besonders auf Sizilien viele der späteren Herrscher als noch drückender und strenger als Friedrich erschienen; eine Entwicklung die 1282 in einer gewaltsamen Erhebung gegen die, nach dem Tod der letzten Stauer vom Papst

belehnten, französischen Herren der Insel, der Sizilianischen Vesper (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 118-125), mündete, die einen erneuten Wechsel in der langen Abfolge der fremden Oberhoheit über Sizilien, nämlich unter die Kontrolle der spanischen Krone, brachte. Insgesamt lässt sich erkennen, wo die Probleme der Insel lagen, die, unter immer wieder wechselnden Dynastien und den entsprechenden Maßnahmen ihrer Politik, immer mehr verarmte und ihre Stellung in Europa, die seit der normannischen Herrschaft an Bedeutung verloren hatte, fast gänzlich einbüßte.

2.3 NEUZEIT UND MODERNE

Nach einem weiten Schritt in der Geschichte Europas und Siziliens im besonderen, während dessen sich auf der Insel weitgreifende Umwälzungen ergaben, die teilweise die Entwicklungen aus dem Mittelalter fortsetzten, etwa das Phänomen des beständigen Machtwechsels, soll nun kurz eine Beschreibung der Situation der Insel in der Gegenwart, bzw. der nahen Vergangenheit folgen. Der Fokus wird hierbei auf dem Aspekt der Autonomie Siziliens im italienischen Staat liegen, der, nach langen Umwegen über Spanien, Österreich und Frankreich heute die Institution ist, die Sizilien als Teil fasst.

2.3.1 AUTONOMIE

Der Status der autonomen Region (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 351-370) innerhalb des italienischen Staates wurde Sizilien kurz nach dem Zweiten Weltkrieg und der Einrichtung der italienischen Republik gewährt. Dieser Schritt, der oftmals zu Kritik auf der italienischen Halbinsel führte, sollte dem Bestreben der Sizilianer nach Separatismus vom Staat entgegenwirken und helfen die Insel wieder aufzubauen. Die beiden Bereiche in denen ein Wiederaufbau und eine Reformierung der Verhältnisse bewirkt werden sollte, waren die Landwirtschaft, die seit beinahe 2000 Jahren keine tief greifenden Veränderungen erlebt hatte, und die Industrie, die vor allem auf den Reichtum an Bodenschätzen, wie Schwefel, basierte. Beide Vorhaben scheiterten jedoch, entweder am zu langsamen oder zögerlichen Eingreifen des Staates durch Reformen und Gesetze oder am Beharren der regionalen Oberschichten, überwiegend die Großgrundbesitzer der Insel, an der alten Ordnung. So wurden zum Beispiel Gesetze gegen die Macht der großen Landbesitzer, Latifondisti genannt, erlassen (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 353-354), die eine Ansammlung von zu großen Flächen in einer Hand verhindern sollten und eine Weigerung der Abgabe von Land mit Enteignung strafte. Diese Maßnahmen, durch deren Einsetzen vielen kleineren Bauern Land gewährt und auch die politische Macht der Latifondisti gebrochen wurde, sahen auch eine Versorgung der Bevölkerung mit Wasser oder Strom aus staatlichen Mitteln vor, die vorher durch die wohlhabenden Großgrundbesitzer erfolgt war. Bald nach dem

Inkrafttreten des Gesetzes jedoch zeigten sich die Schwächen des Konzepts: Die Latifondisti umgingen die Beschränkungen durch Vergabe von Land an Verwandte und die neuen Kleinbauern konnten aufgrund mangelnder Ausrüstung und Wissen dem Druck des Marktes nicht lange standhalten. Die Unzufriedenheit über diesen missglückten Ausgang der Reform bewirkte, wie viele weitere Faktoren der Politik in dieser Zeit, eine starke Bereitschaft zur Emigration in Regionen Italiens und Europas, in denen sich bessere Chancen für den Lebensunterhalt boten. Zu dieser Entwicklung trugen auch die Konkurrenz der europäischen Bauern zur sizilianischen Landwirtschaft durch den Beitritt Italiens zur Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 354) und die fehlende Ausstattung der Betriebe mit modernen Gerätschaften bei, die zumeist nur in einzelnen Bereichen der Insel erfolgte und den Rest nicht tangierte. Das zweite Feld der Reformbemühungen seitens der italienischen Regierung war die Unterstützung der Industrie, die sich seit jeher auf dem Ressourcenreichtum Siziliens begründet hatte und nun durch gezielte Kreditpolitik und die Errichtung moderner Werke gestärkt, bzw. zum Hauptpfeiler der sizilianischen Wirtschaft ausgebaut werden sollte. Problem hierbei bildeten die oft überhasteten Bauprojekte der Regierung, deren Ruinen auch heute noch mancherorts das Bild Siziliens prägen, und die weit reichende Korruption der für die Kreditvergabe an sizilianische Firmen zuständigen Institute, deren Ziel, nämlich die Förderung der Unternehmen auf der Insel, sich bald in eine Verbindung mit großen ausländischen Firmen verkehrte und so keine Besserung der Umstände bringen konnte. Durch das Fehlschlagen dieser Bemühungen um die Industrie Siziliens, meist infolge schlechter Planung, konnte auch das langfristige Ziel der Steigerung der sinkenden Abbauergebnisse nicht erreicht werden, sondern die niedrigen Abbauzahlen der Bergbaubetriebe fielen noch weiter. Ein Teilerfolg war allerdings bei der Erdölverarbeitenden Industrie zu verzeichnen, die durch die Entdeckung von Vorkommen in der Nähe Ragusas (vgl. Finley, Mack Smith, Duggan 2006: 355) und den Bau von Raffinerien und Pipelines Aufschwung erhielt und eine wirtschaftliche Belebung der Südküste der Insel zur Folge hatte. Ähnlich wie in der Landwirtschaft konnten also auch in der Industrie allenfalls Teilerfolge erzielt werden, die zum Teil in der spezifischen Machtkonstellation der Insel, aber auch in der zögerlichen und oftmals schlecht geplanten Politik der Autonomie begründet liegen. Diese Entwicklung der sizilianischen Wirtschaft und die daraus resultierenden gesellschaftlichen Phänomene halten auch heute noch an und äußern sich meist in der Landflucht und der Auswanderung der Bevölkerung, aber auch in verstärkter Kriminalität, die durch die Verstrickung vieler Institutionen in die Geschäfte der Mafia eine positive Entwicklung noch weiter erschwert.

3. AKTUELLE SITUATION UND AUSBLICK

Bei Betrachtung aller ausgewählten Episoden aus der langen Geschichte Siziliens von der Antike bis zur Gegenwart entsteht fast zwangsläufig der Eindruck eines steten Abstiegs der Insel von der griechischen Kolonie mit ihren eigenen hohen Kulturleistungen über die umkämpfte und blühende ‚Kornkammer‘ Europas zu ihrem heutigen Bild, das mit den Problemen der Armut, der Stagnation, der Kriminalität und den großen Umweltproblemen kaum noch an den früheren Glanz erinnert. Oft werden die historischen Tendenzen übersehen, die zweifellos für eine hohe Attraktivität Siziliens sprachen. Es ist nicht anders zu erklären, dass sich, angefangen bei den griechischen Kolonisten der archaischen Zeit, die die Insel als Ort für einen Neuanfang abseits des griechischen Mutterlands wählten und dort eigene bedeutende Poleis, wie etwa Syrakus, gründeten, immer wieder Menschen entschieden ihr Leben dorthin zu verlagern. Doch auch militärische Bedeutung und Eroberungen Siziliens drückten der Insel ihren Stempel auf, da die Herrschaftsträger häufig wechselten und sich mit den veränderten politischen Verhältnissen auch die Voraussetzungen für Migration änderten. Durch diese Veränderungen in Wirtschaft und Politik, aber auch in Bereichen wie der Religion entstand im Laufe der Geschichte eine heterogene Gesellschaft, deren Zusammensetzung aus nordafrikanischen Muslimen, orthodoxen griechisch Stämmigen, Juden der Diaspora und katholischen Christen aus Italien, Frankreich und dem deutschen Raum bestand. Die vielfältigen Überreste und Traditionen dieses Zusammentreffens verschiedener Kulturen auf dem kleinen geographischen Raum Siziliens sind auch heute noch sichtbar. Allerdings wurzeln auch viele der heute noch ungelösten Probleme in diesen historischen Grundlagen, wie etwa die Landverteilung oder die Abholzung der Wälder für den Schiffsbau. Doch es gibt auch Bestrebungen diese Probleme anzugehen, wie zum Beispiel die großflächige Anpflanzung schnell wachsender Vegetationsformen zur Wiederaufforstung der Insel und zum Schutz vor den Folgen der intensiven Rodung, deren Schäden heute in Bodenerosion und Wasserproblemen sichtbar werden. Auch die Kriminalität wurde und wird immer wieder von engagierten Polizisten, Juristen oder Politikern entschieden bekämpft, auch wenn Einschüchterung und Morde diesen Bemühungen gegen Korruption und Gewalt oftmals ein Ende bereiten. Die wirtschaftliche Stärkung Siziliens sollte unter anderem durch Großprojekte angeregt werden, deren Umsetzung, zum Beispiel im Falle der Verbindungsbrücke über die Straße von Messina, jedoch meist schleppend vorangeht oder, wie das Brückenprojekt, ausgesetzt wird. Insgesamt lässt sich also sagen, dass Sizilien heute immer noch von vielen Problemen in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik geplagt ist, die nicht nur auf das Unvermögen heutiger Regierungen oder die Belastungen der modernen Welt zurückzuführen sind, sondern zu gleichen Teilen auch in der Vergangenheit der Insel begründet liegen, von wo aus durch die Ausbeutung Siziliens durch europäische Mächte heute noch Narben verlaufen.

4. LITERATURVERZEICHNIS

Finley, M., Mack Smith, D., Duggan, C., Geschichte Siziliens und der Sizilianer, München 2006

Gallas, K., Sizilien. Insel zwischen Morgenland und Abendland, Köln 1978

Von Matt, L., Das Antike Sizilien, Würzburg 1961

GESTEUERTE ARBEITSMIGRATION: DAS BEISPIEL DER STADT ŁÓDŹ IM 19. JAHRHUNDERT

WOLF-DIETER LASSOTTA

1. EINLEITUNG

Suche nach Arbeit und der damit verbundenen Existenzsicherung, aber auch das Streben nach persönlichen Aufstiegschancen und allgemeiner Verbesserung der Lebensverhältnisse waren schon immer Ursachen für Migrationsbewegungen. Derartige Migration wurde häufig von Regierungen und Herrschern gefördert, die ihrerseits Vorteile für das Staatswesen aus ihr zu ziehen hofften (vgl. Ostsiedlung im Mittelalter). Ein Beispiel für eine derartig gezielt gesteuerte und gewollte Migration bietet die Entwicklung der Stadt Łódź in Mittelpolen im 19. Jahrhundert. Am Ende des 18. Jahrhunderts knapp 200 Einwohner zählend, entwickelte sich diese Stadt durch gezielte Anwerbemaßnahmen, in erster Linie für Textilarbeiter, zu einer gewaltigen Industrie-, speziell Textilmetropole, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts bereits 500 000 Einwohner zählte und damit die zweitgrößte Stadt Polens war.

Diese Arbeit versucht aufzuzeigen, wie es zu dieser Migrationsbewegung in die Stadt Łódź kam. Dazu soll zunächst ein kurzer Abriss ihrer Geschichte gegeben werden. Dann werden die Voraussetzungen sowohl geographischer als auch politisch-wirtschaftlicher Natur dargestellt werden.

In einem dritten Schritt soll sich das Augenmerk auf die Zuziehenden selber richten: Wer waren sie, wo kamen sie her, warum wanderten sie aus? Und wie entwickelte sich das Stadtbild unter ihrem Einfluss? Anschließend wird sich ein Ausblick mit dem Zusammenleben der deutschen Zuwanderer mit den anderen Volksgruppen der Stadt, den Polen und Juden, beschäftigen.

2. GESCHICHTE DER STADT ŁÓDŹ

Die erste Erwähnung der Stadt Łódź findet sich in einer Urkunde aus dem Jahre 1332 (vgl. Heike 1971: 19). Sie wird hier unter dem Namen *Lodzia* als eine von 15 Besitzungen des Leslauer Bischofs erwähnt. Zudem wird dem Bischof in dieser Urkunde das Privileg gegeben, das Dorf zu deutschem Recht anzusetzen. 1387 erhält Łódź tatsächlich deutsches Recht, und zwar das sog. Neumarkter Recht. Mit der Verleihung deutschen Rechts gingen häufig erhebliche Verbesserungen der Infrastruktur einher, so auch in Łódź, das nach einem einheitlichen Flächenmaß, der flämischen Hufe (ca. 30 Morgen), vermessen und in Landparzellen aufgeteilt wurde. Mit der Ver-

leihung deutschen Rechts war oft die Ansiedlung deutscher Siedler verbunden. Das ist im Fall von Łódź zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht zu erkennen (vgl. Heike 1971: 19).

Im Jahr 1423 wird Łódź durch die Verleihung des Magdeburger Rechts zur Stadt erhoben (vgl. Heike 1971: 20).

Trotz dieser weiteren Verbesserung der rechtlichen Lage und verschiedenen Vergünstigungen für Siedler lässt sich aber keine bedeutende Zuwanderung verzeichnen.³ Im 18. Jahrhundert geht die Bevölkerung sogar soweit zurück, dass bei der vorübergehenden Eingliederung des Łódźer Gebietes in den preußischen Staat 1793 die Einwohnerzahl gerade 191 beträgt und in Łódź selbst 60 Familien beheimatet sind.

In dieser Zeit beginnt der Zuzug deutscher Tuchmacher in die polnischen Gebiete, insbesondere in die Provinz Südpreußen, zu der auch Łódź zählt. Unter preußischer Verwaltung, die bis 1807 andauert, erfährt die Stadt eine rasche Aufwärtsentwicklung, vor allem durch eine Verbesserung der Infrastruktur. So erhält Łódź z. B. 1806 seine erste Schule. Bis 1799 verdoppelt sich die Zahl der Einwohner (369) und bis 1806 vervierfacht sich die Bevölkerung auf 767 Bewohner (vgl. Heike 1971: 21).

1807 wird Südpreußen im Zuge der napoleonischen Kriege von Preußen abgetrennt und dem Großherzogtum Warschau zugeteilt, das von Napoleon gefördert wird. Somit steht Łódź wieder unter polnischer Verwaltung. Nach den Befreiungskriegen und dem Wiener Kongress wird das Königreich Polen (Kongresspolen) und damit auch Łódź in Personalunion dem russischen Zarenreich angeschlossen.

Nach dieser Zäsur legte die neue polnische Verwaltung ihr Hauptaugenmerk darauf, die gewerbliche Entwicklung des Landes voranzutreiben. Dazu gehörte die Ausweisung von 15 Orten zu besonderen Fabrikstädten, darunter auch Łódź. Gemäß einem Abkommen zwischen Russland und Preußen, bzw. Russland und Österreich, wurde den Bewohnern der an die drei Mächte gefallen Gebiete Polens erlaubt, im Laufe von sechs Jahren ihren Wohnsitz innerhalb der Grenzen dieser drei Gebiete nach Belieben zu wechseln (vgl. Heike 1971: 55). Ein Handelsvertrag mit Preußen bestimmte einen niedrigen Zoll auf Rohstoffe und gemäßigten Zoll auf Halbfabrikate. Maschinen durften frei eingeführt werden (vgl. Heike 1971: 57). Ein hoher Zoll auf Baumwollwaren sollte die aufkommende polnische Industrie schützen.

³ Für die folgenden Jahrhunderte lässt sich folgende Bevölkerungsentwicklung für die Stadt Lodz feststellen: 1470 – 1499 werden 44 Familien in Łódź gezählt. Die Zahl der Familien steigt in der Folgezeit auf sogar 136 Familien im Jahre 1679, sinkt dann allerdings binnen eines Jahrhunderts wieder auf 60 Familien im Jahre 1793; vgl. Heike 1971: 21.

Allerdings fehlten für eine gewerbliche Entwicklung die nötigen Fachkräfte im Land. Um diesen Mangel zu beheben, wurde ein Plan zur Ansiedlung fremder Facharbeiter entwickelt.

Der Blick der Warschauer Regierung richtete sich dabei vor allem auf die deutschsprachigen Gebiete, in denen textilgewerblich qualifizierte Fachkräfte ansässig waren: Böhmen, Sachsen und bestimmte Gebiete Preußens. Den Tuchmachern wurden im Falle einer Ansiedlung erhebliche Vergünstigungen eingeräumt.

Daneben wurde die Ansiedlung bzw. der freiwillige Zuzug von Kaufleuten und Kapitaleignern begünstigt, ohne die eine Entwicklung zur Industrie- und Fabrikstadt nicht möglich gewesen wäre, da nur sie in der Lage waren, Fabriken zu bauen und mit großen Mengen produzierter Waren zu handeln.

3. VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE MIGRATION

Um zu untersuchen, warum eine derartige Migration in den Łódźer Raum einsetzte und vor allem, warum und wie die Ansiedlung der Familien gelang, ist es zunächst notwendig, sowohl die historisch-geografischen Gegebenheiten als auch die von der russischen Regierung geschaffenen Vergünstigungen für Ansiedler herauszuarbeiten.

3.1 GEOGRAFISCHE VORAUSSETZUNGEN

Für das Entstehen von größeren Siedlungen oder gar Industriestädten sind diverse Faktoren notwendig. So muss in der Aufbauphase genügend Holz (Wald) zum Bauen und als Brennstoff zur Verfügung stehen. Diese Voraussetzung war im Fall von Łódź, das zwischen ausgedehnten Waldgebieten lag, gegeben, und der umliegende Wald wurde den Zuwanderern zum Bauen und Heizen zur Verfügung gestellt.

Zudem lag Łódź an der damals bedeutenden Handelsstrecke zwischen Thorn und Krakau und hatte ebenfalls eine gute Westanbindung nach Posen.

Ein wichtiger Faktor für die Ansiedlung von Industrie, speziell der Textilindustrie, ist das Vorhandensein von Wasser. Es wird unter anderem zum Antrieb, z.B. von Walken, oder zur Textilausrüstung wie Bleichen oder Färben benötigt.

Diese Voraussetzung scheint auf den ersten Blick nicht gegeben zu sein: „Łódź liegt auf einem sandigen, wasserarmen Hochplateau an dem kleinen Fließchen Lodka, das die Altstadt jetzt nur noch als eine schmutzige, übelriechende, in allen Farben schillernde Abflußrinne der Fabrikgewässer durchzieht [...]“ (Bielschowsky 1990: 14). Anhand dieses Zitats vom Anfang des 20. Jahrhunderts lässt sich erkennen, wie wichtig ein Fluss allein schon zur „Abwasserbewältigung“ war.

Anfang des 19. Jahrhunderts war die Wasserversorgung der Stadt deutlich besser.

In der ersten Phase der Entwicklung wirkten sich die umliegenden Wälder noch positiv auf die Wasserhaltung aus. Allerdings wurde durch das Recht zur Rodung die Grundlage für eine gute Wasserversorgung bald zunichte gemacht und sowohl Wohnhäuser als auch Fabriken waren seither auf die Grundwasserversorgung durch „kostspielige Brunnenanlagen“ (Bielschowsky 1990: 14) angewiesen.

Neben der Sicherstellung der wichtigen Ressource Wasser waren großzügige wirtschaftliche und finanzielle Vergünstigungen für Neuansiedler nötig, um die Entwicklung und den Aufbau einer Gewerbestadt voranzutreiben.

3.2 FINANZIELLE UND WIRTSCHAFTLICHE VORAUSSETZUNGEN – VERGÜNSTIGUNGEN DER RUSSISCHEN REGIERUNG FÜR SIEDLER

Im Polen nach dem Wiener Kongress wurden Einwanderern allgemein erhebliche Vergünstigungen gemacht. Zunächst gab es wie unter Punkt 2 bereits beschrieben die Erlaubnis für alle Bewohner der an die drei Mächte Preußen, Österreich und Russland gefallen Gebiete Polens zur freien Wahl des Wohnsitzes innerhalb dieser Gebiete binnen sechs Jahren. Zudem wurden in einem Erlass aus dem Jahre 1816 den anderen Einwanderern weitere Privilegien zugesichert. Sie und ihre Söhne wurden von Kriegsdiensten und von Abgaben und Steuern für die Dauer der nächsten sechs Jahre befreit und ihnen wurde die zollfreie Einführung ihres Mobiliars sowie ihres Handwerkszeugs gewährt (vgl. Bielschowsky 1990: 11).

Um die Zuwanderung speziell gewerblich-industrieller Einwanderer zu forcieren, wurde von der Regierung in Warschau 1820 ein Einwanderungsgesetz erlassen, in dem „neue konkrete Bestimmungen mit größerer Zugkraft über den von ihr angestrebten Aufbau eines Tuchmachergewerbes in Polen“ (Heike 1971: 82) bekannt gegeben wurden. Unter anderem wurden folgende Bestimmungen gemacht: Bestimmte Städte, darunter auch Łódź,⁴ wurden zu so genannten Fabrikstädten ernannt und sollten von der „Regierungskommission für inländische Angelegenheiten und Polizei [...] für die Niederlassung von Fabrikanten, besonders von Tuchfabrikanten“ (Bielschowsky 1990: 12) vorbereitet und eingerichtet werden. Zusätzlich wurden den Siedlern in den Fabrikstädten Bauplätze und Ackerland (häufig im Umfang von bis zu 1 ½ Morgen), die Errich-

⁴ Heike 1971: 83: „Die entscheidenden Beweggründe für die Auswahl dieser Städte waren insbesondere: a) das Vorhandensein von Wasserläufen für den Antrieb der Maschinen und die Anlage von Walken, b) günstige Verkehrswege und c) Holzreichtum für den Bau von Wohnhäusern.“

tung von Walkmühlen und Ziegeleien, freies Bauholz und Bauplätze für Kirchen und Schulen zugesichert.⁵

Als direkte Folge dieser Verordnung lässt sich in Łódź eine 1821 vorgenommene Stadtvermessung und -regulierung sowie die Errichtung einer Fabrikgemeinde „Neustadt“ feststellen, in welcher 200 Bauplätze und der „neue Ring“⁶ abgeteilt werden (Bielschowsky 1990: 13).

In den kommenden Jahren wurden diese Bestimmungen häufig erneuert und sogar noch ausgebaut. Unter anderem durften Enteignungen von Grundstücken vorgenommen werden, um an diesen Stellen Fabrikanten anzusiedeln.⁷

Zusätzlich zur Befreiung von der Wehrpflicht wurde den Einwanderern auch die Einquartierung von Soldaten für drei bis sechs Jahre erlassen.⁸ Auch das Privileg des Holzfällens in der Umgebung der Stadt wurde für weitere zehn Jahre erneuert.⁹

Um den neu entstehenden Markt und die junge Industrie vor billigeren Waren aus dem Ausland zu schützen, wurde die Einfuhr wollener Produkte aus anderen Ländern untersagt und festgesetzt, dass dieses Gesetz binnen der nächsten 20 Jahre keine Änderung erfahren sollte. Dagegen wurde die Einfuhr von Produktionsmitteln wie Maschinen oder anderen Hilfsmitteln, z.B. Farben, durch herabgesetzte Zölle begünstigt.¹⁰

4. DIE HERKUNFTSGEBIETE DER ZUGEWANDERTEN DEUTSCHEN

⁵ Heike 1971: 83, Bielschowsky 1990: 12,13: In dem Erlass vom 18. September 1820 heißt es u. a.: „Art. 2. Die Regierungskommission stellt die Begrenzungs- und Bebauungspläne auf die Weise fest, daß(!) in dem Maße, wie sich Tuchfabrikanten oder andere Handwerker melden, denselben gegen sehr geringen Erbzins Plätze abgegeben werden.

Art. 4. Den Regierungsgebieten angehörige, in der Nähe dieser Städte gelegene Mühlen sollen [...] geeigneten Unternehmern von Walkmühlen in Erbpacht gegeben werden.

Art. 5. Zu Bauzwecken soll den Fabrikanten und Handwerkern in den betreffenden Städten Holz innerhalb eines Dezenniums aus den nächstgelegenen Gemeinde- oder Regierungswäldern zugeteilt werden.

Art. 6. Es sollen in der Nähe dieser Städte Ziegeleien errichtet werden, aus welchen das Material zu den niedrigsten Preisen an Bauunternehmer abgegeben werden soll.

Art. 7. [...] die Gebäude für die evangelische Kirche sowie die Wohnung für den Pastor [sollen] je nach Ortschaft entworfen und auf die Kosten zu deren Errichtung ein Subsidium erteilt werden.“

⁶ Ring = poln. Rynek: Marktplatz, Rathausplatz

⁷ vgl. Bielschowsky 1990: 12: Ein Erlass vom 21. November 1823 erlaubt, Enteignungen gegen Tausch oder entsprechende Bezahlung vorzunehmen.

⁸ ebd.: Erlass vom 9. April 1829

⁹ ebd.: Verordnung vom 12. Mai 1823.

¹⁰ ebd.: Kaiserliche Verfügung vom 15. April 1824 an die Besitzer von Tuchfabriken

Die zugewanderten Deutschen stammten aus verschiedenen Textilgebieten innerhalb des deutschen Sprachraumes.¹¹ Über die genaue Anzahl der Einwanderer gibt es keine genauen Angaben. Frida Bielschowsky nahm 1912 an, dass ca. 10 000 Familien in der Zeit von 1818 bis 1827 aus Brandenburg, Schlesien und Sachsen nach Polen eingewandert seien, wobei es in andern Quellen auch Schätzungen von bis zu 25 000 eingewanderten Tuchmachermeistern gebe (vgl. Bielschowsky 1990: 16). Der Hauptanteil der einwandernden Fachkräfte kam aus den nordböhmischen Textilgebieten mit den Städten Schluckenau, Ehrenberg und Warnsdorf sowie der nördlich davon gelegenen Oberlausitz. Auch aus Gebieten in Schlesien, wie zum Beispiel dem Riesengebirge, kamen viele Zuwanderer.

Als weitere Herkunftsgebiete sind vor allem Sachsen mit dem Erzgebirge zu nennen und die dortigen Textilstädte Chemnitz, Crimmitschau und Glauchau sowie Orte in Ostbrandenburg und dem Posener Gebiet.

Das Phänomen der Auswanderung nach Łódź war unter anderem auch ein Thema, das in der zeitgenössischen Literatur aufgegriffen wurde. So beschreibt ein Gedicht Carl von Holteis in schlesischer Mundart aus dem Jahr 1828 Auswanderer aus dem Riesengebirge.

„Ich kam a Weg vum Riesenkamm
und ging uf's Warmbad zu;
do traf ich anne lange Schar,
Wu Man und Weib beisammen war,
und Kinder ohne Schuh!
[...]
Ber kummen vohn a Bärge hār,
Ber ziehen ei's Polen nei;
Ber sein urnār schund matt vur Nut,
's gor a hāngrich Stückel Brut,
De schlaesche Weberei!

Im russ'schen Polen ga'n se üns
Jedwedem a Stück Land,
Do wull'm ber nu ins Flache ziehn
Und Lussen ünse Berge stiehn.-
Häär Gott, dir ist's bekannt.

¹¹ Für die genauen Herkunftsorte vgl. die Karten in: Kossmann 1966 und HKG Lodz 1999: 8.

Wie groß die „Sogwirkung“ bzw. die Attraktivität des Łódźer Raums auch für sehr weit entfernt wohnende Siedler war, zeigt sich darin, dass sie sogar aus dem heutigen Süddeutschland zwischen Rhein und Neckar (Karlsruhe – Stuttgart) und aus dem nördlichen Elsass kamen. Auch diese Gebiete waren Textilgebiete.

Die Auswanderer waren in erster Linie Handspinner und Handweber, die sich, von den großzügigen Angeboten und Vergünstigungen der russischen Regierung angelockt, möglicherweise auch dem Freihandel in ihren alten Wohngebieten und somit auch dem Preisdruck durch importierte, bereits maschinell hergestellte englische Textilwaren entziehen wollten.

Zusätzlich zu diesen direkt aus dem Ausland einwandernden Fachkräften gab es auch Binnenwanderer, die bereits vor einigen Jahren nach Polen gekommen waren, z. B. nach Ozorkow oder Konstantinow, und nun den möglicherweise günstigeren Verhältnissen in Łódź zustrebten (vgl. HKG Lodz 2003: 13).

5. DIE ANSIEDLUNG DER ZUWANDERER UND DIE ENTWICKLUNG DER STADT

Im Zuge des Ausbaus der Stadt Łódź wurde eine genaue Vermessung derselben vorgenommen und ihr Gebiet entlang der Petrikauer Straße (Uliza Piotrkowska) nach Süden erheblich erweitert. Die Stadt wurde planmäßig mit rechtwinkligen Straßenzügen erschlossen und neue Siedlungen für hinzuziehende Industrielle und Handwerker gegründet. Diese Planung von neuen Stadtvierteln erfolgte im Wesentlichen in den 1820er Jahren. 1820 zählte die Stadt bereits 767 Einwohner, eine Zahl, die sich in den nächsten Jahren stark vergrößerte.

1823 wurde die Tuchmachersiedlung Neustadt mit neuem Ring (Rathausplatz) südlich der Altstadt errichtet. In ihr wurden 202 Bauplätze geschaffen. Jeder Bauplatz beinhaltete mit einem Stück Gartenland 1 ½ polnische Morgen für jeden Siedler (vgl. Heike 1971: 95).

1825 wurde die Weberkolonie Łodka ca. drei Kilometer entlang der Petrikauer Straße errichtet. Westlich und östlich dieser Weberkolonie wurden die Spinnerkolonien, ebenfalls mit Namen Łodka, angesetzt. Diese Siedlungen dienten zur Ansiedlung der Baumwoll- und Leinenindustrie, um nicht allein auf das Tuchmachergewerbe angewiesen zu sein. Sie umfassten einen Siedlungsstreifen von ca. drei Kilometern Länge und 600 Metern Breite und sind damit der größte zusammenhängende Ausbau der Stadt Łódź.

Im Süden der Stadt wurden ebenfalls im Jahre 1825 die „Böhmische Kolonie“ entlang der „böhmischen Linie“ und die Weberkolonie „Schlesing“ erschlossen, wo sich in erster Linie schlesische Weber ansiedelten. „Schlesing bedeutet in schlesischer Mundart nichts anderes als „Schlesien“ selbst“ (Kossmann 1966: 77). In dieser ersten Phase kamen vor allem Tuchmacher, d.h. Angehör-

rigie der wollverarbeitenden Gewerbe nach Lodz. Diese blieben noch lange ihrem Handwerk treu, das zunftmäßig organisiert war.

Der englische Historiker Eric J. Hobsbawm hatte bereits in Bezug auf die industrielle Entwicklung des Mutterlandes der Industrie, England, gesagt: „Wer industrielle Revolution sagt, meint Baumwolle.“ (Hobsbawm 1970: 55). Dies gilt auch für die Industrie im Raum Lodz, die erst durch die Baumwollverarbeitung in groß angelegten Fabriken statt in kleinen Handwerksbetrieben ihre Bedeutung gewann.

In der folgenden Zeit, der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, entwickelte sich um die planmäßig angelegten Kolonien ein großer Fabrikgürtel, der weitere Wohnsiedlungen erforderlich machte.

Träger des weiteren Stadtausbaus waren nun nicht mehr staatliche Einrichtungen, sondern die Industriellen selber. Die neu gegründeten Fabriken hatten einen gewaltigen Bedarf an Arbeitskräften, die in groß angelegten Siedlungen mit „Familienhäusern“ (bei den Scheibler'schen Textilwerken) oder riesigen Mietskasernen (nahe dem Industrieimperium von Israel Poznanski) untergebracht wurden.

6. DAS ZUSAMMENLEBEN DER VERSCHIEDENEN VOLKSGRUPPEN

Łódź wurde zunächst als Gewerbestadt entwickelt. Die in relativ geschlossenen Kolonien lebenden Neusiedler waren separiert von der übrigen Bevölkerung. Die „Volksgruppen“ –Deutsche, Juden und Polen – unterschieden sich voneinander durch Konfessionen, Brauchtum und Bildung.

Die jüdische Bevölkerung der Stadt konzentrierte sich auf die Altstadt, da sie in den neu gegründeten Kolonien nicht siedeln durften.

Die textilhandwerklichen Fachkräfte kamen aus dem deutschsprachigen Raum. Łódź wurde dadurch zu einer mehrheitlich deutschen Stadt.

Die Bauernbefreiung von 1864 gewährte auch polnischsprachigen Landbewohnern Freizügigkeit. Łódź, das sich zu diesem Zeitpunkt bereits seit drei Jahrzehnten, nämlich seit der Hinwendung der ersten Baumwollspinnerei zur Dampfkraft, zu einer stetig wachsenden Industriemetropole entwickelt hatte, benötigte für die Fabriken mehr Arbeiter, als es selbst aus seiner eigenen Einwohnerschaft zur Verfügung stellen konnte. In den folgenden Jahren wanderten polnische Arbeiter in großer Zahl in die Stadt ein. Es kam zu einer zweiten Migrationsbewegung nach Łódź, diesmal aus den polnischen Landgebieten.

Durch diese starke Zuwanderung kehrte sich das Bevölkerungsverhältnis um. Die deutschen Einwohner der Stadt wurden prozentual zurückgedrängt. Sie blieben aber als Unternehmer und

Fachleute dominierend und unverzichtbar. Teile der jüdischen Bevölkerung verließen nun ihrerseits die Altstadt und investierten in industrielle Einrichtungen.

Einen gewaltigen Wandel brachte die staatliche Zollpolitik der 1870er und 1880er Jahre, die der Łódźer Industrie den riesigen russischen Markt öffnete und damit die endgültige Hinwendung zur Großindustrie bewirkte. Erst diese politischen Entscheidungen ebneten die Entwicklung der Stadt zur gigantischen Industriemetropole, zum „Manchester des Ostens“, zum „Gelobten Land“, in dem Tausende zusammenströmten, um ihr Glück zu versuchen (Bielschowsky 1990: 36/37).

Die Industrie und das Lebensumfeld in Łódź brachten einen bestimmten Menschenschlag hervor, den Łódźer Menschen. Ihm ging es bei allen Differenzen weniger um das Austragen von Nationalitätenkonflikten als um den Erhalt der für alle wichtigen Industrie.

Das relativ friedliche Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen funktionierte allerdings nur solange, wie bestimmte Grundrechte, wie etwa das Recht auf den eigenen Sprachgebrauch, eigene Schulen oder die eigene Konfession gewährleistet blieben (Kopczyńska-Jaworska 1999: 249ff.).

7. RESÜMEE

Die Entwicklung der Łódźer Textilindustrie und der damit verbundene Aufstieg des Großraums Łódź zur Industrieregion sind im wesentlichen auf die Vergünstigungen der russischen Regierung für deutsche Einwanderer zurückzuführen. Nur mit dieser staatlichen Hilfe konnte die bis dahin rein landwirtschaftlich orientierte und dünn besiedelte Region gewerblich-industriell entwickelt werden. Auf der Basis eines ursprünglich noch zünftisch organisierten Gewerbes entwickelte sich dann eine bedeutende Industrie, die nach Freigabe des russischen Marktes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gigantische Ausmaße annahm und die Region zu einem der bedeutendsten Textilindustriegebiete Europas aufsteigen ließ.

Für die Migration lässt sich festhalten, dass zum Aufbau einer ersten Industrie im Lodzer Raum fast ausschließlich deutsche Zuwanderer kamen, die die Grundlage für das spätere gewaltige Wachstum der Industrie in dieser Region legten. In einer zweiten Migrationsphase fand dann in erster Linie eine Binnenmigration statt. Polnische Bewohner, die nach der Bauernbefreiung 1864 Freizügigkeit erhalten hatten, kamen nun nach Lodz, um dort Arbeit zu suchen und deckten somit den großen Bedarf an Arbeitskräften in den Fabriken.

8. LITERATURVERZEICHNIS

- Bielschowski, Frida: Die Textilindustrie des Lodzer Rayons. Ihr Werden und ihre Bedeutung. Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, hrsg. v. Gustav Schmoller u. Max Sering, Heft 160, Leipzig 1912, Reprint Schmidt Periodicals 1990.
- Heike, Otto: Aufbau und Entwicklung der Lodzer Textilindustrie. Eine Arbeit deutscher Einwanderer in Polen für Europa, Mönchengladbach 1971.
- Hensel, Jürgen, Hrsg.: Polen, Deutsche und Juden in Lodz 1820 – 1939. Eine schwierige Nachbarschaft. Einzelveröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts Warschau, Bd. 1, Osnabrück 1999.
- HKG Lodz und Umgebung. Mitteilungsblatt der Heimatkreisgemeinschaft der Deutschen aus dem Lodzer Industriegebiet e.V., Mönchengladbach, Nr. 19, September 1997, Nr. 21, September 1999, Nr. 25, September 2003.
- Hobsbawm, Eric J.: Industrie und Empire I: Britische Wirtschaftsgeschichte seit 1750, Frankfurt/Main, ²1970.
- Kopczyńska-Jaworska, Bronisława: Der Eigene und der Fremde. Formen kultureller Distanz. In: Hensel, Jürgen, Hrsg.: Polen, Deutsche und Juden in Lodz 1820 – 1939, Osnabrück 1999, S. 249ff.
- Kossmann, Oskar: Lodz. Eine historisch-geographische Analyse. Marburger Ostforschungen, hrsg. v. Hellmuth Weiss, Bd. 25, Würzburg 1966.
- Nasarski, Peter, Hrsg., in Zusammenarbeit mit Edmund Effenberger: Lodz „Gelobtes Land“. Von deutscher Tuchmachersiedlung zur Textilmetropole im Osten. Dokumente und Erinnerungen, Berlin-Bonn 1988.
- Nasarski, Peter, Hrsg.: Lodz – die Stadt der Völkerbegegnung im Wandel der Geschichte. Osteuropäische Geschichte in Bildern und Dokumenten I, Köln-Rodenkirchen 1978.
- Niemieckimi śladami po „Ziemi Obiencanej“. Auf deutschen Spuren im „Gelobten Land“, Redaktion: Krystyna Radziszewska, Łódź 2001.

STAATLICHE STEUERUNG DER MIGRATION

STEUERN ODER VERWALTEN? STAATLICHE MIGRATIONSPOLITIK

CLÉMENTINE CORDIER UND KLAUDIA TIETZE

Im Unterschied zu klassischen Einwanderungsländern begann die Bundesrepublik Deutschland relativ spät ihre Migrationspolitik als separates Politikfeld zu entwickeln. Die Grundlagen für Migrationsprozesse, die in der Nachkriegszeit stattfanden, wurden in unterschiedlichen Politikbereichen verankert. Erst mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 schaffte die Bundesregierung ein Instrument zur Steuerung der gesamten Einwanderungsprozesse nach Deutschland. Dabei ist zu bemerken, dass aufgrund zwischenstaatlicher und internationaler Abkommen und Verträge sich manche dieser Prozesse lediglich verwalten lassen.

Von der Verwaltung eines Zuwanderungsprozesses kann man im Fall der EU-Binnenmigration sprechen. Eines der Ziele der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft, die in den nächsten Jahren durch mehrere Verordnungen hergestellt wurde. Mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt und damit allen Staatsbürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Recht eingeräumt sich in einem anderen Mitgliedstaat - unabhängig vom wirtschaftlichen Hintergrund - aufzuhalten. Die Bundesregierung darf dementsprechend die Zuwanderung von EU-Bürgern weder stoppen, quotieren noch von bestimmten Aufnahmevoraussetzungen abhängig machen.

Ein Gegenbeispiel zur Binnenmigration und damit auch ein Beispiel für eine tatsächliche Steuerung der Migrationsprozesse ist die Aufnahme von Aussiedlern. Im Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz von 1953 räumte die Bundesregierung allen deutschen Volkszugehörigen und ihren Abkömmlingen das Recht ein, nach Deutschland auszuwandern und die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen. Der Anspruch von Aussiedlern auf Wiedereinbürgerung wurde bereits im Art. 116 des Grundgesetzes verankert. Seit Inkrafttreten des Aussiedleraufnahmegesetzes von 1990 und des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes von 1992 müssen Aussiedler vom Herkunftsland aus an einem Aufnahmeverfahren teilnehmen, den Vertreibungsdruck nachweisen und vor 1993 geboren worden sein. Die Zuwanderung von Spätaussiedlern erfolgt in Kontingenten.

In Bezug auf die Aufnahme aus humanitären Gründen kann man von einer Steuerung durch Kategorisierung sprechen, wobei die Kategorisierung sich hier als Registrierung der Zuwanderer in verschiedenen Gruppen verstehen lässt. Bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes galten

folgende Kategorien: (1) Das „große Asyl“ nach Art. 16a des Grundgesetzes von 1949, das mit der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (inkl. Arbeitserlaubnis) verbunden und anerkannten politisch Verfolgten vorbehalten war. Mit der Änderung des Art. 16a des Grundgesetzes 1993 (Asylkompromiss) wurde das „große Asyl“ auf politisch Verfolgte, die nicht über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland einreisen, beschränkt (Drittstaatenregelung). Zusammen mit den zwei anderen Eckpfeilern des so genannten Asylkompromisses von 1993 - Herkunftsstaatenregelung und Flughafenregelung- und im Zusammenwirken mit strengeren Grenzkontrollen führte die Drittstaatenregelung zu einer deutlichen Senkung des Zustroms von Asylbewerbern und kann deswegen als besonderes Steuerungsinstrument betrachtet werden. (2) Das „kleine Asyl“ nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes von 1990 wurde Personen erteilt, denen eine Lebens- oder Freiheitsgefahr wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung drohte. Dieser Personenkreis erhielt einen Abschiebungsschutz wegen politischer Verfolgung, der im Regelfall durch die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis und eines Passes nach der Genfer Flüchtlingskonvention verwirklicht wurde. (3) Die „Duldung“ nach § 53 des Ausländergesetzes von 1990 garantierte ebenfalls einen Abschiebungsschutz. Im Unterschied zur Aufenthaltsbefugnis stellte die Duldung jedoch keine Aufenthaltsgenehmigung dar. Dies bedeutet, dass der Geduldete zur Ausreise verpflichtet war, wenn die Ausreisehindernisse nicht mehr vorlagen. Der Aufenthalt war daher nicht legal.

Eine vom Staat gesteuerte Migration kann sich auch entgegen den Erwartungen der Regierung entwickeln. Die Anwerbungspolitik der 60er Jahre wurde von der Bundesregierung als wirtschaftliche Maßnahme zur Behebung der Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt konzipiert und sollte sich auf einen vorübergehenden Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmer konzentrieren. Mit dem Anwerbungsstopp von 1973 wurde die Aufnahme von ausländischen Arbeitnehmern beendet. Wie Christine Strotmann in diesem Band schreibt, habe sich die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern im Laufe der 70er und 80er Jahre verselbstständigt. Dies hatte zur Folge, dass die zunächst staatlich geförderte und auf Zeit befristete Arbeitsmigration nicht mehr von der Bundesregierung gesteuert werden konnte und sich zu einem nicht gesteuerten Einwanderungsprozess entwickelte.

