

# POLITISCHE STUDIEN

*Sonderheft 1 / 1998*

---

## Ausländer- integration in Deutschland

Mit Beiträgen von

Reinhard C. Meier-Walser

Günther Beckstein

Wolfgang Zeitlmann

Josef Schmid

Peter Welnhöfer

Helga Herrmann

Harald Fliegauß

Muamer Jarowitz

Hartmut Reichl

Heinz Kramer

Hayrettin Aydin

Roland Höhne



 **Hanns  
Seidel  
Stiftung eV**

---

Atwerb-Verlag KG



**Hanns  
Seidel  
Stiftung eV**

**Herausgeber:**

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Vorsitzender: Alfred Bayer, Staatssekretär a. D.  
Hauptgeschäftsführer: Manfred Baumgärtel  
Verantwortlich für Publikationen, Presse- und  
Öffentlichkeitsarbeit: Burkhard Haneke

**Redaktion:**

Dr. Reinhard C. Meier-Walser (Chefredakteur)  
Paula Bodensteiner (Redakteurin)  
Verena Hausner (Redakteurin)  
Irene Krampfl (Redaktionssekretärin)

**Anschrift:**

Redaktion POLITISCHE STUDIEN  
Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Lazarettstraße 33  
80636 München  
Telefon 089 / 12 58 - 260 / 261  
Telefax 089 / 12 58 - 469

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert oder unter Verwendung elek-

tronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Redaktionelle Zuschriften werden ausschließlich an die Redaktion erbeten.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

**Bezugspreis:** Einzelhefte DM 8,80.  
Jahresabonnement DM 53,40. Für Studierende 50 % Abonnementnachlaß gegen Vorlage eines Hörscheins ihres Instituts.  
Die Zeitschrift POLITISCHE STUDIEN erscheint im Periodikum, Sonderheft und Sonderdruck. Bestellungen nehmen entgegen: Die Redaktion und alle Buchhandlungen.

**Kündigungen** müssen der Redaktion schriftlich, spätestens zwei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres vorliegen, wenn der Bezug über das laufende Jahr hinaus nicht mehr gewünscht wird.

ATWERB-VERLAG KG Publikation ©

# Inhalt

Reinhard C. Meier-Walser	Rot-Grüne Irrwege in der Staatsbürgerfrage ..... 3
Günther Beckstein	Ausländerintegration in Deutschland – Eine ständig aktuelle Herausforderung für Politik und Gesellschaft ..... 6
Wolfgang Zeitlmann	Aktuelle Perspektiven der Integrationspolitik ..... 17
Josef Schmid	Zuwanderung – Staatsbürgerschaft – Integration: Grundlinien für einen zukunftsweisenden Realitätssinn ..... 23
Peter Welnhofer	Chance für mehr Integration durch weniger Zuwanderung ..... 32
Helga Herrmann	Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes ..... 38
Harald Fliegau	Integration von Ausländern – Aspekte von Ausländerrecht und -politik sowie von Staatsangehörigkeitsrecht und -politik ..... 48
Muamer Jarowitz	Ist Migration umkehrbar? – Das Beispiel der Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina ..... 61

Hartmut Reichl	Neue Wege zur Rückführung von Flüchtlingen .....	68
Heinz Kramer	Gesellschaftliche Strukturen deutscher Türkeipolitik: Die Integration des türkischen/ kurdischen Bevölkerungsteils im Spannungsfeld von Innen- und Außenpolitik .....	75
Hayrettin Aydin	Bilanz und Perspektiven der Integration der Türken in Deutschland .....	92
Roland Höhne	Multikulturelle Gesellschaft oder unteilbare Republik? Soziale, kulturelle und politische Probleme der Einwanderung in Frankreich .....	102
Autorenverzeichnis	.....	126

# Rot-Grüne Irrwege in der Staatsbürgerschaftsfrage

**Reinhard C. Meier-Walser**

Ihren im Wahlkampf in Aussicht gestellten Veränderungen entsprechend haben sich SPD und Bündnis 90 / Die Grünen bereits wenige Tage nach Beginn ihrer Koalitionsverhandlungen auf eine Novellierung des Staatsbürgerschaftsrechts geeinigt, die die innere Ordnung des Gemeinwesens nicht unberührt läßt. Vor dem Hintergrund, daß – so heißt es in der Koalitionsvereinbarung – „ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozeß in der Vergangenheit stattgefunden hat“, besteht künftig für Ausländer bereits nach acht Jahren ein Anspruch auf Einbürgerung (bisher nach 15 Jahren). Bei Jugendlichen soll diese Frist nur fünf Jahre betragen. Kinder ausländischer Eltern werden mit Geburt automatisch Deutsche, wenn mindestens ein Elternteil bereits in Deutschland geboren wurde oder vor dem 14. Lebensjahr nach Deutschland eingereist ist. In jedem Fall ist die doppelte Staatsangehörigkeit zulässig.