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz von 2004 entschied die Bundesregierung die in den einzelnen Gesetzen und Vorschriften geregelte Einwanderung zu erfassen, zu aktualisieren und neue Einwanderungswege für hochqualifizierte und selbstständige Nicht-EU-Ausländer zu schaffen. Im Unterschied zur Anwerbungspolitik der 60er Jahre wurde den „neuen“ Arbeitsmigranten die Perspektive des dauerhaften Aufenthalts (Niederlassungserlaubnis) eingeräumt. So dürfen Selbstständigen bei einer erfolgreichen Tätigkeit nach einem dreijährigen Aufenthalt dauerhafte

Aufenthaltsrechte gewährt werden. Für Hochqualifizierte ist dagegen die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis von Anfang an vorgesehen. Auch im Bereich der Zuwanderung aus humanitären Gründen wurden neue Regelungen geschaffen. So wurde die aufenthaltsrechtliche Stellung der Inhaber des so genannten "kleinen Asyls" den Asylberechtigten („großes Asyl“) angeglichen. Beide Gruppen erhalten dementsprechend nach einem dreijährigen Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis, vorausgesetzt, dass ihre Fluchtgründe weiterhin bestehen. So wie bisher den Asylberechtigten, wurde mit den neuen gesetzlichen Regelungen auch den Inhabern des „kleinen Asyls“ ein Arbeitsmarktzugang gewährt. Die Duldung wurde beibehalten. Sie bleibt eine Aussetzung der Abschiebung für die Personen, bei denen die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und bei denen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Arbeitsgenehmigung wird geduldeten Menschen grundsätzlich versagt, kann jedoch in Ausnahmefällen erteilt werden. Mit der Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007 kann geduldeten Personen mit Kindern nach einem achtjährigen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis gewährt werden.

Das Zuwanderungsgesetz beinhaltet nicht nur die Aufnahme- und Aufenthaltsregelungen, sondern auch zum ersten Mal ein Integrationskonzept (Integrationskurse) für alle Neuzuwanderer. Zusammen mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 1999 bildet das Zuwanderungsgesetz die Grundlagen für eine gesteuerte Einwanderungspolitik. Die neue Gesetzgebung ist nicht nur ein Instrument für die Bundesregierung zur Steuerung der Zuwanderung im Ganzen, sondern auch ein Wegweiser, klare Regeln für alle Neuzuwanderer von ihrer Einreise bis zu ihrer möglichen Einbürgerung.

Aufgrund des steigenden Migrationsdrucks von Außen sowie demographischen Problemen entwickeln auch andere europäischen Staaten nationale Migrationspolitiken um die Zuwanderungsprozesse zu steuern. Eine davon, die norwegische Einwanderungspolitik, wird in diesem Band von Marcel Schmutzler beschrieben. Dabei wird insbesondere die Steuerung der Aufnahme von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten berücksichtigt. Nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in Kooperation, wie das Beispiel der Europäischen Union zeigt, versuchen die europäischen Staaten Migrationsprozesse zu steuern. Im Maastrichter Vertrag von 1992 wurde die Migrationspolitik (Asyl- und Flüchtlingspolitik, Arbeitsmigration sowie die Bekämpfung der illegalen Einwanderung) in den Bereich der gemeinsamen Interessen der EU-Mitgliedstaaten einbezogen. Auf dem Gipfel in Tampere 1999 setzte der Europäische Rat ein gemeinsames Asylsystem als langfristiges Ziel der EU-Politik. Die Regelung der Arbeitsmigration wurde dagegen weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

Auch außereuropäische Staaten, wie Australien und seine pazifischen Nachbarstaaten, entschlossen sich eine gemeinsame Migrationsagenda zu gestalten. Der Beitrag von Sarah Elsing in diesem Band beschreibt, wie die „pazifischen Regierungen“ versuchen, die undokumentierte Migration zu bekämpfen. Die vorgestellten pazifischen Mechanismen werden dann mit den europäischen Regelungen verglichen. Die Autorin kommt zu der Erkenntnis, dass Kooperation hauptsächlich zwischen Aufnahmeländern, die ihre Kontroll- und Abwehrmechanismen gegenüber illegalen Migranten gemeinsam zu stärken suchen, stattfindet.

STAATLICHE STEUERUNG DER MIGRATION AM BEISPIEL NORWEGENS

MARCEL SCHMUTZLER

1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten war die Einwanderungssituation in Norwegen einer rasanten Entwicklung unterworfen. Nachdem eine qualitativ bedeutsame Migration nach Norwegen bis in die 50er-Jahre praktisch nicht stattfand, sagen aktuelle Prognosen voraus, dass bis 2060 mindestens ein Viertel der norwegischen Bevölkerung einen Migrationshintergrund aufweisen wird (vgl. Statistisk Sentralbyrå 2006). Auch die Zusammensetzung dieser Gruppe veränderte sich über die Jahre. War die Einwanderungsbevölkerung Mitte der 70er-Jahre noch hauptsächlich von Einwanderern aus „verwandten“ europäischen und nordamerikanischen Kulturkreisen geprägt, hatte sich dieses Verhältnis Mitte der 90er-Jahre zugunsten von Migranten aus Ländern wie Pakistan, Vietnam und Sri Lanka verschoben.

Vor dieser Entwicklung sollen Geschichte und aktueller Stand der norwegischen Einwanderungspolitik näher beleuchtet werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Gruppe der Flüchtlinge und Asylbewerber auf der einen und Arbeitsimmigranten auf der anderen Seite. Als Land, das sich selbst als „humanitäre“ oder „moralische Großmacht“ zu präsentieren versucht, wird die norwegische Einwanderungspolitik – die Umsetzung dieser selbstaufgelegten Rolle im eigenen Land also – in der Regel eher als restriktiv betrachtet: Norwegen will „beeinflussen, aber nicht beeinflusst werden“ (Tamnes 1997: 346, eigene Übersetzung). Wie stellt sich diese Situation heute dar? Auf der anderen Seite ist Norwegen aufgrund seiner relativ einseitig ausgerichteten Wirtschaftsstruktur von einer hohen Zahl auf diese Bereiche spezialisierter Fachkräfte abhängig (beispielsweise Ingenieure und Mechaniker für die Erdöl- und Erdgasgewinnung und angeschlossene Industrien, die den Grundpfeiler des norwegischen Wirtschaftswachstums der letzten Jahrzehnte ausmachen), die der begrenzte Arbeitsmarkt des ca. 4,6 Mio. Einwohner umfassenden Staates nicht aus eigener Kraft zur Verfügung stellen kann. Wie wird die norwegische Einwanderungspolitik diesen Herausforderungen gerecht? Wo befindet sie sich zwischen aktiver Steuerung und reaktiver Verwaltung von Immigration, auch vor dem Hintergrund der norwegischen Stellung innerhalb des europäischen Integrationsprozesses?

2. DIE GESCHICHTE DER EINWANDERUNG NACH NORWEGEN

Im Gegensatz zu Deutschland ist Einwanderung in Norwegen ein eher junges Phänomen. Während Deutschland als Land im Zentrum Europas schon immer Ziel oder Durchgangsstation von Wanderungsbewegungen aus den umliegenden Regionen war, ließen seine periphere Lage sowie die lange ausbleibende industrielle Entwicklung und der damit verbundene Wirtschaftsaufschwung Norwegen eher zu einem klassischen Auswanderungsland werden. Wie in Deutschland verließen auch in Norwegen Menschen in großer Zahl ihre Heimat, vor allem von 1880 bis 1910 in Richtung Nordamerika. Während später das Nachkriegsdeutschland mit Strömen von Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Osten konfrontiert war und kurz darauf – nicht zum ersten Mal in der deutschen Geschichte – versuchte, den Arbeitskräftemangel des Landes durch Anwerbungen aus dem Ausland zu lösen, belief sich die Einwanderung nach Norwegen bis in die 70er-Jahre auf einem sehr geringen Niveau. Nach dem Zweiten Weltkrieg, 1946, machte die Einwanderungsbevölkerung einen Anteil von 0,5% (15.912 Personen) an der Gesamtbevölkerung aus, die Hälfte des Anteils von 1930 und weniger als ein Drittel im Vergleich zu 1910, als über 40.000 Ausländer (1,7%) in Norwegen lebten (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 11). Somit war der Anteil der Einwanderungs- gemessen an der Gesamtbevölkerung sogar rückläufig. Erst 1967 war die Zahl der Immigranten nach Norwegen größer als die der Emigranten aus Norwegen. Einwanderung von außerhalb Europas oder den USA gab es bis zu diesem Zeitpunkt praktisch nicht: 1967 arbeiteten in Norwegen weniger als 400 Afrikaner und Asiaten (vgl. Hage- lund 2003: 72).

Von nun an stieg die Zahl der Einwanderer wenn auch langsam, so doch stetig an. Nimmt man die Zusammensetzung dieser Einwanderungsbevölkerung als Hintergrund, lässt sich die folgende Entwicklung in drei Phasen einteilen: die erste Phase, in der die Migration nach Norwegen von Arbeitseinwanderern aus dem europäischen Ausland dominiert wurde (1967-ca. 1980); die zweite Phase, die durch den Anstieg von Asylbewerbern und Flüchtlingen geprägt war (80er-Jahre); sowie die dritte Phase, in der europäische und nordamerikanische Einwanderer der vorhergehenden Entwicklung zum Trotz erstmalig ihre bis dahin behauptete Stellung als Haupteinwanderungsgruppe verloren (ab 1990).

War die erste dieser Phasen aufgrund des geringen Umfangs der Einwanderung, der kulturellen Nähe der Einwanderer zu Norwegen sowie der geringen Arbeitslosigkeit im Land für die norwegische Politik und Öffentlichkeit unproblematisch, brachte die weltweite Zunahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern zu Beginn der 80er-Jahre, vor der sich Norwegen wie alle übrigen westeuropäischen Länder nicht verschließen konnte, erstmals ein wirklich neues Element in die Entwicklung der norwegischen Immigrationsgeschichte, auf das die norwegische Politik reagie-

ren musste. Zwar war Norwegen auch zuvor schon das Ziel von Flüchtlingen, beispielsweise in der Folge der kommunistischen Umstürze in der Tschechoslowakei (1948) oder Ungarn (1956), doch waren diese zum einen von geringen Dimension, zum anderen blieben diese Flüchtlinge in der Regel nicht lange in Norwegen (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 43-55). Dagegen verzehnfachte sich zwischen 1985 und 1987 die Zahl der Asylbewerber von ungefähr 830 auf 8.600. Diese Zahl mag noch immer gering anmuten, gerade im Vergleich zu Deutschland, ist aber im Verhältnis zur bisherigen Entwicklung sowie der geringen norwegischen Bevölkerungsgröße zu sehen. Für diesen Zulauf können drei Gründe als Erklärung dienen:

1. der generelle weltweite Anstieg von Flüchtlingsbewegungen und damit die höhere Wahrscheinlichkeit jedes westlichen Landes, Ziel dieser Bewegungen zu werden
2. der norwegische Wirtschaftsaufschwung und der damit verbundene Ausbau des Wohlfahrtssystems im Zuge der Erdöl- und Erdgasfunde in der Nordsee und damit die höhere Attraktivität von Norwegen als Zielland
3. der Ausbau der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit im Zuge dieses Wirtschaftsaufschwungs, der die Bevölkerung in den Ursprungsländern der Flüchtlinge erstmals mit Norwegen in Kontakt brachte. So muss es nicht unbedingt ein Zufall sein, dass die größten Flüchtlingsgruppen in dieser frühen Phase mit Vietnam, Pakistan und Sri Lanka aus Ländern stammten, die wichtige Partnerländer der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit waren, und heute den größten Anteil an Einwanderern der zweiten Generation in Norwegen (Personen mit zwei im Ausland geborenen Elternteilen) stellen (vgl. Statistisk Sentralbyrå 2007a). Für die Hypothese, dass vor allem solche Menschen nach Norwegen aufbrachen, die bereits in ihrer Heimat mit dem angestrebten Zielland in Kontakt gekommen waren oder in positiver Weise von ihm gehört hatten, spricht auch, dass eine weitere wichtige Flüchtlingsgruppe von Chilenen nach dem Umsturz durch Augusto Pinochet 1973 gestellt wurde (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 56). Denn für NATO-Verhältnisse machte Norwegen durch seine relativ hohe Sympathie für sozialistische Regime und dementsprechende Abneigung totalitärer Systeme auch international von sich reden, während beispielsweise eben diese Flüchtlinge aus Chile vor dem Hintergrund des Kalten Krieges in der Bundesrepublik als Verbündete des Sozialismus zurückgewiesen wurden.

Stammte trotz der Zunahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern die Mehrheit der Einwanderer nach Norwegen bis 1990 aus Westeuropa und den USA, sank dieser Anteil 1990 erstmals unter 50% und macht heute ungefähr ein Viertel der gesamten Einwanderungsbevölkerung aus (vgl. Statistisk Sentralbyrå 2007b). Ein Grund hierfür ist neben der wachsenden Einwanderung aus

Afrika und Asien der Anstieg von Immigranten aus den ehemaligen Ostblockstaaten nach 1990, der diese Entwicklung massiv beschleunigt hat. Von den knapp 15.000 Asylbewerbern des Jahres 2001 stammten ca. 70% aus Mittel- und Osteuropa. Gegenwärtig (Stand 1. Januar 2007) wird die größte Gruppe der norwegischen Einwanderungsbevölkerung von Pakistanern gestellt (28.278), gefolgt von den aufgrund der geographischen, sprachlichen und kulturellen Verwandtschaft traditionell stark vertretenen Schweden (24.527). Es folgen Iraker (21.418), Somalis (19.656), Dänen (19.090), Polen (18.834) und Vietnamesen (18.783). Unter diesen stellen Polen die am schnellsten wachsende Einwanderergruppe dar. Waren sie noch 1996 nicht unter den zehn größten dieser Gruppierungen vertreten (vgl. Tamnes 1997: 347), hielten sich 2007 knapp 6.700 Polen mehr in Norwegen auf als noch ein Jahr zuvor. Auch die Zahl der Deutschen ist in diesem Zeitraum von 12.900 auf 14.467 angestiegen, womit sie die elfte Position in der Liste der größten norwegischen Einwanderergruppen einnehmen. Gegenwärtig beträgt die Zahl der Einwanderer in Norwegen 664.749 Personen, was bei einer Gesamtbevölkerung von 4.681.134 einen Anteil von 14,2% ausmacht. (vgl. Statistisk Sentralbyrå 2007c).

3. DIE GESCHICHTE DER NORWEGISCHEN EINWANDERUNGSPOLITIK

Da Einwanderung nach Norwegen bis in die 70er-Jahre hinein in nennenswertem Umfang praktisch nicht existierte, bestand auch zunächst keine Notwendigkeit einer entsprechenden Politikformulierung, um diese Einwanderung zu steuern. Politischer Handlungsbedarf entstand vor allem dann, wenn es konkrete Situationen im Zuge des Kalten Krieges von Norwegen erforderten, sich Flüchtlingsbewegungen aus Osteuropa anzunehmen. Dabei hat die norwegische Flüchtlingshilfe im Gegensatz zur Einwanderungspolitik einen über die Grenzen des Landes hinaus bekannten Bezugspunkt, in dessen Tradition sich das norwegische humanitäre Engagement auch heute noch gerne sieht: Fridtjof Nansen (1861-1939).

Denn Nansen war nicht nur der Abenteurer und Polarforscher, als der er sich außerhalb Norwegens hauptsächlich einen Namen machte, sondern auch der erste Hochkommissar für Kriegsgefangene (ab 1920) und Flüchtlinge (ab 1922) des neu gegründeten Völkerbundes, als der er als prominentestes Beispiel seines Schaffens den „Nansen-Pass“ für staatenlose Flüchtlinge etablierte, dessen Anerkennung er zum Teil persönlich mit insgesamt 52 Staaten aushandelte (vgl. Vogt 2005: 278-282). Dennoch ist das Engagement Nansens vielmehr auf von der offiziellen norwegischen Regierungspolitik losgelöste persönliche Ambitionen zurückzuführen denn als Ausdruck einer expliziten Flüchtlingspolitik Norwegens zu verstehen, in deren Auftrag er handelte (vgl. Vogt 2005: 283). Darüber hinaus betraf Nansens Schaffen Flüchtlingsbewegungen fern von

Norwegens Grenze, eine Aufnahme flüchtender oder vertriebener Notleidender in das eigene Land war damit nicht verbunden.

Als sich Europa nach 1945 einem neuen und weitaus schlimmeren Flüchtlingsproblem gegenüber sah, hatten sich auch für Norwegen die Vorzeichen geändert: Das Land war Teil der europäischen Gesamtsituation, Flüchtlinge, Vertriebene und Verschleppte ein internes Problem Norwegens. Da waren zum einen die norwegischen Exilanten, die es nach Schweden, Großbritannien oder Übersee verschlagen hatte; dann die durch den Einmarsch der Roten Armee in Nord-Norwegen innerhalb des Landes Vertriebenen, deren von der Wehrmacht auf ihrem Rückzug zerstörte Heimat wieder aufgebaut werden musste; und letztendlich die von den deutschen Besatzern aus politischen oder rassistischen Gründen aus dem Land verschleppten Norweger sowie in das Land gebrachte Kriegsgefangene oder Zwangsarbeiter (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 11-39). Schätzungsweise 140.000 Angehörige letzterer Gruppe befanden sich gegen Ende des Zweiten Weltkrieges in Norwegen, auch wenn der überwiegende Teil nach der Befreiung des Landes wieder in seine Heimatstaaten zurückkehrte. Zu ihnen kamen 50.000 Norweger, die ins Ausland geflohen waren (vgl. Tjore 2002: 195).

In diesem Kontext entstand die norwegische Flüchtlingsarbeit zunächst als Akt der Selbsthilfe und zur Wiederherstellung des Vorkriegsstatus (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 40-43). Eine wichtige Funktion in diesen Bemühungen nahmen die norwegischen Hilfsorganisationen ein, besonders das Norwegische Rote Kreuz, die *Norsk Folkehjelp* (Norwegische Volkshilfe) sowie *Kirkens Nødhjelp* (Kirchliche Nothilfe), die 1946 den Dachverband *Europahjelpen* (Europahilfe) gründeten. Aus diesem ging später der Flüchtlingsrat (*Flyktningerådet*) hervor, der bis in die 80er-Jahre hinein bestimmend für die Formulierung und Ausführung norwegischer Flüchtlingspolitik war und heute noch existiert – mittlerweile allerdings unter dem Namen *Flyktningshjelpen* (Flüchtlingshilfe) und in Form einer unabhängigen privaten Stiftung (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 42f.). Die norwegische Flüchtlingspolitik fügte sich somit bereits in ihren Anfangsjahren in das Prinzip eines angenommenen norwegischen und gesamtandinavischen Korporatismus, einer besonders ausgeprägten Kooperation zwischen privaten (NGOs) und staatlichen Institutionen – „eine Mischform, die auch sonst in dieser Phase zur Errichtung eines norwegischen Wohlfahrtsstaates genutzt wurde“ (Tjelmeland & Brochmann 2003: 43).

Unmittelbaren Eingang in die norwegische Politikformulierung und Gesetzgebung fanden die Erfahrung, in der Folge des Zweiten Weltkriegs selbst Austragungsort eines Flüchtlingsproblems geworden zu sein, sowie die ersten Schritte einer eigenständigen Flüchtlingshilfe dagegen nicht:

„Into the early 1950s Norwegian refugee policy consisted mainly of giving financial support to the various international institutions or agencies that assisted refugees. There was no

separate legislation concerning refugee admission to Norway. The old Aliens Act dating from 1927 was still in effect and did not address the question of regulating entry of persons fleeing their countries.“ (Tjore 2002: 195).

Abhilfe geleistet wurde diesem Umstand erst mit dem neuen Einwanderungsgesetz von 1956 unter Einbeziehung der Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention über den Status von Flüchtlingen von 1951, die Norwegen ein Jahr nach ihrer Verabschiedung ratifizierte (vgl. Tjore 2002: 195). Doch selbst während der Ereignisse in Ungarn 1956 versuchte Norwegen zunächst, sich einer Aufnahme von Flüchtlingen im eigenen Land zu verschließen, sondern seine Hilfe dorthin zu kanalisieren, wo die Flüchtlinge eintrafen, hauptsächlich also nach Österreich und in die Bundesrepublik. Nur widerstrebend erklärte sich Norwegen schließlich ebenfalls zur Aufnahme einer gewissen Zahl von Flüchtlingen bereit. Am Ende waren es ungefähr 1.500 Ungarn, die auf diesem Weg nach Norwegen kamen (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 51f.; Tjore 2002: 196).

Als sich jedoch in der Folge die Einwanderung nach Norwegen auch aus Ländern außerhalb Europas zu verstärken begann, wuchs schließlich auch die Notwendigkeit ihrer staatlichen Steuerung. Das Einwanderungsgesetz von 1956 erwies sich hierzu schnell als nicht mehr ausreichend. Einwanderung wurde Gegenstand politischer Diskussionen. Das Ergebnis dieser Debatten fiel mit einem Einwanderungsstopp, der 1975 erlassen wurde, ziemlich rigoros aus. Mit diesem Stopp wurden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollte eine Atempause gewonnen werden, um überhaupt eine bisher nicht vorhandene Einwanderungspolitik formulieren zu können. In diesem Sinne lässt sich sagen, dass paradoxerweise die norwegische Einwanderungspolitik mit dem Einwanderungsstopp erst begann (vgl. Hagelund 2003: 80). Zum anderen sollten zunächst die sich in Norwegen befindlichen Einwanderer – vor allem aus fernen Kulturkreisen – in die norwegische Gesellschaft integriert werden, bevor weitere Menschen ins Land gelassen wurden, deren Probleme verbunden mit der Einwanderung (beispielsweise Arbeitsplatz- und Wohnungssuche) dann nur kumulieren würden (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 139f.).

Seinem Namen zum Trotz brachte der Einwanderungsstopp die Immigration nach Norwegen jedoch keineswegs zum Erliegen. Dafür lassen sich vor allem zwei Gründe anführen: Erstens war die Familienzusammenführung von dem Stopp ausgenommen. Der überwiegende Teil der vor 1975 von außerhalb Europas Eingewanderten war zwar alleine gekommen, hatte aber nichtsdestotrotz Familie in seinem Ursprungsland zurückgelassen, die nun nachkam. Somit ist die Einwanderung nach 1975 nicht zuletzt eine Konsequenz der Einwanderung vor der Einführung des Einwanderungsstopps. Familienzusammenführungen machten etwa ein Viertel der Einwanderung in dieser Zeit aus. Zweitens waren gut ausgebildete Fachkräfte für die norwegische Industrie, hauptsächlich die Erdöl- und Erdgasgewinnung, weiterhin willkommen und stellten ganze 50% der Immigranten. Diese stammten jedoch in der Regel aus Nordamerika und Europa,

wodurch sich der Einwanderungsstopp von seinen Kritikern den Vorwurf gefallen lassen musste, ein diskriminierendes Element gegenüber potentiellen Einwanderern aus der Dritten Welt zu beinhalten (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 142f.).

Somit nahm der Einwanderungsstopp schnell den Charakter einer Einwanderungsregulierung an, die unter dem Schlagwort „restricted and controlled“ in den folgenden Jahren weitergeführt wurde. Die Debatte über die Einwanderungspolitik zog sich währenddessen hin und mündete schließlich in ein neues Einwanderungsgesetz, das am 24. Juni 1988 vom Parlament verabschiedet wurde und mit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1991 nach immerhin 16 Jahren das mittlerweile zur Konstante gewordene „Provisorium“ des Einwanderungsstopps ablöste. Dessen Grundprinzip „restricted and controlled“ wurde in dem neuen „Gesetz über den Zugang von Ausländern in das Reich und ihren Aufenthalt“ (*Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*), kurz Ausländergesetz (*utlendingsloven*), allerdings beibehalten. Doch auch wenn es den Zugang auf norwegisches Territorium nicht erleichterte, schuf es doch durch eine einheitliche gesetzliche Grundlage Rechtssicherheit sowohl bei der Bearbeitung von Asyl- und Visumanträgen sowie für die Einwanderer, die sich bereits in Norwegen befanden. Denn sie sollten nach dem Wortlaut des Gesetzes während ihres Aufenthalts mit norwegischen Staatsbürgern gleichgestellt werden, inklusive derselben Rechte und Pflichten (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 283f.).

In den folgenden Jahren setzte eine neue Entwicklung die norwegische Einwanderungspolitik erneut unter Zugzwang. Doch dieses Mal hatte sie ihren Ursprung nicht in den Herkunftsländern der Einwanderer, sondern in den europäischen Nachbarn, die den politischen Integrationsprozess des Kontinents auch auf dem Gebiet der Einwanderungspolitik im Rahmen des Schengener Abkommens von 1985 vorantreiben wollten, mit dem Ziel der Förderung des europäischen Binnenmarktes sowie der entsprechenden Freizügigkeiten. Hiermit verband sich zum einen der Wegfall von Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsstaaten, zum anderen als Ausgleich die stärkere Kontrolle der Außengrenzen. Nun stand Norwegen vor einem Problem. Bereits zum zweiten Mal war den norwegischen Politikern 1994 in einem Referendum die Zustimmung der Bevölkerung zum Beitritt des Landes zur Europäischen Union bzw. Gemeinschaft versagt geblieben. Gleichzeitig war das Land Mitglied der 1956 gegründeten Nordischen Passunion, die bereits lange vor der Europäischen Union die absolute Personenfreizügigkeit zwischen ihren Mitgliedsstaaten Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden gewährleistete. Diese Konstellation wurde problematisch, als Finnland und Schweden 1995 der EU beitraten und auch Dänemark, das bisher – wie Norwegen seit 1999 auch – nur Beobachterstatus in der Schengen-Gemeinschaft hatte, die Vollmitgliedschaft anstrebte. Wären diese Länder ohne Norwegen dem Schengener Abkommen beigetreten, hätten sie also auch ihre Kontrollen an den Grenzen zu

Norwegen verstärken müssen, wodurch die Nordische Passunion nichtig geworden wäre. Das aber wollten weder Norwegen noch seine nordischen Nachbarn, so dass sie gemeinsam in die Verhandlungen gingen, die Ende 1996 abgeschlossen wurden. Das Verhandlungsergebnis wurde jedoch von der weiteren Entwicklung eingeholt und außer Kraft gesetzt, als im Rahmen des Vertrags von Amsterdam 1997 das Schengener Abkommen in die Strukturen der EU integriert wurde. In der Folge der neuen Verhandlungsrunden, die 1999 zum Ende kamen, wurde Norwegen praktisch ein Teil der EU-Außengrenzen mit allen dazugehörigen Pflichten. Weiter musste Norwegen alle Abmachungen der EU im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit übernehmen, ohne selbst direkten Einfluss auf ihr Zustandekommen nehmen zu können (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 286-290).

Allerdings waren die gemeinsamen europäischen Regelungen, die später die Grundlage der Schengener Zusammenarbeit bildeten, für Norwegen nicht unbedingt negativ, wie zum Beispiel der Umstand, dass Asylanträge in dem Mitgliedsland gestellt werden mussten, in dem die Antragsteller zuerst ankamen, denn nur wenige Entwicklungsländer unterhalten direkte Fluglinien in das Land am nördlichen Rand Europas (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 285). Gleichzeitig grenzt Norwegen nur im Norden über eine kleine Strecke mit Rußland direkt an einen Nicht-EU-Staat.

4. DIE SITUATION DER NORWEGISCHEN EINWANDERUNGSPOLITIK NACH DEM INKRAFTTRETEN DES EINWANDERUNGSGESETZES VON 1991

4.1 FLÜCHTLINGSPOLITIK

Bewahrt die norwegische Flüchtlingspolitik den Geist Nansens? Als 1956 das erste Einwanderungsgesetz nach dem Krieg erlassen wurde, verpflichtete sich Norwegen, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren, während die UN-Menschenrechtsdeklaration von 1951 lediglich Individuen das Recht zusprach, in anderen Staaten Asyl zu beantragen (vgl. Tjore 2002: 197). Dennoch kamen traditionell nur wenige Antragsteller in den Genuss eines vollwertigen Asyls. Zwar wurde ihnen auf diese Weise nicht automatisch der Zugang ins Land verweigert, auch wenn die Zahl der Ablehnungen seit 1985 stetig anstieg. Vielmehr wurde der Mehrheit eine „Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen“ zugestanden (vgl. Tjore 2002: 203f.). Dieses Instrument lässt sich von zwei Seiten betrachten: Während ihm seine Kritiker vorwerfen, lediglich ein Ausweg der Behörden zu sein, möglichst wenigen Menschen Asyl zuzugestehen, halten seine Befürworter entgegen, dass auf diese Weise gerade mehr Menschen vor Verfolgung geschützt werden können, als unter die Flüchtlingsdefinition der Vereinten Nationen fallen würden. Gerade letzte-

re sahen in Gestalt des UNHCR den wachsenden Gebrauch dieses Instruments allerdings nicht unbedingt mit Wohlwollen: Hatten 1985 noch ein Fünftel aller Antragsteller Asyl erhalten, war es 1995 nur noch ein Prozent (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 313). In der Folgezeit nahm die Zahl der Asylbewilligungen zwar wieder zu. Allerdings erhielten noch 2005 von 5.402 Antragstellern lediglich 629 Asyl (11,6%), während 2.426 eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen zugestanden bekamen (vgl. Thorud u.a. 2006: 11f.).

Insgesamt verblieb die Zahl der jährlich ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse aufgrund eines wie auch immer gearteten Schutzbedürfnisses im Vergleich zu den anderen Einwanderungsarten auf einem sowohl in absoluten Zahlen konstanten wie auch geringen Niveau. 1996 wurden 2.200 Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund eines Asylantrags bewilligt (vgl. Utlendingsdirektoratet 2007: 4). Dazu kommen jährlich ungefähr 1.000 „Quotenflüchtlinge“, die Norwegen über das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR erreichen. Seit 1992 wird die Anwendung dieser Quote flexibler gestaltet, indem über drei Jahre insgesamt 3.000 Flüchtlinge aufgenommen werden können (vgl. Tjore 2002: 203).

In den 90er-Jahren stellten die Jugoslawienkriege, vor allem der Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina, die norwegische Flüchtlingspolitik vor neue Herausforderungen. Gestützt auf die Annahme, dass den Flüchtlingen besser in der Nähe ihrer ehemaligen Heimat geholfen werden könnte, war man bereits zuvor zu der früheren Strategie zurückgekehrt, Flüchtlingshilfe gekoppelt mit entwicklungspolitischem und diplomatischem Engagement vor allem in die Krisengebiete selbst zu kanalisieren. Damit verbunden war die Ansicht, Flüchtlingen nur noch so lange wie nötig Schutz in Norwegen selber zu gewähren, um auf diese Weise nach dem Rotationsprinzip möglichst vielen Verfolgten und Bedrohten helfen zu können (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 298-304; Tjore 2002). Vor dem Hintergrund des ständigen Aufflammens neuer Konfliktherde und des damit verbundenen stetig anwachsenden Flüchtlingsstroms entbehrte diese Denkweise sicherlich nicht einer gewissen Logik, wobei sich die Fürsprecher und Widersacher derselben Argumente bedienen konnten wie im Fall der Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen. In der Praxis ließ sich die neue Strategie jedoch nur schlecht umsetzen. Zum einen war im Voraus schwer abzuschätzen, wie lange ein Konflikt dauern würde bzw. wann die jeweilige Krisenregion wieder als sicher anzusehen wäre, auf der anderen Seite stand die Frage, ob man gegen rückreiseunwillige Flüchtlinge Zwang einsetzen sollte, um sie nach Ablauf des „temporären Schutzes“ wieder außer Landes zu bringen. Letztere Frage wurde schließlich nach Protesten der norwegischen Öffentlichkeit mit Nein beantwortet (vgl. Tjelmeland & Brochmann 2003: 304-314).

Seinem Anspruch als „humanitäre Großmacht“ wird Norwegen in seiner Flüchtlingspolitik somit nicht unbedingt gerecht, jedoch muss dieses Urteil im gesamteuropäischen Zusammenhang gesehen werden. Im OECD-Vergleich nahm Norwegen 2007 nach den Berechnungen des *Commitment to Development Index* des *Center for Global Development* zwar mehr Menschen aus Entwicklungsländern auf als die meisten seiner europäischen Nachbarn, bewegte sich in der gesamten OECD mit Rang 10 allerdings im Mittelfeld, während es in der Wertung der Entwicklungshilfe insgesamt zusammen mit Schweden den dritten Platz einnahm. Hervorgehoben wird die hohe Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen im Zuge humanitärer Katastrophen gemessen an der Gesamtbevölkerung, gleichzeitig aber bemängelt, dass der Prozentsatz ungelernter Einwanderer aus Entwicklungsländern während der 90er-Jahre nur geringfügig angestiegen ist (vgl. Roodman & Akkus 2007). Dabei würden gerade letztere durch die Rücksendung von Devisen in ihre Heimat sowie den Qualifizierungsschub von einer Tätigkeit in einem Industrieland profitieren. In dieser Hinsicht scheint das Prinzip des Einwanderungsstopps also noch immer wirksam.

Allerdings befindet sich Norwegen in einem Dilemma. Denn schert es aus der restriktiven westeuropäischen Einwanderungsschiene zu weit aus, läuft das Land Gefahr, dass sich der Einwanderungsdruck auf seine Grenzen über seine Kapazitäten hinaus erhöhen wird. Insofern kann die gegenwärtige Situation – zwar mittelmäßige Aufnahme von Flüchtlingen und unqualifizierten Arbeitern in der OECD, aber relativ hohe im europäischen Vergleich – als Kompromiss angesehen werden, auf der einen Seite den humanitären Geist der Einwanderungspolitik aufrecht zu erhalten, auf der anderen Seite der politischen Notwendigkeit gerecht zu werden, sich nicht als zu attraktives Einwanderungsziel innerhalb Europas darzustellen und so größere Massen von Flüchtlingen und anderen Einwanderern aus der Dritten Welt anzuziehen. Diesen Mechanismus bekam Norwegen zu spüren, als nach dem Scheitern der neuen „ganzheitlichen“ Flüchtlingspolitik und der Kritik des UNHCR an der restriktiven norwegischen Asylpolitik eine neue Regierung die Zügel zu lockern begann: 1999 erreichte die Zahl von Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund eines Asylantrags mit ca. 9.000 die bisherige Höchstmarke, bevor sie nach erneuten Verschärfungen wieder auf das vorherige Niveau von 3-4.000 zurücksank, auch wenn die Zahl der Antragsteller noch bis 2002 weiter auf 17.480 anstieg, bevor sie sich von 2003 auf 2004 beinahe halbierte (vgl. Thorud u.a. 2006: 11f.; Tjelmeland & Brochmann 2003: 315f.; Utlendingsdirektoratet 2007: 4).

4.2 ARBEITSEINWANDERUNG

Während sich die Einwanderung nach Norwegen durch Flüchtlinge und Asylbewerber bis auf wenige Ausnahmen auf einem konstant niedrigen Niveau bewegt, also nicht im Verhältnis zur Gesamteinwanderung angestiegen ist, macht seit 2000 vor allem die Arbeitseinwanderung den

Hauptteil dieses Anstiegs aus. Seitdem hat sich die Zahl der jährlich ausgestellten Arbeitserlaubnisse mehr als verfünffacht, wobei es sich zunächst vor allem um Genehmigungen bis zu sechs Monaten handelte (Saisonarbeit u.ä.), während ab 2003 auch solche mit längerem Geltungszeitraum rapide zunahmen (vgl. Utlendingsdirektoratet 2007: 4) – ein Indiz für den wachsenden dauerhaften Bedarf des norwegischen Arbeitsmarktes an ausländischen Arbeitskräften, der sich aus einer geringen Arbeitslosigkeit (1,7%), dem wachsenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung sowie einem ungebrochenen Wirtschaftswachstum ergibt. Bis zum 1. Oktober wurden 2007 ca. 80.000 Ausländern eine Arbeitserlaubnis (inkl. Verlängerungen bzw. Erneuerungen) ausgestellt, 20.000 mehr als zum selben Zeitpunkt im Vorjahr. Bürger des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) stellen mit 53.000 den größten Teil dieser Gruppe (vgl. UDI 2007a; UDI 2007b), wobei Einwanderer aus Polen die höchste Zuwachsrate aufweisen (vgl. Utlendingsdirektoratet 2007: 5f.).

Während Staatsangehörige der EWR-Staaten lediglich eine Aufenthaltsgenehmigung benötigen, für die in der Regel der Besitz eines Arbeitsvertrages ausreicht – mit Ausnahme von Bürgern der nordischen Staaten, für die im Rahmen ihrer Passunion absolute Freizügigkeit besteht –, gilt für Immigranten aus anderen Regionen weiterhin das Prinzip „restricted and controlled“ des Einwanderungsstopps. Sie benötigen eine sogenannte „Fachkräfteerlaubnis“ (*faglært-tillatelse*), von denen seit 2002 jährlich 5.000 ausgestellt werden können, ohne dass zuvor eine Überprüfung des Arbeitsmarktbedarfs stattfinden muss. Wird diese Quote überschritten, darf nur dann eine Arbeitserlaubnis für Angehörige von Drittstaaten ausgestellt werden, wenn die Stelle innerhalb einer bestimmten Zeit nicht aus dem EWR besetzt werden konnte. Allerdings ist dieser Punkt noch nicht erreicht worden, denn die letzten Jahre lag die Zahl der ausgestellten Erlaubnisse stets weit unter der festgesetzten Quote. 2006 waren es 1.382, wobei die meisten Fachkräfte aus Indien stammten, im Jahr davor aus den USA (vgl. Thorud u.a. 2006: 18f.). Außerhalb Europas scheint es Norwegen noch nicht gelungen zu sein, sich erfolgreich als attraktiver Arbeitsmarkt zu positionieren. Daher ist von staatlicher Seite geplant, die dringend benötigte Arbeitseinwanderung weiter zu erleichtern bzw. zu fördern (vgl. Thorud u.a. 2006: 18). In diesem Sinne wurden bereits zum 1. Januar 2008 die Rahmenbedingungen für Einwanderer aus den neuen EWR-Staaten, für die eine Übergangsregelung gilt, sowie aus Drittstaaten erleichtert, um eine Arbeit in Norwegen aufnehmen zu können (vgl. Utlendingsdirektoratet 2007c).

4. EINWANDERUNG STEUERN ODER VERWALTEN? - DAS BEISPIEL NORWEGEN

Vor der bisherigen Entwicklung der norwegischen Einwanderungspolitik erscheint das Land eher als Verwalter von Immigration, auch wenn über die Jahrzehnte eine schrittweise Annäherung an eine aktive Steuerungspolitik vollzogen wurde. Belege für den reaktiven Charakter norwegischer Einwanderungspolitik finden sich von der späten Entwicklung des Politikfeldes überhaupt über den Einwanderungsstopp, der schließlich vom Provisorium zur Kontinuität wurde, bis hin zu dem Umstand, dass es 13 Jahre brauchte (1975-1988), bis ein den veränderten Umständen angepasstes, dann zwar flexibles, Einwanderungsgesetz entwickelt werden konnte, bis zu dessen Inkrafttreten 1991 es allerdings noch einmal zweieinhalb Jahre brauchte. Als Erklärung hierfür lässt sich sicher heranziehen, dass Norwegen aufgrund seiner peripheren Lage und der damit verbundenen geringen Einwanderung bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts hinein die Erfahrungswerte fehlten, um die neuen Entwicklungen richtig einschätzen und eine angemessene Strategie formulieren zu können, mitsamt dem Aufbau neuer Durchführungsinstitutionen und Strukturen, um diese umsetzen zu können.

Doch bereits kurz nachdem diese Anfangsschwierigkeiten mit dem Inkrafttreten des Einwanderungsgesetzes 1991 überwunden schienen, wurde Norwegen in wichtigen Bereichen der Einwanderungspolitik das Ruder wieder aus der Hand genommen. Durch die nordische Passunion von 1956, die nicht aufgegeben werden sollte, war Norwegen in gewisser Weise einwanderungspolitisch an seine Nachbarländer gebunden. Als diese der EU beitraten und das Schengen-Abkommen, dem sich Norwegen zur Kompensation seiner Außenseiterrolle in der Gemeinschaft anschließen wollte, in diese integriert werden sollte, musste sich Norwegen dem europäischen Konzert anschließen, ohne selbst aufgrund des zweiten negativen Referendums von 1994 direkt der EU beitreten zu können. Das Ergebnis war ein Konstrukt, in dem Norwegen ohne eigene unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten die einwanderungspolitische Gesetzgebung der EU übernehmen musste.

Damit ist die Einwanderungspolitik jedoch kein Sonderfall in der norwegischen Außen- bzw. Europapolitik. Eine identische Verkettung von EU-Verweigerung und Einflussverlust durch kompensatorische Maßnahmen findet sich auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Denn auch mit seinem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verpflichtete sich Norwegen, europäische Regelungen ohne eigene unmittelbare Einflussmöglichkeiten anzunehmen. Auf den ersten Blick könnte diese Strategie als Selbstbeschränkung bezeichnet werden. Sie ist jedoch Ausdruck eines norwegischen Dilemmas, in dem sich der Wille der politischen Eliten zur Beteiligung am europäischen Integrationsprozess bei dessen gleichzeitiger Ablehnung durch eine Mehrheit der

Bevölkerung gegenüberstehen. So bleibt den norwegischen Entscheidungsträgern in vielen Bereichen nur der indirekte Weg, sich nicht selbst von diesem Prozess auszuschließen, auf Kosten der eigenen Entscheidungsfreiheit. Es wird sich zeigen müssen, inwiefern Norwegen unter diesen Bedingungen in der Lage ist, den Weg in Richtung einer aktiveren Steuerung von Migration fortzusetzen.

5. STATISTISCHES MATERIAL:

Statistisk Sentralbyrå (2007a): De 15 største innvandrergroppene i Norge. 1. januar 2007 [Die 15 größten Einwanderergruppen in Norwegen. 1. Januar 2007]. Unter: www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/fig-2007-05-24-01.gif

Statistisk Sentralbyrå (2007b): Innvandrerbefolkningens andel av Norges befolkning, etter vestlig og ikke-vestlig landsbakgrunn. 1.1.1986-1.1.2007 [Der Anteil der Einwandererbevolkerung an Norwegens Bevölkerung, nach westlichem und nicht-westlichen Herkunftsland. 1.1.1986-1.1.2007]. Unter: www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/fig-2007-05-24-02.html

Statistisk Sentralbyrå (2007c): Folkemengde 1. januar 2006 og 2007 og endringene i 2006, etter innvandringskategori og landbakgrunn [Bevölkerungsmenge 1. Januar 2006 und 2007 und den Veränderungen 2006, nach Einwandererkategorie und Herkunftsland]. Unter: www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2007-05-24-01.html

Utlendingsdirektoratet (2007): Tall og fakta 2006 [Zahlen und Fakten 2006]. Oslo.

6. LITERATUR

Hagelund, Anniken (2003): The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002, Oslo.

Roodman, David & Selvin Akkus (2007): Commitment to Development Index. Norway. Unter: www.cgdev.org/doc/cdi/2007/country_reports/Norway_2007.pdf.

Statistisk Sentralbyrå (2006): Venter sterk vekst i innvandrerbefolkningen. Unter: www.ssb.no/emner/02/03/innvfram.

Tamnes, Rolf (1997): Oljealder. 1965-1995. Norsk utenrikspolitikk historie Bd. 6. Oslo.

Thorud, Espen, Eva Haagenen & Anna Fanebust (2006): SOPEMI-report for Norway. International Migration 2005-2006. Oslo.

Tjelmeland, Hallvard & Grete Brochmann (2003): I globaliseringens tid. 1940-2000. Norsk Innvandringshistorie Bd. 3. Oslo.

Tjore, Gro (2002): Norwegian Refugee Policy. In: Migration 36-38. 193-218.

Utlendingsdirektoratet (2007a): Stadig flere vil jobbe i Norge. Unter: www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=8884&printmode=true.

Utlendingsdirektoratet (2007b): Stadig mer interessant å jobbe i Norge. Unter: www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=8922&printmode=true.

Utlendingsdirektoratet (2007c): Enklere rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Unter: www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=8884&printmode=true.

Vogt, Carl Emil (2005): Fridtjof Nansen og fredstradisjonen. In: Historisk tidsskrift 84. 275-288.

Im Kampf gegen unerwünschte Migration - Internationale Kooperationen im Wandel

SARAH ELSING

1. EINLEITUNG

Bei der Fragestellung der Tagung: „Migration steuern oder verwalten?“ ist die Thematik der undokumentierten Migration ein besonders spezielles Phänomen, da hier die quantitative Bestimmbarkeit der Migranten und somit auch Steuerung und Verwaltung sehr schwer fallen. Undokumentierte Migration untergräbt allerdings nicht nur den souveränen Nationalstaat, sondern bringt auch noch Delikte wie Menschenmuggel und -handel mit sich. Demzufolge muss Steuerung in diesem Falle als eine Art Bekämpfung angesehen werden. Nationalstaaten reagieren jedoch unterschiedlich stark und bekämpfen das Phänomen auf verschiedene Weise. Meyers konstatiert, dass diese Arten und Weisen der Bekämpfung vornehmlich von bestimmten internen und externen Faktoren abhängen, wie etwa der Situation der Wirtschaft, der Zusammensetzung der Einwanderer oder auch von externen Bedrohungen (vgl. Meyers 2004: 24). Um illegaler Migration zu begegnen, wenden Staaten externe Kontrollmechanismen an wie etwa Grenzschutzmaßnahmen und Verfolgung von Schmugglern, aber auch die Strategie der Rücküberführungen in sichere Drittländer und Aufklärungskampagnen. Holk Stobbe beschreibt, wie sich in letzter Zeit ein massiver Ausbau auch interner Kontrollmechanismen, wie etwa Arbeitsmarktkontrollen, in OECD-Ländern vollzogen hat um die Malfunktion externer Maßnahmen zu kompensieren (vgl. Stobbe 2004: 2ff). Gerade in den Vereinigten Staaten sind diese internen Kontrollen seit 09/11 mit der verstärkten Terrorabwehr einhergegangen. Hier ist der Ausbau der Kontrollmechanismen eindeutig auf den von Meyers erwähnten Faktor der externen Bedrohung zurückzuführen. Dabei sind in USA allerdings viele muslimische Migranten „unter den Generalverdacht des Terrorismus geraten“ (Stobbe 2004: 3). Sie wurden festgehalten und auch abgeschoben. Doch nicht nur im Zusammenhang mit Terrorismus zeigt sich die Komplexität des Phänomens illegaler Einwanderung. Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und „illegalen“ Migranten weist ebenso deutliche Schwierigkeiten auf, wie etwa Hagenmaier erkennen lässt. So nennen die Flüchtlingsräte grundsätzlich alle Menschen, welche aufgrund der Menschenrechtssituation in ihren Herkunftsländern migrieren, „Flüchtlinge“. Innenminister hingegen bezeichnen die Menschen auf den Holzbooten im Mittelmeer als „illegale Migranten“ (vgl. Hagenmaier 2005: 10). Es ergibt sich schließlich eine Grauzone von ökonomischen Migranten, welche auf den Holzbooten und anderen Grenzüberfahrten zu Flüchtlingen werden.

Eine zielgerechte Bekämpfung unerwünschter Migration muss auf einem ganzheitlichen Verständnis der Problematik aufbauen. Seit geraumer Zeit hat das Thema der irregulären Migration somit Eingang in internationale Konferenzen gefunden und wird auf inter- und supranationaler Ebene diskutiert. Man hat erkannt, dass das transnationale Phänomen nicht mehr nur national, sondern auch international angegangen werden muss. So haben die Länder der Europäischen Union beispielsweise eine gemeinsame Grenzschutzagentur Frontex zum Schutz ihrer Außengrenzen eingerichtet, im Pazifik wird international um die Externalisierung von Grenzen verhandelt. Wie Opitz bereits feststellt, sind Abschottungs- und Defensivmaßnahmen der Empfängerländer hinsichtlich der Illegalität der Einwanderung nachvollziehbar und verständlich (vgl. Opitz). *Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Prioritätensetzung hinsichtlich solcher internationaler Kontrollmechanismen seitens der Empfängerländer effizient genug ist um gegen unerwünschte Migration vorzugehen und auf das Flüchtlingsproblem zu reagieren oder ob diese Prioritätensetzung nochmals überdacht werden sollte.*

Es soll in dieser Arbeit also herausgearbeitet werden, welche internationalen Kooperationen sich im Kampf gegen unerwünschte Migration ergeben haben, wie sich diese einschätzen lassen und in welche Richtung sich die internationale Zusammenarbeit weiterentwickelt. Dabei wird das Hauptaugenmerk einerseits auf Europa und andererseits auf Australien mit seinen pazifischen Nachbarstaaten gelegt um Ähnlichkeiten oder Unterschiede der Herangehensweise dieser beiden Regionen an die Thematik der illegalen Migration zu untersuchen.

2. DATEN UND FAKTEN ILLEGALER MIGRATION

Die Thematik der illegalen Migration ist nicht nur inhaltlich, sondern ebenso begrifflich und zahlenmäßig sehr komplex. Es gibt für das Phänomen der unerwünschten Migration zahlreiche Synonyme, wie etwa die der „illegalen“, „irregulären“ und „undokumentierten“ Migration. In Frankreich werden Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus „Sans Papier“, in den Vereinigten Staaten, aufgrund ihrer Ausreiseverpflichtung bei Kontrolle, „deportable aliens“ genannt (vgl. Jugl 2005; Stobbe 2004: 7). Wie eingangs erwähnt bildet auch die quantitative Bestimmbarkeit bzw. Nichtbestimmbarkeit illegaler Migration eines der großen Hindernisse für qualitativ wertvolle Aussagen zum Thema der unerwünschten Migration. Harald Lederer erklärt etwa, dass sich illegale Migranten schon per se aus einer amtlich-statistischen Erfassung entziehen und durch das Schweigen ihrer Arbeitgeber im Verborgenen bleiben. Es gibt folglich keine wissenschaftlich fundierten Schätzungen zur undokumentierten Migration für Deutschland (vgl. 1999: 62). Die Spannweite von unwissenschaftlichen Schätzungen für Deutschland liegt daher bereits zwischen 100 000 und einer Million illegaler Migranten (vgl. Bundesamt für Migration

und Flüchtlinge: 129), für Italien stellte Lederer im Jahre 1999 sogar eine Spannweite von 100 000 bis zu zwei Millionen fest (vgl. 1999: 63). Nichtsdestotrotz gibt es Anhaltspunkte und Indikatoren der Illegalität wie amtliche Statistiken über aufgegriffene oder festgenommene Sans Papiers oder auch solche über Verwarnungen und Strafanzeigen wegen illegaler Ausländerbeschäftigung (vgl. Lederer 1999: 65ff). Ihre Zählungen dienen zum besseren Vergleich und manchmal sogar zu einer Grobschätzung über die Anzahl illegal Aufhältiger.

Die Aktualität der transnationalen Ströme wird anhand Aufsehen erregender Medienereignisse sichtbar. So tragen immer wieder kehrende tragische Aufnahmen von afrikanischen Flüchtlingen im Mittelmeer zu einem brisanten Diskurs innerhalb der Politik, aber auch zwischen Politik und Gesellschaft bei. Dabei entsteht allerdings oft ein falsches Bild, wie Jugl feststellt. Die an den Küsten Europas auf kleinen überfüllten Holzbooten strandenden Menschengruppen als auch die durch Wälder kriechenden illegalen Einwanderer, bilden nur einen kleinen Teil der irregulären Migration (vgl. Jugl 2005). Laut spanischen Polizeibehörden wurden allerdings schon im Jahre 1999 auf den Kanaren 875 gestrandete Migranten aufgegriffen, welche Zahl sich bereits im Jahre 2002 auf fast 10 000 verelfacht hatte (vgl. N.N.a)). Auch die spanische Flüchtlingsorganisation Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) meldete für das Jahr 2006 eine Zahl von insgesamt 47 102 Aufgriffe bzw. Festnahmen auf den Kanarischen Inseln zusammen mit Gibraltar und den afrikanischen Küstengewässern und schätzt die Zahl der Todesopfer von illegalen Migranten zwischen Nordafrika und Südeuropa auf 7 000 (vgl. Böffgen 2007: 1). Vor allem sind es jedoch so genannte „Overstayers“, die im Land nach Ablauf ihres Visums untertauchen um im Land bleiben zu können (vgl. Lederer 1999:57). Laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurden im Jahre 2003 in Deutschland fast 20 000 egal einreisende Migranten festgestellt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2005: 47). Hingegen wurde jedoch fast das Fünffache an illegal aufhältigen Tatverdächtigen registriert, von denen der Großteil zu den „Overstayers“ gezählt werden kann (vgl. 2005: 52).

Doch die Dramatik bei der illegalen Einreise über See-, Luft- und Landwege drückt sich nicht nur in den verheerenden Bildern der Medien aus. Es ist vor allem die Tatsache, dass diese lebensbedrohliche Art der Migration nach Europa in naher Zukunft weiterhin in Anspruch genommen werden wird, wie ich im dritten Kapitel dieser Arbeit erläutern werde. Auch im Pazifik wird gegen das Phänomen der unerwünschten Migration anhand nationaler und internationaler Kontrollmechanismen vorgegangen. Grundlage hierfür war die bis 2001 drastisch gestiegene Zahl gestrandeter Boote in australischen Gewässern. Die australische Behörde für Einwanderung und Staatsbürgerschaft meldet eine Summe von 12 000 unauthorisierten Einwanderern über Seewege zwischen 1999 und 2001 (vgl. Australian Department of Immigration and Citizenship). Doch Australien hat zusammen mit seinen pazifischen Nachbarländern eine Lösung gefunden, die

zwar umstritten, aber offenbar effektiv zu sein scheint. Im nächsten Kapitel soll diese pazifische Lösung vorgestellt und mit Kontrollmechanismen in Europa verglichen werden.

3. INTERNATIONALE KONTROLLMECHANISMEN

3.1. DIE PAZIFISCHE LÖSUNG

Die oben erwähnte australische Behörde für Einwanderung und Staatsbürgerschaft stellt einen Erfolg ihrer Einwanderungspolitik fest, indem sie schreibt, dass seit 2002 nur insgesamt 250 gestrandete Boote auf dem Festland Australiens aufgegriffen wurden (vgl. Australian Department of Immigration and Citizenship). Ob dieses Ergebnis der restriktiven Einwanderungspolitik im Inland zugeschrieben oder Resultat der so genannten „Pacific Strategy“ angesehen werden kann, ist offensichtlich schwer zu deuten.

Die Verschärfung der australischen Einwanderungsgesetze ergab sich aus dem wachsenden Ansturm illegaler Migranten. Die Zahl der aufgegriffenen „Overstayers“ hatte sich zwischen 1998 und 1999 erneut um vier Prozent erhöht und erreichte eine Summe von 53 143 Menschen; die Zahl derer, die an Flughäfen als illegale Einwanderer klassifiziert wurden, hatte sich in demselben Zeitraum um 56 Prozent erhöht (vgl. Hugo 2001: 77). Seit 1996, doch verstärkt seit dem Anschlag von 09/11 in den Vereinigten Staaten und dem daran anknüpfenden internationalen Anti-Terror-Kampf, gab es zahlreiche Änderungen und Maßnahmen seitens der australischen Regierung zur Bekämpfung illegaler Migration. So führte sie so genannte Temporary Protection Visas für Asylbewerber ein, welche eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung ersetzen und für eine Dauer von höchstens drei Jahren ausgestellt werden. Die Stärkung der Küstenwache, Einsätze der Marine und der Zollbehörden gehören ebenso zu der neuen Einwanderungspolitik wie die Streichung von staatlichen sozialen Hilfsleistungen für illegale Migranten. Ein Großteil der illegalen Einwanderer kommt über Schmuggler an die australischen Küstengewässer. Die Höchststrafe für Schmuggler wurde somit auf zwanzig Jahre Haft erhöht (vgl. Baringhorst 2003: 7). Seit dem Migration Act von 1958 müssen aufgegriffene illegale Migranten in Auffanglagern zwangsuntergebracht werden, bis ihre Fälle bearbeitet sind. Die Lager auf dem Festland haben besonders im Zuge der restriktiven Einwanderungspolitik zu Protestaktionen geführt und sind bei internationalen Menschenrechtsorganisationen stark in die Kritik geraten. In dem 1999 eröffneten Wüstenlager Woomera gab es zahlreiche Hungerstreiks und Selbstverletzungen seitens der Insassen um auf die unmenschlichen Zustände in den Lagern aufmerksam zu machen. Mangelnde Hygiene und jahrelange Wartezeiten wurden der australischen Regierung unter

Premierminister John Howard vorgeworfen, bis das Lager schließlich auf die abgelegene Insel Christmas Island verlegt wurde, so die österreichische Zeitung „Der Standard“ (vgl. N.N.c)).

Als am 27. August 2001 der norwegische Frachter „Tampa“ 433 Asylsuchende aufnahm und auf eine sichere Anlaufstelle in australischen Gewässern hinsteuerte, wies die australische Regierung den Frachter zurück und lehnte die Aufnahme der hauptsächlich afghanischen Migranten ab. Diese Entscheidung der australischen Regierung wurde zum weltweiten Medienereignis. Nach der Aktion beschloss Premierminister John Howard die Externalisierung von Auffanglagern und ersuchte hierzu die Kooperation mit dem pazifischen Inselstaat Nauru wie auch mit Papua Neuguinea (vgl. Haschemi 2005: 22). Nauru, ein Inselstaat mit 12 000 Einwohnern, schließlich nahm die Asylsuchenden auf und erhielt im Gegenzug von der australischen Regierung einen finanziellen Zuschuss um die Auffanglager zu finanzieren und zusätzlich als Entwicklungshilfe zu nutzen. Im Oktober desselben Jahres unterschrieben Australien und Papua Neuguinea ein Memorandum of Understanding (MoU), durch das Papua Neuguinea Flüchtlinge in australischen Gewässern abfängt und aufnimmt. Hierfür bekam Papua Neuguinea ebenso eine Starthilfe (vgl. Amnesty International Australia). Die von der International Organization for Migration (IOM) geleiteten Auffanglager wurden zeitweise von 1800 Menschen bewohnt, bis im Jahre 2002 für einige Insassen die oben erwähnten Temporary Protection Visas ausgestellt wurden, während vielen anderen der Status eines Flüchtlings nicht anerkannt wurde und sie in ihr Heimatland zurückgebracht wurden. Weiterhin mussten die anerkannten Flüchtlinge einen separaten Antrag auf Aufenthalt in Australien stellen (vgl. Haschemi 2005: 25f).

Grundsätzlich profitieren beide Seiten der Kooperation von der pazifischen Lösung. Für Australien bedeuten die auch „safe havens“ genannten Lager eine Entlastung in bürokratischer als auch praktischer Hinsicht. In den extraterritorialen Stellen außerhalb der australischen Migrationszone könne man die Antragssteller im Falle einer Ablehnung leichter deportieren, so beschreibt es Baringhorst (vgl. 2003: 7). Außerdem hat die Strategie zu einer weitgehenden Abschreckung von Schmugglern und einer Reduktion illegaler Einreiseversuche geführt (vgl. Haschemi 2005: 28). Andererseits profitiert auch die Bevölkerung auf den Small Island Developing States (SIDS) von den Geldern der australischen Regierung (vgl. Haschemi 2005: 23f). Kann dies dann also als eine international profitable und effiziente Lösung des Problems der unerwünschten Einwanderung angesehen werden? Hinsichtlich der oben genannten Ergebnisse eines Rückgangs der Zahlen strandender Migranten an Australiens Küste könnte man dies meinen. Doch ähnlich wie die Auffanglager auf dem Festland, stehen auch die extraterritorialen „safe havens“ Australiens unter heftigem Beschuss. Amnesty International Australia kritisiert etwa den mangelnden Flüchtlingsschutz der „Pacific Solution“. Australien zusammen mit seinen kooperierenden Partnerländern bewege sich an den Grenzen der Genfer Flüchtlingskonvention, indem es den Flüchtlingen

den direkten Zugang zum Einwanderungssystem Australiens verweigere. Weiterhin kritisieren sie auch hier die langen Wartezeiten, die bei den Insassen zu Erkrankungen wie Depression, posttraumatischem Stress und sogar zu Suizid führen können (vgl. Amnesty International Australia). Diesen Anschuldigungen zum Trotz berichtet die Zeitung „The Australian“, dass die pazifische Lösung weiter ausgebaut werden soll. Das Transit- und Empfängerland Indonesien soll zu dem Abkommen hinzutreten. Aufgegriffene Flüchtlinge würden, laut der australischen Zeitung, demnach nach Indonesien gebracht und die Fälle nach dortigem Recht bearbeitet werden (vgl. Hart).

Während die pazifische Kooperation weiter ausgebaut werden soll, stehen Auffanglager als kurzfristige Maßnahme gegen unerwünschte Migration auch in der Europäischen Union zur Debatte. Als vergleichbare Maßnahme zu den Auffanglagern im Pazifik können die Transit Processing Centres der Europäischen Union angesehen werden, welche in Kooperation mit Nachbarländern etabliert werden.

3.2. DIE EUROPÄISCHE LÖSUNG

Bereits im Jahre 2003 hat die britische Regierung unter Tony Blair erstmals das Konzept der „safe havens“ in die europäische Diskussion hineingebracht. Nach ersten Gesprächen mit dem UNHCR wurde es schließlich zum Thema auf der EU-Minister-Konferenz im März 2003. Den wesentlichen Unterschied des Vorschlags des Premierministers zur „Pacific Solution“ macht den Standort der Auffanglager aus. Die so genannten „Transit Processing Centres“ der Europäischen Union sollten auf dem Boden der Herkunfts- bzw. Transitländer aufgebaut werden um bereits vor Ort irreguläre Migranten abzuschrecken (vgl. Haschemi 2005: 35ff). Während sich einige Länder der Europäischen Union vehement gegen diesen Kurs der Externalisierung des Flüchtlingsproblems aussprachen, wurden im Jahre 2004 nichtsdestotrotz Pilotprojekte in Nordafrika gestartet, die die Komponente des Auffanglagers beinhalten sollten (UNHCR 2006: 38). Über diese Lager ist allerdings wenig bekannt. Einige Nichtregierungsorganisationen schreiben darüber, wie die Lager im Verborgenen bleiben um die menschenunwürdigen Zustände zu verheimlichen. Während unter den Ländern der Europäischen Union ein Konsens bezüglich der „Transit Processing Centres“ vorerst in weite Ferne gerückt ist, gilt die Zusammenarbeit der Länder in der EU hinsichtlich Fragen der illegalen Migration doch als weltweit einzigartig. Besonders im Zuge der Terroranschläge in USA 2001 und Madrid 2004, hat das Thema der unerwünschten Migration auch in Europa immer mehr an Bedeutung gewonnen. Auf dem Treffen in Sevilla im Jahre 2002 beispielsweise wurde ein Aktionsplan gegen irreguläre Einwanderung entwickelt, der unter anderem das Vorhaben eines Visa-Information-Systems zum Austausch von Daten beinhaltet und eine engere Zusammenarbeit der Polizeibehörden sowie der Grenzschutzdienste

beschließt. Im Jahre 2004 entstand das Haager Programm als Fünfjahresprogramm gegen illegale Einwanderung. Die verschiedenen Maßnahmen beinhalten konkretere Aussagen zu den Vorhaben des Plans von Sevilla und gehen mit der Einbeziehung der Arbeitsmarktpolitik, der Partnerschaft mit Transitländern zum Aufbau von Grenzschutzsystemen, der Entwicklung von Mindestnormen für Rückkehrverfahren eines Europäischen Rückkehrfonds sowie der Bekämpfung von Fluchtursachen über den Aktionsplan von 2002 hinaus (vgl. Jugl 2005).

Im Rahmen dieser Pläne und Vorhaben wurden bereits einige Maßnahmen in die Realität umgesetzt: Das Eurodac-System etwa dient zum Vergleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern; das ICONet Netzwerk soll die frühzeitige Übermittlung von Hinweisen auf illegale Einwanderung und Schleusernetzwerke sowie die Veränderung von Migrationsrouten zwischen den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen und das Schengener Informationssystem (SIS), dem nach der europäischen Erweiterung das SIS II hinzugefügt wird, trägt zu einem Informationsaustausch über Personen bei, die im europäischen Raum zur Fahndung ausgeschrieben sind (vgl. Europäische Union a); b); c)). Die gemeinsame Grenzschutzagentur Frontex wurde 2005 mit Sitz in Warschau gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die operative Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich des Grenzschutzes zu koordinieren. Sie fungiert als Komplementärmaßnahme zu nationalen Grenzschutzmaßnahmen und erweitert sie anhand ausgebauter Informationstätigkeiten (vgl. Frontex). Doch Frontex ist von der Zustellung wichtiger technischer Geräte wie Schiffe und Hubschrauber seitens der Mitgliedsstaaten abhängig, was aufgrund mangelnder Bereitwilligkeit nicht immer einfach ist. Die überwiegend bürokratische Agentur soll jedoch noch in diesem Jahr zu einer effizienten Grenzpolizei werden (vgl. Carstens 2007: 2).

Wie bereits oben erwähnt arbeitet die Europäische Union auch an Partnerschaften mit Transitländern zum Aufbau eigener Asyl- und Grenzschutzsysteme. Hierzu wurde im Jahre 2004 das Programm AENEAS eingerichtet, das bis 2008 finanzielle und technische Hilfe in einer Höhe von 250 Millionen Euro an Drittländer richtet (vgl. Europäische Kommission 2006). Mit Herkunftsländern werden nach wie vor zahlreiche Rückübernahmeabkommen geschlossen worden wie etwa mit Marokko im Jahre 2000. Neben einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik sollen seit geraumer Zeit allerdings auch die Fluchtursachen in Form einer Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit mit humanitärer Hilfe angegangen werden. Mit dem Europa-Afrika-Pakt von 2005 sollen Armutsbekämpfung und „good governance“ in afrikanischen Herkunftsländern gefördert und die Armut bis 2015, als eines der Millennium-Entwicklungsziele, um die Hälfte reduziert werden. Der Plan beruht auf der Idee, durch den Kampf gegen Migrationsursachen den starken Migrationsdruck zu verringern. Dabei ist der Plan besonder auf wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen ausgerichtet. Mannitz macht allerdings darauf aufmerksam, dass die letztlich auf Freihandels- und Strukturanpassungsprogrammen beruhenden Strategien des Plans

zu den „Economics of Failure“ gehören und in Afrika bereits zu einer Verschärfung der Armut und Verelendung geführt haben. Sie kritisiert, dass der Pakt unter dem Deckmantel einer Zusammenarbeit einseitig zu Gunsten Europas entwickelt wurde (vgl. Mannitz 2006: 4f).

4. ZWISCHENBILANZ: INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT ALS EINSEITIGE ZUSAMMENARBEIT?

Nach der Beschreibung der internationalen Kooperationen in den beiden Regionen kann zweierlei festgehalten werden. Sowohl beim Pacific Solution als auch bei der Kooperation innerhalb der EU handelt es sich um Kooperationen vornehmlich zwischen Empfängerländern (Feststellung 1), welche ihre Kontroll- und Abwehrmechanismen gegenüber illegalen Einwanderern gemeinsam zu stärken suchen (Feststellung 2).

Zur ersten Feststellung ist zu ergänzen, dass bei der EU seit einiger Zeit eine Tendenz in Richtung einer Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern erkennbar ist wie etwa am Europa-Afrika-Pakt oder an den Transit Processing Centres. Doch wie bereits erwähnt sind beide Programme in ihrer Effizienz fragwürdig. Im Pazifik arbeitet Australien mit anderen eher neutralen Staaten zusammen, welche aber von der gleichzeitigen Entwicklungshilfe profitieren. Der Beitritt Indonesiens als Transitland würde die Zusammenarbeit im Pacific Solution von einer reinen Empfängerländer-Kooperation zu einer Empfängerländer-Transitland-Kooperation ausweiten. Doch langfristige Auswirkungen hat dieser Plan nicht, da es sich hier nichtsdestotrotz weiterhin um Auffanglager und somit um die Externalisierung von Grenzen handelt.

So unterscheiden sich die beiden Regionen in der Stärke und Weite ihrer restriktiven Migrationspolitik, wobei Australien mit seinen Nachbarländern durch seine Einseitigkeit hinsichtlich der Auffanglager weitaus rigorosere vorgeht als Europa. Die Vorverlagerung der Grenzen ist allerdings beiden Regionen gemein, was zur Erläuterung der zweiten oben genannten Feststellung führt. Lediglich der Ort der Auffanglager ist unterschiedlich. Im Pazifik werden die Migranten auf andere Empfängerländer verschoben, von Europa werden sie in die Transit- und Herkunftsländer gebracht und untergebracht. Wiederum nähert sich die Pacific Solution der europäischen Lösung an, indem sie vorschlägt, bald Auffanglager im Transitland Indonesien aufzubauen. Viel wichtiger ist jedoch die Gemeinsamkeit der beiden Lösungen in der weitreichenden Kritik, die sie bemängelt und hinterfragt. Es wurde bereits erwähnt, dass die Pacific Solution nicht nur in Australien, sondern weltweit unter heftigem Beschuss steht, ähnlich wie Australiens Lager im Inland. Für den Fall in Europa schreibt Helmut Dietrich in seinem Bericht über das „Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung“ über die Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr durch die Europäische Union. Er weist daraufhin, dass eine solche Strategie in den letzten Jahrzehnten

bereits bekannt war, doch scheint sie „[...] in jüngerer Zeit an Dynamik und Systematik gewonnen zu haben“ (2005: 23). Er kritisiert weiterhin: „Internationale humanitäre Verpflichtungen, Menschen in Seenot zu retten, werden dabei zu Abschottungszwecken instrumentalisiert“ (2001: 23). Diesbezüglich bleibt die Debatte bestehen, inwiefern die Externalisierung des Nicht-Zurückweisungs-Prinzip der Genfer Konventionen verletzt. Dabei sind die Auffanglager an sich kein neues Konzept. Im Rahmen von bilateralen Abkommen zwischen EU-Ländern und nordafrikanischen Staaten, aber auch in den europäischen Ländern selbst wie etwa auf Lampedusa, gibt es solche Lager bereits (vgl. Dietrich 2005: 31). Da insbesondere Spanien und Italien von den so genannten „Boat People“ betroffen sind, unterstützt die EU-Kommission die überfüllten Aufnahmezentren mit finanziellen Zuschüssen um eine hygienische und medizinische Versorgung zu gewährleisten (vgl. N.N.d)). Hinsichtlich der Transit Processing Centres äußert auch der Europarat seine Bedenken. In einer Resolution beschloss die Europäische Kommission, die TPCs in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 anhand einer Studie in ihrer Umsetzbarkeit zu untersuchen und in ihrer Einhaltung der Menschenrechte zu analysieren (ECRAN 2007).

Die beiden Feststellungen beziehen sich also darauf, dass die gemeinsamen externen Kontroll- und Abwehrmechanismen der kooperierenden Empfängerländer eindeutig im Vordergrund stehen. Sie bilden den Kern der europäischen sowie der pazifischen Migrationspolitik um eine kurzfristige, aber effektive Reduktion und Abschreckung unerwünschter Migration zu ermöglichen. Ob durch diese Art der Migrationspolitik auch eine langfristige Abschreckung stattfindet, ist fragwürdig. Während der Anteil der an den Grenzen aufgegriffenen „Boat People“ im Verhältnis zur restlichen undokumentierten Migration immer noch gering zu sein scheint, muss bedacht werden, dass insgesamt ein wachsender Migrationsdruck zwischen Entsende- und Empfängerländern, vor allem zwischen Afrika und Europa, prognostiziert wird und ein langfristiges Ende dieser Art der Migration nicht in Sicht ist. Das liegt nicht nur daran, dass die Einkommensschere zwischen den reichsten und ärmsten Ländern der Welt noch nie so groß war wie heute (vgl. Schwelien 2004: 209). Es sind ebenso weitere Ursachen wie etwa das rasante Bevölkerungswachstum vieler afrikanischer Staaten wie die politische Lage in diesen Staaten, welche von bewaffneten Konflikten, Armut, Arbeitslosigkeit und Desertifikation geprägt ist (vgl. Mattes 2006: 1f). Auch für Asien und den Pazifik können diese Gründe festgehalten werden. Einerseits sind es Flüchtlinge, die versuchen der politischen Unterdrückung und ethnischen Diskriminierung wie etwa in Myanmar, zu entkommen, andererseits ist eine wachsende Anzahl von Wirtschaftsmigranten unbestreitbar (vgl. Iguchi 2001: 37f). Besonders zu diesem letzten Punkt tragen doch auch die Pull-Faktoren bei. So macht Mattes diesbezüglich eine klare Aussage: „Unter diesen Umständen und aufgrund der Propagierung der EU als „attraktivstes Demokratie-Modell der Welt“ braucht man sich über anhaltenden Immigrationsdruck nicht zu wundern“ (2006: 2).

Desweiteren ist eine Reziprozität im Sinne einer gegenseitigen Interdependenz zwischen illegaler Einwanderung und den diesbezüglichen Kontrollmechanismen festzustellen. Castles und Miller bringen die Problematik auf den Punkt, denn schließlich sei „Illegal migration [...], by definition, a product of the laws made to control migration“ (1998: 96). Mit anderen Worten: Eine restriktive Migrationspolitik (sei sie national oder international zu verantworten) führt unweigerlich zu einer Klandestinisierung der Migrationsbewegungen (vgl. Castles/Miller 1998: 288ff). Dieser Gedanke liegt der Vorstellung zugrunde, dass zusätzlich zu den Migrationsursachen, die starken Netzwerke der Migranten in der heutigen Zeit zu einer „relativen Autonomie“ der Migrationsströme führen (Stobbe 2004: 25 zit. nach Rodríguez 1999: 24). Der anhaltende Migrationsdruck betrifft somit auf direkte Weise illegale Grenzüberschreitungen über gefährliche See- und Landrouten und führt zu Prognosen einer ansteigenden Zahl illegaler Einreisender in der Zukunft. Die Auswirkungen einer einseitigen restriktiven Migrationspolitik gegenüber illegaler Einwanderung sind weitreichend und lassen sich auch gleichermaßen für Europa wie für Australien ausmachen. Klaus Bade hält insbesondere für Europa fest:

„[...] Solange es freilich statt eines europäischen Migrationskonzepts nur eine negative Koalition der Abwehr gegen unerwünschte Zuwanderungen gibt, solange wirkt Europa selbst mit an der Illegalisierung der Zuwanderung von außen und am Feindbild der „illegalen Einwanderung“ im Innern“ (Jugl 2005 zit. nach Klaus Bade).

Gleichermaßen wird festgestellt, dass eine restriktive Migrationspolitik sowie das Abfangen von Migranten in Küstengewässern zwar an diesen Stellen eine Reduktion der Migration herbeiführt. Doch taucht diese an anderen Stellen wieder auf. Die Verschiebung von Migrationsrouten ist besonders an der Migration zwischen Afrika und Europa zu erkennen, bei der sich die nach Italien führende Route in letzter Zeit aufgrund erschwerter Einwanderung in Richtung Kanaren verschoben hat. Dies erkennt auch Frontex-Direktor Laitinen, der es nicht ausschließt, dass Afrikaner bald über Osteuropa und den Balkan versuchen werden nach Mitteleuropa zu gelangen. Man solle sich beim Grenzschutz also nicht auf die Mittelmeerküsten versteifen (vgl. N.N.b)). Tailby macht bezüglich der Einwanderung nach Australien bereits im Jahre 2001 darauf aufmerksam, dass Restriktionen der Einwanderung über das Transitland Indonesien zu einer Verschiebung der Routen über Südostasien und den Pazifikinseln stattfinden wird (vgl. Tailby 2001: 5). Dies ist insbesondere ausschlaggebend, wird Indonesien der „Pacific Solution“ tatsächlich beitreten. In Australien verschärft sich das Problem der verschobenen Migrationsrouten grundsätzlich aufgrund seiner Abgelegenheit und der Unmöglichkeit, das gesamte Küstengebiet Australiens 24 Stunden zu überwachen (2001: 3).

Die eingangs gestellte Frage, ob eine Prioritätensetzung hinsichtlich externer Kontroll- und Abwehrmechanismen beim Kampf gegen unerwünschte Migration ausreicht, sollte hiermit negiert sein. Kann infolgedessen also festgehalten werden, dass sich die Kooperationen auf internationaler Ebene hinsichtlich unerwünschter Migration von bilateralen Rückübernahmeabkommen zu gemeinsamen internationalen Abschottungs- und Kontrollmechanismen entwickelt haben? Kritiker der restriktiven Migrationspolitik sind eben dieser Meinung, doch hier sollen eine Reihe neuer Entwicklungen vorgestellt werden, welche einen anderen, umfassenderen Ansatz fördern. Es sind internationale Initiativen unter dem Namen „Regionale Konsultationsprozesse“, die internationale Kooperationen bezüglich irregulärer Migration erleichtern und Vertrauen zwischen Herkunfts-, Transit- und Empfängerländer wecken sollen.

5. LANGFRISTIG ANGELEGTE INTERNATIONALE INITIATIVEN

5.1. REGIONALE KONSULTATIONSPROZESSE ALS INTERNATIONALE FOREN UND ORT DER ANNÄHERUNG

Innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte haben sich Staaten verschiedener Regionen auf solche Konsultationsprozesse eingelassen, da sie sich über die Transnationalität des Phänomens der unerwünschten Einwanderung sowie der Unfähigkeit dessen alleiniger Bekämpfung durch nationale Initiativen bewusst geworden sind. Die Konferenzen stellen internationale Foren dar, in denen sich Staatsvertreter von sowohl Empfängerländern als auch Transit- und Entsendeländern auf freiwilliger Basis treffen und über Migrationsfragen diskutieren, Ideen und Praktiken austauschen sowie versuchen Vertrauen zu stärken. Besonderen Charakter verleiht dieser Art der Kooperation, dass sie informell und unverbindlich gehalten wird. Dies trägt zu einer erhöhten Partizipation bei und steigert damit die Möglichkeit eines Dialogs und Austausches zwischen den verschiedenen Staaten. Der Fokus auf eine bestimmte Region garantiert weiterhin die Diskussion eines Themas aus den unterschiedlichen Perspektiven der in dieser Region betroffenen Nationen (vgl. Koser 2005: 19). Klekowski von Koppensfels bringt die Bedeutung von regionalen Konsultationsprozessen zum Ausdruck, indem sie feststellt, dass die Mehrheit der heutigen Migrationsprozesse sich mehr über Regionen als über Kontinente erstreckt (vgl. 2001: 16f). Die Autorin beschreibt vier aufeinander folgende Stadien der Prozesse, welche zur Zielfindung führen. Nachdem sich die Staaten einer Region bereit erklärt haben, an dem kooperativen Forum teilzunehmen, muss sich auf eine gemeinsame Sprache geeinigt werden. Erst dann kann auf die Festlegung von Prioritäten bezüglich der Themen eingegangen und als drittes Stadium gegebenenfalls ein Aktionsplan aufgestellt werden. Als vorerst letzte Stufe legt Klekowski von Koppensfels den Entschluss einer gemeinsamen operativen Tätigkeit fest, durch die die einzelnen Prob-

leme aktiv angegangen werden können (vgl. 2001: 28). Die verschiedenen Stufen zu erreichen ist regional unterschiedlich aufwändig und erfordert oftmals viel Zeit und diplomatische Sensibilität. Letztlich sind die „Regional Consultative Processes“ (RCPs), wie sie im Englischen genannt werden, auf langfristige Ziele ausgerichtet und sollen die Erfolgsaussichten von bi- und multilateralen Kooperationen erhöhen sowie die Bereitschaft zum Informationsaustausch und Dialog in Migrationsfragen herstellen (vgl. 2001: 30). Trotz der noch recht kurzen Laufzeit der RCPs und trotz der Kritik an ihrem niedrigen Erfolg auf operativer Ebene, lassen sich im kooperativen Bereich bereits einige Erfolge verzeichnen.

5.2. 5+5 DIALOG ON MIGRATION IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

Der „5+5 Dialog on Migration in the Western Mediterranean“, bei dem sich ein Mal jährlich Vertreter von jeweils fünf Staaten des südlichen Europas (Frankreich, Italien, Malta, Portugal, Spanien) und den fünf Maghrebstaaten (Tunesien, Marokko, Algerien, Libyen, Mauretanien) treffen und Themen aus dem Bereich illegaler Migration und Menschenhandel, Migration und Entwicklung, Integration, Migrantenrechte und -pflichten, Gesundheit, Gleichberechtigung der Geschlechter, Informationsaustausch, Arbeitsmigration, Transitmigration sowie Aufklärungsarbeit diskutieren (vgl. IOM b)). Bereits auf der ersten Konferenz in Tunis wurde eine Deklaration verabschiedet, in der der Rahmen des Prozesses festgelegt wurde um diesen auf der zweiten Konferenz in Rabat zu konkretisieren. Im Jahre 2004 hat man beschlossen in die operative Phase zu gehen und eine praktische Zusammenarbeit beim Informationsaustausch, Training und Seminare für Experten in der Region, Öffentlichkeitsarbeit sowie Forschungsarbeiten und Analysen über Migrationsströme zu beginnen (vgl. IOM a) 2005: 80f). Die ressortübergreifenden jährlichen Treffen werden unterschiedlich, jedoch insgesamt eher positiv bewertet. Dietrich schreibt kritisch, der 5+5 Dialog sei ein institutionelles Feld für die europäische Flüchtlingsabwehr, da es zu einer verstärkten Zusammenarbeit des „polizeilichen Überwachungsdispositivs“ geführt hat (2005: 23ff). Andererseits kann der Prozess auch als Katalysator für Bemühungen auf anderen Ebenen gesehen werden, wie etwa dem auf der euro-afrikanischen Migrationskonferenz in Rabat 2006 vorgestellten Marshall-Plan für Afrika (vgl. Mattes 2006: 5).

5.3. REGIONALE KONSULTATIONSPROZESSE IN DER ASIEN-PAZIFIK REGION

Auch in der asiatisch-pazifischen Region sind regionale Konsultationsprozesse vorhanden. Den im Jahre 1996 begonnenen RCPs des „IOM Regional Seminar on Irregular Migration and Migrant Trafficking in East and Southeast Asia“ (Manila Process) und den „Inter-Governmental Asia-

Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants“ (APC) sind ebensolche Erfolgsansätze zuzuschreiben. Sie gehen einerseits auf Ursachen und Folgen von Wanderungsbewegungen, illegale Migration und Menschenhandel, Datensammlung und Informationsaustausch, langfristige Lösungen des Flüchtlingsproblems und Nachhaltigkeit ein (APC) und befassen sich andererseits detaillierter mit illegaler Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel sowie mit Integration, Grenzschutz und Migrantenrechten (Manila Process) (vgl. Klekowski von Koppenfels 2001: 42; vgl. APC). Da sich die Mitglieder und Themen der beiden Prozesse weitgehend überschneiden, hat man vor einigen Jahren beschlossen, sie im APC-Forum zusammenzuführen.

Neben jährlichen Ministertreffen werden in diesen Foren auch Workshops gehalten, in denen Ideen und Praktiken bezüglich irregulärer Migration vorgestellt und ausgetauscht werden. In diesem Jahr etwa wird ein Workshop speziell auf die Registrierung illegaler Einwanderung eingehen (vgl. APC). Klekowski von Koppenfels weist daraufhin, dass die Region, auf die sich die Prozesse beziehen, äußerst diverse Staaten und politische Verfahrensweisen miteinbeziehen. Die Region umfasst kommunistische und demokratische Staaten, Militärregime sowie viele der ärmsten und reichsten Länder der Welt (vgl. 2001: 42). Dies sollte bedacht werden, kritisiert man ihre Schwerfälligkeit gemeinsame Ansichten und letztlich auch Lösungen zu finden. Umso bemerkenswerter ist die im Jahre 1999 verabschiedete Bangkok Declaration on Irregular Migration, in der alle wichtigen Punkte einer Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Empfängerländern bezüglich illegaler Einwanderung festgehalten wurden. Es ist davon auszugehen, dass sowohl die Asia-Pacific Consultations, aber vor allem der Manila Process zu der Verabschiedung beigetragen haben (vgl. Klekowski von Koppenfels 2001: 43). Gleichzeitig dient die Bangkok Declaration als Anhaltspunkt für weitere Bemühungen auf dem Feld der illegalen Einwanderung sowie zum Erreichen der von Klekowski von Koppenfels genannten dritten Stufe regionaler Konsultationsprozesse, einem gemeinsamen Aktionsplan.

Insgesamt können regionale Konsultationsprozesse als erfolgreich bewertet werden, wenn auch immer wieder Kritik über die geringen operationalen Ergebnisse aufkommt. Die Global Commission on International Migration (GCIM) ruft nichtsdestotrotz Regionen zur Zusammenarbeit auf, die noch keine RCPs entwickelt haben und legt großen Wert auf einen zukünftigen interregionalen Austausch (vgl. GCIM 2006: 80). Während sich die meisten regionalen Konsultationsprozesse noch in ihren Anfängen befinden und eine Evaluierung noch aussteht, sollte doch noch mal ihr umfassender und ressortübergreifender Ansatz betont werden. So eröffnen sie Wege und Chancen für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen allen von irregulärer Migration betroffenen Ländern einer Region und betonen dabei langfristige Ansätze, die an der Wurzel des Problems der unerwünschten Migration – und somit auch am Migrationsdruck – greifen.