Diese fundamentale Revision des Staatsbürgerschaftsrechtes wird eine prioritäre Aufgabe der Ausländerpolitik, sie wird nämlich den gesellschaftlichen Prozeß der Integration nicht nur nicht lösen, sondern sie schafft darüber hinaus neue Probleme, indem es künftig neben den Deutschen mit

einem Paß eine große Zahl privilegierter Deutscher mit zwei Pässen geben wird: Zur Zeit leben über 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland (rund doppelt so viele wie 1980), das entspricht ca. neun Prozent der Gesamtbevölkerung. Von diesen 7,3 Millionen Ausländern (davon 2,1 Millionen türkische Staatsangehörige) halten sich 5,3 Millionen länger als fünf und vier Millionen länger als acht Jahre in Deutschland auf. Rund 1,5 Millionen Kinder ausländischer Eltern sind in Deutschland geboren.

Die rot-grüne Vorstellung einer zwingenden Kausalverbindung zwischen dem Erwerb der Doppelstaatigkeit und der Lösung ausländerpolitischer Probleme („wenn doppelte Staatsangehörigkeit, dann bessere Integration“) ist nicht nur unschlüssig, sondern kontraproduktiv. Sowohl im völkerrechtlichen Schrifttum als auch in der internationalen Praxis wird eine Doppelstaatigkeit mehrheitlich abgelehnt, weil in dieser, so etwa der Erlanger Staatsrechtler Reinhold Zippelius, ein Potential für internationale Normen- und Pflichtenkollisionen liege, so u. a. im Wehrrecht, Steuerrecht und Strafrecht, aber auch im Privatrecht, etwa im Ehe-, Kindschafts- und Namensrecht.

Auch das Bundesverfassungsgericht sprach sich eindeutig gegen eine Mehrfachstaatsangehörigkeit aus: „Doppelte und mehrfache Staatsangehörigkeit wird innerstaatlich und international als ein Übel betrachtet, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte“ (BVerfGE 37, 254f).

Der automatische Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft der in Deutschland geborenen Kinder von Ausländern bedeutet eine teilweise Ersetzung des bislang geltenden *Ius Sanguinis* („Recht des Blutes“) durch das *Ius Soli* („Recht des Bodens“). Ein solcher Schritt kann nur als Signal für weitere Einwanderung gedeutet werden. Der Widerstand der SPD gegen ein von den Grünen gefordertes Einwanderungsgesetz mutet insofern lediglich als Scheingefecht an.

Im Sinne der notwendigen Förderung der Integration der Einwanderer kann angesichts des mit erheblichen sozialen, psychologischen und finanziellen Belastungen verbundenen Zuzuges der vergangenen Jahre von jährlich ca. 400.000 „effektiven“ Zuwanderern (Zuwanderung abzüglich der Abwanderung) die Aussendung eines derartigen Zuwanderungs-Signales nicht verantwortet werden. Eine als Konsequenz der doppelten Staatsbürgerschaft zu erwartende neue Einwanderungswelle wird die Grenzen der Aufnahmefähigkeit Deutschlands überschreiten und damit die Integration letztlich torpedieren anstatt sie zu fördern.

Die Regelung, den in Deutschland geborenen Kindern von Ausländern die

doppelte Staatsbürgerschaft zu verleihen, geht von der gutgemeinten, aber irrigen Überlegung aus, der deutsche Paß werde psychologische Barrieren der Integration überwinden helfen.

Eine solche Regelung bedeutet jedoch eine klare Besserstellung der in Deutschland geborenen Ausländerkinder gegenüber den lediglich einen Paß besitzenden Inländern. Auf der Seite der letzteren wird dies als Verletzung des Gleichheitsprinzips und damit als Diskriminierung wahrgenommen werden – keine günstige Voraussetzung für eine Förderung der Integration.

Ein Staat ist eine konkret verfaßte, verbindliche politisch-soziale und kulturelle Gemeinschaft. Die sowohl auf objektiven (Abstammung) wie subjektiven (Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Schicksals-, Kultur-, Rechts-, Staatsbürger-, Kommunikations-, Sicherheits-, Verwaltungs- und Symbolgemeinschaft etc.) Gegebenheiten basierende Identifikation des einzelnen mit einer Nation, einem Staat, erfährt durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft die rechtliche Verankerung.