6. FAZIT: CHANCEN FÜR EINE INTERNATIONALE INTEGRATIVE MIGRATIONSPOLITIK

Während die Prozesse im Pazifik in Richtung einer Zusammenarbeit mit Transit- und Entsendeländern eher langsam anlaufen, muss festgehalten werden, dass die EU allen Kontrollmechanismen zum Trotz eine integrative Migrationspolitik anstrebt. So schreibt EU-Kommissar Frattini:

However, border control and fighting illegal migration needs to be part of a broader strategy. [...] with the „external dimension“ inevitably soon being accompanied by „development“ issues (2007: 2).

Die Unterschiedlichkeit der beiden Regionen im Umgang mit dem Thema rührt höchstwahrscheinlich nicht zuletzt aus der geographischen Nähe zwischen Empfänger-, Transit- und Entsendeländern innerhalb der Regionen sowie aus deren Auswirkungen für die Empfängerländer.

Doch noch immer scheint die allgemeine Prioritätensetzung beider Regionen auf die Stärkung externer Abwehrmechanismen konzentriert zu sein. Die Probleme und Kritiken, die bei der Strategie der Europäischen Union als auch beim Pacific Solution aufkommen, sind zahlreich und sehr laut. Doch dass die Nationalstaaten durch illegale Einwanderung ihre Souveränität gefährdet sehen, ist evident und nachvollziehbar. Sie haben den Wunsch, ihre Migrationspolitik so flexibel und diskret wie möglich zu gestalten. Das Problem der Souveränität macht auch bei internationalen Konventionen keinen Halt. So wurde die Genfer Flüchtlingskonvention von relevanten Staaten wie Libyen und Indonesien nicht unterzeichnet. Die „Migrant Workers Convention“ von 2003 wurde bislang ausschließlich von Entsendestaaten ratifiziert (vgl. Bielefeldt 2006: 86f). Es kommt die Frage auf, ob der Kampf gegen unerwünschte Migration jemals erleichtert werden wird. Doch obwohl Wissenschaftler bereits 1992 auf den ansteigenden Migrationsdruck hingewiesen haben, ist anhand der Vielzahl an RCPs eine starke Tendenz in Richtung einer Bereitschaft zur integrativen internationalen Kooperation erkennbar. Der 5+5 Dialog hat bereits zu technischen Kleinlösungen geführt und trägt zum Ansatz einer umfassenderen Migrationspolitik zwischen Europa und Afrika bei. Dies kann für den Einfluss des APC-Forums auf die restriktive Einwanderungspolitik Australiens mit seinen Nachbarstaaten nicht behauptet werden. Wie jedoch bereits angesprochen, brauchen regionale Konsultationsprozesse Zeit um ihre Wirkung auf nationalstaatliche Maßnahmen zu entfalten. Die Bangkok Declaration von 1999 hat immerhin auf die Tendenz zu einer internationalen kooperativen Problemlösung auch in der Asien-Pazifik-Region hingewiesen. Im Zuge der Globalisierung und der Beschreitung immer neuer Wege durch Schmuggler und Händler werden letztlich auch die Länder im Pazifik, aber besonders Australien nicht in zu weiter Ferne wohl zu einer verstärkten integrativen Migrationspolitik gezwungen werden.

In dieser Arbeit wird die Zwiespältigkeit des Wandels internationaler Kooperationen hinsichtlich unerwünschter Migration deutlich. Einerseits gibt es auf nationaler und bilateraler Ebene Kontroll- und Abwehrmechanismen, welche auf eine Tendenz zur Abschottung zwischen Herkunfts- und Empfängerländern hinweisen. Andererseits tragen Konsensfindungen und Beschlüsse in internationalen Foren bereits Früchte der kooperativen Zusammenarbeit. *Es scheint, als würden restriktive Kontrollmechanismen die Bemühungen auf internationaler Ebene unterminieren.* Doch muss bedacht werden, dass die regionale und globale Zusammenarbeit bezüglich unerwünschter Migration ein relativ neues Phänomen ist. Dies ist nicht zuletzt auf die veränderte internationale politische Lage seit dem Ende des Kalten Krieges und einem seitdem neu auf gekommenen Sinn für regionale Zusammenarbeit zurückzuführen. Auch die voranschreitende Globalisierung und die Öffnung von Grenzen lassen eine alleinige Besinnung auf nationale Interessen nicht mehr zu (vgl. Klekowski von Koppenfels 2001: 17).

Um eine angemessene Bekämpfung illegaler Migration anzugehen, muss zusätzlich zur internationalen Zusammenarbeit nicht nur eine Offenheit gegenüber internationalen Konventionen und Abkommen gestärkt werden, sondern ebenso die Bevölkerung über illegale Migration aufgeklärt werden. Wie im Zitat von Klaus Bade angesprochen, beeinflusst der Umgang der Politik mit irregulärer Migration auch den Umgang der Öffentlichkeit mit der Integration von Ausländern. Aber die Politik der illegalen Migration ist ebenso unabdingbar mit der Politik der legalen Migration verflochten. Um auf das Thema der Tagung zurückzukommen, ist eine Steuerung irregulärer Migration unweigerlich mit der Schaffung legaler Einreisemöglichkeiten verbunden. So weist die IOM auf ein zweiseitiges „border management“ hin:

The border management system is the key control mechanism for overall migration management. Effective border management systems will recognize facilitation and control are two equally important objectives that must be addressed at the same time (IOM c)).

Bekämpft man unerwünschte Migration in ihrem Ursprung anhand internationaler Kooperationen und betrachtet man „border management“ als eine duale statt einseitig restriktive Angelegenheit, gibt es die Chance von einer puren Verwaltung zu einer Steuerung unerwünschter Migration überzugehen.

7. LITERATURVERZEICHNIS

Amnesty International Australia: The Pacific Solution – Amnesty International’s concerns. o.J. Im Internet unter http://www.amnesty.org.au/Act_now/campaigns/refugees/about_the_campaign/the_pacific_solution (Stand 27.04.2007)

- APC: About us – Asia Pacific Consultations on refugees, displaced persons and migrants. Im Internet unter <http://www.apcprocess.net/aboutus.htm> (Stand 25.04.2007)
- Australian Department of Immigration and Citizenship: Processing Unlawful Boat Arrivals. Immigration Fact Sheet 75. Canberra 2007. Im Internet unter <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/75processing.htm> (Stand: 12.07.2007)
- Baringhorst, Sigrid: Australia – the Lucky Country? Multikulturalismus und Migrationspolitik im Zeichen neokonservativer Reformen. In: Bundeszentrale für Politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 26 / 2003 vom 23. Juni 2003. S. 12-18.
- Bielefeldt, Heiner: Menschenrechte 'irregulärer' Migrantinnen und Migranten. In: Alt, Jörg und Michael Bommers (Hrsg.): Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden 2006.
- Böffgen, Kerstin: Menschenrechte an der Südgrenze 2006. Aus dem Bericht der spanischen Flüchtlingsorganisation Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). Im Internet unter www.asyl.net/Magazin/Docs/2007/M-7/9361.doc (Stand 12.07.2007)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsbericht 2. 2005. Im Internet unter: http://www.bamf.de/cln_011/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/Forschungsberichte/fb2-illegale-drittstaatsangehoerige.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/fb2-illegale-drittstaatsangehoerige.pdf (Stand 16.06.2007)
- Carstens, Peter: Frattini und Schäuble im Interview. Mit Hubschraubern gegen illegale Einwanderung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Nr. 75 vom 29. März 2007. S. 2.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller: The age of migration. International population movements in the modern world. 2. Auflage. Basingstoke 1998.
- Dietrich, Helmut: Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung. Flüchtlinge und MigrantInnen an der südlichen EU-Außengrenze. Forschungszentrum Flucht und Migration e.V. 2005. Im Internet unter: <http://www.ffm-berlin.de/mittelmeer.html> (Stand 02.07.2007)
- ECRAN (European Council on Refugees and Exiles): ECRAN Weekly Update of October 12 2007. Im Internet unter <http://www.ecre.org/files/ECRAN%20Weekly%20Update%2012th%20October%202007.pdf>

- Europäische Kommission: A framework for cooperation with third countries on migration issues. 2006. Im Internet unter http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/relations/printer/fsj_immigration_relations_en.htm (Stand 16.06.2007)
- Europäische Union a): Schengen Information System II. 2006. Im Internet unter <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33183.htm> (Stand 16.06.2007)
- Europäische Union b): „Eurodac“-System. 2006. Im Internet unter <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33081.htm> (Stand 16.06.2007)
- Europäische Union c): Kommission startet ICONET – ein sicheres web-gestütztes Netz zur Koordinierung und zum Austausch von Informationen über illegale Einwanderung. Im Internet unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/57&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (Stand 16.06.2007)
- Frattoni, Franco: The future of EU migration and integration policy. London School of Economics. 2007. Im Internet unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/98&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Stand 12.05.2007)
- Frontex: More about Frontex. Im Internet unter http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (Stand 16.06.2007)
- Global Commission on International Migration: Migration in einer interdependenten Welt – Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration. Berlin 2006.
- Hagenmaier, Martin: Flüchtlinge oder illegale Einwanderer? Über den Fußmarsch von Afrika nach Europa, über kriminelle Schleuser und Abschiebungshäftlinge. In: Zeitzeichen: Evangelische Kommentare zu Religion und Gesellschaft. 2005. S. 8 – 11.
- Hart, Cath: Indonesia 'may join Pacific Solution'. Im Internet unter <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,20867,21472437-601,00.html>
- Haschemi, Aron Mir: „Safe Havens“ for Refugees. A European project to avert migration and difficulties in returning asylum seekers. Köln 2005.
- Hugo, Graeme: Illegal International Migration in Asia. In: Cohen, Robin (Hrsg.): The Cambridge Survey of World Migration. Cambridge 2005. S. 397-402.
- Iguchi, Yasushi: Migration Policies in East and South-East Asia in the 21st Century. In: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): International Migration in Asia. Trends and Policies. Paris 2001. S. 21-34.

- International Organization for Migration (IOM) a): World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration. IOM World Migration Report Series. Vol. 3. Genf 2005.
- International Organization for Migration (IOM) b): 5 + 5 Dialogue on Migration in the Western Mediterranean. Im Internet unter <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/860> (Stand 16.06.2007)
- International Organization for Migration (IOM) c): Border management systems. Im Internet unter <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/279> (Stand 16.06.2007)
- Jugl, Jan C.: Irreguläre Migration. Bundeszentrale für politische Bildung. 2005. Im Internet unter <http://www.bpb.de/themen/1QXIX7.html> (Stand 15.05.2007)
- Klekowski von Koppenfels, Amanda: The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration. IOM Migration Research Series. No. 3. Genf 2001.
- Lederer, Harald W.: Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland. In: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): Migration und Illegalität. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Bd. 7. Osnabrück 1999. S. 53-70.
- Mannitz, Sabine: Europäische Einwanderungspolitik – An den Grenzen des Gleichheitsversprechens. IN: Mutz, Reinhard, Bruno Schoch, u.a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2006. Münster 2006. S. 103-11.
- Mattes, Hanspeter: Illegale Migration – Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten. In: GIGA Focus Nahost. Deutsches Orient-Institut. Nr. 9. Hamburg 2006. Im Internet unter http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0609.pdf (Stand 17.07.2007)
- Meyers, Eytan: International Immigration Policy. A theoretical and comparative analysis. New York u.a. 2004.
- N.N.a): Spanien – Kooperation mit der EU bei irregulärer Zuwanderung. Migration und Bevölkerung. Newsletter Ausgabe 5. Juli 2006. Im Internet unter http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060506.htm (Stand 12.05.2007)
- N.N.b): EU – Illegale Migration per Boot hält an. Migration und Bevölkerung. Newsletter Ausgabe 1. Februar 2007. Im Internet unter http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/070106.htm (Stand 12.05.2007)

- N.N.c): Australien – “Pacific Solution” soll Flüchtlinge abhalten. In: Der Standard online vom 27. Februar 2007. Im Internet unter <http://derstandard.at/Text/?id=2770297> (Stand 25.04.2007)
- N.N.d): Schlimme Zustände auf den Kanarischen Inseln. Im Internet unter http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5926448_REF1_NAV_BAB,00.html (Stand 27.04.2007)
- Opitz, Peter J.: Internationale Migration. Informationen zur politischen Bildung. Heft 274. Im Internet unter http://www.bpb.de/die_bpb/WDOE0H.html (Stand 30.04.2007)
- Schwelien, Michael: Das Boot ist voll – Europa zwischen Nächstenliebe und Selbstschutz. Hamburg 2004.
- Stobbe, Holk: Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papier. Göttingen 2004.
- Tailby, Rebecca: People Smuggling – Recent Trends and Changing Responses. Australian Institute of Criminology. Working Paper for 4th National Outlook Symposium on Crime in Australia, New Crimes or New Responses. Canberra 2001. Im Internet unter <http://www.aic.gov.au/conferences/outlook4/tailby.pdf> (Stand 17.05.2007)
- UNHCR: The State of the World's Refugees 2006. Human displacement in the new Millennium. Oxford 2006.

DIE ANWERBUNG VON TÜRKISCHEN „GASTARBEITERN“ IN DEN 1960ER JAHREN

CHRISTINE STROTSMANN

1. EINLEITUNG

Die so genannte Gastarbeiteranwerbungspolitik der Bundesrepublik in den 60er Jahren ist ein Paradebeispiel für staatliche Steuerung von Migration – aber auch für den gescheiterten Versuch von eben jener. Auf Grund bilateraler Abkommen mit einigen Staaten in den 1960er Jahren wurde es zahlreichen ausländischen Arbeitnehmern ermöglicht in der Bundesrepublik Arbeitsplätze zu bekommen. Auch die Bundesrepublik war aus mehreren Gründen auf diese Arbeitskräfte angewiesen, was im weiteren Verlauf dieser Arbeit dargestellt wird. Die Entsendestaaten profitierten wiederum von sinkenden Arbeitslosenquoten und Devisen, die die „Gastarbeiter“ in ihr Heimatland einführten. Die ausländischen Arbeitnehmer planten ihren Aufenthalt zunächst, um mit dem Verdienst später in ihrem Herkunftsland ein finanziell abgesichertes Leben zu führen. Später zeigte sich aber, dass sie entgegen den ursprünglichen Absichten in die BRD immigrierten und auch ihre Familienangehörigen nachholten.

Zunächst wird in dieser Arbeit die Anwerbephase geschildert. Anschließend wird diskutiert, ab wann und warum ein Umschwung in der Politik der BRD erfolgte. Die Folgen der ungewollten Einwanderung für die BRD und für die ausländischen Arbeitnehmer werden im letzten Teil der Arbeit beschrieben. Hauptaugenmerk liegt bei der Betrachtung des Immigrationsprozesses auf dem Verhalten der Bundesregierung. Steuerte sie diesen Prozess oder verwaltete sie die Einwanderungsbewegungen der türkischen Familien?

2. DIE TÜRKISCHEN ARBEITNEHMER ALS WIRTSCHAFTSFAKTOR

Bereits in den 1950er Jahren wurden erste Verträge mit Italien geschlossen, um eine Arbeitskräfteversorgung bei steigender Konjunktur zu sichern. Als am 13. August 1961 die innerdeutsche Mauer errichtet wurde, und somit der Zuzug von Arbeitskräften aus Ostdeutschland abbrach, waren schon 329400 ausländische Arbeitskräfte im Land, die vor allem in der Landwirtschaft eingesetzt wurden, um dort das Lohnniveau niedrig zu halten.¹² Anfang der Sechziger Jahre wurden Anwerbeabkommen mit anderen Staaten geschlossen, um die sinkende Er-

¹² Tab. 19: Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (einschl. Berlin-West), Wohnbevölkerung und Beschäftigte insgesamt und nach ausgewählten Nationalitäten Stand von 1960 vgl. Herbert 2003: 199.

werbstätigenrate zu kompensieren. Hinzu kam die Bereitschaft der ausländischen Arbeitnehmer Stellen zu übernehmen, die sonst nicht besetzt werden konnten. „Sie[die Gastarbeiter] arbeiteten meist in der Industrie auf Stellen, die wegen des relativen Überhanges an Arbeitsplätzen und des steigenden Anspruchsniveaus einheimischer Arbeitnehmer immer seltener mit diesen besetzt werden konnten.“ (Reißlandt 2005).

Das Anwerbungsabkommen mit der Türkei wurde am 30. Oktober 1961 geschlossen und folgte somit den Abkommen mit Italien (22.12.1955), Spanien (29.3.1960) und Griechenland (30.3.1960). Im deutsch-türkischen Vertrag wurde zunächst ein Rotationsprinzip festgelegt, das die Aufenthaltsdauer auf zwei Jahre beschränkte. 1964 wurde es allerdings wieder aufgehoben.

Die ausländischen Arbeitnehmer erfüllten eine Pufferfunktion, da sie bei steigender Konjunktur eingesetzt wurden und bei sinkender das Land verließen. Die türkischen Arbeitnehmer arbeiteten ebenso wie ihre Kollegen aus anderen Anwerbeländern größtenteils in der Industrie. Sie wurden vor allem in „metals“ eingesetzt, hier liegt der Prozentsatz in den Jahren 1965, 1969, 1970 und 1971 konstant über vierzig Prozent. Weitere wichtige Bereiche stellten „manufacturing“ und „Construction“ dar.¹³ Die anderen angeführten Berufsfelder („Agriculture“, „Mining“, „Trade“, „Transport“ und „Services“) spielten kaum eine Rolle, was auch auf das Bildungsniveau der ausländischen Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Spätestens in der Rezession 1967 machte sich die Pufferungsfunktion bemerkbar, die die „Gastarbeiter“ für die Wirtschaft erfüllten: „In Folge der wirtschaftlichen Rezession ging allein zwischen 1966 und 1969 die Ausländerbeschäftigung um rund ein Drittel auf 0,9 Millionen zurück.“ (Reißlandt 2005). Die Wachstumsraten der Wirtschaft, die 1967 -0,2% betragen, hatten dazu geführt, dass die Arbeiter in ihre Heimatländer zurückkehrten, wenn sie hier nicht gleich einen neuen Arbeitsplatz bekamen (vgl. Herbert 2003: 223). Die Rezession wurde jedoch schnell überwunden und bereits 1968 herrschten wieder positive Wachstumsraten vor, so dass neue ausländische Arbeitnehmer angeworben wurden. Diese Entwicklung ging stetig voran und 1973 waren bereits 2,595 Millionen ausländische Arbeitskräfte im Land (vgl. Herbert 2003: 224). Darunter waren allein 605.000 türkische Arbeitnehmer.¹⁴

3. TÜRKISCHE ARBEITNEHMER ALS MIGRANTEN

¹³ Statistik: Migrant Workers In Germany By Economic Sector and Nationality, 1965 and 1969-1971 vgl. Abdan-Unat 1976: 390.

¹⁴ Tab. 19: Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland (einschl. Berlin-West), Wohnbevölkerung und Beschäftigte insgesamt und nach ausgewählten Nationalitäten vgl. Herbert 2003: 199.

Als dieser Höchststand an ausländischen Arbeitskräften erreicht war, und auch der Zuzug von ausländischer Wohnbevölkerung anstieg, reagierte die Bundesregierung. Am 23. November 1973 verhängte sie den „Anwerbestop“, der den Zuzug von „Gastarbeitern“ aus Nicht-EG-Ländern verhindern sollte. Auch dieses Mal hoffte sie darauf, dass, wie bei der Rezession 1967, die „Gastarbeiter“ Deutschland aus eigenem Antrieb verlassen würden.

Als Gründe für den „Anwerbestop“ gab Bundesarbeitsminister Walter Arendt in einer Presseerklärung die Sorge an, „daß sich aus der Energieverknappung gewisse Beschäftigungsrisiken ergeben.“ (Bade/Oltmer 2004: 76). Somit wurde der Ölboykott als Grund für die staatliche Maßnahme benannt, was nach Herbert aber nur ein „verstärkendes Moment und zudem ein günstiger Anlaß, den Zustrom ausländischer Arbeiter ohne große Widerstände von seiten der Entsendeländer und ohne langwierige Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit über die sozialen Folgen dieser Maßnahmen einzudämmen und die Zahl der Ausländer zu senken“ (Herbert 2003: 229) war. Er sah den Grund für den Stopp vielmehr in der vorherigen Diskussion, ob die ausländischen Arbeitnehmer für die BRD noch rentabel sein könnten, wenn sie zur Wohnbevölkerung würden und ihre Familien nachzögen. So wurden sie einerseits ein Kostenfaktor für die Volkswirtschaft, andererseits verloren sie ihre ursprüngliche Mobilität, die sie für die Wirtschaft so wertvoll gemacht hatte. Diese Entwicklung war konträr zur ursprünglich geplanten „Gastarbeiter“-Idee mit anschließender Rückkehr ins Heimatland.

Mit dem Anwerbestopp wurden die Ziele der Bundesregierung nicht erreicht. Es kamen weniger neue, flexible Arbeitskräfte ins Land, während die hier lebenden Ausländer das Land nicht mehr verließen, da eine Rückkehr ungewiss war. Bis 1979 sank die Zahl der erwerbstätigen Ausländer von 2,6 auf 1,8 Millionen, die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung blieb jedoch stabil (vgl. Finkelstein 2006: 17). Das Arbeitsrecht, das nach fünf Jahren dauerhaften Aufenthalts eine besondere Arbeitserlaubnis vorsah, machte es den in Deutschland lebenden Ausländern möglich, sich nun dauerhaft anzusiedeln. 1974 wurden bereits über eine Million Türken der Wohnbevölkerung zugerechnet. Von diesen waren rund 600.000 in der BRD beschäftigt. Während in den folgenden Jahren die Anzahl der Beschäftigten abnahm, stieg die Zahl der türkischen Wohnbevölkerung stetig weiter. Die Anzahl der Wohnbevölkerung der anderen Anwerbestaaten sank jedoch bis zum Jahre 1979, so dass in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem die Türken als Migranten hervortraten. Als große Gruppe, die offensichtlich in Deutschland bleiben wollte, wurden sie zum Thema in Gesellschaft und Politik. (vgl. Finkelstein 2006: 17).

Für die „Gastarbeiter“, die zunächst fast ausschließlich am wirtschaftlichen Leben in der BRD teilnahmen, waren ihre Arbeitskollegen die einzigen sozialen Kontakte, die sie unterhielten. In den ersten Jahren nach dem Anwerbungsvertrag kamen aus der Türkei größtenteils junge Män-

ner zwischen 20 und 40 Jahren, deren einziger Lebensbereich die Arbeit war, eine Einbindung, wie etwa bei Familien über Schule etc., fand nicht statt. Da sie selbst ihre Zeit in der Bundesrepublik nur als zeitlich begrenzt wahrnahmen, wohnten sie oft in Gemeinschaftsräumen zusammen. So hatten sie die Möglichkeit Geld für ihre Rückkehr anzusparen. Das verdiente Geld war für die Existenzsicherung bzw. -besserung im Heimatland gedacht. Auch an Organisationen des öffentlichen Lebens hatten sie zunächst kein Interesse. So schlossen sie sich keinen Gewerkschaften an, da sie ihre befristeten Stellen nicht gefährden wollten.

Von anderer Seite gestaltete sich das Bild ähnlich. Die Gewerkschaften hatten zwar auch für die ausländischen Arbeitnehmer Mindestlöhne durchgesetzt, dies aber vor allem, damit die Menschen, die auf einem niedrigen Standard lebten, nicht zu „Lohndrückern“ wurden (vgl. Finkelstein 2006: 14). Je länger jedoch die „Gastarbeiter“ in Deutschland blieben, desto mehr Selbstbewusstsein bekamen sie auch in arbeitsrechtlichen Fragen. Der Streik bei Opel in Rüsselsheim im Jahr 1973, bei dem vorwiegend ausländische Arbeitnehmer eine Rolle spielten, kann hierfür als Indikator gelten. Sie fügten sich in ihr Arbeitsmilieu ein. Gleichzeitig liefen einige andere Prozesse ab, die Indikatoren für Einwanderungstendenzen sind. So passten sich spätestens seit dem Anwerbepost die ausländischen Arbeitnehmer mit ihren Familien in Alters- und Geschlechtsverteilung den Bundesbürgern an. Sie zogen von den Gemeinschaftsräumen in eigene Wohnungen und reduzierten ihr Sparverhalten, da sie nun in Deutschland ihren – zumindest vorläufigen - Lebensmittelpunkt hatten. Dieser Familienzusammenzug ging häufig, vor allem in den Großstädten, in denen ausländische Arbeitnehmer vornehmlich siedelten, mit einer Form von Ghettoisierung einher.

Im Juni 1973 wurden im von der Bundesregierung vorgelegten „Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung“ Zuzugssperren für Ausländer eingeführt. Diese Vermerke waren ab einem Ausländeranteil von 12% gültig, konnten aber auch schon vorher gesetzt werden (vgl. Bade 1983: 99). Außerdem brachte die zunehmende Einwanderung ein erhebliches Bildungsproblem mit sich: Die Kinder der Einwanderer besuchten zwar meist die deutschen Schulen, hatten aber mangelnde Sprachkenntnisse und schafften so nur selten einen qualifizierten Schulabschluss. Doch diese Dinge spielten zunächst im öffentlichen Bewusstsein eine geringe Rolle.

In den 80er Jahren begann eine sehr kontrovers geführte Debatte über die „Gastarbeiterfrage“. Nachdem die Arbeitslosenzahlen die 2 Millionen-Marke überschritten hatten, begannen in der Bevölkerung Stimmen laut zu werden, die eine Ausweisung aller Ausländer forderten. So kam es zu einer „sachlich verfehlte[n] Verquickung der ‚Gastarbeiterfrage‘ mit dem grundverschiedenen, aber gleichermaßen unbewältigten, ‚Asylantenproblem‘.“ (Bade 1983: 110-111). Daraus ergaben sich gesellschaftspolitische Probleme. Besonders klar wurde dies in der Ausländerde-

batte des Deutschen Bundestages am 4. Februar 1982, in der heftig über die Integration der Zuwanderer gestritten wurde. Spätestens zu diesem Zeitpunkt rückten besonders die türkischen Migranten ins Bild, als sich zum Beispiel der Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Dregger zur Integration dieser Bevölkerungsgruppe folgendermaßen äußerte: „Türken sind aber – von Ausnahmen abgesehen – nicht nur nicht zu assimilieren, sie sind auch nur schwer zu integrieren“. (Bundesminister des Innern 1982: 31).

Die Türken stellten 1980 mit knapp 1,462 Millionen Menschen von insgesamt 4,450 Millionen die größte ausländische Gruppe in Deutschland. (Bundesminister des Innern 1982: 31). Auf Grund ihres erhöhten Familienzuzugs, starker Geburtenraten und Eheschließungen mit bisher in der Türkei lebenden Partnern wuchs diese Gruppe. So äußerte der SPD-Bundestagsabgeordnete Schröder: „Das Ausländerproblem in der Bundesrepublik ist ein Türkenproblem“. (Herbert 2003: 106). Dabei scheint es nicht nur an der großen Anzahl der türkischen Bevölkerung gelegen zu haben, dass sie in den Vordergrund gerückt wurde. So berechnet Manuel J. Delgado schon für die Jahre 1966 bis 1969, dass in der Nordrhein-Westfälischen Tagespresse die Türken in Relation zu ihrer Anzahl viel häufiger erwähnt werden als alle anderen Gastarbeiternationalitäten (vgl. Delgado 1972: 30).

Die grundsätzliche Diskussion in den 80ern ging jedoch über Zeitungsberichte weit hinaus. Es gründeten sich die „Anti-Ausländer-Bewegungen“ (Bade 1983: 113), die es sich zum Ziel setzten sämtliche Ausländer aus Deutschland zu entfernen. Diese Bündnisse kamen zumeist aus dem Einzugsbereich der Rechtsradikalen und ihre Anhänger wiesen ein niedriges Bildungsniveau auf. Für Aufregung sorgte vor allem das „Heidelberger Manifest“. Das im Juni 1981 veröffentlichte Programm warnte vor „ethnischen Katastrophen multikultureller Gesellschaften“¹⁵ und wurde von mehreren CDU-Politikern und Hochschullehrern unterzeichnet. Als Antwort blieben Vergleiche mit der Judenverfolgung im Dritten Reich nicht aus, besonders die Türken schienen vom Fremdenhass betroffen zu sein. Gegen solcherlei Strömungen appellierte Bundeskanzler Helmut Schmidt an die Bevölkerung, man solle den „Fehler, so viele Ausländer ins Land zu holen, nicht die Ausländer entgelten lassen“. (Bade 1983: 117). Neben den öffentlichen Gruppen nahm aber auch der durchschnittliche Bundesbürger die Ausländer inzwischen anders wahr. „Im November 1978 sprachen sich 39% der befragten Deutschen bei der Alternative, die Gastarbeiter sollten wieder in ihr Land zurückkehren oder die Möglichkeit erhalten, für immer hier zu bleiben, für die Rückkehr aus. Bis März 1982 stieg diese Zahl auf 68%, im Juni 1982 auf 77% im März 1983 auf 80%“. (Herbert 2003: 241).

¹⁵ „Heidelberger Manifest“ zitiert nach Herbert 2003: 239.

Die Regierung Kohl, deren erste Amtszeit 1982 begann, machte die Ausländerpolitik zu einem ihrer vier Hauptthemen. Zuvor war damit Wahlkampf betrieben worden. Gleich zu Anfang betonte die Regierung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Dennoch gab es drei Ziele für die Ausländerpolitik, nämlich die Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer, die Förderung der Rückkehrbereitschaft und die Verhinderung weiteren Zuzugs. Diese Grundlinien waren schwerlich miteinander vereinbar. Solange die Regierung die Migranten, die bereits da waren, nicht als solche anerkannte, weil sie die BRD nicht als Einwanderungsland anerkannte, wirkten viele Maßnahmen kontraproduktiv. Einerseits betonte man, man sei für eine echte Integration der hier lebenden Ausländer. Andererseits förderte man die Rückkehr in ihre Heimatländer. Die Maßnahmen, die die Bundesregierung hierfür entwickelte, griffen jedoch kaum. Im Juni 1983 hatte sie die Rückkehrförderung und die Rückkehrhilfe ins Leben gerufen. Die Rückkehrhilfe von 10500 Mark für arbeitslose oder kurzarbeitende „Gastarbeiter“ und jeweils 1500 Mark für deren Ehegatten und unterhaltspflichtige Kinder trat am 1. Dezember 1983 in Kraft. Das wenig erfolgreiche Gesetz wurde von zahlreichen Seiten kritisiert. Die Bundesregierung selbst schätzte, dass die Förderungen 300 000 Ausländer zur Ausreise bewegt hatten, und rechnete es sich als Erfolg an (vgl. Herbert 2003: 255). Die Ausländerzahlen wurden durch diese Politik aber langfristig nicht gesenkt. Offensichtlich war die Annahme der Regierung falsch, viele ausländische Arbeitnehmer würden bei einem zusätzlichen Anreiz sofort das Land verlassen. Weiterhin wurde der Ausländeranteil in der BRD vor allem durch die Konjunktur bestimmt.

Für die Bevölkerung, sowohl für die deutsche, als auch für die ausländische, bedeutete der politische Machtkampf erhebliche Irritation. Hatte man schon vorher den mangelnden Integrationswillen der Ausländer, besonders der Türken, bemängelt, so wurde dies nun zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Auch die türkische Bevölkerung, die zuvor bereit gewesen war sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, musste nun erkennen, dass es politischer Wille war, dass sie in ihre Heimat zurückkehren sollten. Folglich konnte eine Integrationsbereitschaft ihrerseits gar nicht gefragt sein. So verstärkte sich ein bereits bestehendes Problem, denn die „Kolonienbildung“ der Zuwanderer hatte schon vorher zu einer eigenen Lebenswelt geführt, die in Deutschland bis heute als „Parallelgesellschaft“ bezeichnet wird. Dabei war diese „Parallelgesellschaft“ durchaus kein Abbild des eigenen Herkunftslandes, sondern eine Zwischenstufe der Migration, in der die Herkunftsgesellschaft und die Bundesrepublik vermengt wurden.¹⁶

4. FAZIT

¹⁶ So beschreibt es Bade, der außerdem betont, dass die Kolonie in sich zersplittert sei (vgl. Bade 1983: 89-91).

Die zunächst staatlich geförderte Zuwanderung von Arbeitsmigranten konnte bald nicht mehr von der BRD gesteuert werden, die Zuwanderung hatte sich verselbstständigt. Zwar waren die ausländischen Arbeitskräfte zunächst tatsächlich ein Konjunkturpuffer, doch bald zeigte sich, dass die staatliche Steuerung nicht lückenlos funktionierte, und dass die „Gastarbeiter“ zu Migranten wurden, die von der Bundesregierung nicht weiterhin „als mobile Reservearmee des westdeutschen Arbeitsmarktes“ (Herbert 2003: 211) verwendet werden konnten.

Der Anwerbestopp, der eigentlich den Ausländeranteil der in der BRD reduzieren sollte, wirkte kontraproduktiv, da besonders die türkischstämmigen Arbeitnehmer und ihre Familien das Land nicht verließen. Als Staatsbürger eines nicht EG-Staates mussten sie damit rechnen nicht zurückkehren zu dürfen. Also siedelten sie sich dauerhaft in Deutschland an und der Staat hatte keine Möglichkeit diesen Einwanderungsprozess zu steuern. Zumal der Staat die Bewegungen nicht als Einwanderung erkannte, blieb eine wirkungsvolle Integrationspolitik aus. Diese Entwicklungen führten zu einer gesellschaftlichen Spaltung, die schwer wieder aufzulösen war, da beide Fronten verhärtet waren. Die Deutschen sahen in den ausländischen Arbeitnehmern eine Gefährdung ihrer Gesellschaft und diese fühlten sich ihrerseits unwillkommen. Dies traf besonders auf die zweite Generation zu, die bereits in Deutschland geboren wurde und Deutschland als Heimat ansah. Dennoch fühlten sie sich in der BRD benachteiligt. Deshalb hält der Integrationsprozess der ehemaligen „Gastarbeiter“ und ihrer Familien bis heute an. Allerdings gibt es seit 2005 mit dem neuen Zuwanderungsgesetz ein Instrument, das alle Bereiche von Zuwanderungs- und Integrationspolitik abdeckt (vgl. Finkelstein 2006: 34). Dies ist ein großer Fortschritt, wenn man die Einwanderungspolitik der letzten 50 Jahre betrachtet, die entweder auf ökonomische oder auf humanitäre Belange Rücksicht nahm, nie aber auf beide.

5. LITERATURVERZEICHNIS

Abdan-Unat, Nermin (1976): Turkish workers in Europe 1960-1975. Leiden.

Bade, Klaus J. (1983): Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980. Berlin.

Bade, Klaus J., Oltmer, Jochen (2004): Normalfall Migration. Bonn.

Bundesminister des Innern(Hrsg.) (1982): betrifft: Ausländerpolitik. Bonn.

Delgado, Manuel J. (1972): Die Gastarbeiter in der Presse. Opladen.

Finkelstein, Kerstin E. (2006): Eingewandert, Deutschlands „Parallelgesellschaften“. Bonn.

Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn.

Reißlandt, Carolin (2005): Von der Gastarbeiter-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz, Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik. Bonn: http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,0,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html

WEGE ZUR INTEGRATION VON MIGRANTEN

WEGE ZUR INTEGRATION VON MIGRANTEN: DEUTSCHLAND UND DIE NIEDERLANDE IM VERGLEICH

MATTHIAS KORTMANN

Die deutsche und niederländische Integrationspolitik galten bis in die jüngste Vergangenheit als außerordentlich gegensätzliche Beispiele für den möglichen Umgang einer Aufnahmegesellschaft mit ihren Einwanderern. Doch lässt sich diese Einschätzung in Anbetracht von Konvergenztendenzen, die vor allem in den letzten Jahren zu beobachten waren, weiterhin aufrechterhalten?

Die entgegengesetzten Wege, die beide Länder in den vergangenen Jahrzehnten bei der Integration von Migranten gegangen sind, erschienen besonders bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass sich die Einwanderungsgeschichte der Bundesrepublik und des Königreichs nach dem Zweiten Weltkrieg recht ähnlich liest. So leiteten beide Länder aufgrund von Arbeitskräftemangel die Anwerbung von temporären „Gastarbeitern“ ein: Deutschland schloss den ersten Anwerbevertrag bereits 1955 mit Italien, dem in den kommenden Jahren Verträge mit Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965) sowie Jugoslawien (1968) folgten (van Suntum/Schlotböller 2001: 166). Die Niederlande, die nach 1945 bereits Migranten aus ihren ehemaligen Kolonien¹⁷ aufgenommen hatten, von denen die meisten jedoch die niederländische Staatsbürgerschaft besaßen, folgten dem deutschen Beispiel der Arbeitskräfteanwerbung im Jahr 1960 mit einem Vertrag mit Italien und weiteten in den folgenden Jahren ihre Anwerbepolitik auf Spanien (1961), Portugal (1963), die Türkei (1964) und Marokko (1969) aus (van Suntum/Schlotböller: 2001: 118). In beiden Staaten endete die Anwerbepolitik im Zuge der Ölkrise von 1973 relativ abrupt, in Deutschland mit einem förmlichen Anwerbestopp, in den Niederlanden nicht offiziell, aber faktisch. Da sich sowohl Deutschland als auch die Niederlande als Nicht-Einwanderungsländer begriffen, erwarteten sie die Rückkehr der ursprünglich nur vorübergehend angeworbenen Arbeitskräfte in ihre Heimatländer, die sie mit Rückkehrprogrammen zu unterstützen versuchten. In beiden Ländern erfüllten zahlreiche ehemalige „Gastarbeiter“ diese Erwartung jedoch nicht, sondern nutzten ihr inzwischen erworbenes Bleiberecht und ließen darüber hinaus auch ihre Familien in das Aufnahmeland nachziehen.

¹⁷ Das ehemalige Niederländisch-Ostindien, heute Indonesien, wurde zwischen 1945 und 1962 dekolonisiert.

Trotz dieser vergleichbaren Herausforderungen, mit denen sich Deutschland und die Niederlande also nach dem Ende der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften konfrontiert sahen, zeigten Politik und Gesellschaft in beiden Ländern unterschiedliche (integrationspolitische) Reaktionen. In den Niederlanden wurden bereits Anfang der 1980er Jahre die Fakten einer Einwanderungssituation akzeptiert und im Rahmen eines politischen und gesellschaftlichen Konsenses Integrationsmaßnahmen ergriffen. Der „pluralistischen niederländischen Tradition entsprechend“ (van Suntum/Schlotböllner 2002: 130) zielten diese Maßnahmen vor allem auf die Wahrung der kulturellen Identität der eingewanderten, so genannten Allochthonen¹⁸. Die folgerichtig offiziell nicht unter dem Namen „Integrationspolitik“ sondern „Minderheitenpolitik“ firmierenden Handlungen sahen eine rechtliche Gleichstellung durch die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer, die Bekämpfung von (rechtlicher) Diskriminierung, die Aussicht auf eine rasche Einbürgerung und die Verbesserung der Lage am Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie im Bildungsbereich vor. Nach dem Vorbild der Versäulung, die die niederländische Gesellschaft lange Zeit prägte, wurden speziell allochthone Institutionen unterstützt (Swiaczny 2005: 108) und der muttersprachliche Unterricht in eigenen muslimischen oder hinduistischen Schulen gefördert (van Suntum/Schlotböllner 2002: 135). Als Schlüssel zur Integration der Einwanderer wurden außerdem Migrantenselbstorganisationen begriffen, die regelmäßig vom Staat als Ansprechpartner ihrer kulturellen Gruppe konsultiert und mit öffentlichen finanziellen Mitteln ausgestattet wurden (Landeszentrum Zuwanderung NRW 2004: 30).

Umgekehrt die integrationspolitische Situation in Deutschland: Da bis Ende der 1990er Jahre das Dogma vom „Nicht-Einwanderungsland Deutschland“ Grundlage der offiziellen Einwanderungspolitik blieb, wurde eine umfassende Integrationspolitik nicht eingeleitet und stattdessen noch bis weit in die 1980er Jahre hinein die Rückführung von Ausländern forciert. Erst mit dem am 1. Januar 1991 in Kraft tretenden Ausländergesetz wurde die rechtliche Stellung von Ausländern gesichert und der Anspruch auf Familiennachzug gesetzlich verankert, der bisher dem Ermessensspielraum der Behörden unterworfen war. Im Jahr 2000 wurde schließlich mit dem neuen Staatsbürgerschaftsgesetz die zuvor rein „ethnische Einbürgerungspolitik“ aufgeben und eine erleichterte Einbürgerung für in Deutschland geborene Kinder ermöglicht (Santel 2006: 14-15).

Eine Kursänderung hatte sich in den Niederlanden unterdessen während der 1990er Jahre vollzogen: Aufgrund erhöhter Arbeitslosigkeit der Allochthonen und deren „Selbstisolation“ wurde

¹⁸ als Allochthonen werden in den Niederlanden alle Einwohner bezeichnet, „die im Ausland geboren sind und mindestens ein im Ausland geborenes Elternteil haben (erste Generation), [oder] die in den Niederlanden geboren sind und mindestens ein im Ausland geborenes Elternteil haben (zweite Generation). Alle übrigen werden als Autochthone bezeichnet.“ (Vogel 2003: 45)

das multikulturelle Modell einer Minderheitenpolitik als gescheitert angesehen und begleitet von heftigen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen der Übergang zu einer – nicht mehr Gruppen sondern Individuen fördernden – Integrationspolitik eingeleitet. Als erstes europäisches Land führten die Niederlande 1998 ein so genanntes Integrationsprogramm ein, das Neuzuwanderer verpflichtet, einen Sprachkurs sowie einen Kurs zur „gesellschaftlichen Orientierung und Berufsorientierung“ zu belegen. (Lutz/Leiprecht 2003: 101-103). Die im Jahr 2005 im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland im weitgehenden Konsens eingeführten Regelungen zur Integration orientieren sich sehr eng an dem niederländischen Vorbild, indem Einwanderer ebenfalls verpflichtet werden, einen Sprachkurs sowie einen „Gesellschaftskurs“ zu belegen (Michalowski 2006: 34). Auch der Versuch einer stärkeren Einbindung von Migrantenselbstorganisationen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Lösung integrationspolitischer Fragen bspw. auf der Islamkonferenz (seit 2006) oder dem Integrationsgipfel (2006-2007) ähnelt der traditionellen Vorgehensweise in den Niederlanden. Die seit einigen Jahren restriktivere Ausrichtung der niederländischen Integrationspolitik hat jedoch auch vor dem Umgang mit den dortigen Migrantenselbstorganisationen nicht Halt gemacht: Diese müssen nun ihre integrative Wirkung unter Beweis stellen, sofern sie weiterhin in den Genuss öffentlicher Mittel kommen möchten.

Angesichts dieser jüngsten Entwicklungen einer integrationspolitischen Annäherung in beiden Ländern kann also nicht mehr von völlig gegensätzlichen nationalen Integrationskonzepten gesprochen werden. Insgesamt scheint der Trend sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden – ähnlich wie in anderen europäischen Ländern – eher in Richtung pragmatischerer Ansätze zur Lösung konkreter Probleme in der Integration von Einwanderern zu gehen. (Michalowski 2006: 26-30).

Die Beiträge in diesem Teil des Tagungsbandes beleuchten vorrangig die aktuellen integrationspolitischen Entwicklungen in Deutschland. Hendrik Detmers zeigt am Beispiel des Integrationskonzeptes der Stadt Oberhausen auf, dass die Integration von Einwanderern vor allem auf kommunaler Ebene einen immer höheren Stellenwert gewinnt. Sandra Fuhrken setzt sich mit dem umstrittenen Begriff der „Parallelgesellschaft“ als Synonym einer gescheiterten Integration auseinander und untersucht, ob und inwiefern parallelgesellschaftliche Strukturen in Nordrhein-Westfalen nachweisbar sind. Ali Fathollah-Nejad bezieht schließlich Position für mehr „Mut zur Integration“ und unterstreicht in seinem Beitrag die „Notwendigkeit einer partizipativen Demokratie“.

LITERATURVERZEICHNIS

- Landeszentrum für Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2004: Brücken bauen - 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss. Übersetzt und mit Hintergrundinformationen versehen von Dr. Dita Vogel. Solingen.
- Leiprecht, Rudolf/Lutz, Helma, 2003: Verschlungene Wege mit Höhen und Tiefen. Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik in den Niederlanden, in: Vogel, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande – Politik und Kultur, Frankfurt a.M./London, 59-81.
- Michalowski, Ines, 2006: Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: Politische Bildung 3/2006, 26-45.
- Santel, Bernhard, 2006: In der Realität angekommen. Die Bundesrepublik als Einwanderungsland, in: Politische Bildung 3/2006, 9-25.
- Suntum, Ulrich van/Schlotböller, 2002: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Gütersloh.
- Swiaczny, Frank, 2005: Migration und allochthone Bevölkerung in den Niederlanden, in: Sonja Haug und Frank Swiaczny (Hrsg.): Migration in Europa, Vorträge der 6. Tagung des Arbeitskreises Migration – Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) in Wiesbaden am 5. November 2004, Wiesbaden, 91-118.
- Vogel, Dita, 2003: Die Niederlande als Einwanderungsland. Rahmenbedingungen, aktuelle Politik und Stand der Integration von Allochthonen, in: Vogel, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande – Politik und Kultur, Frankfurt a.M./London, 23-58.

FLUCHT UND VERTREIBUNG:

Die Integration der Vertriebenen aus den ehemaligen „Ostgebieten“ als Herausforderung für die Politik der Nachkriegsjahre.

DANIEL HUHN

1. EINLEITUNG – FLUCHT IN EIN ZERSTÖRTES LAND

Der Zweite Weltkrieg brachte den Menschen des 20. Jahrhunderts Unmengen an Leid. Dass dem Krieg eine der größten Vertreibungen der Geschichte folgte, kam Jahrzehnte lang über den Kreis der Vertriebenen hinaus kaum zur Sprache.

Hinter der Integration der ‚Heimatvertriebenen‘¹⁹ verbirgt sich ein bemerkenswertes Beispiel für die Integrationspolitik im 20. Jahrhundert und darüber hinaus für einen Großteil der deutschen Bevölkerung auch ein Stück Familiengeschichte. Mehr als zwölf Millionen Menschen mussten ihre Heimat verlassen (vgl. Bade 2004: 529).²⁰ Sie strömten in ein Land, das noch keines war – politisch, kulturell und ökonomisch am Nullpunkt. Ein Land, das selbst mit der eigenen Zerstörung und der beginnenden politischen Spaltung zu kämpfen hatte. Für den Umgang mit einem Menschenstrom, der circa einem Fünftel der ansässigen Bevölkerung entsprach,²¹ gab es keinen Ausweg, als sich auf diese unfreiwillige, aber notwendige Aufgabe einzulassen (vgl. Beer 2006: 112).

Im Vorwort des Abschlussberichts zur Eingliederungspolitik der Vertriebenen des Bundesministerium des Innern im Jahre 1982 heißt es wie folgt: „Zu den herausragendsten Leistungen in der deutschen Nachkriegsgeschichte gehört die Eingliederung der mehr als 12 Millionen deutschen Vertriebenen und Flüchtlingen. Sie leben längst als Bürger der Bundesrepublik Deutschland nicht anders als die Deutschen die hier schon immer ansässig sind.“ (BMI 1982: 3) Mehr als 30 Jahre Integrationspolitik sind zu diesem Zeitpunkt vergangen und kaum einer hätte in den ersten Nachkriegsstunden auf ein solches Urteil hoffen können.

¹⁹ In den Westzonen wurden die Flüchtlinge und Vertriebenen in der unmittelbaren Nachkriegszeit als ‚Heimatvertriebene‘ bezeichnet.

²⁰ Zu den Zahlen der Geflohenen und Vertriebenen und zu deren Verteilung gibt es so viele verschiedene Angaben, wie es Publikationen zu diesem Thema gibt.

²¹ Bei einer Volkszählung aus dem Jahre 1961 lag der Vertriebenenanteil bei 21,5% der Gesamtbevölkerung (vgl. Beer 2006: 111).

Das Zitat deutet auf zweierlei Dinge hin, die hier genauer betrachtet werden sollen. Zum Einen wurden die Vertreibung und noch vielmehr die Integration der Vertriebenen zu einem wesentlichen Thema der Innenpolitik der frühen BRD. Zum Anderen ist diese Politik der Integration der Vertriebenen erfolgreich gewesen. Das Bundesministerium des Innern bezeichnet sie als eine der „herausragendsten Leistungen der deutschen Nachkriegsgeschichte“ (BMI 1982: 3). Die folgenden Ausführungen sollen erläutern, welche Maßnahmen zur Integration der Vertriebenen in den Westzonen beziehungsweise in der BRD durchgeführt wurden²² und welche Rolle dabei die Politik, sowie die Vertriebenen als Betroffene selbst gespielt haben. Entsprechend richtet die folgende Arbeit den Blick sowohl auf die Gruppe der Vertriebenen und deren Selbstorganisation in Parteien und Vertriebenenverbänden, als auch auf die Integrationspolitik der Nachkriegszeit. Im Zentrum der Betrachtung stehen der Lastenausgleich, sowie die damit verbundenen Integrationsprogramme zur Beschaffung von Wohnraum und Arbeit.

2. DIE GRUPPE DER VERTRIEBENEN

Wenn man von den Nachkriegsereignissen im Osten berichtet, spricht man oftmals von Flucht und Vertreibung. Zwischen diesen so häufig synonym gebrauchten Begriffen muss aber differenziert werden:

- Laut der Definition des Bundesministeriums des Innern werden mit „Flüchtlingen“ diejenigen bezeichnet, die aus eigener Not, vor der Gewalt und Vergeltungszügen der Roten Armee bei ihrem Einmarsch in Ostpreußen, ihre Heimat verließen.
- „Vertriebene“ sind folglich diejenigen, die nach den Beschlüssen der drei Großmächte auf der Potsdamer Konferenz systematisch vertrieben wurden.

Die Flucht begann mit dem Ende der Kampfhandlung im Osten und dem erstmaligen Einmarsch der Russen auf damals deutsches Staatsgebiet im Oktober 1944. Die organisierte Vertreibung wurde schließlich auf der Potsdamer Konferenz der Siegermächte beschlossen und bis Ende 1947 durchgeführt. Die Siegermächte gedachten auf diese Weise das Problem ethnischer Minderheiten vereiteln zu können und damit das nationalstaatliche Konfliktpotential in Europa zu entschärfen. Insgesamt verließen mehr als 12 Millionen Menschen, von denen ca. neun Millionen in die Gebiete der späteren BRD kamen, ihre Heimat. Darüber hinaus gab es weitere Gruppen von sog. ‚Volksdeutschen‘, die infolge des Krieges aus anderen Gebieten ausgewiesen wurden. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die erstgenannte Gruppe der aus den Gebieten östlich der

²² In der SBZ/DDR stellte sich die Problematik in ähnlicher, wenn nicht sogar in noch größerer Weise. Der Umgang mit den – hier etwas euphemistisch bezeichneten – „Umsiedlern“ wurde „mit Rücksicht auf die östlichen Nachbarn“ tabuisiert (vgl. Bade 1997: 13).

Oder-Neiße-Linie (Schlesien, Pommer und Ostpreußen) Vertriebenen, die quantitativ besonders herausragt.

Die Vertriebenen waren zu einem großen Teil in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft tätig²³. Auch wenn bei der Gruppe der Vertriebenen, ähnlich wie bei den Westdeutschen, die Männer – und unter ihnen gerade die jungen Jahrgänge – durch die Folgen des Krieges stark unterrepräsentiert waren, so kam mit den Ostvertriebenen doch eine Gruppe von Menschen, mit einer hohen Geburtenrate und einer hohen Lebenserwartung. Die ‚ethno-kulturellen‘ Faktoren waren ebenso günstig. Man sprach dieselbe Sprache, die christliche Religion hatte man gemeinsam (wenn auch die Unterschiede zwischen Protestanten und Katholiken mancherorts zu Spannungen führten) und man teilte die leidvollen Erfahrungen eines totalitären Regimes und eines verheerenden Krieges.

3. INTEGRATIONSPOLITIK DER BESATZUNGSMÄCHTE UND DER JUNGEN BRD

Es verwundert kaum, dass es für die Aufnahme der Flüchtlinge keine Vorplanungsphase gab. Die ersten Flüchtlinge kamen schließlich schon, als der Krieg noch nicht beendet war. Folglich erwies sich die Eingliederungspolitik der ersten Jahre nicht als eine weitsichtig agierende, sondern als eine reagierende Politik, die den auftretenden Problemen entgegenzuwirken suchte. Der Integrationsprozess lief schwerfällig an und wurde auf beiden Seiten durch viel Unmut und Spannungen begleitet. Als „Habenichtse“, „Immis“ oder „Rucksack-Deutsche“ betitelt, erfuhren die Vertriebenen zunächst viel Ablehnung. Nicht zuletzt wurden sie anhand einiger, doch prägnanter Fremdheitsmerkmale wie Dialekt („verdorbene Deutsch“) sowie fremde Sitten, Trachten und Essgewohnheiten abgegrenzt (vgl. Frantziach-Immenkeppel 2001: 148).

Dennoch ließen die Alliierten früh wissen, dass die „Umsiedlung“ (wie sie es etwas euphemistisch ausdrückten) keine temporäre Maßnahme war, sondern: „United States policy is directed toward the full assimilation, political, social and economic, of all refugees in the communities to which they are assigned.“ (Grundsatzformulierung des State Department von 1947) (Haerendel 2000: 111). Die Ziele, die sich die Amerikaner steckten, waren hoch. Zum Einen sollten den Ostvertriebenen in ihrer neuen Heimat rechtliche Gleichstellung und soziale Chancengleichheit gewährt werden. Zum Anderen war das Ziel der Gleichstellung – wie in der Terminologie des Zitates deutlich wird – aber auch mit dem Ziel der Assimilierung der Heimatvertriebenen verbunden.

²³ Knapp 40% arbeiteten in eben solchen Bereichen, zum Vergleich; im Westen des Reiches waren es ca. 25% (vgl. BMI 1982: 13).

Bei der Verteilung der Vertriebenen in die Gebiete der Besatzungszonen wurde darauf geachtet, dass soziale Strukturen, die in der ‚alten‘ Heimat bestanden, sich in der neuen Heimat möglichst nicht neu formierten. Bewohner einer 2000 Seelen Gemeinde fanden sich nach der Vertreibung über 158 Orte verstreut wieder (vgl. Beer 2006: 113). Denen, die sich nach wie vor zusammenfanden, wurde jegliche Selbstorganisation zunächst verboten. Die einzelnen Individuen sollten in der einheimischen Bevölkerung aufgehen (vgl. Parisius 2003: 256). Wengleich die Amerikaner und auch die Briten (die Franzosen verweigerten bis 1949 den Flüchtlingen jeglichen Zutritt in ihre Besatzungszone) ihre Ziele für die Vertriebenenpolitik klar formulierten, so waren sie von dem Ausmaß der Herausforderung überrascht und von einer harmonischen Umsetzung ihrer Ziele weit entfernt (vgl. Schraut 1999: 36). Nicht zuletzt deswegen gaben sie, ganz im Sinne des Potsdamer ‚Demokratisierungszieles‘ für Deutschland, so viel und so früh wie möglich die organisatorische Bewältigung des ‚Flüchtlingsproblems‘ an deutsche Behörden ab. „Make the Germans do it“, hieß der Grundsatz (vgl. Haerendel 2000: 112). Entscheidender Akteur wurden die sich ab 1946 konstituierenden Länder, die die Flüchtlingsverwaltung ausführten und der Integrationspolitik demnach zunächst einen stark föderalen Charakter gaben. All das verlangte einen enormen Verwaltungsapparat unter Oberaufsicht der Militärregierung. Die Verwaltung war von oben, vom Flüchtlingskommissar, bis nach unten, bis zu den Kommunen, in einem mehrgliedrigen System aufgebaut, das sich je nach Besatzungszone und je nach Land unterschied. In der amerikanischen Besatzungszone wurde zusätzlich zur Regelverwaltung eine Sonderverwaltung für die Probleme der Flüchtlinge eingerichtet, die nicht selten in Kompetenzstreitigkeiten mit den Regelverwaltungen (Arbeitsverwaltung, und Wohnungsverwaltung) geriet (vgl. Schraut 1999: 38).

Es ist selbsterklärend, dass 1949, im Gründungsjahr der Bundesrepublik, der Integrationsprozess gerade erst eingeleitet, aber bei weitem noch nicht abgeschlossen war. Wie viele Fragen sich im Umgang mit den Vertriebenen und Flüchtlingen auch zur Gründungszeit der Bundesrepublik noch stellten, zeigt die Einrichtung eines eigenen Ministeriums mit dem Titel: „Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte“. Es nahm mit der Gründung der BRD seine Arbeit auf und löste sich erst im Jahre 1969 auf. Auf Initiative dieses Ministeriums wurden in den ersten Jahren der BRD einige für die Integration der Vertriebenen entscheidende Gesetze erlassen. Nachdem sich die unmittelbare Not der ersten Nachkriegsjahre – so vor allem die Ernährungsversorgung und die Vermisstensuche – halbwegs gelegt hatte, blieben die Versorgung mit Arbeit und Wohnraum für die Flüchtlinge und Vertriebenen die zentralen Aufgaben der Integrationspolitik.

Mit Kriegsende war fast die Hälfte der Wohnmöglichkeiten zerstört oder beschädigt (vgl. BMI 1982: 54). Für die erste Zeit konnten die Vertriebenen (ebenso wie zahlreiche einheimische „Fliegergeschädigte“) nur in notdürftigen Baracken und Massenunterkünften unterkommen. Schon bald war klar, dass die Aufnahme der Vertriebenen in der gegebenen Wohninfrastruktur nicht möglich war. Zu den Adressaten der Wohnungsbaumaßnahmen zählten allerdings nicht nur die Vertriebenen, sondern die ganze Gruppe der Wohnungslosen, in der die Vertriebenen jedoch den größten Anteil stellten.²⁴

Der Mangel an Wohnraum war aber nicht nur ein Problem der Vertriebenen, sondern er wurde auch zu einem Schicksal der Menschen, die noch selbst über eine Wohnung verfügten. Um die Wohnungsnot zu lindern verfügten die Militärregierungen zunächst, dass alle ‚Obdachlosen‘ auf den vorhandenen Wohnraum zu verteilen seien. Das Kontrollratsgesetz vom März 1946 verordnete, dass jeder seinen Wohnraum zu melden habe, und befugte die Wohnungsämter den vorhandenen Wohnraum zu verteilen und im Zweifel auch Zwangsräumungen zu veranlassen.

Auf eine reibungslose Zusammenarbeit mit den Einheimischen bei der Zwangsabgabe konnte man nicht hoffen. Zahlreiche Erlebnisberichte schildern die teils widerwillige, wenn nicht gar feindselige, aber auch teils verständnisvolle Aufnahme der „Neuansiedler“. Auch wenn die Notwendigkeit, die Wohnung teilen zu müssen, zu vielen konfliktgeladenen Situationen führte, hatte gerade das enge Zusammenleben von Einheimischen und Neuankömmlingen eine integrative Wirkung (vgl. Haerendel 2000: 129). Da, wo Vertriebene jedoch nicht auf gutgesinnte Einheimische trafen, führte ihnen das enge Zusammenleben täglich die Segregation der Bevölkerung vor Augen, in der Altansässige den guten Wohnraum bewohnten und Neuankömmlinge sich mit den ‚schlechteren‘ Zimmern begnügen mussten. Eine im Herbst 1947 durchgeführte Repräsentativerhebung belegt auch einen unterschiedlichen Wohnraumanspruch. Die Einheimischen bewohnten einen Raum mit durchschnittlich 1,4 Personen pro Zimmer, die Flüchtlinge mit 2,8 Personen pro Zimmer (vgl. Haerendel 2000: 131). Dennoch konnten durch das Wohnplatzvergabeprogramm viele Vertriebene aus den Baracken erst einmal herausgeholt werden. Doch im Jahre 1950 fehlten immer noch mehr als fünf Millionen Wohnungen in der Bundesrepublik (vgl. BMI 1982: 54). An diesem Problem musste weiter gearbeitet werden.

²⁴ Die Gruppe der Vertriebenen stellte mit etwa 67% die mit Abstand größte Gruppe der Kriegsgeschädigten/Wohnungslosen dar (vgl.: BMI 1982: 57).

Im Zuge des Lastenausgleichs wurde ein Wohnungsbaugesetz verordnet.²⁵ Durch Fördermittel sollten vor allem den Vertriebenen der Wohnungsbau ermöglicht werden und so zum einen der Wohnungsmangel ausgeglichen und zum anderen eine Unterstützung für die Vertriebenen bei der Integration in die Gesellschaft gewährleistet werden. Die Wohnungslosen wurden nach entsprechendem Antrag durch so genannte Aufbaudarlehen, welche unverzinst vergeben wurden, zum Wohnungsbau angeregt. Dieses bundespolitische Programm und weitere Sonderprogramme, die punktuelle Missstände angingen, ermöglichten den Vertriebenen bis in die 1960er Jahre eine annähernd vollständige Integration in den Wohnungsmarkt. Alle Programme hätten sicherlich nicht eine solche Wirkung gehabt, wäre die Selbsthilfe der Vertriebenen nicht hinzugekommen.

ARBEITSBESCHAFFUNG

Mindestens ebenso schlecht wie auf dem Wohnungsmarkt sah es zu Beginn auf dem Arbeitsmarkt aus. Dabei zeigte sich, dass sich die Problembereiche Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt keineswegs deckten: Wo es Arbeit gab, gab es keine Wohnung, und wo es Wohnungen gab, gab es keine Arbeit. Aufgrund der organisierten Wohnraumbelegung wurden die Vertriebenen zunächst auf das Land verteilt, wo es zwar Wohnraum, aber kaum Arbeit gab. Durch die so genannte Sekundärvertreibung bemühte sich die Bundesregierung ab 1949 die Vertriebenen in die mittlerweile wieder anlaufenden Industrieregionen zu bringen und gleichzeitig das starke Ost-West-Gefälle beim prozentualen Anteil der Bevölkerung auszugleichen. Rund eine Millionen Vertriebene verließen in den 1950er Jahren die Abgabeländer (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern) und siedelten in die westlicheren Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über (vgl. BMI 1982: 75ff.). Doch auch hier sahen sich die Vertriebenen mit einem weiteren Problem konfrontiert. Die Erwerbsstrukturen entsprachen nicht denen der Heimat. Die Arbeitsmöglichkeiten waren hier viel weniger agrarisch und viel mehr industriell geprägt. Ein ehemals selbständiger und wohlhabender Bauer musste nun als ‚Knecht‘ auf fremden Höfen oder - wenn er Glück hatte - als Hilfsarbeiter in der Industrie aushelfen.

Mit der Währungsreform und dem daraus resultierenden Wirtschaftsboom besserte sich die Lage für die Vertriebenen. Nachdem die Bundesrepublik gegründet war, entwickelte man – eingebettet in den Lastenausgleich – zahlreiche Programme, um auch die Eingliederung in den Ar-

²⁵ Ein erstes Wohnungsbaugesetz wurde schon 1950 verabschiedet, eine erneuerte Fassung (zweites Wohnungsbaugesetz) 1956 umgesetzt.

beitsmarkt zu fördern. Nach dem Vorbild der Kapitalförderung aus dem „Marshall-Plan-Fonds“²⁶ wurden aus dem Lastenausgleichsfonds günstige „Existenzaufbauhilfendarlehen“ ermöglicht.²⁷ In den wirtschaftlich prosperierenden Zeiten Ende der 1950er Jahre nutzten viele der Vertriebenen die Chance ihres Humankapitals, denn viele von ihnen verfügten über einen Erfahrungsschatz aus unternehmerischen Tätigkeiten. Sie nahmen Anteil und gleichzeitig waren sie Teil des Wirtschaftswunders der 1950er Jahre. Darüber hinaus wurden auch Arbeitsplätze für Unselbstständige geschaffen, indem diejenigen Unternehmer subventioniert wurden, die neue Arbeitsplätze für die Kriegsgeschädigten schufen. Wenngleich der Arbeitsmarkt für die Vertriebenen zum Ende der 1940er Jahre noch besonders problematisch war, so war die wirtschaftliche Eingliederung zum Ende der 1950er Jahre kaum noch problematisch. In dieser Zeit begann man im Ausland bereits um neue Arbeitskräfte zu werben, um den Arbeitskräftemangel auszugleichen.

3.3 DER LASTENAUSGLEICH

Schon früh kam von Seiten der Vertriebenen die Forderung nach einer Entschädigung für ihre Besitzverluste. Diese Forderung wurde bereitwillig diskutiert, schließlich aber mit der Prämisse der Nothilfe verbunden. Es könne nicht darum gehen alte Besitzstände wieder herzustellen, sondern es müsse vielmehr darum gehen die soziale Ungleichheit auszugleichen. Wenngleich dieses Konzept auch bei den Besatzungsmächten Zustimmung erhielt, verschoben sie die Umsetzung und übertrugen sie an Verantwortliche der deutschen Politik. Ein ganzer Gesetzeskomplex entstand. Unter dem Schlagwort des Lastenausgleichs wurde das zentrale politische Programm zur ökonomischen und sozialen Eingliederung der Vertriebenen in die Gesellschaft begründet.

Erklärtes Ziel des Lastenausgleichs war die materiellen Verluste im Rahmen des Möglichen zu entschädigen und die Integration von Millionen Vertriebenen, Flüchtlingen und Mittellosen in die Gesellschaft zu fördern. Dieses sozialpolitische Programm, welches – wie sich zeigen wird – auf eine enorme Umverteilungsmaßnahme abzielte, bedurfte erstaunlicherweise in der unmittelbaren Nachkriegszeit keiner besonderen Legitimierung gegenüber der Bevölkerung (vgl. Haerendel 2000: 115). Um die soziale Deklassierung der Vertriebenen und die gravierenden materiellen Unterschiede in der Bevölkerung auszugleichen, beschloss der Bundestag 1952 das Lastenausgleichsgesetz (LAG). Im Wesentlichen sah dieses Gesetz eine Vermögensumverteilung vor:

²⁶ Der Kaufpreis für aus den USA importierte Waren wurde von den Abnehmern in einen Fonds gezahlt aus dem günstige Kredite vor allem für die Vertriebenen gegeben wurden.

²⁷ Die Lastenausgleichsbank (LAB) gewährte bis 1981 über 40000 Kredite zur Unternehmensgründung (vgl. BMI 1982: 67).

Das zentrale Finanzierungselement war die Vermögensabgabe. Das Vermögen jedes nicht ‚beschädigten‘ Bürgers wurde auf Grundlage von Grund-, Betriebs- und sonstigem Vermögen zu 50% zur Abgabe verpflichtet. Die Abgabe konnte in Raten über 30 Jahre gezahlt werden. Insgesamt machte dies 30% des gesamten Volumens aus (vgl. Wiegand 2004: 67). Mit der Hypotheken- und Kreditgewinnabgabe wurde der Lastenausgleichsfonds aus Einnahmen aus den Währungsgewinnen als Folge der Währungsreform um zwei weitere Umverteilungsmaßnahmen ergänzt. Deren Anteil am Gesamtvolumen des Lastenausgleichs lag aber weitaus geringer, bei circa 7% (vgl. Wiegand 2004: 68). Schließlich wurde der Fonds durch öffentliche Gelder aufgefüllt. Bis zum heutigen Tag führte das zu einer Vermögensumverteilung von ca. 80 Milliarden Euro (vgl. Erker 2004: 7).

Die eingenommenen Gelder wurden auf verschiedene Leistungen verteilt, die im Wesentlichen auf zwei Säulen aufbauten: Erstens die Versorgungshilfe²⁸ und Entschädigung, zweitens die Eingliederungsleistungen. Letztere galten vor allem – wie bereits ausgeführt – der Wohnraumversorgung und der Schaffung von Arbeitsplätzen für die Vertriebenen. Wenngleich der Lastenausgleich nicht ausschließlich für Vertriebene und Flüchtlinge konzipiert war, so war deren Leid und deren Engagement mit ausschlaggebend, um das Gesetz auf den Weg zu bringen, und sie wurden schließlich auch die Hauptbegünstigten.

Ein nichtmaterieller Erfolg des Lastenausgleichs war dessen Beitrag zur Integration (vgl. Wiegand 2004: 79). Wenn auch nicht unmittelbar, so konnten mit der Zeit alle Vertriebenen und Flüchtlinge mit Wohnraum und Arbeit versorgt werden, so dass sich allmählich eine Situation der Chancengleichheit ergab. In dem Maße wie der Lastenausgleich wirkte, minderten sich Unmut und Konflikte zwischen Einheimischen und Neuansiedlern und das Hauptmotiv der politischen Vertriebenenvereinigungen und somit die Zustimmung zu diesen entfiel.

4. DIE VERTRIEBENVERBÄNDE

Wenngleich von Seiten der Vertriebenen schon früh darauf gedrängt wurde eigenen Organisationen zu gründen, war ihnen in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Selbstorganisation durch das Koalitionsverbot von Amerikanern und Briten verboten. Zu groß war die Sorge der Militärregierungen vor organisiertem Widerstand aufgrund der durch die Not bedingten Unzufriedenheit der Vertriebenen. Hinzu kam die Annahme, die Bildung von eigenen Verbänden könnte einer zügigen Integration im Wege stehen. Mit der Aufhebung des Verbots 1949 traten die zuvor

²⁸ Zum größten Teil waren dies Unterhaltshilfen für Vertriebene die nicht mehr Arbeitsfähig waren (Rentner und Kriegssopfer).

meist im Untergrund agierenden Verbände an die Öffentlichkeit. Neben den ‚Heimatpolitischen Verbänden‘ entstanden auch die ‚Interessenpolitischen Vereinigungen‘.²⁹ Schon vor Gründung der Bundesrepublik hatten sie sich als ‚pressure group‘ in entscheidender Weise eingebracht. Bei der Wohnplatzvergabe wurde zunächst auf kommunaler Ebene auf die Stimmen der Vertriebenen gehört. Später setzten sie die Aufnahme des Hauptentschädigungsausgleiches bei der Formulierung des Lastenausgleichsgesetzes durch. Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland organisierten sich die Vertriebenen und Flüchtlinge relativ bald schon (1950) mit ihrer eigenen Partei der BHE (Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) auch bundespolitisch. Bei den Bundestagswahlen 1953 fielen auf die Flüchtlingspartei 1,6 Millionen der Zweitstimmen (5,9%). Wenn man bedenkt, dass das Wählerpotential der Vertriebenen bei ca. zehn Millionen Stimmen lag (ca. 16% der Bevölkerung), dann war das Ergebnis von 5,9% ein eher kleiner Erfolg (vgl. Weiß 1985: 199). Oder anders betrachtet: ein Anzeichen für Erfolge bei der Integration der Vertriebenen in die Gesellschaft. Dennoch erreichte die politische Interessenvertretung der Vertriebenen immerhin 27 Sitze im Bundestag und in der Koalition mit Adenauer zwei Ministerposten. Doch interne Querelen beförderten die Partei bald ins Abseits. So blieb dies die einzige Legislaturperiode, in der der BHE aktiv an der Politikgestaltung mitwirkte. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil die Politik widersprüchliche Ziele verfolgte: Auf der einen Seite die materielle Eingliederung in Westdeutschland und auf der anderen Seite die Rückgewinnung der Ostgebiete, was in unausweichlichem Gegensatz zu der bevorzugten Westintegration des Koalitionspartners CDU lag.

Außer in politischen Gruppen organisierten sich die Vertriebenen in so genannten Landsmannschaften. Jede Region, aus der Deutsche ausgewiesen wurden, hat – und hat auch heute noch – ihre eigene Landsmannschaft. Deren Dachverband, der Bund der Vertriebenen, wird noch heute aus Bundesmitteln mitfinanziert. Gemeinsam beschlossen die Landsmannschaften im Jahr 1950 die „Charta der Heimatvertriebenen“. Im ersten Artikel dieser Charta heißt es:

„Wir Heimatvertriebenen verzichten auf Rache und Vergeltung. Dieser Entschluss ist uns ernst und heilig im Gedenken an das unendliche Leid, welches besonders das letzte Jahrzehnt über die Menschheit gebracht hat. (...) Wir werden durch harte, unermüdliche Arbeit teilnehmen am Wiederaufbau Deutschlands und Europas.“ Und weiter: „Solange diese Recht (das Recht auf Heimat) für uns nicht verwirklicht ist, wollen wir aber nicht zur Untätigkeit verurteilt beiseite stehen, sondern in neuen, geläuterten Formen verständnisvollen und brüderlichen Zusammenlebens mit allen Gliedern unseres Volkes schaffen und wirken.“ (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen 1986: 17)

²⁹ Samuel Salzborn unterscheidet „Interessenpolitische Vereinigungen“ (Parteien, Organisationen) und „Heimatpolitische Verbände“ (Landsmannschaften) (vgl. Salzborn 2000: 46).

Wenn auch nicht alle Stimmen der Vertriebenenpolitiker einen solchen gemäßigten Ton übten, ja manche sich sogar revanchistisch äußerten, und wenn das Recht auf Heimat, also die Rückkehr in die alte Heimat noch nicht aufgegeben war, so bringt dieser Artikel eine insgesamt eher vorwärtsgerichtete als nachtragende Grundstimmung der Vertriebenen zum Ausdruck und lässt den Willen zur Integration in die neue Heimat deutlich werden. Nicht zuletzt auch von Seiten der Vertriebenen war also eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Eingliederung gegeben.

5. FAZIT

Lange Zeit galt die Eingliederung der Heimatvertriebenen als absolute Erfolgsgeschichte. Die Forschung der letzten Jahre hat jedoch vermehrt auf Schwierigkeiten und Konflikte in Teilen des Integrationsprozesses hingewiesen. Diese Ausführungen, die sich mehr einer makro- als mikrohistorischen Perspektive angenommen hat, hat gezeigt, dass wesentliche Voraussetzungen für die Integration erfüllt waren und diese befördert hat:

- Erstens die guten Voraussetzungen, die die Flüchtlinge bezüglich Sprache, Eingliederungswillen und Ausbildung mitgebracht haben.
- Zweitens die ökonomischen Bedingungen, die den Flüchtlingen ermöglichten am gemeinsamen Wiederaufbau und gemeinsamen Wirtschaftswunder teilzunehmen.
- Drittens auch die Politik, deren Integrationsprogramm zwar meist eher aus der Not, als aus dem guten Willen motiviert war, die aber die für die Lebensgrundlagen (Wohnung und Arbeit) sorgte und auch dazu beitrug, dass das Politische selbst zu einem Ort der Eingliederung wurde, weil ihre Akteure gezwungen waren, miteinander zu verhandeln um ihre Interessen zum Zwecke der Kompromissfindung in Einklang zu bringen.

Die Marktkräfte und der Integrationswille der Betroffenen waren zwar unerlässliche Voraussetzungen, die Politik konnte diesen aber zu mehr und schnellerer Wirksamkeit verhelfen. Die integrative Wirkung des Lastenausgleichs hatte nicht zuletzt auch Anteil an dem Wirtschaftswunder der 1950er Jahre, welches die Integration der Vertriebenen begünstigte und von ihr wiederum begünstigt wurde. Wenn man bedenkt, dass in der Soziologie bis zu einer geglückten Eingliederung drei Generation veranschlagt werden, so können wir heute – zwei Generationen nach der Vertreibung der Deutschen aus den Ostgebieten – kaum noch diejenigen ausmachen, die selbst vertrieben wurden oder gar die, die zu deren Nachkommen zählen.

In dem eingangs zitierten Abschlußbericht des Innenministeriums heißt es an einer anderen Stelle: „Der folgende Bericht zeigt, wie die Bundesrepublik Deutschland mit den Problemen der Eingliederung neuer Bürger fertig wurde. Er ist nicht nur eine Erfolgsbilanz, er kann und soll auch eine Anregung für die Lösung der vielfältigen Flüchtlingsprobleme sein, die sich in allen Teilen der Welt immer wieder stellen.“ (BMI 1982: 4)

Auch wenn diese positive Wertung aus der Feder der Politik stammt und die Forschung dieser Wertung nicht uneingeschränkt folgt, ist die Eingliederung der Ostvertriebenen in die neue Bundesrepublik angesichts der schwierigen Ausgangssituation ein, wenn auch nicht immer geradliniger, aber insgesamt sehr gelungener Prozess. Und dies ist nicht zuletzt auch ein Verdienst der Vertriebenenpolitik.

6. LITERATURVERZEICHNIS:

Bade, Klaus: Sozialhistorische Migrationsforschung. (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 13) Göttingen 2004.

Beer, Matthias: Flüchtlinge und Vertriebene in den Westzonen und der Bundesrepublik Deutschland. In: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik (Hrsg.): Flucht, Vertreibung, Integration. Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte. Bielefeld 2006. S. 109-124.

Der Bundesminister des Innern (Hrsg.): Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1982.

Erker, Paul: Die ausgebliebene Eigentumsrevolution. Einführende Bemerkungen und Fragestellungen. In: Ders. (Hrsg.): Rechnung für Hitlers Krieg: Aspekte und Probleme des Lastenausgleichs. Heidelberg 2004. S. 7-13.

Haerendel, Ulrike: Die Politik der „Eingliederung“ in den Westzonen und der Bundesrepublik Deutschland. Das Flüchtlingsproblem zwischen Grundsatzentscheidung und Verwaltungspraxis. In: Hoffmann Dierk, u.a. (Hrsg.): Vertriebene in Deutschland. Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven. (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Sondern.) München 2000. S. 109-133.

Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen (Hrsg.): Erklärung zur Deutschlandpolitik. Eine Dokumentation von Stellungnahmen, Reden und Entschlüssen des Bundes der Vertriebenen – Vereinigten Landsmannschaften und Landesverbänden.

Marion Frantziach-Immenkeppel: Vertrieben in das Nachkriegsdeutschland: Die Integration der Deutschen aus dem Osten und ihr Einfluß auf die Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-

Martin Hinz (Hrsg.): Zuwanderungen - Auswanderungen. Integration und Desintegration nach 1945. Berlin 2001. S. 145-163.

Parisius, Bernhard: Flüchtlingsverwaltung in der britischen und amerikanischen Besatzungszone. In: Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Bd. 12) Göttingen 2003. S. 253-268.

Salzborn, Samuel: Grenzenlose Heimat. Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Vertriebenenverbände. Berlin 2000.

Schraut, Sylvia: Die westlichen Besatzungsmächte und die deutschen Flüchtlinge. In: Hoffmann, Dierk und Schwartz, Michael (Hrsg.): Geglückte Integration? Spezifika und Vergleichbarkeit der Vertriebenen-Eingliederung in der SBZ/DDR. (Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Sonder.) München 1999. S. 33-46.

Weiß, Herrmann: Die Organisation der Vertriebenen und ihre Presse. In: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen. Frankfurt a. M. 1985. S. 193-208.

Wiegand, Lutz: Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Lastenausgleichs. In: Erker, Paul (Hrsg.): Rechnung für Hitlers Krieg: Aspekte und Probleme des Lastenausgleichs. Heidelberg 2004. S. 63-79.

INTEGRATION ALS KOMMUNALPOLITISCHE AUFGABE AM BEISPIEL DER STADT OBERHAUSEN

HENDRIK DETMERS

1. EINLEITUNG

Laut Politiklexikon bezeichnet „Integration [...] die Herstellung oder Wiederherstellung einer staatlichen, politischen oder wirtschaftlichen Einheit.“ Personen oder Bevölkerungsgruppen, die sich durch ihre ethnische Zugehörigkeit, Religion, Sprache etc. unterscheiden, werden in die Gesellschaft eingegliedert (Schubert/Klein 2003: 140).

Integration bezeichnet die Fähigkeit einer Einheit oder Ganzheit, den Zusammenhalt der einzelnen Elemente auf Basis gemeinsam geteilter Werte und Normen aufrechtzuerhalten. Laut Nohlen (2003: 215) kann „Integration [...] als Zustand, als Prozess, als Funktion oder als (End-) Ziel verstanden werden“.

Das primäre Ziel der Integration ist die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft, der Rechtsordnung und den politischen Institutionen. Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung der Zuwanderer und der einheimischen Bürger. Darüber hinaus muss die Aufnahmegesellschaft die Zuwanderer akzeptieren (Oberndorfer 2001: 11). Für eine Kommune stellen Zuwanderung und kulturelle Vielfalt ein großes Potential dar: Aufgrund der demographischen Entwicklung werden Kommunen in Zukunft immer mehr auf die nachwachsenden Generationen zugewanderter Bürger und Bürgerinnen angewiesen sein (Stadt Oberhausen 2006: 4).

In diesem Beitrag möchte ich zunächst verschiedene Definitionen von Integration erläutern und aufzeigen, welche Aufgabe den Kommunen bei der Integration zukommt. Anhand der Präsentation des „Kommunalen Integrationskonzeptes“ der Stadt Oberhausen will ich verdeutlichen, welche Maßnahmen zu einer erfolgreichen Integration beitragen können. Hierzu will ich die Grundlagen, Ziele und die Umsetzung des Integrationskonzeptes näher beleuchten. Im nächsten Schritt will ich mögliche Integrationsmaßnahmen vorstellen und ausgewählte Ergebnisse der Migrantenbefragung analysieren. Abschließend werde ich einige Handlungsempfehlungen aus dem „Kommunalen Integrationskonzept Oberhausen“ vorstellen.

Integrationspolitik ist eine bundes-, landes- und kommunalpolitische Aufgabe. Kommunen kommt eine besondere Rolle in der Integrationspolitik zu, da sie auf Stadt- oder Gemeindeebene den Herausforderungen von Migration am ehesten begegnen können. Wie Kommunen den An-

sprüchen von Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft gerecht werden können, ist Thema dieses Beitrages: Wie kann sich eine Kommune an einer erfolgreichen Integration beteiligen?

2. INTEGRATION

In den Sozialwissenschaften wird der Begriff „Integration“ in vielen verschiedenen Zusammenhängen verwendet. Daher herrscht ein unterschiedliches, kontext- und theorieabhängiges Verständnis des Begriffs (Nohlen 2003: 11). Im folgenden Abschnitt werden die verschiedenen Integrationsarten aufgezeigt.

2.1 INTEGRATION – EINE DEFINITION

Politiktheoretisch kann zwischen vier verschiedenen Integrationsarten unterschieden werden: Soziale, politische, systemische und wirtschaftliche Integration.

Soziale Integration meint die Bildung kleiner gesellschaftlicher Einheiten, zum Beispiel Verbände, welche gesellschaftliche Interessen artikulieren. Gesellschaftspolitisch betrachtet bedeutet soziale Integration die Befriedigung des Bedürfnisses individueller Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern der Gesellschaft (Nohlen 2003: 15-16). Anhand hoher oder niedriger Mitgliedszahlen von Menschen mit Migrationshintergrund in sozialen Institutionen der Aufnahmegesellschaft kann soziale Integration gemessen und empirisch begründet werden (Stadt Oberhausen 2006: 11). Für die Politik stellt die gesellschaftliche Integration von Minderheiten und Randgruppen eine besondere Aufgabe dar.

Mit politischer Integration ist die gleichberechtigte Interessenartikulation und Aggregation der Bürger und Bürgerinnen durch Parteien und staatliche Institutionen gemeint (Nohlen 2003: 15-16). Politische Integration ermöglicht das Recht des gleichberechtigten Zugangs zu Positionen in den Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft (Stadt Oberhausen 2003: 11).

Systemische Integration bedeutet die Integration in ein staatliches System, zum Beispiel ins Sozialsystem. Die Stabilität eines solchen Systems definiert sich über die Flexibilität und Integrationskapazität neue Mitglieder aufzunehmen. Die Akzeptanz der politischen Regeln und des gesellschaftlichen Systems sind eng mit der Aufnahme in ein staatliches System verknüpft (Nohlen 2003: 216).

Wirtschaftliche Integration bezieht sich oftmals nicht auf Individuen sondern Systeme. Sie ist meist regional begrenzt und durch verschiedene Integrationsstufen gekennzeichnet: Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamer Markt und Wirtschaftsunion. Wirtschaftliche Integration zielt auf die Vergrößerung regionaler Märkte. Die erfolgreichste wirtschaftliche Integration stellt die

Europäische Union dar, in der ein gemeinsamer Binnenmarkt, eine Zollunion und zum Teil eine gemeinsame Währung verwirklicht wurde. In Nordamerika (NAFTA), Südamerika (Mercosur) und Asien (ASEAN) kooperieren ebenfalls Staaten, um ihre regionalen Märkte zu vergrößern.

2.2 INTEGRATION VON BEVÖLKERUNGSTEILEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND

Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration von Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund ist die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung der Zuwanderer und der einheimischen Bürger. Darüber hinaus muss die Aufnahmegesellschaft die Zuwanderer akzeptieren.

„Staatsbürgerliche und soziale Gleichberechtigung werden durch Einbürgerung und gleiche Rechte im Sozialstaat ermöglicht“, bemerkt Dieter Obendorfer (2001: 11). Kulturelle Gleichberechtigung bedeutet das Recht der freien Auswahl der kulturellen Werte und Überlieferungen, innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung.