Insofern ist eine doppelte Staatsangehörigkeit nicht nur inkonsequent, sondern auch integrationshemmend, da sie dem Träger zweier Staatsbürgerschaften den identitätsstiftenden Erwerb eines genuinen Zugehörigkeitsgefühls zu einer staatlich organisierten Gemeinschaft erheblich erschwert. Staatsbürgerschaft impliziert sowohl staatsbürgerliche Rechte als auch staatsbürgerliche Pflichten. Da Mehrstaater auch in ihrem Herkunftsland weiterhin als Inländer behandelt werden, erzeugt die Schaffung der Dop-

pelstaatsangehörigkeit eine der Förderung der Integration abträgliche Rückversicherungsmentalität. Staatsbürgerliche Pflichten und Loyalitäten können auf der Prioritätenskala sinken, wenn jederzeit die Möglichkeit zu einem Transfer in einen anderen Staat besteht. Der – aus welchen Gründen auch immer – in sein Herkunftsland zurückgekehrte Doppelstaater bleibt jedoch Paragraph 12 des Bundeswahlgesetzes zufolge „Auslandsdeutscher“ und kann seine im Zuge der deutschen Staatsbürgerschaft erworbenen Rechte weiter ausüben.

Das bedeutet, daß politische Konflikte im Herkunftsland über die Möglichkeit der Teilnahme des Doppelstaaters an Wahlentscheidungen in die innerdeutsche Politik getragen werden können.

Auf der anderen Seite hat – unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit – die doppelte Staatsbürgerschaft die fatale Konsequenz, daß eine Abschiebung ausländischer Straftäter, die einen deutschen Paß besitzen, rechtlich nicht möglich sein wird.

Integration ist keine Einbahnstraße. Zum einen hat die Bundesrepublik die geeigneten Rahmenbedingungen einer Förderung der Integration zu schaffen. Weitreichende Möglichkeiten verbesserter Integration ergeben sich über eine besondere Berücksichtigung der Situation von Ausländerkindern im Staatsangehörigkeitsrecht im Rahmen einer sinnvollen Ausgestaltung der bereits im geltenden Recht vorhandenen „Einbürgerungs-Zusicherung“. Zum an-

deren ist auf seiten der auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer u. a. der Erwerb ausreichender deutscher Sprachkenntnisse, die Respektierung der Grundwerte unserer Verfassung sowie die Ablehnung politischer Extremismen als Vorbedingung erfolgreicher Integration erforderlich.

Während zur Entkrampfung ethnischer Spannungen respektive Vermeidung ethnischer Konflikte ein gewisses Maß an Identifikation mit den Grundmaximen unseres Gemeinwesens unerläßlich ist, führt, so der Bamberger Bevölkerungswissenschaftler Josef Schmid, eine in die Wiege gelegte deutsche Staatsbürgerschaft demgegenüber zur Möglichkeit einer „schlagkräftigeren Vertretung ethnischer Interessen“ mit negativen Konsequenzen für eine Verbesserung der Integration.

Die Doppelstaatsbürgerschaft, so das Resümee von Schmid's Untersuchung der „dritten Ausländergeneration“ in der Bundesrepublik, „weist nicht den Weg in die Integration, sondern in das Chaos“ (FAZ, 20. November 1997).

Einbürgerung kann vernünftigerweise nur das Ergebnis einer erfolgreichen Integration sein. Wer Einbürgerung und Integration irrtümlicherweise mit Ursache und Wirkung anstelle korrekterweise mit Endziel und zu dessen Realisierung notwendiger Voraussetzung verwechselt, propagiert mit der doppelten Staatsbürgerschaft den Einsatz verfehlter Mittel und gefährdet damit die für alle Beteiligten wichtige und notwendige Integration.

# Ausländerintegration in Deutschland –

## Eine ständig aktuelle Herausforderung für Politik und Gesellschaft

**Günther Beckstein**

### 1. Problemstellung

Die Integration von Ausländern beschäftigt Politik und Gesellschaft in nahezu allen westlichen Ländern. Sowohl die Dimension des Problems als auch der Umgang mit diesem Thema ist aber deutlich unterschiedlich.

Deutschland ist schon seit vielen Jahren und nach wie vor das Land mit dem größten Zuwanderungsdruck.

Dies läßt sich an der weit überproportionalen Rate von Asylbewerbern aufzeigen, die unser nach wie vor weltweit einzigartiges Verfahren ganz überwiegend zu einer sonst nicht möglichen Zuwanderung, zumindest auf Zeit, benützen. Ebenso bedeutsam und zumindest unter den derzeitigen Umfeldbedingungen nicht beeinflussbar ist aber auch der stetige Zustrom von Familiennachzugsfällen. Eine jährlich sechsstellige Zahl von zuziehenden ausländischen Familienmitgliedern legal in Deutschland lebender Ausländer löst einen beständigen Integrationsaufwand aus.