Besonders wichtig ist die Akzeptanz für die Zuwanderer durch die Aufnahmegesellschaft. Ein Negativbeispiel stellt die Integration der jüdischen Bevölkerung im Kaiserreich und der Weimarer Republik dar: Zwar hatten alle Juden eine deutsche Staatsangehörigkeit und trugen zu bedeutenden Fortschritten in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur bei, wurden jedoch nicht von der deutschen Bevölkerung akzeptiert. Die politische Integration war nicht erfolgreich.

Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes gewährleistet die Einbeziehung von dauerhaft ansässigen Minderheiten in die politischen Entscheidungsprozesse. Die Normen des Grundgesetzes, insbesondere die Menschenrechtsnormen wie zum Beispiel Art. 3 GG, sind für alle Menschen gültig, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit. Jedoch werden Zuwanderer erst durch die Einbürgerung gleichberechtigte Mitglieder der politischen Gemeinschaft. Erst dann können sich Zuwanderer an der politischen Willensbildung beteiligen und ihre Interessen partizipieren. Darüber hinaus können sie sich mit der politischen Gemeinschaft identifizieren (Oberndorfer 2001: 11-13).

Mit dem Regierungswechsel 1998 sollte das Staatsangehörigkeitsrecht modernisiert werden. Kerne des bisherigen Staatsangehörigkeitsrechts waren noch aus der Kaiserzeit (1913). Inhalt des neuen Staatsangehörigkeitsrechts sollte die doppelte Staatsbürgerschaft und ein Antidiskriminierungsgesetz sein. Mit den neuen Regelungen wurde das deutsche Recht an den europäischen Standard angepasst. In anderen europäischen Staaten wurde bereits ein großer Teil der Zuwanderer eingebürgert und damit der Grundstein für eine staatsbürgerliche Integration gelegt. In Schweden erhielten in den Jahren von 1985 bis 1995 von 1.000 Ausländern 600 die Einbürgerung.

rung. In Deutschland wurden im gleichen Zeitraum von 1.000 Ausländern nur 50 eingebürgert (Meier u.a. 2002: 94)..

Im Jahr 2000 wurde das Staatsangehörigkeitsrecht reformiert und die Einbürgerung für Migranten erleichtert. Deutschland rückte zum ersten Mal in der Geschichte vom Abstammungsrecht (*ius sanguinis*) ab und erleichterte die Einbürgerbestimmungen vor allem für Kinder mit Migrationshintergrund. In Zukunft sollte die Staatsangehörigkeit auch vom Geburtsort Deutschland (*ius soli*) abhängig sein. Das Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Jahr 1913 wurde damit außer Kraft gesetzt (Currle 2004: 26).

Darüber hinaus wurde die Einbürgerungsfrist von 15 auf acht Jahre verkürzt und Kindern mit ausländischen Eltern, die in Deutschland geboren wurden, die Möglichkeit der (vorübergehenden) doppelten Staatsbürgerschaft eröffnet. Voraussetzung für die Einbürgerung sind Kenntnisse der deutschen Sprache und das Bekenntnis zum Grundgesetz (Meier u.a. 2002: 98).

Allerdings muss der deutsche Staat die Einbürgerung attraktiv gestalten. Laut Obendorf (2001: 14) sollten „Eltern [...] darauf aufmerksam gemacht werden, dass ihren vom eigenen Herkunftsland meist entfremdeten Kindern durch eine klare Option für Deutschland auf lange Sicht bessere Zukunftschancen geboten werden.“ Jedoch sollte der Einwanderungsvorgang politisch aufgewertet werden und nicht ein bürokratischer Vorgang sein. In Einwanderungsländern wie den USA werden Einbürgerungen durch Feiern und die Anwesenheit prominenter Politiker gewürdigt. Durch eine entsprechende symbolische und politische Aufwertung können den Zuwanderern die demokratischen Werte des deutschen Verfassungsstaates wie Grundrechte, Freiheit, Gleichheit oder Sozialstaatlichkeit vermittelt werden.

Der staatsbürgerlichen Integration wurde in den letzten Jahren mehr Gewicht beigemessen. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist es wichtig, dass der Saldo zwischen Sterbefällen und Geburten in der deutschen Bevölkerung durch Einwanderung und Einbürgerung aus dem Ausland ausgeglichen wird.

Der Sozialstaat Deutschland garantiert die Unterstützung in prekären Lebenslagen. Dieses Recht gilt auch für Zuwanderer, damit sie gleichberechtigte Akteure in der Aufnahmegesellschaft werden können. Voraussetzung für eine staatliche Unterstützung ist die Akzeptanz des demokratischen Verfassungsstaats. Eine effektive soziale Integration stellt hohe Anforderungen an alle staatlichen Institutionen und die Selbstorganisation der Zuwanderer. Die Aufgabe der Kommunen ist es, eine effektive Organisationsstruktur aufzubauen, um eine erfolgreiche soziale Integration zu gewährleisten.

Soziale Integration wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen, um den sozioökonomischen Status der Neuzuwanderer an die Aufnahmegesellschaft anzugleichen und Vorurteilsbildung und Diskriminierung entgegen zu wirken.

Die Kultur eines demokratischen Rechtsstaats ist pluralistisch. Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Anerkennung von individuellen Menschen- und Bürgerrechten gewährleisten die individuelle Freiheit der Kultur. Voraussetzung für die kulturelle Integration von Zuwanderern ist die Vereinbarkeit der kulturellen Werte und Überlieferungen mit der Gesetzgebung und Verfassung.

Kultur im modernen Verfassungsstaat ist ein dynamisches System, welches sich laufend verändert. Kein Gesellschaftsmitglied darf gezwungen werden, eine bestimmte Kultur oder Religion auszuüben. Dieses Recht der Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit wird durch Art. 4 GG garantiert. Es ist jedem Bürger der Bundesrepublik selbst überlassen, welche Religion er wählt. Dementsprechend gibt es keine deutsche Religion oder Kultur. Diese Tatsache ist besonders wichtig für die kulturelle Integration und Eingliederung von Neuzuwanderern. Durch eine erfolgreiche und friedliche Eingliederung wird die Kulturlandschaft bereichert und der kulturelle Pluralismus sichergestellt (Oberndörfer 2001 14-19).

Der demokratische Verfassungsstaat gewährleistet das Recht der freien Ausübung der individuellen Religion und Kultur innerhalb der Rechtsnormen. Der Widerstand gegen den Bau von Moscheen zeigt jedoch, dass einige Gesellschaftsgruppen die Freiheit des Glaubens noch nicht akzeptiert haben, so die Meinung von Dieter Obendörfer (Oberndorfer 2001: 21).

3. INTEGRATION ALS KOMMUNALPOLITISCHE AUFGABE

Zuwanderung und kulturelle Vielfalt stellen für eine Kommune ein großes Potential dar: Aufgrund der demographischen Entwicklung werden Kommunen in Zukunft immer mehr auf die nachwachsenden Generationen zugewanderter Bürger und Bürgerinnen angewiesen sein.

3.1 KOMMUNEN ALS INTEGRATIONSMANAGER

Die Integrationsfähigkeit von Städten steht im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit: Was hält die Stadtgesellschaft zusammen? (Yildiz 1999: 58) Erfolge und Misserfolge der Integrationsarbeit werden in einer Kommune unmittelbar sichtbar. Laut der Informationsbroschüre „Erfolgreiche Integration“ (Stadt Oberhausen 2006: 4) entscheidet sich in den Städten, Kreisen und Gemeinden, „ob es ein positives soziales Klima gibt, gut ausgebildete Migranten, die wertvolle Beiträge in der städtischen Gemeinschaft oder im Berufsleben leisten, offene und neugierige

Mitglieder der deutschen Aufnahmegesellschaft, oder ob schlecht ausgebildete Migranten – Jugendliche kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, ob überforderte Nachbarschaften mit chaotischen Zuständen allein gelassen werden [...]“ Integration ist demnach eine Zukunftsfrage geworden und für Kommunen existentiell wichtig. Aufgrund des demographischen Wandels wird es in Zukunft an Fachkräften mangeln. Kommunen müssen junge Menschen mit Migrationshintergrund fördern und in die Bildungs- und Arbeitswelt integrieren, um von Zuwanderung zu profitieren.

In Deutschland habe ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Deutschland versteht sich als Zuwanderungsland. Dementsprechend sei Integration zu einer offiziellen Aufgabe geworden, welcher sich die Kommunen stellen müssen. Hierzu habe sich in den Kommunen eine strategische, systematische und kundenorientierte Herangehensweise etabliert.

In einem ersten Schritt müssten Kommune und lokale Verwaltung ein Leitbild der Integrationspolitik erarbeiten, in dem Ziele formuliert und eine nachhaltige Strategie festgelegt werden. In diesem Konzept müsse der demographische Wandel und die Zukunft des Standortes berücksichtigt werden. Integration sei ein fortlaufender Prozess. Dementsprechend müsse das Konzept fortlaufend analysiert und angepasst werden.

In einer Studien zur kommunalen Integrationspolitik hält das Bundesministerium des Inneren (BMI 2005: 10-11) fest, dass Integrationspolitik dezernatsübergreifend innerhalb der Kommunalverwaltung zu einer Querschnittsaufgabe werden müsse. Jedoch auch andere städtische Institutionen wie Schulen, Krankenhäuser oder Kindergärten müssten sich an der integrativen Aufgabe beteiligen. Integration werde so zu einem Faktor, der bei allen Planungen einbezogen wird.

Der Stellenwert der Integrationspolitik auf kommunalpolitischer müsse insgesamt gestärkt werden. Hierzu bedürfe es eines klaren Bekenntnisses des Verwaltungschefs, einer parteiübergreifenden Zusammenarbeit und eines politischen Konsenses.

Das kommunale Integrationskonzept der Stadt Oberhausen fordert darüber hinaus, dass die Kommunalverwaltung den Integrationsprozess partizipativ und bürgernah gestaltet. Einen besonderen Stellenwert habe die Einbeziehung der Migrantenselbstorganisationen, deren Integrationspotenzial bisher nur wenig genutzt und gefördert wurde.

Auch das BMI (2005: 11-13) sieht eine wichtige Aufgabe der Kommune darin, Netzwerke aufzubauen und relevante Akteure und Interessengruppen zu konsultieren und in den Integrationsprozess einzubinden. Knappe Ressourcen würden so effektiv und nachhaltig eingesetzt. Darüber hinaus schafften Netzwerke Vertrauen zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft und

förderten die Kommunikation. Hierdurch würden Konflikte besser und nachhaltiger gelöst. Die Kommune habe die Aufgabe, die Netzwerke zu koordinieren.

Bedarfsgerechte und effektive Integrationspolitik könne nur auf Stadtteil- oder Sozialraumbene umgesetzt werden. Nach einer spezifischen und präzisen Bestandsaufnahme des Stadtteils sei es möglich, stadtteilspezifische Problemlagen gezielt und nachhaltig zu lösen. In sozialen Brennpunkten sei der Einsatz von Quartiersmanagern sinnvoll und fördere die Konfliktlösung. In Sozialraumgesprächen würden persönliche und direkte Kontakte zwischen den Akteuren vor Ort geschlossen und die Zusammenarbeit gefördert.

Nachdem im ersten Schritt ein umfassendes Kommunales Integrationskonzept mit Handlungsempfehlungen erarbeitet wurde, müssten die spezifischen Handlungsfelder bearbeitet werden. Ein besonders wichtiges Handlungsfeld sieht das BMI in der Sprachkompetenz der Neuzuwanderer. Außer den Kindern müssten besonders die Eltern in entsprechende Projekte eingebunden werden, so die Empfehlung des BMI. Neben Sprache gilt Beschäftigung als wichtiger Integrationsfaktor. Kommunen agierten als Dienstleistungsanbieter. Gerade im öffentlichen Dienst habe die Kommune die Aufgabe, gegen Wirtschaftsdiskriminierung vorzugehen. Ein kommunales Beschäftigungsengagement könne die Antidiskriminierungsarbeit auf den privaten Sektor übertragen. Hierbei sei die Einbindung der Migrantenwirtschaft besonders wichtig.

Darüber hinaus müsse Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein möglichst reibungsloser Übergang von Schule zu einer Ausbildung ermöglicht werden. Hierzu bedürfe es einer forcierten Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Kommune und Beteiligten.

Um Konfliktszenarien vorzubeugen muss die Kommune laut BMI den interkulturellen, aber vor allem den interreligiösen Dialog fördern. Nur durch einen gegenseitigen Austausch könne ein friedliches Miteinander der Kulturen und Religionen gewährleistet werden. Jedoch auch der Dialog zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern müsse forciert werden. Hierbei gelte es, Missstände und Misserfolge offen anzusprechen und den Kontakt mit den Bürgern zu suchen.

Kommunen nähmen weiterhin eine wichtige Vorreiterrolle in der Öffnung der Verwaltung für Migranten ein. Eine interkulturell orientierte Personalpolitik erhöhe die Kompetenz der Kommunalverwaltung und ist ein wichtiges Signal für die Antidiskriminierungsarbeit.

Kommunen müssten ihre Dienstleistungen serviceorientiert und zugewandertgerecht anbieten. Mehrsprachige Flyer, Dolmetscher und der Abbau sprachlicher Barrieren seien Maßnahmen, um die direkte Kontaktaufnahme mit Zuwanderern zu erleichtern.

In einem letzten Schritt müssten durchgeführte Maßnahmen evaluiert werden. Besonders in Zeiten finanzschwacher Kommunen müsse nachgewiesen werden, ob öffentlich finanzierte

Maßnahmen effektiv waren. Indikator hierfür solle der „Outcome“ sein, also die Wirkung der Maßnahme und die konkrete Verbesserung. Durch die Einbeziehung der Bevölkerung in den Evaluationsprozess würden die Ergebnisse in der Gesellschaft akzeptiert und die Angebote könnten bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Darüber hinaus würde die Arbeit durch externe Beratung und wissenschaftliche Begleitung verifiziert.

3.2 BEISPIEL: STADT OBERHAUSEN

Die Stadt Oberhausen ist eine mittelgroße Kommune (220.000 Einwohnern) im Ruhrgebiet. Wie in fast allen Städten des Ruhrgebiets ist der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung überdurchschnittlich hoch (11,2 %). Hinzu kommt ein großer Anteil nichtdeutscher Jugendlicher (unter 18 Jahre 14,3 %) Diese Tatsache birgt viele Chancen, aber auch Risiken (Stadt Oberhausen 2006: 41-42).

Im Jahr 2003 hat der Sozialausschuss beschlossen, einen Kommunalen Integrationsbericht zu erstellen, welcher dezernatsübergreifend und in Kooperation mit dem Migrationsrat erarbeitet wird. Der Bericht ist das Ergebnis der Beteiligung vieler in der Integrationsarbeit engagierter Akteure. Maßnahmen und Aktivitäten, die sich aus dem Bericht ergeben, werden im Rahmen des Projektes „KOMM IN – NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ vom Land Nordrhein Westfalen finanziert (Stadt Oberhausen 2006: 7).

3.2.1 GRUNDLAGEN, ZIELE UND UMSETZUNG

Der kommunale Integrationsbericht der Stadt Oberhausen ist als erster Schritt der kommunalen Integrationsarbeit zu verstehen. Erstmals wird dargestellt, wie die Entwicklung des Kommunalen Integrationskonzeptes Oberhausen bisher verlaufen ist, wo Handlungsbedarf besteht und welche Vorstellungen zur Umsetzung integrationsrelevanter Maßnahmen bestehen. Das Integrationskonzept ist auf die breite Mitwirkung und Beteiligung der Zuwanderer, sowie von Migranten selbstorganisationen, Einheimischen und Integrationsakteuren angewiesen (Stadt Oberhausen 2006: 8).

Das Integrationskonzept hat das „[...] Ziel die Realisierung von Chancengleichheit aller Gesellschaftsmitglieder“(Stadt Oberhausen 2006: 4) zu erreichen. Politik und Verwaltung sehen Integrationsarbeit als Querschnittsaufgabe und fördern die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, um die interkulturelle Kompetenz zu fördern.

Familien mit Migrationshintergrund sind zumeist kinderreicher, als deutsche Familien. Dennoch steht Familien mit Migrationshintergrund weniger Wohnraum zur Verfügung. Die Wohnsituati-

on von Familien mit Migrationshintergrund soll im Rahmen des Integrationskonzeptes verbessert werden.

Integration und Dialog zwischen den Kulturen ist in Oberhausen nur schwer möglich, da eine ungleiche räumliche Verteilung nichtdeutscher Bevölkerungsteile besteht. Stadtplanung, Stadtentwicklung und Sozialplanung sollen dieser Entwicklung entgegenwirken.

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird der Anteil nichtdeutscher Kinder in Kindergärten und Schulen stark ansteigen. Sprachliche Förderung für Kinder und Eltern werden daher als notwendig erachtet und von der Stadt gefördert.

Von struktureller Arbeitslosigkeit sind besonders Menschen mit Migrationshintergrund betroffen. Die Förderung der Einstellung dieser Menschen und der Abbau von Vorbehalten zielt auf die gesellschaftliche Integration von Zuwanderern. Eine besondere Aufgabe stellt die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt dar. Mehrsprachigkeit wird als Potential und Ressource gesehen für die aktiv in Unternehmen und Institutionen geworben wird (Stadt Oberhausen 2006: 5-6).

Die erfolgreiche, effektive und nachhaltige Umsetzung des Konzeptes ist von der breiten Beteiligung aller abhängig, die sich mit dem Thema Integration beschäftigen. Besonders Migrantenselbstorganisationen sollen nachhaltig in den Integrationsprozess eingebunden werden. Einen ersten Schritt der Einbindung stellt die Datenerfassung und Befragung von Migranten dar. Um die nachhaltige Mitwirkung zu gewährleisten, wurde ein beteiligungsorientiertes Verfahren entwickelt. Laut Integrationskonzept hat „die Steuerungsgruppe [...] zur Aufgabe, den Prozess der Konzepterarbeitung und Konzeptumsetzung zu begleiten und zu bewerten.“ Sie besteht aus zentralen Entscheidungsträgern, Bildungsträgern, Wissenschaftlern und externen Unterstützern. In enger Abstimmung mit der Steuerungsgruppe erstellt die Projektgruppe die Rahmenbedingungen für das Kommunale Integrationskonzept. Sie besteht aus Akteuren, die sich mit dem Thema Integration beschäftigen und stellt das zentrale Umsetzungsorgan des Integrationskonzeptes dar. In der Projektgruppe werden Aktivitäten und Projekte ausgewertet, Handlungsempfehlungen und Lösungsvorschläge entwickelt und die kontinuierliche Weiterentwicklung gewährleistet. Die Arbeitsgruppen Soziale Lage – Familien, Bildung – Kultur – Freizeit und Arbeit – Beschäftigung haben die Beteiligung aller interessierten Fachleute sowie der Bürgerinnen und Bürger auf dem Gebiet der Integration und der Entwicklung konkreter Vorschläge für Handlungsempfehlungen zur Aufgabe. In den Arbeitsgruppen arbeiten Akteure aus verschiedenen Fachrichtungen zusammen und haben arbeitsgruppenabhängige Handlungsempfehlungen für das Integrationskonzept erarbeitet (Stadt Oberhausen 2006: 18-19).

3.2.2 INTEGRATIONSMAßNAHMEN

In Oberhausen wird an vielen verschiedenen Stellen und Bereichen Integrationsarbeit geleistet, von denen im folgenden Abschnitt einige Integrationsmaßnahmen dargestellt werden.

Die Begrüßungsbroschüre „Willkommen in Oberhausen“ gibt eine erste Orientierungshilfe für Neuzuwanderer. Das Begrüßungspaket liefert eine Übersicht der Sprachangebote, Krankenhäuser, Schulen, sozialen Einrichtungen und Beratungsstellen. Darüber hinaus beinhaltet die Broschüre eine Vielzahl von wichtigen Kontaktmöglichkeiten (Wohnungssuche, Migrationsberatung, Regionale Arbeitsstelle Zuwanderung) für den Neuanfang in Oberhausen. Die Begrüßungsbroschüre wurde in deutsch, russisch, türkisch und englisch herausgegeben.

In Anlehnung an die Begrüßungsbroschüre werden aktuelle Integrationsangebote für Neuzuwanderer und Interessierte ins Internet gestellt. Im Internet Portal des Kommunalen Integrationskonzeptes ist es möglich, Angebote und Leistungen zur Integration einzusehen. Migrantenselbstorganisationen stellen sich und ihre Angebote vor und geben die Möglichkeit der Kontaktaufnahme. Darüber hinaus können wichtige Formulare herunter geladen werden.

Im Frühjahr 2006 wurde eine quantitative Befragung zur Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund durchgeführt. Diese Befragung hat Modellcharakter für zukünftige Integrationsarbeit und dient als Fundus, um konkrete Handlungslinien zu erarbeiten (Stadt Oberhausen 2006: 115-116).

3.2.3 AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE DER MIGRANTENBEFRAGUNG

Im Rahmen der Tätigkeiten zum Kommunalen Integrationskonzept wurde deutlich, dass 20 % der Menschen mit Migrationshintergrund von den Migrantenselbstorganisationen erreicht werden. Dementsprechend beschloss die Steuerungsgruppe, dass eine Befragung durchgeführt werden sollte, um die übrigen Menschen mit Migrationshintergrund (80 %) zu erreichen und zu berücksichtigen (Stadt Oberhausen 2006: 53).

Auf die Frage nach der Zufriedenheit mit der Wohnsituation antwortete ein Großteil der Migranten mit „zufrieden“ und „sehr zufrieden“. Die Wohngegend befanden nur 27 % als unzureichend und antworteten mit „teils, teils“ oder „nicht zufrieden“. Die Beurteilung der Wohnung fiel identisch aus. Damit sind die Migranten in Oberhausen vergleichsweise zufriedener mit der Wohngegend und ihren Wohnungen, als die deutschen Befragten in Oberhausen (Wohngegend: 54 % „teils, teils“ und „nicht zufrieden“; Wohnung: 45 % „teils, teils“ und „nicht zufrieden“). Allerdings sind Zufriedenheitseinschätzungen eng mit den persönlichen Erwartungen verknüpft. Da in vielen Fällen die Wohnsituation der Migranten in ihren Herkunftsländern deutlich schlechter war, lässt sich das Ergebnis der Befragung besser einordnen.

Die Sprachkompetenz stellt einen wichtigen Integrationsfaktor dar. Bei der Frage nach der persönlichen Einschätzung der Sprachkompetenz gaben nur 20 % der Befragten an, dass sie die deutsche Sprache nicht gut bzw. gar nicht verstehen. „Am deutlichsten erhöht sich dieser Anteil auf fast 39 % bei der Fähigkeit, die Sprache auch schreiben zu können.“

Bei der Befragung wurde nach dem subjektiven Empfinden der Diskriminierung gefragt. Dabei gaben vier von fünf Befragten an, dass sie sich in Deutschland wohl fühlen. Tatsächliche Ablehnung wegen ihrer Herkunft, Kultur oder Religion erfuhren nur 11 % der Befragten. Allerdings fühlen sich 15 % der Befragten bei Behörden schlechter behandelt. Die Migrantenbefragung dient als Fundus, um konkrete und nachhaltige Handlungsempfehlungen zu erarbeiten (Stadt Oberhausen 2006: 60-65).

3.2.4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE KOMMUNE

Um das Kommunale Integrationskonzept umzusetzen, bedarf es einer bereichsübergreifenden Öffnung und Vernetzung von bestehenden Arbeitsstrukturen sowie die Entwicklung und Umsetzung eines professionellen Integrationsmanagements (Stadt Oberhausen 2006: 77).

In der Familienbefragung des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung der Ruhr-Universität Bochum (2005: 160) gaben im Jahr 2005 45 % der Befragten mit Migrationshintergrund an, dass es zu wenig Freizeitangebote für Kinder gebe. Das Freizeit- und Wohnraumangebot für kinderreiche Familien mit Migrationshintergrund soll im Rahmen des kommunalen Integrationskonzeptes der Stadt Oberhausen verbessert werden.

Zur Förderung der Sprachkompetenz von Kindern und Eltern müsse das integrationsfördernde Ganztagsangebot ausgebaut und darüber hinaus das System der internationalen Vorbereitungs-klassen unterstützt werden.

Die öffentliche Verwaltung hat die Aufgabe, ein interkulturelles Qualitätsmanagement zu entwickeln und Sprachbarrieren durch die Vernetzung von Dolmetscherangeboten zu überwinden. Darüber hinaus sollen Migrantenselbstorganisationen in den Integrationsprozess eingebunden werden und die Möglichkeit der Teilhabe an kommunalen Belangen eröffnet werden. Das Angebot und die Zusammenarbeit mit den Migrantenselbstorganisationen werden als ein großes Integrationspotential gesehen. Dementsprechend müsse die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu Tätigkeiten und Belangen der Migrantenselbstorganisationen verbessert werden (Stadt Oberhausen 2006: 78-81).

Die genannten Handlungsempfehlungen stellen einen Auszug aus den Handlungsempfehlungen des Integrationsberichtes dar. Der Bericht ist der erste Schritt der Integrationsarbeit. Damit eine

Verbesserung der Lebenssituation von Migranten erreicht werden kann, müssen die umfassenden Handlungsempfehlungen umgesetzt werden.

4. FAZIT

Migration stellt für eine Kommune Chance und Herausforderung dar. Mit gezielter Zuwanderung und Integration kann eine Kommune dem demographischen Wandel entgegentreten. Hierzu müssen sich die Verwaltungen öffnen und bürgernahe und nachhaltige Integrationsarbeit liefern. Ziel ist die Gleichberechtigung der Zuwanderer und der einheimischen Bevölkerung. Jedoch hat Integrationspolitik bisher keinen hohen kommunalpolitischen Stellenwert genossen. Die Integrationsarbeit hat in vielen Kommunen gerade erst begonnen. In der Stadt Oberhausen wurde mit der Veröffentlichung eines Kommunalen Integrationsberichtes der erste Schritt zu einer erfolgreichen Integration begangen. Die Handlungsempfehlungen müssen umgesetzt und Projekte fortlaufend evaluiert und erneuert werden. Nur mit einem fortlaufenden, bürgernahen und nachhaltigen Integrationsprozess, in dem die Migrantenselbstorganisationen und der Migrationsrat einbezogen sind, kann eine erfolgreiche Integrationspolitik auf kommunaler Ebene gelingen.

5. LITERATURVERZEICHNIS

- Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall – Strategien kommunaler Integrationspolitik, Bielefeld 2005.
- Currle, Edda (2004): Migration in Europa – Daten und Hintergründe, 1. Auflage, Scheßlitz 2004.
- Meier – Braun, Karl – Heinz (2002): Deutschland, Einwanderungsland, 1. Auflage, Frankfurt am Main 2002.
- Nohlen, Dieter: Integration in: Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2003): Kleines Lexikon der Politik, 3. Auflage, München 2001.
- Obendörfer, Dieter: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben in: Bade, Klaus J. (Hrsg.) (2001): Integration und Illegalität in Deutschland, 1. Auflage, Bad Iburg 2001.
- Schubert, Klaus / Klein, Martina: Das Politiklexikon, Bonn 2003.
- Stadt Oberhausen, Dezernat 3 – Familie, Bildung, Soziales (Hrsg.) (2006): Kommunales Integrationskonzept Oberhausen, Duisburg 2006.
- Yildiz, Erol (1999): Fremdheit und Integration, 1. Auflage, Bergisch Gladbach 1999.

Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung der Ruhr – Universität Bochum in Kooperation mit der Stadt Oberhausen (Hrsg.) (2005): Familienbericht 2006 – Lebenslage und Zufriedenheit von Familien, 2. Auflage, Oberhausen 2006.

PARALLELGESELLSCHAFTEN? ZUM BEGRIFF UND DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG IN NRW

SANDRA FUHRKEN

1. EINLEITUNG

In der älteren Forschung wird der Begriff der „Parallelgesellschaft“ bei vielen Autoren nur ungenügend definiert. Der Begriff der Parallelgesellschaft soll im Gang der Forschung untersucht werden. Dies ist insbesondere wichtig, da der Begriff der Parallelgesellschaft ambivalent aufgeladen ist und weit auseinandergehende Perspektiven widerspiegelt. Diese reichen meist von der aktuellen Perspektive, in der insbesondere von einer „Parallelgesellschaft“ gesprochen wird, wenn in den Medien Schockereignisse, wie „Zwangsheirat“ oder „Ehrenmord“, auftauchen. Auf der anderen Seite wird es von Migranten auch als angenehm empfunden, in eine Gesellschaft hineinzukommen, in der sie sich in ihrer Wohngegend auf ihrer Heimatsprache unterhalten können und wo sie ihre Kultur bewahren können. Sie wird also auch als Halt in der Fremde gesehen.

Jedoch ist zu zeigen, dass der Begriff der Parallelgesellschaft in der Forschung weit vielschichtiger ist und der Begriff auch mit divergenten Bedeutungen versehen ist. Erst in der neueren Forschung ist der Begriff „Parallelgesellschaft“ durch E. Meyer definiert und nachvollziehbar gemacht worden. Eine genaue Definition ist erforderlich, um den Anforderungen des wissenschaftlichen Diskurses entsprechen zu können. Sie muss die Grundlage zur empirischen und nachvollziehbaren Untersuchungen von Ballungszentren im Hinblick auf ihre parallelgesellschaftlichen Strukturen sein. Zur empirischen Untersuchung in dieser Hausarbeit soll die Definition von E. Meyer als Leitfaden dienen.

Zur empirischen Untersuchung werden empirische Daten aus dem Untersuchungsgebiet NRW ausgewertet. Es soll geklärt werden, ob NRW eine türkische Parallelgesellschaft hat, beziehungsweise in welcher Weise hier parallelgesellschaftliche Strukturen auffindbar sind. Die empirischen Daten werden zu diesem Zweck aus dem Fachzeitschriftenartikel „Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung“ von Dirk Halm und Martina Sauer entnommen. An dieser Stelle soll auch kritisch hinterfragt werden, inwieweit sich Halm und Sauer an die Definition Meyers halten und sie seinen Indikatoren zur Messung von parallelgesellschaftlichen Strukturen mit ihren Untersuchungspunkten gerecht werden.

2. BEGRIFF DER „PARALLELGESELLSCHAFT“ IM GANG DER FORSCHUNG

Der Terminus „Parallelgesellschaft“ wird häufig in den Medien verwendet, wenn von einem Scheitern der Integration die Rede ist, meist bei schockierenden Themen wie „Ehrenmorden“ oder „Zwangsheirat“ (Janzen 2006:11). In diesem Zusammenhang wird der Begriff jedoch oftmals viel zu banal verwendet, als dass er dem wissenschaftlich differenzierten Anspruch durch genaue Abgrenzung und Definition des Terminus gerecht werden könnte.

Der Begriff der „Parallelgesellschaft“ kommt aus der neueren Forschung und ist bisher von vielen Autoren unzureichend definiert und abgegrenzt worden. Heitmeyer, Schröder und Müller zielen in ihrem Aufsatz „Desintegration und islamischer Fundamentalismus“ in die Richtung des Begriffs „Parallelgesellschaft“, ohne dass der Terminus bereits benutzt wird. Es wird von „Abgrenzungstendenzen“ von Teilen der türkischen Migranten gesprochen, welche sich häufig in einer ablehnenden Haltung gegen die Demokratie, in religiösem Fundamentalismus oder in Nationalismus konkretisiere (Heitmeyer u.a. 1997: 32). Auf empirische Daten gestützt wird hier ein Zusammenhang zwischen religiös motiviertem, islamzentrierten Überlegenheitsanspruch und der konservativ-traditionellen Sichtweise einerseits und einer gewaltbereiten, islamisch-fundamentalistischen Orientierung der türkischen Muslime andererseits gesehen. Türkische Jugendliche mit geringerer Bildungsaspiration und mit geringeren Berufschancen seien stärker militant islamisch-fundamentalistisch orientiert(Heitmeyer u.a. 1997: 22). Von Esser (1998: 132) wird der Terminus der Parallelgesellschaft ebenfalls noch nicht verwendet, obwohl die durch den islamischen Glauben verstärkte Segmentation und die „ethno-religiöse Subnation“ Deutschlands bereits in Richtung einer de-facto Parallelgesellschaft zielen.

Im Gegensatz zu jenen verwenden andere Autoren den Begriff der „Parallelgesellschaft“, legen ihn jedoch nicht durch Trennungslinien genau fest und definieren ihn nur ungenau. So schreibt Schneider in ihrem Aufsatz in Bezug auf Berlin: „eine Parallelgesellschaft ist entstanden, wie es der SPIEGEL nennt“ (Schneider 2002: 483). Die genaue Definition, die der Spiegel angeblich benutzt hat, wird hier nicht aufgeführt.

Entgegen der meist negativen Besetzung des Begriffes „Parallelgesellschaft“ erachtet Oberndörfer (2002: 21-22) die Bildung einer kulturellen Parallelgesellschaft, sofern sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und der prinzipiellen Offenheit gründet, als durchaus legitim. Parallelgesellschaften mit eigenem Wohngebiet und Vereinswesen werden hier als wichtige Starthilfe und Sicherheit in der Fremde gewertet. E. Meyer (2002: 210-213) spricht hier von Stabilisierung der Persönlichkeit in der Fremde, bezieht diese aber auf eine „ethnische Kolonie“, da das Leben in diesen auf der Freiwilligkeit der Migranten beruht, wie es hier der Fall ist. Er sieht aber deutlich die Gefahr in dieser hilfreichen Art der Aufnahme, da sie schnell auch zur „Integrationsfalle“

werden kann. Wenn die siedlungsräumliche Segregation unfreiwillig geschieht, ist dagegen von „Ghettos“ die Rede.

Oberndörfer (2002: 19) fordert einen kulturellen Pluralismus und begründet diesen mit den Rechten der Religionsfreiheit und der Meinungsfreiheit im Grundgesetz. Zwar sieht er die Begrenzung des Pluralismus durch Grundwerte der Verfassung als durchaus notwendig an, was Menschenrechte und eine verbindliche Rechtssprechung der Mehrheitsgesellschaft angeht, aber, dass die Gewaltbereitschaft der türkischen Jugendlichen gerade auch religiös begründet wird, nämlich durch einen ausgeprägten islamzentrierten Überlegenheitsanspruch, wie Heitmeyer u.a. (1997: 26) empirisch nachgewiesen haben, wird hier nicht aufgeführt. Oberndörfer zeigt hier ein sehr einseitiges und undifferenziertes Bild der Parallelgesellschaft auf, das sich entschieden gegen Integration richtet und für den Erhalt des Pluralismus einsteht.

Bassam Tibi (2002: 191-192) legt eine andere Definition der Parallelgesellschaft dar, wenngleich sie noch ziemlich allgemein gehalten ist: „Parallelgesellschaften entstehen durch die Bildung von kulturellen Kollektiven aus Migranten, die sich nicht in das Gemeinwesen der Aufnahmegesellschaft integrieren.“ Diese bergen besonders durch Politisierung ein besonderes „Balkanisierungs- und Konfliktpotential“ im Inneren. Parallelgesellschaften seien ferner Sozialgebilde mit einem eigenen gesellschaftlichen Leben, die von eigenen Wertevorstellungen geleitet werden. Insbesondere in der Geltung der Schari'a-Islam der Islamisten sieht Tibi ein verstärktes Potential zur Ausprägung von Parallelgesellschaften, zumal eine derartige kulturelle/ religiös legitimierte Autonomie der Rechtssprechung mit dem deutschen Grundgesetz und den deutschen Rechtsnormen nicht vereinbar wäre.

E. Meyer (2002: 210) hat erstmals den Begriff der „Parallelgesellschaft“ durch sechs Indikatoren empirisch nachvollziehbar gemacht und die Definition durch Trennungslinien genauer eingegrenzt. Der Begriff der Parallelgesellschaften soll nur für soziale Kollektive benutzt werden, die folgende Indikatoren erfüllen:

1. „sozial homogen oder heterogen;
2. ethnokulturell bzw. kulturell-religiös homogen;
3. nahezu vollständige lebensweltliche und zivilgesellschaftliche sowie weitgehende Möglichkeiten der ökonomischen Segregation;
4. nahezu komplette Verdoppelung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen;
5. formal freiwillige Form der Segregation;

6. siedlungsräumliche oder nur sozial-interaktive Segregation, sofern alle anderen Merkmale erfüllt sind.“

Von Luft (2006: 65) wurde zurecht bemerkt, dass die Messlatte von Meyer ziemlich hoch angesetzt worden sei.

Eine Parallelgesellschaft schließt nach Heitmeyer einen eigenen „segregierten“ Rechtskreis mit ein, wie z.B. bei Muslimen, die auf ein eigenes Familienrecht zurückgreifen können. E. Meyer (2002: 211) schließt sich dieser Meinung nur unter dem Vorbehalt an, dass dieses Kriterium nicht allein auf eine formal-rechtliche Deutung zu beziehen sei. Faktisch bestehe ein eigenständiger Rechtskreis ebenfalls, wenn innerhalb der entsprechenden Gemeinschaft ein erheblicher soziokultureller oder sozialer Druck entsteht. Für Meyer gehören zu einer „vollständigen Parallelgesellschaft“ alle sechs aufgeführten Indikatoren und der faktisch eigenständige Rechtskreis; wenn letzteres wegfällt spricht er von einer „unvollständigen Parallelgesellschaft“

Parallelgesellschaften werden von Meyer (2002: 220) als Hindernisse für soziale, ökonomische und politische Integration gewertet. Sie ermöglichen den Migranten sich abzuschotten, weil sie in ihrer „Parallelgesellschaft“ weitgehend alles finden, was sie für das alltägliche Leben brauchen (Vereine, Kultur, Läden, Ärzte, Freunde), ohne dass sie sich dafür in der ihnen oftmals fremden Landessprache verständigen müssten.

3. ZUR REALITÄT DER PARALLELGESELLSCHAFT IN DEUTSCHLAND

In Deutschland haben sich bereits ethnisch verdichtete Siedlungsgebiete gebildet, z.B. in Berlin-Kreuzberg, Köln-Eigelstein, Hamburg-Wilhelmsburg und Duisburg-Marxloh. Zudem zeigen sich in der türkischen Minderheit intraethische Kommunikationsstrukturen. Ob es sich bei diesen Gruppierungen um Parallelgesellschaften handelt, muss erst empirisch begründet werden (Meyer 2002: 212). An dieser Stelle soll nur NRW im Hinblick auf seine parallelgesellschaftlichen Strukturen untersucht werden. Als Grundlage dienen hier Auswertungen aus dem Aufsatz „Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung“ von Halm und Sauer (2006: 18-24). Dieses Gebiet wird anhand der bereits aufgeführten Indikatoren E. Meyers auf seine parallelgesellschaftlichen Strukturen hin untersucht, mit der Einschränkung, dass die soziale Homogenität als Indikator nicht untersucht worden ist.

3.1 GIBT ES IN NRW EINE TÜRKISCHE PARALLELGESELLSCHAFT?

3.1.1 RELIGIÖSE HOMOGENITÄT

95% der Türken gehören dem muslimischen Glauben an. Davon sind 90% Sunniten und 9% Aleviten. Eine solche Mehrheit unterstützt die Annahme einer religiösen Homogenität der Türken. Die Mehrheit der befragten Türken sieht sich emotional dem Islam zugehörig. 50% der Befragten schätzen sich als eher religiös ein und jeder fünfte gab sogar an, sich als sehr religiös zu sehen.

Der Vergleich der Anteile vom Jahr 2000 (57% eher religiös) zum Jahr 2004 (72% eher religiös) zeigt, dass die Religiosität unter den türkischen Migranten im Zeitverlauf ansteigt (Halm/Sauer 2006: 21).

Bei einer Angehörigkeit von 95% zum muslimischen Glauben, von denen mit 90% eine deutliche Mehrheit zum sunnitischen Islam gehört, kann man zwar nicht von einer religiösen Homogenität sprechen, aber zumindest im Hinblick auf die ansteigende Religiosität von einer starken religiösen Ausprägung.

3.1.2 LEBENSWELTLICHE UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHE SEGREGATION

Die lebensweltliche und zivilgesellschaftliche Segregation wird hier anhand der Freizeitkontakte zu Deutschen aufgezeigt.

Von den befragten Türken pflegen 44% enge freundschaftliche Bindungen zu Deutschen (ca. 33% trifft sich täglich und 20% mindestens einmal pro Woche). Manchmal pflegen ca. 25% der Befragten ihre privaten Kontakte (mindestens einmal pro Monat). Die übrigen haben nur mehrmals im Jahr oder so gut wie gar keine Kontakte zu Deutschen auf privater Ebene (35%) (Halm/Sauer 2006: 21).

3.1.3 VERDOPPELUNG DER MEHRHEITSGESELLSCHAFTLICHEN INSTITUTIONEN

In nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen finden sich türkische Institutionen und Organisationen. Die Einbindungen in gesellschaftlichen Organisationen sind bei den Türken nicht so stark ausgeprägt wie bei den Deutschen. 42% der Befragten befindet sich in keinem Verein. Nur 22% der Türken sind ausschließlich in einem türkischen Verein organisiert. Von den übrigen 37 % der Befragten befinden sich 19 % nur in einem deutschen und 18% sowohl in einem deutschen als auch in einem türkischen Verein.

Im Zeitverlauf sind sowohl der Anteil Nichtorganisierter als auch der Anteil, der sich ausschließlich in türkischen Organisationen befindet, gesunken. Die häufigsten deutschen Organisationen, in denen die türkischen Migranten eintreten, sind: Gewerkschaften (17%) und Sportvereine

(16%). Die türkischen Organisationen erfüllen keine Doppelfunktion, sondern eine Komplementärfunktion, da der Großteil der Vereine aus Kulturvereinen und Religiösen Vereinen besteht und diese somit die religiösen/ kulturellen Bedürfnisse der Migranten stillen, auf die die deutschen Organisationen nicht eingehen können (Halm/Sauer 2006: 21-22).

3.1.4 FREIWILLIGKEIT DER SEGREGATION

Als Indikator, um die Freiwilligkeit der Abgrenzung festzustellen, wurden die Migranten auf ihre Erfahrungen mit Diskriminierung hin befragt.

Von den Befragten gaben 77% an, sie haben im Alltag bereits Erfahrungen ungleicher Behandlung von Deutschen und Türken gemacht, die meisten sogar mehrfach. Die gefühlte Diskriminierung verhielt sich im Zeitverlauf steigend und ging erst ab dem Jahr 2003 leicht zurück. Sie betrug im Jahr 1999 noch eine Quote von 65%, im Jahr 2001 eine Quote von 71% und stieg 2002/2003 auf 80%. Am häufigsten wird die Diskriminierung in den Bereichen empfunden, in denen eine hohe ökonomische oder soziale Konkurrenz um knappe Ressourcen besteht. Die Hälfte der Befragten fühlte sich bereits am Arbeitsplatz, bei der Arbeitssuche und Wohnungssuche diskriminiert. Ein anderer möglicher Indikator, der über die Freiwilligkeit der Segregation Auskunft geben könnte, erfassten Halm und Sauer unter dem Kapitel „Siedlungsräumliche Segregation“: die Zufriedenheit der Wohnverhältnisse im Zusammenhang mit der ethnischen Zusammensetzung der Wohngegenden. Demnach seien die in deutschen Wohngebieten lebenden zufriedener als die in türkischen geprägten Gegenden lebenden Befragten (Halm/Sauer 2006: 22).

3.1.5 SIEDLUNGSRÄUMLICHE SEGREGATION

Nur ein Fünftel der Befragten gab an, in überwiegend türkisch geprägten Wohngebieten zu leben. Mehr als die Hälfte dagegen wohnt in eher deutsch geprägten und 15% der Befragten in ethnisch gemischten Gebieten. Ein Trend ist im Zeitverlauf nicht erkennbar.

3.1.6 AUSWERTUNG

Für die Auswertungen der Angaben wurden hinsichtlich der Fragestellung, ob es in NRW eine türkische Parallelgesellschaft gäbe, Grenzwerte für die Indikatoren festgelegt, jenseits derer die Befragten als nicht segregiert oder segregiert aufgeführt worden sind.

Als nicht segregiert wurden die Befragten eingeordnet, die entweder in keinem, in einem oder in zwei Bereichen die festgelegten Segregationswerte überschritten haben. Die Befragten, die in drei bis fünf Bereichen über den festgelegten Werten liegen, wurden als potentiell segregiert eingeordnet. Daraus ergab sich, dass 22,5% der Befragten als potentiell segregiert eingestuft worden sind, bzw. vermehrt parallelgesellschaftliche Strukturen ausgebildet haben. Deutlich

überrepräsentiert ist hier der Anteil der ab 60-Jährigen (also der 1. Generation der türkischen Migranten) und solche mit schlechten Deutschkenntnissen. Aber auch die nachgereisten Ehepartner der zweiten Generation sind hier deutlich überrepräsentiert. Der markanteste Zusammenhang besteht zwischen schlechten Deutschkenntnissen und Segregation, gefolgt von der beruflichen Stellung. Aber auch die Aufenthaltsdauer, das Alter und das Land des Schulbesuchs hängen mit der Segregation eng zusammen.

Als einziges, deutliches Merkmal eines Trends hin zur Parallelgesellschaft kann nur die linear ansteigende Religiosität gewertet werden (Halm/Sauer 2006: 23-24).

3.1.7 KRITISCHE ANMERKUNGEN

Durch das Fehlen des Indikators „soziale Homogenität“ kann die Untersuchung nach der Definition von Meyer als unvollständig kritisiert werden. Deswegen ist es angemessen, dass Halm und Sauer in ihren Untersuchungsergebnissen nur von Segregation/ bzw. „vermehrt parallelgesellschaftliche Strukturen“ (Halm/Sauer 2006: 23) sprechen und nicht von einer reinen „Parallelgesellschaft“. Außerdem hätte nach Meyer höchstens von Angehörigkeit einer „unvollständigen Parallelgesellschaft“ gesprochen werden können, da die Untersuchung die Ausbildung eines faktisch eigenen Rechtskreises gar nicht berücksichtigt hat (Meyer 2002: 211). Es sei noch anzumerken, dass die empirische Untersuchung von parallelgesellschaftlichen Strukturen in Deutschland erst in den Anfängen steckt. Deswegen gilt es innerhalb eines wissenschaftlichen Diskurses zu klären, ob die Definition und die Indikatoren Meyers dem Begriff überhaupt angemessen eingrenzen, oder vielleicht doch die Messlatte zu hoch ansetzen und womöglich dadurch über die realen parallelgesellschaftlichen Entwicklungstendenzen und ihr Gewaltpotential hinwegtäuschen. Es muss außerdem überlegt werden, wie die Indikatoren für eine Parallelgesellschaft auf empirischer Basis messbar gemacht werden können. Kann beispielsweise die Freiwilligkeit der Segregation durch die Frage nach der Wahrnehmung der Diskriminierung bei türkischen Migranten angemessen vertreten werden? Außerdem sollten allgemeingültige Grenzwerte der Indikatoren festgeschrieben werden, um innerhalb Deutschland parallelgesellschaftliche Strukturen nach den gleichen Untersuchungsmethoden und Maßstäben ausfindig machen zu können.

4. SCHLUSS

Der Begriff der „Parallelgesellschaft“ ist stark ambivalent aufgeladen. In den Medien wird er mit einem schockartigen Ereignis gleichgesetzt, wie dem einer Zwangsheirat oder eines Ehrenmordes. Der Schwerpunkt der Bedeutung liegt hier einzig bei dem religiös oder kulturellen Gewaltpotential und dem eigenen, isolierten Rechtskreis der türkischen Migranten. Dem wissenschaftlichen Anspruch wird die Begriffserklärung nicht gerecht.

In der Forschung wurde der Begriff der „Parallelgesellschaft“ oft nur unzureichend definiert und mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt. Die Ambivalenz des Begriffes geht von freiwilliger siedlungsräumlicher Segregation (nach Meyer „ethnische Kolonie“), die als wichtige Starthilfe und Stabilität in der Fremde gesehen wird, bis hin zur Parallelgesellschaft mit islamisch-fundamentalistisch begründetem Gewaltpotential.

Durch E. Meyer wird der Begriff genauer definiert und durch sechs Indikatoren empirisch messbar gemacht (siehe S. 6). Wenn soziale Kollektive alle sechs Indikatoren erfüllen und zudem einen eigenen Rechtskreis besitzen oder zumindest soziokultureller oder sozialer Druck auf den einzelnen ausgeübt wird, spricht man von „vollständigen Parallelgesellschaften“. Wenn letzteres wegfällt besteht eine „unvollständige Parallelgesellschaft“.

Es wurde anhand der empirischen Untersuchung in NRW nach den Indikatoren E. Meyers gezeigt, dass dort keine türkische Parallelgesellschaft besteht, sich jedoch parallelgesellschaftliche Strukturen herausgebildet haben. Insbesondere die hohe Religiosität (95% der Befragten gehören dem islamischen Glauben an), die sich im Zeitverlauf steigend verhält, weist auf eine Entwicklung hin zu einer Parallelgesellschaft. In den übrigen Indikatoren ist eine solche Tendenz nicht oder zumindest kaum ausgeprägt. Nur 22,5% entsprachen nach der Auswertung von Halm und Sauer allen Indikatoren und wurden von ihnen als potentiell segregiert eingestuft. Zu diesen zählten insbesondere Zuwanderer aus der ersten Generation und aus dem Heimatland nachgereiste Eheleute. Zu kritisieren sei jedoch, dass bei der empirischen Untersuchung der Indikator „soziale Homogenität“ und ebenso die Frage nach einem eigenen Rechtskreis weggelassen wurden.

Für einen wissenschaftlichen Diskurs über Parallelgesellschaften und als Grundlage jeder empirischen Untersuchung, muss der Begriff definiert und klar abgegrenzt und messbar gemacht werden. Nur in empirischen Untersuchungen kann die realpolitische Situation der „Parallelgesellschaften“ erkannt werden. Das Risikopotential kann nur in einem wissenschaftlichen Diskurs, der sich an die empirischen Tatsachen hält, untersucht werden.

5. LITERATURVERZEICHNIS

Esser, H., Ist das Konzept der Integration gescheitert? – Zur Bilanz der Migrationspolitik, TuP 49, 1998, 128-135

Hafez, K., Zwischen Parallelgesellschaft, strategischer Ethnisierung und Transkultur. Die türkische Medienkultur in Deutschland, Blätter für deutsche und internationale Politik 5, 2000, 728-736

Halm, D. – Sauer, M., Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung, APuZ 1-2, 2006, 18-24

Heitmeyer, W. – Schröder, H. – Müller, J., Desintegration und islamischer Fundamentalismus, APuZ B 7-8, 1997, 17-31

Janßen, A. – Polat, A., Soziale Netzwerke türkischer Migrantinnen und Migranten, APuZ 1-2, 2006, 10-17

Leibold, J. – Kühnel, S. – Heitmeyer, W., Abschottung von Muslimen durch generalisierte Islamkritik?, APuZ 1-2, 2006, 3-10

Luft, S., Deutsche Großstädte zwischen Parallelgesellschaft und Integration, Politische Studien 409, 2006, 60-70

Meyer, T., Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede, Frankfurt am Main 2002

Oberndörfer, D., Dialog der Kulturen oder Parallelgesellschaft – Funktionen und Wirkungen fremdsprachlicher Medienangebote, in: Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg und der HAM (Hrsg.), Medien Migration Integration. Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität, Berlin 2001 (Schriftenreihe der Hamburgischen Anstalt für neue Medien Band 19), 15-25

Schneider, K., Leben in der „Parallelgesellschaft“. Türkische Einwanderer und die Integrationsdebatte, NG, FH 7/8, 2002, 483-486

Tibi, B., Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration, Stuttgart – München 2002.

MUT ZUR INTEGRATION! PLÄDOYER FÜR EINE PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE

ALI FATHOLLAH-NEJAD

1. EINLEITUNG

Das Thema Integration erzeugt die mit Abstand heftigsten Debatten, die im öffentlichen Raum geführt werden. Obwohl dies beileibe keine Erscheinung neueren Datums ist, scheint ein Ende der Auseinandersetzungen kaum in Sicht. Ganz im Gegenteil: Das Thema bietet – auch und gerade in Kombination mit anderen – immer wieder gesellschaftspolitischen Sprengstoff. Die Liste der Profilierungs- und Diffamierungsschlachten ist nahezu unerschöpflich: Die Diskussionen um die ‚deutsche Leitkultur‘, das Kopftuch in öffentlichen Einrichtungen, die Ermordung von Theo van Gogh, die Pariser Vorstadtunruhen, die Rütli-Schule, die Mohammed-Karikaturen, ‚Ehrenmorde‘ und ‚Zwangsheirat‘, ‚Parallelgesellschaften‘ sind nur eine Auswahl neueren Datums, unzählige kleinere und größere Kampffronten gesellen sich hinzu.³⁰ Wer sich vor diesem Hintergrund noch eine multikulturelle, -religiöse, -ethnische Gesellschaft vorstellen kann – oder sogar die Frechheit aufbietet diese zu verfechten – wird als ewig gestriger, naiver Gutmensch abqualifiziert. Eine vernunftgeleitete Diskussion, die man in einer liberalen Gesellschaft erwartet anzutreffen, bleibt – beispielsweise im Gegensatz zum nordamerikanischen Diskurs – oftmals weit hinter den sozialen, politischen und kulturellen Erfordernissen der heutigen und zukünftigen Bundesrepublik zurück.

Die vorliegende Arbeit wird deshalb zunächst auf Konstanten der hiesigen Debatte samt ihren Hintergründen eingehen, um dann Wege aufzuzeigen, wie unser Gemeinwesen, nur indem es den Mut aufbringt bislang Ausgeschlossene an einem notwendigen gesamtgesellschaftlichen Dialog zur Neuausrichtung ihrer Fundamente teilhaben zu lassen, sich als demokratische Gesellschaft im anbrechenden Jahrhundert bewähren und daraus neue Kraft schöpfen kann.

³⁰ Eine der Initialdebatten ist sicherlich die politische und öffentliche Diskussion um die ‚doppelte Staatsbürgerschaft‘ und die dagegen gerichtete Unterschriften-Kampagne der hessischen CDU unter der Ägide von Roland Koch, welche aus integrationspolitischer Hinsicht höchst problematisch war.

2. DAS UNBEHAGEN EINER MULTIKULTURELLEN GESELLSCHAFT

2.1. DIE SPÄTE EINSICHT

Jahrzehnte lang hat die politische Klasse sich nicht bereit erklärt Deutschland als eine de facto Einwanderungsgesellschaft anzuerkennen (vgl. z.B. Kanther 1996).³¹ Christian Joppke (1999: 62) beobachtet: „*The discrepancy between de facto immigration and its political denial is the single most enduring puzzle in the German integration debate.*“ Noch heute wird von konservativer Seite betont, Deutschland sei kein ‚typisches‘ Einwanderungsland – was immer das auch heißen mag. Joppke (*ibid.*) weiter: „*While Germany is not alone in Europe in not defining itself as a nation of immigrants, it is the only country that has not become tired of repeating it, elevating the no-immigration maxim to a first principle of public policy and national self-definition.*“ Die Realität jedoch hat noch so frisch hervorgebrachte Beteuerungen ad absurdum geführt. Was lange auf den Straßen der Bundesrepublik kaum zu übersehen war, ist heute nicht mehr zu leugnen. Ging man lange Zeit davon aus, dass sich der Anteil Nicht-Deutscher auf 8,6 Prozent der Gesamtbevölkerung beläuft (also der sog. Ausländeranteil), so hat der im Juni 2006 vorgestellte Mikrozensus diese Einschätzung um mehr als das Doppelte nach oben hin korrigiert. Jeder Fünfte in der Bundesrepublik Deutschland lebende Mensch, d.h. insgesamt gut 15 Millionen, hat einen Migrationshintergrund. Nahezu die Hälfte davon lebt ohne deutschen Pass hier (Statistisches Bundesamt 2006). Es ist beachtlich, wenn nicht gar skandalös, dass diejenigen mit Migrationshintergrund zum ersten Male nach einem halben Jahrhundert staatlich angeordneter Zuwanderung³² innerhalb einer Volkszählung gesondert gezählt wurden. Denn die Wirklichkeit unseres Alltags hat sich schon längst gewandelt. Nicht nur in urbanen Zentren wie dem Ruhrgebiet geht der demographische Trend unweigerlich Richtung ‚weniger‘, älter und ‚bunter‘ (MORO 2006). Jede sechste Ehe ist mittlerweile binational, jeder zehnte Schüler Ausländer.³³ Hinzu weist bereits jeder fünfte Schüler einen Migrationshintergrund auf (OECD 2003). Ein Drittel der Ausländer lebt mittlerweile seit über 20 Jahren in der Bundesrepublik, zwei Drittel seit über acht Jahren (BMGS 2005: 150).

³¹ Vgl. auch Edmund Stoiber, CSU, als bayerischer Innenminister auf dem CSU-Parteitag im November 1992: „Deutschland ist kein Einwanderungsland und braucht daher kein Einwanderungsgesetz.“ (zit. n.: konkret, 11/2000, S. 36).

³² Die Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zwischen Deutschland und verschiedenen Ländern des Mittelmeeres wurden zwischen 1955 und 1968 geschlossen (mit Italien 1955, Spanien und Griechenland 1960, Türkei 1961, Portugal 1964, Tunesien und Marokko 1965 und schließlich Jugoslawien 1968). Am 30. April 1964 wurde zudem ein deutsch-türkisches Abkommen zur sozialen Absicherung türkischer Arbeitnehmer geschlossen. Im November 1973 setzte dann der Anwerbestopp für ausländische ArbeitnehmerInnen ein.

³³ Siehe AiD, Integration in Deutschland, 4/2005, 21. Jg., 15.12.2005. <http://www.isoplan.de/aid/2005-4/statistik.htm> (Abgerufen am 30.11.2006).

Obwohl das Mantra der ‚Einwanderung in unsere Sozialsysteme‘ besonders in konservativen Hochburgen – aber nicht nur dort – sich hartnäckig hält, wagt keiner in der wirtschaftlichen Elite des Landes das ökonomische Gewicht der hier lebenden Migranten zu unterschätzen: Bereits im Mai 2001 erwirtschafteten etwa 55.000 türkische Unternehmer über 25 Milliarden Euro jährlich bei circa 300.000 Beschäftigten. Hinzu kommt, dass seit 1992 eine sehr deutliche Rückläufigkeit von Asylanträgen zu verzeichnen ist. Gab es in dem benannten Jahr circa 440.000 Erstanträge, so waren es 2005 lediglich knapp 30.000 (BMI 2005: 52).

2.2. RASSISTISCHE KONSTANTEN: EIN OFFENSICHTLICHES TABU

Was viele Migranten tagtäglich erfahren ist nicht selten Ablehnung und Ausgrenzung, wenn nicht gar dumpfer Rassismus. Eine im Oktober 2006 vorgestellte Studie stellt das lange Zeit vernachlässigte Phänomen des Rassismus auf eine empirische Basis (vgl. Decker/Brähler 2006). Diese kommt nämlich zu dem alarmierenden Ergebnis, dass rechtsradikale Ansichten nicht primär am Rand, sondern mitten in der bundesrepublikanischen Gesellschaft anzutreffen sind. Knapp neun Prozent der Deutschen weisen demnach ein „geschlossenes rechtsextremistisches Weltbild“ auf, gut 15 Prozent sehnen sich nach einem starken Führer mit starker Hand, fast genauso viele meinen, dass die Deutschen anderen Völkern von Natur aus überlegen seien. Ging man in der öffentlichen Wahrnehmung bislang von einem jungen, maskulinen, arbeitslosen Neonazi ostdeutscher Provenienz aus, zwingen uns die Resultate dieser Studie ein für allemal lieb gewonnene Sicht- und Interpretationsmuster in die gleiche Schublade zu stecken wie den jahrzehntelang bis zum Umfallen zitierten Ausspruch ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘. Die Frage, welcher/n Partei/en rechtsextremistisch Denkende den Vorzug an der Wahlurne geben, kommt zu der bemerkenswerten Antwort: mehrheitlich der CDU und der SPD (s. *Graphik 3*). Unter den diagnostizierten „unausgesprochenen Zustimmungen zu Fremdenfeindlichkeit, Nationalismus und Antisemitismus“ (s. *Graphik 2*), bildet Ausländerfeindlichkeit (s. auch *Graphik 1*) den größten gemeinsamen Nenner: Über ein Fünftel teilen, der Studie nach, xenophobe Auffassungen. Ferner heißt es – was vielen Beobachtern seit jeher bekannt war –, dass diese rechtsextrem Denkenden sich aus allen sozialen Schichten rekrutieren (Decker/Brähler 2006). Was die NPD als ‚demoskopische Bestätigung ihrer Aussagen‘ propagandistisch für sich in Anspruch nimmt (vgl. Gansel 2006), muss das Mark einer sich als liberal und demokratisch verstehenden (Zivil-)Gesellschaft zutiefst erschüttern.

Verschiedene Erhebungen seitens der EU haben bereits auf einen unglaublich großen Anteil an rassistischen und fremdenfeindlichen Auffassungen in den Mitgliedsstaaten aufmerksam gemacht: Jeder Dritte bezeichnete sich offen als „ziemlich rassistisch“ oder „sehr rassistisch“. Genau so viele sagten von sich aus, „überhaupt nicht rassistisch“ zu sein. Was jedoch ins Auge fällt,

ist, dass ähnlich zu der zuvor genannten Studie auf europäischem Niveau ebenfalls neun Prozent sich als „sehr rassistisch“ bezeichneten (European Commission 1997) – eine europaweit festzustellende Konstante an Rassismus, welche sich auch in Wählerstimmen bereits vielfach geäußert hat (vgl. Scharenberg 2005). Als eine besorgniserregende Basis für Stimmenfänger aus diversen rechten Lagern wird sie wohl auch indes weiter bestehen bleiben. Obwohl das klar ist, findet der Faktor rassistischer und xenophober Anschauungen kaum Beachtung in der Debatte um Integration, obwohl im politischen Umgang „Islamophobie [...] etwas Offenkundiges“ (Navid Kermani in Fathollah-Nejad/Kermani 2007, vgl. auch Heitmeyer 2006) ist.

3. KRISE DER DEBATTE, NICHT KRISE DER INTEGRATION

3.1. DEBATTENHOHEIT DER KULTURKRIEGER

Seit jeher bahnt sich das Thema Integration und Ausländer seinen Weg leichtfüßig und reißerisch auf die Titelseiten großer Publikationen der Republik: „*Ausländer und Deutsche: Gefährlich fremd – Das Scheitern der multikulturellen Gesellschaft*“, „*Unheimliche Gäste. Die Gegenwart der Muslime in Deutschland*“, „*Islam – Wie viel Rücksicht müssen wir nehmen?*“ (s. Bild 3)³⁴ sind nur einige wenige Beispiele. Bei all diesen gilt: „*Der Türke an und für sich kommt als PISA-Versager und als Pausenhofrüpel vor.*“ (Feridun Zaimoğlu in Fathollah-Nejad/Zaimoğlu 2007) Was sich im besten Falle auf den ersten Blick als Aufklärung liest, ist zumeist nichts Anderes als „*eine schlicht gestrickte Rhetorik vom ‚Kampf der Kulturen‘*“ (Bax 2006: 15; vgl. auch Butterwegge 2003 & 2006). Insbesondere Titelgeschichten des renommierten Wochenmagazins *Der Spiegel* wurden von führenden Islamwissenschaftlern des Landes harsch kritisiert: „*Billigste Scharfmacherei, journalistische Hetze kombiniert mit Plattitüden, Unwahrheiten und Klischees*“ (Amirpur 2003) wurde in Bezug auf den Titel „*Das Prinzip Kopftuch*“³⁵ (s. Bild 1) diagnostiziert. Zur darin enthal-

³⁴ Im Einzelnen sind dies Titelschlagzeilen von *Der Spiegel* am 14.04.97 (Heft Nr. 16), *Focus* am 22.11.2004 und *stern* am 09.02.06 (Heft Nr. 07).

³⁵ Ausgabe Nr. 40 des 29.09.2003. Diese erschien drei Tage nach Verkündung des sog. Kopftuch-Urteils in Bezug auf die Lehrerlaubnis von Fereshta Ludin durch das Bundesverfassungsgericht, welches der muslimischen Lehrerin erlaubte vorerst ihr Kopftuch im Unterricht zu tragen. Bereits am 24.03.2000 hatten Stuttgarter Verwaltungsrichter die Einstellung der Lehramtsanwärterin in den baden-württembergischen Schuldienst abgelehnt. Damals hieß es in der Urteilsbegründung (VG Stuttgart 2000): „Ferner sind in diesem Zusammenhang die Wertentscheidungen des GG und der Landesverfassung [LV] zu beachten. In der Präambel des GG wird Gott genannt, das GG enthält auch noch andere christliche Bezüge [...]. Erziehung der Jugend geschieht nach Art. 12 Abs. 1 LV in Ehrfurcht vor Gott und im Geist der christlichen Nächstenliebe. Nach Art. 15 LV haben die öffentlichen Volksschulen die Schulform der christlichen Gemeinschaftsschulen. In diesen christlichen Gemeinschaftsschulen werden die Kinder auf der Grundlage der christlichen und abendländischen Bildungs- und Kulturwerte erzogen. [...] Insbesondere aus diesen Wertentscheidungen der LV ergibt sich, daß für Lehrer, die nichtchristlichen Religionen anhängen, ihre Religionsausübung im Dienst wohl nur unter engeren Voraussetzungen möglich ist, als dies bei Lehrern der Fall ist, die christliche Religionen anhängen.“ Neben der problematischen rein christlichen Ausrichtung der Landesverfassung von Baden-Württemberg, ist hier die ausschließlich christliche Definition von Gott gewiss nicht richtig. De Galember und Tietze (2002: 48) sehen hier

tenen Titelstory „Symbol der Intoleranz“ musste sich Chefredakteur Aust der Frage aussetzen, „warum sich Ihr Haus kein anständiges Redigat leistet“ (Kermani 2003). Aber auch das Fernsehen spielt nicht eine minder unrühmliche Rolle. Die überwältigende Mehrheit der sogar öffentlich-rechtlichen Sendungen behandelt das Thema Islam im Zusammenspiel mit vorhandenen Ängsten – so von Terrorismus/Extremismus bis hin zu Integrationsproblemen – und trägt so zu einer nahezu eindeutig negativ besetzten Konnotation ‚des Islam‘ und ‚der Muslime‘ bei (Hafez/Richter 2007).

Ein Aufschrei von 60 Migrationsforschern in Form einer Petition hat Anfang 2006 auf den Missstand hingedeutet, dass die deutsche Integrationspolitik nach wie vor auf Vorurteile basiere. Empirisch und statistisch in hohem Maße marginale Phänomene wie Zwangsheirat nähmen einen zu großen Raum ein, Ergebnisse der Migrationsforschung würden dadurch kaum beachtet: „In der öffentlichen Diskussion führt die Ignoranz gegenüber der Wissenschaft nicht nur zu ungenauen und vorurteilsbeladenen Vorstellungen über den Islam und die Migranten, sondern auch zu einer Verengung des Themenspektrums.“ So, der Tenor, sei keine Gerechtigkeit für Muslime herzustellen (Terkessidis/Karakasoğlu 2006).³⁶

Islam und Islamismus gleichgesetzt, ist es gemeine Praxis vor dem Fremden, dem Unbekannten – kurz: dem Bösen – zu warnen. Das ‚Ende von Multikulti‘ wird eingeläutet, gleichsam erlebt die These eines *Clash of Civilizations* ungeahnte Popularität (vgl. auch Ruf 2007: 5ff.). Kulturkämpfer lassen nichts unversucht die Inkompatibilität der Muslime mit der westlichen Demokratie heraufzubeschwören und die Kapitulation Europas vor dem angeblich omnipräsenten Islamismus – an die Appeasement-Politik der 30er Jahre erinnernd – zu beklagen (siehe Broder 2006). Dabei ereilt einem der Eindruck: „Deutschland ist im Krieg gegen die Feinde der Freiheit und die Heimatfront ist Berlin-Kreuzberg.“ (von Lucke 2005: 10) Besonders nach den Anschlägen des 11. September 2001 und im Zuge des weltweiten ‚Kriegs gegen den Terror‘ sind Muslime mehr als zuvor Zielscheibe gesellschaftlich-öffentlicher Empörungen geworden. Man sieht in der Präsenz von dreieinhalb Millionen Muslimen ein Sicherheitsrisiko, dem man mit repressiven Mitteln zu

zudem die Vorrangstellung eines durch Werte definierten Nationalstaates gegenüber „der rechtsstaatlichen Garantie individueller Entfaltung.“

³⁶ Das angebliche Phänomen der ‚Parallelgesellschaften‘ – eines der meistdiskutierten Themen in Bezug auf die ‚Verweigerungshaltung‘ von Migranten sich in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren – ist so wissenschaftlich nicht belegt. Eine ethnische Konzentration, wie selbstverständlich von der Politik unaufhörlich suggeriert, und die damit angelasteten Abschottungstendenzen werden eindeutig überschätzt. (Schönwälder 2006) Zu der ‚Gefahrendimension‘ der ‚Parallelgesellschaften‘ bemerken de Galember und Tietze (2002: 45): „in dieser Perzeption einer ‚parallelen‘ muslimischen Gemeinschaft in der Bundesrepublik [bleibt] der externe Charakter des Islams erhalten. Das Bedrohliche scheint gerade daher zu rühren, daß das ‚Extra-Territoriale‘ sich in der Gesellschaft einrichtet.“

begegnen hat (vgl. auch Huysmans, 1995). Andererseits haben die Fälle Kurnaz³⁷ und al-Masri³⁸ den Muslimen auf erschreckende Weise vor Augen geführt, dass der deutsche Rechtsstaat sich nicht anschickt sie zu schützen, sondern im Gegenteil aus Bündniskalkül – und rassistisches Handeln seitens der politisch Verantwortlichen (Kermani 2007) – die sonst proklamierten universellen Werte bereit ist unter den Teppich zu kehren (vgl. auch Rose 2007).³⁹

Die hiesige Diskussion um Integration so genannter Ausländer folgt seit jeher einem höchst simplifizierten Argumentationsschema, getreu dem Motto: westliche, liberale und aufgeklärte Europäer, die ihre zivilisatorischen Errungenschaften gegenüber religiös-fundamentalistischen, unaufgeklärten und rückständigen Migranten verteidigen müssen. Allen voran wird auf dem ‚alten Kontinent‘ das Thema Integration unmittelbar mit der Gefährdung ‚unserer‘ gesellschaftlichen Fundamente durch Islamismus, Fanatismus und Gewalt in Verbindung gebracht und dementsprechend diskutiert. Ein von Bedrohungsszenarien dominierter Diskurs (vgl. Thränhardt 1994) ebnet den Weg für (verwaltungs-)politische Abhilfen: So sollen einbürgerungswillige Migranten ein Eid auf die Verfassung ablegen (vgl. AFP 2004) und sich ominösen ‚Fragebögen‘ (vgl. ddp 2006) aussetzen, um sich als ‚Deutsche‘ zu qualifizieren.

Wenn man bedenkt, dass Europas Geschichte auch immer eine der sich als ethnisch-homogen verstandenen Nationalstaaten war, mögen solche Begriffe wie Ausländer, *étrangers*, *foreigners*, *extracommunitari* und *extranjeros* kaum verwundern (vgl. auch Lucassen 2005). Das Zeitgemäße solcher Kategorisierungen wird jedoch allgemein zu Recht in Zweifel gezogen (vgl. Thränhardt 1997: 138). Denn auch an ihren jeweiligen gesellschaftlichen Wirklichkeiten stoßen sich solche Begriffe seit langem. Im Gegenzug erhärtet sich der Eindruck, dass Europas hierarchisierter Blick auf eine multikulturell-plurale, post-europäische Welt ein ewig gestriger ist (Sayyid 2006).

³⁷ Der in Bremen geborene Türke wurde als 19-Jähriger im November 2001 in Pakistan von dortigen Sicherheitskräften gekidnappt und gegen Kopfgeld Ende desselben Monats an US-amerikanische Streitkräfte in Afghanistan übergeben. Als enemy combatant war er vom Januar 2002 bis August 2006 im US-Gefangenenlager auf Guantánamo interniert. Nach seinen Aussagen wurde er in Afghanistan Ende 2001 von deutschen Beamten verhört und gefoltert. Zudem ist es den Akten zu entnehmen, dass die rot-grüne Bundesregierung 2002 seine Freilassung abgelehnt hat (s. Monitor-Sendung in der ARD vom 18.01.07). Sowohl der Verteidigungs- und sog. BND-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages als auch der CIA-Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments (EP) befassen sich mit den Hintergründen. Zur detaillierteren Chronologie seiner illegalen Inhaftierung siehe amnesty international (ai) Deutschland. Siehe auch Prantl (2007).

³⁸ Der Deutsche libanesischer Abstammung Khaled al-Masri wurde aufgrund einer Namensverwechslung mit einem mutmaßlichen al-Qaida-Terroristen Ende 2003 in Mazedonien von der CIA nach Afghanistan verschleppt und dort mehrere Monate festgehalten. Der sog. BND-Untersuchungsausschuss sowie der CIA-Untersuchungsausschuss des EP befassen sich ebenfalls mit dem Fall, dessen Chronik unter ansTageslicht.de aufgeführt ist.

³⁹ Zum Themenkomplex ‚Krieg gegen den Terror‘ in Europa, siehe Dick Marty (2007): „Heimliche Festnahmen und illegale Gefangenentransporte, an denen Mitgliedstaaten des Europarates beteiligt waren“, Zweiter Bericht, provisorische Version, Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Dick Marty, Schweiz, Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), in: Zeit-Fragen, 15. Jg., Nr. 23, 11.06.07, S. 3. Siehe auch <http://assembly.coe.int>.

Um Argumentationsschemata à la ‚Wir versus die Anderen‘ nachzuvollziehen, darf der Verweis auf die besondere politische Kultur Deutschlands nicht fehlen: Im Gegensatz zu etwa Frankreich oder den angelsächsischen Staaten galt hier immer das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) als Kriterium der Zugehörigkeit zu einem ‚Volkkörper‘. Deshalb waren Migranten immer noch ‚Gastarbeiter‘ und Deutschland um Gottes willen kein Einwanderungsland. Die Grundlinien der bundesrepublikanischen Debatte scheinen weiterhin Bestand zu haben: Während vom ‚Fremden‘ eine Assimilation im Sinne einer Germanisierung gefordert wird, fällt es immer noch beachtlich vielen schwer, Deutschland als Einwanderungsland⁴⁰ zu akzeptieren (vgl. Cohn-Bendit/Schmid 1992). Letzteres scheint zunehmend weniger Verfechter zu haben, doch eines bleibt: *„Diese Realitätsblindheit folgt der gleichen Logik wie der Assimilationsgedanke: In beiden Fällen verschwindet das Fremde aus der Nation.“* (Schiffauer 1997: 49) Auch das reformierte Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Jahre 2000 hat es versäumt ein für allemal mit der Tradition des Abstammungsprinzips zu brechen.⁴¹ Lediglich wurde dem Abstammungs- das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) beigefügt. Für den deutschen Kontext indes kommt dies wohl einem Paradigmenwechsel gleich (Özdemir 1999: 46). Das Zuwanderungsgesetz des Jahres 2005⁴² ähnelt jedoch viel mehr einem *„Fremdenpolizeirecht“* (Prantl 2004: 649) und wurde den Erfordernissen einer multikulturellen Gesellschaft nicht gerecht. Migrantenorganisationen weisen sogar in dessen Bezug auf die Aufstellung hoher diskriminierender Hürden hin (vgl. Kaya 2004). Die Änderung des deutschen Ausländerrechts im Zuge der Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher EU-Richtlinien wurde durch die Stimmen der rot-schwarzen Großen Koalition in ein grundrechtlich missliches Regelwerk übersetzt. Nicht nur wird seitens sämtlicher Experten die Konformität des deutschen Gesetzepakets mit dem Grundgesetz und den EU-Richtlinien in Zweifel gezogen,

⁴⁰ So bemängelt einer der Verfasser der zitierten von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Auftrag gegebenen Studie, Prof. Dr. Elmar Brähler, am 08.11.2006 in Berlin anlässlich seiner Vorstellung: „Ein schulischer ‚Projekttag‘ zur Ausländerfeindlichkeit hilft da wenig, solange weder in den Schulbüchern noch in den Lehrplänen Deutschland als Einwanderungsland behandelt wird.“ (zit.n.: Kulick, 2006)

⁴¹ In diesem Sinne auch der Schriftsteller und Orientalist Navid Kermani im Gespräch mit dem Autor (Fathollah-Nejad/Kermani 2007) am 21.03.2006 in Köln: „Gerade das deutsche Nationalstaatskonzept beruht – und das geht bis zum Staatsbürgerschaftsrecht – auf der Einheit von Rasse, Blut, Religion und Kultur. Mit der Folge, dass ein Russe, der vor vier oder fünf Generationen eine deutsche Mutter hatte, deutscher ist als der türkischstämmige Migrant, der in der dritten oder vierten Generation in Deutschland lebt und nur Deutsch spricht. Das heißt, man kann kein Deutscher werden, denn Deutschland ist keine Wertegemeinschaft, sondern immer noch eine nationale, eine ethnische [sic! – im Original heißt es ‚rassische‘] Kategorie. Europa hingegen ist eine Willensgemeinschaft.“

⁴² Der ausführliche Titel lautet „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“, vom 30.07.2004, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jg. 2004, Teil I, Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 05.08.2004, 64 Seiten. Das Regelwerk trat am 01.01.2005 in Kraft.

sondern hat auch große integrations- und frauenfeindliche Einstufungen hervorgebracht.⁴³ Es wäre also alles in allem vermessen von Schritten in die richtige Richtung zu sprechen.

3.2. AUF BITTEREN IRRWEGEN

3.2.1 DIE ETHNISIERUNG DES SOZIALEN

Die Existenz sozialer Missstände unter ethnischen Minderheiten ist weithin bekannt. Jeder fünfte Ausländer ist arbeitslos – das sind doppelt so viele wie in der Gesamtbevölkerung. Davon sind über 70 Prozent ohne Berufsabschluss. „Besorgniserregend ist, dass die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher seit Jahren sinkt.“ (BMGS 2005: 151) Jeder Dritte jugendliche Migrant bleibt ohne Berufsabschluss, viermal häufiger als Einheimische (Sozialbericht 2002). Von der Überweisung in ‚Sonderschulen‘ sind zudem besonders Migrantenkinder betroffen, was ihre Berufschancen bereits in einem frühen Stadium extrem einengt (vgl. Gomolla/Radtke 2002: 89). Die PISA-Studien haben wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass das deutsche Schulsystem in besonderem Maße Schüler aus Migrantenfamilien benachteiligt (OECD 2006; OECD 2003).

Das höhere Risiko ausländischer Haushalte, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, ist vor allem auf höhere Erwerbslosigkeit infolge geringerer Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung zurückzuführen. Kinder ausländischer Herkunft weisen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen als Deutsche. (BMAS 2005: 170)

Hinzu seien Migranten einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Deutsche (*ibid.*).⁴⁴ Als ob das nicht genug wäre, werden im Zuge der Hartz-Gesetzgebungen die Gruppe der Migranten im besonderen Maße benachteiligt (Butterwegge/Reißlandt 2005).

Diese sozialen Benachteiligungen von Menschen mit Migrationshintergrund werden in der öffentlichen Auseinandersetzung jedoch oftmals ethnisiert. Das kulturell Andersartige sei schuld

43 Siehe v.a. Bundestagsplenardebatte am 14.06.2007 (Wahlperiode 16, Sitzungsnummer 103). Bei der Abstimmung in der Innenausschusssitzung zum sog. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz am 23.05.2007 [Video] (der erste Teil der Sitzung fand am 21.05.2007 [Video] statt) bezeichnete der Bundesausländerbeirat das Gesetzespaket als „Integrationsverhinderungsgesetz“ (s. auch seine Presseerklärung). Es darf hinzugefügt werden, dass trotz massiver Kritik seitens der Sachverständigen, der Innenausschuss die Gesetzesvorlage der Regierung unverändert zur Abstimmung im Bundestag freigegeben hat.

44 Beispielsweise auch in den Vereinigten Staaten sind ethnische Minderheiten im besonderen Maße von Armut betroffen. Während 12,5% der US-amerikanischen Gesamtbevölkerung arm sind, so sind von der weißen, nicht-hispanischen Gruppe, die mit 62,8% die mit Abstand größte ethnische Gruppierung bilden, lediglich 8,2% von Armut betroffen. Hingegen sind Schwarze (auch Halb-Schwarze), welche 13,1% von der Gesamtbevölkerung ausmachen, ganze 24,3% von Armut betroffen; bei den sog. Hispanics – 22,5% der Bevölkerung –, gelten 14,1% als arm; und auch bei den ‚Asiaten‘ (auch Halb-Asiaten), die lediglich 4,5% der Gesamtbevölkerung ausmachen, sind 11,5% arm (alle Daten in Bezug auf das Jahr 2003; Bane, Mary Jo [2005]: „Race, Poverty and Public Policy“, Kennedy School of Government [KSG], Harvard University: KSG Faculty Research Paper, Working Paper Number RWP05-030, März, S. 3 [Tabelle 1: ‚Poverty Rates by Race 2003]).

am Misserfolg der Migranten. Diese nahe an Rassismus reichende Sichtweise trägt dazu bei, dass die gesamte Debatte um Integration seit jeher an der ethnisierten Deutung unzweideutig sozialer und wirtschaftlicher Kontexte krankt. Hier muss aber die Konfliktlinie anders gezogen werden (vgl. Decker/Brähler 2006). Denn wie unsere Nachbarn uns verheerend vormachten, führt eine auf rassistischen Ressentiments setzende Marschrichtung, zu nicht gerade friedlichen Reflexen der dadurch Versmähten. Es darf kulturell-essentialistischen Sichtweisen nicht erlaubt werden sozio-ökonomische Realitäten unter den Teppich zu kehren. Mittlerweile gibt es sogar erste Stimmen aus der konservativen Ecke, welche ob der Kulturalisierung jedweder Themen „islamübersättigt“ sind (vgl. Fuhr 2006).⁴⁵

3.2.2 DIE GEFAHR EINER SELF-FULFILLING PROPHECY

Die vielfach harsch vorgetragene Forderung nach Assimilation im Sinne der Aufgabe der eigenen Identität erwirkt genau das Gegenteil von dem, was vorgegeben wird, angestrebt zu sein. Muslime, die nicht selten ihr Selbstverständnis bar jeder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe definiert haben – beziehungsweise sich dem Säkularismus verschrieben haben –, fühlen sich angesichts einer höchst polarisierenden Debatte gezwungen sich religiös oder ethnisch einzuordnen (vgl. Spielhaus 2006). Anders formuliert: Die sich als Kultur-Muslime Verstehenden werden auf dieselbe Seite wie orthodoxe Muslime getrieben (vgl. Amirpur 2003 & Kermani 2004a). Es ist ein Gefühl der Ungerechtigkeit ob der geführten Debatte, die solche Verfremdungen hervorruft. Die Abstempelung als ‚Muslim‘ bzw. aller Muslime als Islamisten birgt die Gefahr sich als eine *self-fulfilling prophecy* zu entpuppen (von Lucke 2005). Die erfolgreich Integrierten fühlen sich aufgrund ihrer Stigmatisierung mehr und mehr von der Mehrheitsgesellschaft im Stich gelassen. Die gebetsmühlenartig vorgebrachte Forderung an ‚Ausländer‘ sich endlich zu integrieren, löst bei den hier lebenden und in ihrer Mehrheit sich bereits heimisch fühlenden Migranten ein Gefühl des Nichtverstandenwerdens aus (Moreno 2004). Diese Alienation kann zuweilen auch zu Radikalisierungen führen. Das gesamte Leben der Muslime gestaltet sich angesichts zunehmender Gleichsetzungen mit sog. Islamisten merklich schwieriger (Kermani 2006).

Es ist aber auch klar, dass weiterhin gelten muss, dass jeglicher Fundamentalismus, auch islamistischer Couleur, inakzeptabel ist. Aber es gilt auch: „*Die islamischen Terroristen sind ebenso eine radikale Minderheit, wie es die RAF in der deutschen Gesellschaft der siebziger Jahre war. Niemand zweifelte damals an der prinzipiellen Möglichkeit, Kinder aus protestantischen Pfarrhäusern zu integrieren.*“ (Minkmar 2006) Ebenso darf die Öffentlichkeit nicht den Fehler begehen

⁴⁵ Auch in der Debatte um die Absetzung der Berliner Mozart-Oper wurde das Feindbild Islam usurpiert (vgl. Fuhr 2006).

„Muslime kollektiv des Fundamentalismus und Terrorismus zu verdächtigen und dabei einen künstlichen Gegensatz zwischen ‚Deutsch-sein‘ und ‚Muslim-sein‘ heraufzubeschwören“ (Özdemir 2006a). Konsequenzen solch einer Debatte spiegeln sich auch in der rechtlichen Stellung von Nicht-Deutschen wider: „Die Debatte um die Terrorismusbekämpfung führt zu einem Generalverdacht gegen ganze Migrantengruppen und in der Folge zu einer rechtlichen Benachteiligung.“ (VDJ 2006)

An die europäischen Mehrheitsgesellschaften gerichtet, gibt Tariq Ramadan (2006: 685) vor diesem Hintergrund in treffender Weise zu bedenken: *„Es gibt keine Wirklichkeit des ‚wir gegen sie‘. Ein ‚wir gegen sie‘ wäre das Ende unserer gemeinsamen Zukunft. Um dies zu verhindern, braucht es Menschen, die aus ihren jeweiligen kulturellen, religiösen und intellektuellen Ghettos herauskommen. [...] Ihr seid Teil dieses Prozesses. Ihr werdet die Muslime bekommen, die Ihr verdient.“*

4. ETAPPEN ZUR GELUNGENEN INTEGRATION

4.1. ‚STRUKTURELLE INTEGRATION‘ ALS GRUNDPFEILER

Bereits ein Blick über den großen Teich liefert eindrucksvolle Modelle zur erfolgreichen Integration, die vor dem Hintergrund des bereits Ausgeführten nicht verwundern mögen. Während ein größerer Wert auf einen respektvollen Ton gelegt wird, scheint der Wunsch nach Integration von Zugezogenen in das Gemeinwesen allgemein vorzuherrschen. Im nordamerikanischen Kontext ist eine für Einwanderungsgesellschaften unabdingbare gesamtgesellschaftliche Diskussion über Integration gekoppelt mit dem sog. klassischen Akkulturationsmodell (Schmidtke 2006: 842). Dieses geht schlicht und einfach von verschiedenen nacheinander zu erfüllenden Etappen aus, damit schlussendlich von einer gelungenen Integration gesprochen werden kann. Zunächst muss eine *„strukturelle Assimilation“* durch eine *„sozialstrukturelle Nähe“* zur Mehrheitsgesellschaft hergestellt werden. Im Klartext bedeutet dies, dass Ungleichheiten im Bereich des Erziehungswesens und Arbeitsmarktes so weit wie möglich eliminiert werden müssen. Die nun folgende und letzte Stufe soll – ausgehend zumindest von der Aussicht auf Gleichberechtigung – zu der Identifikation mit dem neuen Gemeinwesen führen (Schmidtke 2006: 842). Ein sinnvolles Instrument Marginalisierung zu beseitigen, ist die Gleichstellung (Fijalkowski 1997: 155). Bereits hier fällt der fundamentale Unterschied zum hier gepflegten Integrationsverständnis auf: Grundstein jeglichen Miteinanders ist die strukturelle Integration, nicht etwa die Identifikation mit dem Gemeinwesen.

4.2. REPUBLIKANISCHE NEUJUSTIERUNG GESELLSCHAFTLICHEN MITEINANDERS

Der nun einsetzende „*wechselseitige Lernprozess*“ (Schmidtke 2006: 842) soll Werte und Normen gesellschaftlichen Miteinanders neu definieren. Auf unseren Rahmen bezogen bedeutet dies, dass ein neuer Dialog über die Grundwerte stattfinden muss. All das heißt jedoch nicht, dass parallel zu dieser gesamtgesellschaftlichen Deliberationsphase, eine Wertebeliebigkeit – oder gar ein nihilistischer *Survival of the Fittest* – die Oberhand gewinnen soll. Was nach wie vor größte Geltung beanspruchen muss, sind die bereits enthaltenen Grundwerte in unserer Verfassung (vgl. Özdemir 2006b). Jedoch ist es vonnöten angesichts drastisch veränderter internationaler (Stichwort: Globalisierung) sowie nationaler (eine immer pluraler werdende Gesellschaft) Gegebenheiten sich neue, frische Gedanken über Werte des Zusammenlebens zu machen.

Durch die Neujustierung gesellschaftlicher Fundamente muss eine demokratische Gesamtidentität kreiert werden, von der alle Deutsche, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund, zehren können. Eine republikanische Grundsatzdiskussion ist deshalb unerlässlich: Über die Werte Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit – jenseits eines ethnisch gebundenen Verständnisses – muss im Einzelnen nachgedacht werden (vgl. Wickert 2002). So können, nicht nur im interreligiösen Dialog, die Begriffe Toleranz und Solidarität eine zentrale Rolle einnehmen. Das christliche Liebesethos ist ohnehin nicht weit von der muslimischen Barmherzigkeit entfernt, eine gesellschaftsrelevante Basis für Annäherung zweier in sich äußerst ähnlicher, da monotheistischer Weltreligionen.⁴⁶ Keine national-religiöse Gruppenmystik darf ein Gut-Böse- bzw. Richtig-Falsch-Schema zwischen christlich geprägtem Abendland und islamischem Morgenland heraufbeschwören, sondern der säkularen Demokratie soll die Rolle des normativen Grundsteins jeglicher – auch offen-kritischer – Auseinandersetzung zukommen. In einer multireligiösen Gesellschaft muss die Demokratie kompatibel sein mit den Glaubensbekenntnissen ihrer Bürger. Säkularität bedeutet dann auch, dass die Bereiche Politik, Religion, Ethik, und ja, auch Kunst autonom zu bleiben haben. Für alle, die nun verschmitzt nach dem Begriff der Leitkultur fahnden: Jede sich demokratischen Werten und Normen verpflichteten Gesellschaft, sei es nun auf nationaler oder europäischer Ebene, muss Humanismus auf ihre Fahnen schreiben (vgl. Nida-Rümelin 2006a) – wenn es sein muss auch unter dem Signum ‚Leitkultur‘. Aber als ‚deutsche Leitkultur‘ – oder westliche – darf es nicht auftreten, denn es geht um eine universelle Menschenrechte in-

⁴⁶ Für einen Abriss über gemeinsame universell gültige ethische Fundamente der drei abrahamitischen Religionen, siehe Richner (2007).

korporierende, zivilisatorische Orientierung (vgl. Nida-Rümelin 2006b) und nicht etwa um eine Revitalisierung ‚typisch deutscher‘ Tugenden preußischer Provenienz.

In der Tat ist die Realisation unterschiedlicher Lebensmodelle Hauptmerkmal einer liberalen demokratischen Gesellschaftsordnung. *„Heterogenität als die kollektive Verwirklichung von Autonomie zu verstehen“*, ist nicht etwa Wunschdenken von Verfechtern einer multikulturellen Vision, sondern ist fest verankert im deutschen Grundgesetz (Kötter 2006: 83). Es ist das Toleranzgebot des Letzteren (Limbach 2005), das umso mehr die *„Auswüchse von Intoleranz in Deutschland gegenüber Menschen anderer Glaubens, anderer Herkunft, anderer Hautfarbe“* (Wickert 2002: 19) zur eindeutigen Verurteilung anhält (vgl. Wenzel 2004).

5. GEN LEBENDIGE DEMOKRATIE

5.1. POLITISCHE PARTIZIPATION...

Eine funktionierende, da lebendige, Demokratie muss auf einen steten, offenen Dialog unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppierungen fußen. Diesen muss es ermöglicht werden sich aktiv an demokratischen Prozessen der Deliberation, Konfliktlösung und Auslotung gesellschaftlichen Konsenses zu beteiligen. Eine Demokratie lebt nicht von Untertanen, sondern von mündigen, am gesellschaftlichen Entfaltungsprozess sich beteiligenden Bürgern. Bürger kann aber nur sein, wer nicht Ausländer ist – bzw. auch als solcher angesehen wird. Genau genommen haben wir es also nicht mit über sieben Millionen ‚Bürger zweiter Klasse‘ zu tun, sondern mit gleichen bürgerlichen Pflichten belegten Untertanen. Dass diese oftmals Zielscheibe von rassistisch motivierten Kampagnen⁴⁷ werden, darf nicht verwundern. Wer seine Unzufriedenheit nicht an der Wahlurne ausdrücken zum Ausdruck bringen darf, der wird auch in einer Demokratie allzu gerne übergangen, und kommt zuweilen unter die Räder eines diffamierenden Populismus. Die *Race Card* hat Hochkonjunktur, solange die institutionelle Ausgrenzung fortbesteht.

Um also den oben beschriebenen Integrationsprozess zum vollständigen Erfolg zu verhelfen, müssen wir den bislang Ausgeschlossenen die Teilhabe am demokratischen Deliberationsprozess ermöglichen. Dies bleibt ein *„unverzichtbares Element liberaler Gesellschaften“* (Schmidtke 2006: 843). Migranten müssen via demokratischer Partizipation die Fundamente unseres Gemeinwesens mitbestimmen und –gestalten dürfen. Mündig ist nur derjenige, der eine Stimme

⁴⁷ So Daniel Cohn-Bendit, MdEP, im Gespräch mit dem Autor am 15.09.2005 in Münster bezüglich der Titelschlagzeile der Bild-Zeitung des Vortages: „Entscheiden die Türken die Wahl?“. Der CDU-Europaabgeordnete Werner Langen nahm dies zum Anlass, einen hetzerischen Wahlkampfflyer zu produzieren (s. <http://www.oezdemir.de/media/flyer.jpg>).

hat – und zwar eine politische. Nur ein Bürger, der gleichermaßen über Pflichten, aber auch Rechte verfügt, kann aktiv am gesellschaftspolitischen Leben teilhaben. Somit erscheint ein erster Schritt, kommunales Wahlrecht für alle Ausländer einzuführen, unabdingbar. Dem demokratischen Staat kann er umso mehr Vertrauen entgegenbringen, desto größer seine Einflussmöglichkeiten sind, seine Institutionen – auch innovativ – mitzugestalten.⁴⁸ Denn Identifikation kann sich nur dann entfalten, wenn vorher Partizipation ermöglicht worden ist. Und da sind wir bei der für den hiesigen Diskurs traditionell typischen Initialforderung ‚Ihr müsst erst so werden wie wir‘. Gewiss ist der Weg paternalistischer Assimilation nicht ein Erfolg versprechender (vgl. Kermani 2004b), und schon gar nicht ein auf Langlebigkeit setzender.

Was wir bislang an Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs von Seiten Nicht-Deutschstämmiger beobachten können, ist einer *de facto* multikulturellen Gesellschaft zutiefst unwürdig:

Wie muß es in diesem Land um das Demokratieverständnis bestellt sein, wenn eine Minderheit von über sechs Millionen zwar – mit Ausnahme der Wehrpflicht – dieselben Pflichten zu erfüllen hat, die auch deutschen Staatsbürgern auferlegt sind, politisch jedoch weder auf kommunaler noch auf Landes- oder Bundesebene repräsentiert ist und mitreden oder mitentscheiden darf. Selbst das Amt des « Ausländerbeauftragten » wird von einer Deutschen geleitet. In den Medien werden die Meinungen der Ausländer nahezu gänzlich ignoriert, sowohl Anklage als auch Verteidigung werden von Deutschen vorgebracht. Es gibt ‚Ausländerfreunde‘ und ‚Ausländerfeinde‘, die miteinander streiten. Die Ausländer selbst erhalten kaum Gelegenheit, die Öffentlichkeit über ihre Ansichten zu informieren. (Nirumand 1993)

Der Kreis der sich an öffentlich-gesellschaftlichen Debatten beteiligenden Personen hinkt, obwohl immerhin ansteigend, immer noch hinter einer gerechten Repräsentanz der ethnisch Nicht-Deutschen zurück.⁴⁹ So kann der Status quo sicherlich nicht den Vorstellungen eines demokratischen Gemeinwesens entsprechen.

5.2. ...DURCH MUT ZUR ERNEUERUNG

Es muss zunächst einmal für alle in einer Demokratie Lebenden klar sein, dass wahrhaftige Integration und die gleichberechtigte Teilhabe an gesellschaftlichen Lebenschancen nichts weni-

⁴⁸ Die gegenwärtige Lage der quasi totalen Undurchlässigkeit von Institutionen für Menschen mit Migrationshintergrund ist höchst problematisch: Nur 3,6% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst haben einen Migrationshintergrund und nur 2,6% der Auszubildenden, wobei jeder Zehnte Jugendliche dieser Gruppe entstammt (Funkhaus Europa am 14.06.07). So gesehen ist es aller höchste Zeit die im nationalen Integrationsplan anvisierte Erhöhung der Anzahl von Migranten in öffentlichen Einrichtungen (so auch Ministerien) in die Tat umzusetzen.

⁴⁹ Dieser Kreis beschränkt sich i.A. auf folgende Namen: dem mittlerweile Grünen-Europapolitiker Cem Özdemir (MdEP), den Schriftstellern Navid Kermani und Feridun Zaimoğlu. Im kulturellen Bereich ist es allen voran der türkischstämmige Kieler Filmemacher Fatih Akin, der von sich Reden macht. Zugegeben, diese waren nicht alle, aber sehr viel mehr gibt es nicht.

ger als die materielle Grundausstattung der Gesellschaft berührt (vgl. Schmidtke 2006: 842—843). Das heißt, dass bestehende Ungleichgewichte sozio-ökonomischer Art ausbalanciert werden müssen. Natürlich müssen auch staatliche Institutionen der gesellschaftlichen Realität angepasst werden. Was Unternehmen im angelsächsischen Raum unter dem Label ‚Diversity‘ längst für sich entdeckt haben, scheint auch in Europa Einzug gehalten zu haben (vgl. auch Novy/Stemmler 2006). Die Europäische Union hat seit 1999 die Verwirklichung von Chancengleichheit auf ihre Fahnen geschrieben.⁵⁰ Diese EU-Vorgaben wurden hierzulande im August 2006 mit großer Verspätung in Form des Antidiskriminierungsgesetzes⁵¹ in nationales Gesetz umgewandelt. Das politische Klima hat dies lange Zeit blockiert, oft war die Rede von ‚erzwungener Toleranz‘ (Bittner 2004). Doch der ‚Zwang‘, Diskriminierungen zu überwinden und gleichberechtigte Teilhabechancen zu schaffen darf nicht aufhören. Diversität in öffentlichen Einrichtungen zu implementieren, muss weiterhin eines der Kernziele einer offenen pluralen Gesellschaft bleiben. Denn es ist schleierhaft weswegen beispielsweise bei öffentlichen Stellenausschreibungen Vorgaben der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien nicht beachtet werden: Nicht nur Behinderte und Frauen verdienen demnach eine bevorzugte Behandlung bei gleicher Eignung, sondern auch solche mit Migrationshintergrund. Was in anderen Ländern i.A. erfolgreich praktiziert wird, scheint hierzulande – gelinde ausgedrückt – auf wenig Sympathie zu stoßen. Da scheint es sinnvoll zu sein in Erinnerung zu rufen, dass die Verringerung des alltäglichen gesellschaftlichen Abstandes zwischen Einheimischen und Migranten die Verminderung des Grades an Rassismus mit sich bringt (vgl. Dollase/Koch 2006). Denn Diversität baut Distanz ab. So ist auch zu erwarten, dass mehr Partizipation seitens Migranten zumindest längerfristig zu einem Abbau von rassistischen Ressentiments führt.

Dabei sind die Vorteile von Diversität nicht von der Hand zu weisen. Im Alltag bedeutet eine aktive Mitgestaltung von Migranten – wie bereits in angelsächsischen Ländern erfolgreich praktiziert – eine merkbare Reduktion von Konfliktpotential. Im öffentlichen Raum so aufgeheizte Themen wie Moscheebau und Kopftuch könnten in deliberativen Prozessen auf lokaler und kommunaler Ebene entschärft sowie praktischen Erfordernissen und allseitigen Sensibilitäten angepasst werden. Polizeibeamte mit Migrationshintergrund stoßen demnach in Gegenden mit hohem Immigrantenteil auf viel Akzeptanz. Die Vorbildfunktion, die solche Polizisten und auch Kopftuch tragende Lehrerinnen auf Jugendliche ausüben können, wird in der gängigen Debatte vollkommen ignoriert (vgl. *The Eco-*

⁵⁰ Vgl. Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) sowie Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG).

⁵¹ Der eigentliche Titel lautet „Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)“, s. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/agg/gesamt.pdf>.

nomist 2006). Es ist höchste Zeit den Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die mindestens doppelt so heftig von sozialer Misere betroffen sind, zu signalisieren, dass sie Teil – und nicht primäres Problem – der Gesellschaft sind. Vielmehr können sie aktiv mithelfen diese Probleme abzubauen. Dadurch werden Erfolgserlebnisse erzielt, die unentbehrlich sind für eine Zukunftsperspektive in unserer Gesellschaft.

5.3. STÄRKEN DES (VERMEINTLICH) SCHWÄCHEREN (AN)ERKENNEN

Vielfalt in staatlichen Einrichtungen würde aber nicht nur mehr Akzeptanz und positive Identifikation gegenüber demokratischen Institutionen mit sich bringen, sondern auch bislang schlummernde Energien freisetzen. Das Mehr an sozialer und kultureller Kompetenz könnte sowohl Spannungen abbauen als auch neue Wege der Entscheidungsfindung aufzeigen und dadurch mehr Durchsetzungskraft aufbieten. Eine sich durch ethnische Vielfalt auszeichnende Verwaltungsstruktur würde Räume jenseits staatlich-rechtlichen Zugriffs erheblich reduzieren. Doch die Förderung und Einbeziehung von Migranten darf nicht erst hier einsetzen. Bereits in der Schul- und Ausbildung sollten wir mehr auf die Förderung von Chancen als auf die Abwehr von heraufbeschworenen Gefahren setzen. Für individuelle Fähigkeiten wie Mehrsprachigkeit und interkulturelle (Vermittlungs-)Kompetenz müsste ein adäquater Rahmen geschaffen werden. Solche Kapazitäten müssen als formale Qualifikationen anerkannt werden; wann, wenn nicht in Zeiten globaler Herausforderungen.⁵² Die Stärken der vermeintlichen Schwäch(er)en müssen gezielt ausgeschöpft werden.

Gleichberechtigte Partizipationschancen im Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitssektor müssen sichergestellt werden (VDJ 2006). Denn nur dadurch kann der Prozess sozialer Abgrenzung verhindert werden. Zur besseren und schnelleren Integration in den Arbeitsmarkt müssen ausländische Bildungstitel unkomplizierter anerkannt werden. Hinzu ist, ausgehend vom Sozialstaatsrecht und der Wahrung der Menschenwürde, eine Überarbeitung des nahezu kahlgeschorenen Asylgesetzes oberste Pflicht demokratischer Gesellschaften.⁵³ Um den anfangs beschriebenen weit verbreiteten Rassismus effektiv einzuhegen und um den rechtsextremen Parteien nicht zusätzliche Legitimation zu verschaffen, müssten demokratische Parteien auf ausländerfeindliche und diskriminierende Aussagen verzichten (Decker/Brähler 2006). Die Liste der noch zu bearbeitenden Äcker ist lang, bei der

⁵² Hartmut Esser (2006) weist darauf hin, dass keine belastbaren empirischen Befunde vorliegen, nach denen Bilingualität von Zuwanderern nicht unbedingt ihre strukturelle Integration, d.h. in erster Linie der Arbeitsmarkt, fördert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass kompetente Mehrsprachigkeit ethnischer Minderheiten nicht als Chance angesehen werden sollte. Neben dem Abbau von Diskriminierungsprozessen gilt es in dieses ‚arbeitsmarktrelevante Humankapital‘ zu investieren. Granato und Kalter (2001) sehen die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt vor allem in einer ‚systematischen Unterinvestition‘ in solche Kapitalien begründet.

⁵³ Eine faktische Abschaffung des Grundrechtes auf Asyl erfolgte durch den Bundestag am 26.05.1993.

Jahrzehnte währenden Nicht-Existenz einer deutschen Integrationspolitik jedoch kaum verwunderlich. Es bleibt dabei: Wenn unser demokratisches Gemeinwesen fit für die Herausforderungen des angebrochenen Jahrhunderts werden will, dann muss es den Mut aufbringen, all denjenigen die gleichen Mitbestimmungsrechte zuzugestehen, die es bislang so eklatant ausgeschlossen hat.

Für eine langfristige Perspektive hier lebender Nicht-Deutscher ist es auch vonnöten für die Gruppe sog. Geduldeter erfüllbare Kriterien für das Bleiberecht zu vereinbaren (VDJ 2006). Wie auch in anderen europäischen Ländern müssen größere gesellschaftliche Initiativen auf die Folgen der sog. Kettenduldungen aufmerksam machen. Es darf nicht hinnehmbar bleiben, dass nach wie vor Hunderttausende als ‚Illegale‘ ihr Dasein außerhalb jeglicher gesellschaftlicher Mitbestimmung – und nicht selten humaner Lebensbedingungen – fristen müssen.⁵⁴

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Wem all dies zu weit geht, dessen Augen sollten die Wirklichkeiten am Anfang des dritten Jahrtausends ein für allemal vollständig erfassen. Nicht nur angesichts der bundesrepublikanischen Demographie, sondern auch im Hinblick auf die durch den europäischen Gedanken eingeforderte postnationale Identitätsbildung muss ein republikanisch-inklusives Verständnis das zum Scheitern verurteilte ethnisch-exklusive ersetzen. Eine andere Alternative ist mit Blick auf unsere durch und durch pluralistische Gesellschaft schwer vorstellbar. Wie an unzähligen Beispielen zu erkennen ist, bleiben Exklusionsmechanismen nicht ohne verheerende Folgen – auch nicht für die Mehrheitsgesellschaft. Nur wenn man erst die immensen Integrationsleistungen der vermeintlichen Gegenseite in Zeiten nicht-existierender Integrationspolitik anerkennt, kann noch mehr gefordert werden. Denn „[w]er von der Migration als ein Totalfiasco spricht, der verfälscht die Bilanz“ (Zaimoğlu 2006). Ein respektvoller Ton ist hierbei genauso von Bedeutung wie die wohltuende Wirkung warmer Worte.

Diversität und Offenheit tragen entscheidend zu der Attraktivität eines Landes bei (Thränhardt 1997: 151), insbesondere als Wirtschaftsstandort. Der Begriff des Multikulturalismus darf nicht begraben, sondern muss mit neuen Inhalten gefüllt werden. Sein Kern als „*Anerkennung der kulturellen Vielfalt und ihrer Legitimität*“ (Thränhardt 1997: 138) muss verwirklicht werden, und zwar via politisch-rechtliche Gleichstellung. Eine auf gleichberechtigte Partizipation sämtlicher Gesellschaftsgruppen fußende Demokratie ist weitaus weniger anfällig für populistische, die Angst vor dem Fremden schürende Politik. Das zuweilen alltägliche Ausspielen der *Race Card*

⁵⁴ Von den über 180.000 Geduldeten leben schätzungsweise 120.000 schon länger als fünf Jahre in Deutschland. Hinzu kommen 20.000 Asylbewerber, die sich seit fünf Jahren im Asylverfahren befinden.

insbesondere seitens konservativer Parteien fände ein jähes Ende, zumindest würde es mit Einbußen bei der dann signifikanten Wählergruppe der Immigranten bestraft werden. Um dem diagnostizierten Potential an Rassismus wirksam entgegenzutreten, schlagen die Autoren der oben zitierten FES-Studie vor: *„Wir brauchen ein ‚Migrations-Mainstreaming‘, damit endlich ins Bewusstsein kommt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist“*, so Decker. Sein Kollege Brähler warnt vor dem allzu leichtfertigen Einsatz der *Race Card*: *„Jede stigmatisierende Aussage signalisiert Bürgern ‚So etwas darf man sagen‘. Dann wird es schwierig, zu argumentieren, was das Problem mit rechtsextremen Inhalten ist“* (zit.n. Kulick 2006). Jedweder Diskurs der Minderwertigkeit solle vermieden und Ausgrenzung sowie Stigmatisierung sozialer Minderheiten verhindert werden, all dies mit dem Ziel der Überwindung des Ungleichwertigkeitsdiskurses. Neben dem eben angesprochenen ‚Migrations-Mainstreaming‘, solle der Fokus zivilgesellschaftliche Projekte nicht nur auf Jugendliche, sondern stärker auf alle Altersgruppen ausgerichtet werden. Die Wissenschaftler beschließen ihre Studie mit folgendem Résumé: *„Es bleibt zu skandalisieren, dass rechtsextreme Einstellungen in diesem Ausmaß entstehen und existieren. Dass es dazu kommen kann, berührt auch die Grundlagen der demokratischen Gesellschaft. Über den Rechtsextremismus kann man nicht ohne die Bereitschaft reden, auch die Verfasstheit dieser Gesellschaft zu thematisieren.“* (Decker/Brähler 2006: 173) Genau das hat die vorliegende Arbeit in Ansätzen versucht.

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Muslime in europäischen Gesellschaften, wird weiterhin der *„Umgang der Deutschen mit der moslemischen Minderheit“* die *„Nagelprobe der multi-kulturellen Gesellschaft“* (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 306) darstellen. Nur, dass diese Minderheit größer und nach mehr Teilhabe rufen wird. Eine Verhinderung bzw. Verzögerung dessen wird die ohnehin breite Verbitterung und Enttäuschung intensivieren, mit gravierenden Folgen für das friedliche Zusammenleben. Adressiert an die Kulturkämpfer, gibt Feridun Zaimoğlu (2006) zu bedenken: *„Wer heute Dekrete bellt, der wird morgen an den gemischtethnischen Stammtischen der Nation keinen Platz finden.“* Für Migranten wiederum muss die Einsicht wachsen, dass sie aktiver und auch frecher denn je in den öffentlichen Raum drängen. Denn *„[e]s ist immer noch ein Kampf um kulturelle Hegemonie“* (Feridun Zaimoğlu in Fathollah-Nejad/Zaimoğlu 2007), den man nur dann in seine Richtung lenken kann, wenn man Partizipation für sich beansprucht.

Derweil muss sich eine liberale Demokratie vor all denjenigen, die solch eine Perspektive als ‚Bedrohungsszenario‘ auffassen, aktiv zur Wehr setzen. Das muss nicht gezwungenermaßen ein mühsamer Pfad werden. Sich auf demokratischen Foren herumzutummeln ist nicht nur bereichernd, sondern kann viel Lust bereiten. Diesen Weg zu beschreiten, benötigt jedoch Feingefühl und Mut. Mut um Demokratie zu leben.

7. LITERATURVERZEICHNIS

- Alba, Richard D./Nee, Victor (2003): *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge (Massachusetts) & London: Harvard University Press, 367 Seiten.
- Agence France Presse [AFP] (2004): „Stoiber fordert Eid auf Grundgesetz bei Einbürgerung“, 28.11.04. <http://de.news.yahoo.com/041128/286/4bc59.html> (Abgerufen am 17.12.04, nicht mehr verfügbar)
- Amirpur, Katajun (2003): „Das Kreuz mit dem Spiegel“, *Qantara.de*, 02.10.03. http://www.qantara.de/webcom/show_article.php?wc_c=469&wc_id=45 (Abgerufen am 05.10.2003)
- Bax, Daniel (2006): „Kampf der Kulturbanausen“, *die tageszeitung (taz)*, Nr. 8113, 31.10.06, 15.
- Bittner, Jochen (2004): „Anstand per Gesetz“, in: *Die Zeit*, Nr. 47, 11.11.04.
- Broder, Henryk M. (2006): *Hurra, wir kapitulieren! Von der Lust am Einknicken*, Berlin.
- Bundesministerium des Inneren [BMI] (2005): *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2005, 1. Auflage.*
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2005): *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, April, 317 Seiten. <http://www.bmas.bund.de/> (Abgerufen am 30.11.06).
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung [BMGS] (2005), *Sozialbericht 2005.* <http://www.bmas.bund.de/> (Abgerufen am 30.11.06).
- Butterwegge, Christoph (2003): „Migrant(inn)en, multikulturelle Gesellschaft und Rechtsextremismus in den Massenmedien“, in: *UTOPIEKreativ*, Nr. 151 (Mai), 395 - 405.
- (2006): „Migrationsberichterstattung, Medienpädagogik und politische Bildung“, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.): *Massenmedien, Migration und Integration*, Wiesbaden.
- /Reißlandt, Carolin (2005): „Hartz und Migration“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/2005 (Januar), 90 - 98.
- Cohn-Bendit, Daniel/Schmid, Thomas (1992): *Heimat Babylon. Das Wagnis einer multikulturellen Demokratie*, Hamburg.
- Decker, Oliver/Brähler, Elmar (2006): *Rechtsextreme Einstellungen und ihre Einflussfaktoren in Deutschland*, unter Mitarbeit von Norman Geißler, Oktober, Friedrich-Ebert-Stiftung (Forum Berlin), 185 Seiten. <http://library.fes.de/pdf-files/do/04o88a.pdf> (Abgerufen am 20.11.06)

- de Galember, Claire/Tietze, Nikola (2002); „Institutionalisierung des Islam in Deutschland. Pluralisierung der Weltanschauungen“, in: Mittelweg 36, Hamburger Institut für Sozialforschung, 43 - 62.
- Deutsche Presse-Agentur [ddp] (2006): „Hessischer Quiz-Mix“, 15.03.06.
- Dollase, Rainer/Koch, Kai-Christian (2006): „Die Integration der Muslime“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 40-41/2006, 22 -26.
- Esser, Hartmut (2006): „Wenig hilfreich. Zweisprachigkeit fördert Integration von Zuwanderern nicht wesentlich,“ in: WZB-Mitteilungen, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, H. 111 (März), 23- 24.
- European Commission (1997), Eurobarometer Opinion Poll No. 47.1, Opinion Poll: Racism and Xenophobia in Europe, first results presented at the Closing Conference of the European Year Against Racism Luxembourg, 18./19.12.1997. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_113_en.pdf (Abgerufen am 30.11.06)
- Fathollah-Nejad, Ali/Kermani, Navid (2007): „»Den Onkel Tom, den spiele ich nicht!« Ein Gespräch mit dem deutsch-iranischen Schriftsteller und Orientalisten Navid Kermani“, in: Eurozine, 27.07.07, <http://www.eurozine.com/articles/2007-07-27-kermani-de.html>.
- Fathollah-Nejad, Ali/Zaimoğlu, Feridun (2007): „»Man muss mit den Hüften schwingen!« Ein Gespräch mit dem Schriftsteller Feridun Zaimoğlu“, in: Eurozine, 16.11.07, http://www.eurozine.com/articles/article_2007-11-16-zaimoglu-de.html; in Print-Form im Erscheinen in: X Das Magazin für AfroKultur, Nr. 1.
- Fijalkowski, Jürgen (1997): „Integrationspolitik im europäischen Vergleich“, in: Angenendt, Stefan (Hg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. München: Oldenbourg, 320 Seiten, hier 154 - 170.
- Fuhr, Eckhard (2006): „Der Islam langweilt mich!“ Die Welt, 29.09.06.
- Gansel, Jürgen (2006): „Der Nationalismus aus der Mitte des Volkes. Demoskopie bestätigt Aussagen der NPD,“ 09.11.06. http://www.npd.de/index.php?sek=o&pfad_id=7&cmsint_id =1&detail=578 (Abgerufen am 28.11.06)
- Gomolla, Mechtild/Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen: Leske + Budrich.
- Granato, Nadia/Kalter, Frank (2001): „Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Diskriminierung oder Unterinvestition in Humankapital?“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 53, 497- 520.

- Hafez, Kai/Richter, Manuela (2007): Das Gewalt- und Konfliktbild des Islams bei ARD und ZDF, Seminar für Medien- und Kommunikationswissenschaft, Universität Erfurt, Januar.
- Heitmeyer, Wilhelm (2006): „Deutsche Angst“, in: Die Zeit, Nr. 51, 14.12.06.
- Huysmans, Jef (1995): „Migrants as a Security Problem: Dangers of »Securitizing« Societal Issues“, in: Miles, Robert/Thranhardt, Dietrich (Hg.): Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, London, 51 -72.
- Jessen, Frank/von Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich (2006): Das Kopftuch – Entschleierung eines Symbols?, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung (Zukunftsforum Politik, Nr. 77, 14.09.06), 43 Seiten. http://www.kas.de/db_files/dokumente/zukunftsforum_politik/7_dokument_dok_pdf_9095_1.pdf (Abgerufen am 28.11.06)
- Joppke, Christian (1999): Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain, London.
- Kanther, Manfred (1996): „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.11.96.
- Kaya, Erdoğan (2004): „Integration gescheitert. Migranten kritisieren das Zuwanderungs- und Einbürgerungsrecht und die daraus folgenden Diskriminierungen“, junge Welt, 04.08.04 (aus der Beilage migration/antirassismus).
- Kermani, Navid (2003), „Feindliche Übernahme. Natürlich gibt es anständige Muslime, nur sind sie die Ausnahme. Das zumindest suggerieren Medien wie etwa "Der Spiegel". Ein offener Brief an den Herausgeber“, die tageszeitung (taz), Nr. 7177, 09.10.03, 12.
- (2004a): „Distanzierungszwang und Opferrolle. Warum Muslime in Europa erst jetzt dem Extremismus in den eigenen Reihen eine öffentliche Absage erteilen“, in: Die Zeit, Nr. 48, 18.11.04.
- (2004b): „Gut, dass ihr mich erzieht...“, die tageszeitung (taz), Nr. 7519, 20.11.04, 3.
- (2006a): „Die Terroristen sind unter uns. Wer wollte noch widersprechen, wenn vor der islamischen Gefahr gewarnt wird? Das Leben der Muslime in Deutschland wird schwierig. Dafür gibt es Gründe“, in: Die Zeit, Nr. 40, 28.09.06.
- (2006b): „Jahrtausende, Jahrhunderte, Jahrzehnte. Über Europa als Utopie und als werdende Wirklichkeit“, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 23.09.06.
- (2007): „Wir sind Murat Kurnaz“, die tageszeitung (taz), 29.03.07, S. 3.
- Kötter, Matthias (2006): „Rechtskultur statt Leitkultur. Zur Versachlichung der Integrationsdebatte“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/2005 (Januar), 83- 89.

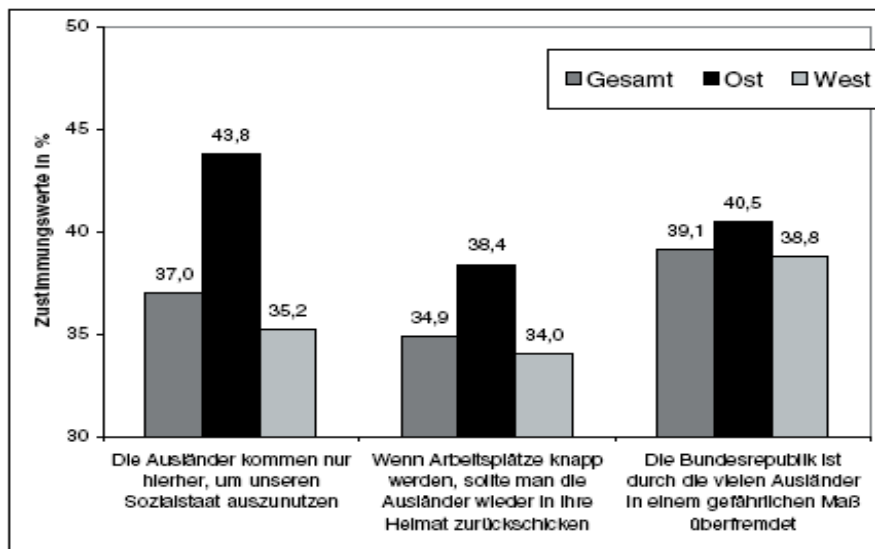
- Kulick, Holger (2006): „Das Potenzial der NPD. Zur neuen Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung“, bpb.de. <http://www.bpb.de/themen/25TV9J.html> (Abgerufen am 01.12.06)
- Limbach, Jutta (2005): „Multikultur und Minderheit. Das Toleranzgebot des Grundgesetzes“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2005 (Oktober), 1221 - 1229.
- Lucassen, Leo (2005): The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850, Urbana/Chicago: University of Illinois Press, 277 Seiten.
- Minkmar, Nils (2006): „Du bist Mohammed“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 5, 05.02.06, S. 28.
- Moreno, Juan (2004): „Es ist nur so ein Gefühl“, Süddeutsche Zeitung, 04./05.12.04. <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/142/44098/> (Abgerufen am 05.12.04)
- MORO Projektgruppe Ruhr (Hg.), Infrastrukturanpassung im Ruhrgebiet, Innovative Planungsmodelle machen Zukunft, Broschüre Nr. 1, Demographische Entwicklung, 04/2006. http://stadt.gelsenkirchen.de/Wirtschaft/Stadtentwicklung/MORO-Flyer_4_Kommunal_finanzen.pdf
- Nida-Rümelin, Julian (2006a): Humanismus als Leitkultur. Ein Perspektivenwechsel, München: C.H. Beck, 224 Seiten.
- (2006b): Demokratie und Wahrheit. München: C.H. Beck.
- Nirumand, Bahman (1993): „Der Deutsche haßt die Fremden wie sich selbst“, in: Nirumand, Bahman (Hg.): Deutsche Zustände. Dialog über ein gefährdetes Land, Reinbek: rororo aktuell 13354. http://www.amnesty-muenchen.de/asyl/basisinfos/asyl_nirumand2.htm
- Novy, Johannes/Stemmler, Susanne (2006): „Quote für Ausländer. Von Amerika lernen? Deutschland braucht eine Migranten-Elite und sollte sie deshalb gezielt fördern“, Die Zeit online, 04.09.06. <http://www.zeit.de/online/2006/36/integration-migrantenelite> (Abgerufen am 11.08.06)
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2003): Where Immigrant Students Succeed. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003. 15.05.06, 224 Seiten. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf> (Abgerufen am 30.11.06)
- (2006): ASSESSING SCIENTIFIC, READING AND MATHEMATICAL LITERACY: A FRAMEWORK FOR PISA 2006. 27.09.06, 187 Seiten. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/3/37464175.pdf> (Abgerufen am 30.11.06)
- Özdemir, Cem (1999): „Der Anfang ist gemacht. Die überfällige Modernisierung des Staatsbürgerrechts“, in: Internationale Politik (IP), 4/1999 (April), 45 - 46.

- (2006a): „Europas Angst vor dem Islam und der Mythos vom Kampf der Kulturen“, in: Jahresbericht 2006 des Internationalen Instituts für Politik und Wirtschaft, Hamburg: Haus Rissen. <http://oezdemir.de/> (Abgerufen am 26.11.06)
- (2006b): „Leitkultur, Verfassung, Republikanismus“, in: Lammert, Norbert (Hg.): Verfassung, Patriotismus, Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält, Hamburg: Hoffmann und Campe, 206 - 211.
- Prantl, Heribert (2004): „Zuwanderung der Sicherheitsparagrafen“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/2004 (Juni), 649 - 652.
- (2007): „Steinmeiers Schuld“, Süddeutsche Zeitung, 25.01.07. <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/317/99218/> (Abgerufen am 15.06.07)
- Ramadan, Tariq: „Euro-Islam und muslimische Renaissance“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/2006 (Juni), 673 - 685.
- Richner, Ursula (2007), „Gedanken zu den Zehn Geboten. Zur Grundlage der Ethik in Judentum, Christentum und Islam“, in: Zeit-Fragen, 15. Jg., Nr. 23, 11.06.07, 11.
- Rose, Jürgen (2007), „Verhökert ans Imperium der Barbarei“, in: Zeit-Fragen, 15. Jg., Nr. 24, 18.11.07, 4.
- Ruf, Werner (2007): Islamische Bedrohung?, Rosa-Luxemburg-Stiftung: rls standpunkte 8/2007.
- Sayyid, Salman (2006), „Old Europe, New World“, openDemocracy, 15.02.06. <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/3269.pdf> (Abgerufen am 06.05.06)
- Scharenberg, Albert (2005): „Rückkehr der Führer? Rechtsparteien in Europa“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2005 (Mai), 571 - 582.
- Schiffauer, Werner (1997): Fremde in der Stadt. Zehn Essays über Kultur und Differenz, 1. Auflage. Frankfurt am Main.
- Schönwälder, Karin (2006), „Bunter als die Politik behauptet. Abschottungstendenzen von Migranten werden überschätzt“, WZB-Mitteilungen, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, H. 113 (September), 21 - 23.
- Spielhaus, Riem (2006): „Religion und Identität. Vom deutschen Versuch ‚Ausländer‘ zu ‚Muslimen‘ zu machen“, in: Internationale Politik (IP), 03/2006 (März), 28 - 36.
- Statistisches Bundesamt [SB] (2006): Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, S. 73-79, vorgestellt am 06.06.06. http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2006/mikrozensus_2005i.pdf (Abgerufen am 27.11.06)

- Terkessidis, Mark/Karakasoğlu, Yasemin (2006): „Gerechtigkeit für Muslime! Die deutsche Integrationspolitik stützt sich auf Vorurteile. So hat sie keine Zukunft. Petition von 60 Migrationsforschern“, in: Die Zeit, Nr. 6, 01.02.06.
- The Economist (2006): „No burqa bans. Why it is nearly always wrong to outlaw the wearing of the Muslim veil“, 25.11. - 01.12.06, S15.
- Thränhardt, Dietrich (1994): „Europäische Feindbilder – alt und neu“, in: WeltTrends, Jg. 2, Nr. 5 (November), 77 - 88.
- (1997): „Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München: Oldenbourg, 320 Seiten, hier 137 - 153.
- Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen e.V. [VDJ] (2006): Für eine umfassende Bleiberechtsregelung. Appell an die Innenministerkonferenz (am 16./17.11.2006), 15.11.06. <http://www.vdj.de/index.php?id=38,201,0,0,1,0> (Abgerufen 15.11.06)
- Verwaltungsgericht [VG] Stuttgart (2000): Urteil vom 24.03.2000, AZ: 15 K 532/ 99, in: NVwZ, Heft 8/ 2000, 95 - 961.
- von Lucke, Albrecht (2005): „Diskursiver Dammbbruch“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/2005 (Januar), 9 - 11.
- Wenzel, Uwe Justus (2004): „Die Tugend der Toleranz“, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 20.11.04.
- Wickert, Ulrich (2002), „Nachdenken über die republikanischen Werte“, in: Ingo Wolff (Hg.): Vorlesungsreihe der Mercator-Professur 2002, Rektor der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.
- Zaimoğlu, Feridun (2006): „Mein Deutschland“, in: Die Zeit, Nr. 16, 12.04.06, 1.

ANHANG

Graphik 1



Skala zur Ausländerfeindlichkeit [Quelle: Decker/Brähler 2006: 37]

Graphik 2

	Gesamt	West	Ost
Befürwortung Diktatur*	4,8	4,4	6,5
Chauvinismus*	19,3	20,1	16,1
Ausländerfeindlichkeit*	26,7	25,7	30,6
Antisemitismus*	8,4	9,5	4,2
Sozialdarwinismus*	4,5	4	6,2
Verharmlosung Nationalsozialismus*	4,1	4,6	2

Rechtsextremen Einstellung in West- und Ostdeutschland, Herbst 2006 (in Prozent), Notiz: Bevölkerung ab 14 Jahre (N = 4872), mit * gekennzeichnete Werte sind statistisch bedeutsam unterschiedlich, -> Chi-Quadrat nach Pearson $p < .01$ [Quelle: Decker/Brähler 2006: 43]

Graphik 3

	CDU / CSU	SPD	FDP	Grüne	PDS / WASG	NPD / DVU / Republikaner	Nichtwähler
Grenzwert >63 (N = 390)	35,1	34,4	1,8	4,4	1,8	5,9	16,7
Grenzwert >72 (N = 109)	30,3	24,8	0	1,8	0,9	14,7	27,5

Was wählen Rechtsextreme? (in Prozent) [Quelle: Decker/Brähler 2006: 53]