Derzeit leben in Deutschland etwa 7,3 Millionen Ausländer (davon ca. 1,8 Millionen Staatsangehörige von vielen Staaten der Europäischen Union). Die größte und für die Integrationsproblematik am meisten signifikante Gruppe daraus sind etwa 2,2 Millionen türkische Staatsangehörige (davon fast 270.000 in Bayern). Hierbei handelt es sich insbesondere um ehemalige Gastarbeiter und ihre Nachkommen, also Menschen, die sich legal und sofern gewünscht, auf Dauer in Deutschland aufhalten können.

Die bis zum Jahre 1973 betriebene aktive Anwerbung von Gastarbeitern mit ihren insbesondere über den Familiennachzug fortbestehenden Auswirkungen hat einen Großteil der in Deutschland bestehenden Integrationsproblematik ausgelöst. Es sollte allerdings auch nicht übersehen werden, daß auch zeitlich begrenzt in Deutschland lebende Ausländer wie etwa Asylbewerber und, insbesondere seit 1991, die große Gruppe von (bisher) insgesamt annähernd 450.000 Bürgerkriegsflüchtlingen ebenfalls einen



erheblichen, wenngleich zeitlich begrenzten Integrationsaufwand mit sich bringen.

Ich möchte mich im folgenden jedoch auf die Hauptproblematik der Integration der auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer beschränken.

Schon an dieser Stelle muß freilich darauf hingewiesen werden, daß es allein der individuellen Entscheidung des jeweiligen Ausländers überlassen bleibt, ob sein Aufenthaltsrecht tatsächlich zu einem Daueraufenthalt führt. Auch von den seinerzeitig angeworbenen Gastarbeitern ist ja die weitaus überwiegende Zahl seinerzeit wieder in ihre jeweiligen Heimatländer zurückgekehrt, zum Teil gefördert durch entsprechende Rückkehrprämien. Andernfalls würde sich die Integrationsproblematik schon heute noch viel schärfer stellen.

Infolge der seinerzeit eingeräumten großzügigen Möglichkeiten des Familiennachzugs (und auch infolge des von der Bevölkerungswissenschaft so genannten „unterschiedlichen Reproduktionsverhaltens“) ist aber der Ausländeranteil in Deutschland seither ständig gestiegen. Allein aus letzterem Grund würde der Ausländeranteil in Deutschland in der Zukunft übrigens auch dann ständig steigen, wenn – rein theoretisch – der Zuzug über die Grenzen auf Null reduziert werden würde. Dies allein zeigt deutlich die Dimension und die Brisanz dieser Thematik.

Nicht unterschlagen darf man bei der Aufzählung der Ausgangsbedingungen auch die hohe Zahl der dem islamischen Glauben angehörenden Auslän-

der. Von den ca. 2,8 Millionen Menschen in Deutschland, die sich zum Islam bekennen, sind rund 2,2 Millionen türkische Volkszugehörige. Die Integrationsproblematik wird großenteils auch durch die besondere Herkunftsstruktur der bei uns lebenden Ausländer verschärft: Gerade die Anwerbung der Gastarbeiter aus der Türkei umfaßte in der Regel Personen aus seinerzeit unterentwickelten Herkunftsgebieten in der Zentral- und Osttürkei, was den „Zivilisationsschock“ noch verstärkt hat.

## 2. Integration in der Ausländerpolitik

Das gerade in letzter Zeit wieder ins Blickfeld der Politik und Gesellschaft gerückte Problem der Integration ist nicht neu, sondern ein Dauerthema: Schon im Jahr 1983 erklärte die Bundesländer-Kommission „Ausländerpolitik“ den Begriff der Integration wie folgt:

„Es geht dabei darum, die Ausländer instandzusetzen, am gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik möglichst voll und gleichberechtigt teilzuhaben. Gleichzeitig müssen sie ihre eigene Identität, die gerade in der Fremde Halt bietet und Voraussetzung für eine freiwillige Rückkehr darstellt, bewahren können.“ (...).

Der Begriff Integration beschreibt einen sozialen Prozeß der Ein- und Zuordnung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Integration ist weder statisch noch einseitig, sondern setzt Anpassungsbeiträge aller Beteiligten voraus. Für die bei uns lebenden Ausländergruppen bedeutet dies, daß sie

eigene Integrationsbeiträge leisten müssen, indem sie sich insbesondere auf die gesellschaftlichen Lebensformen sowie die Arbeitsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland einstellen. Dies erfordert z. B. den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, den Verzicht auf übersteigerte, ein friedliches Zusammenleben in unserer Gesellschaft störende national-religiöse Verhaltensweisen und das Einpassen in die hier geltenden Normen und Verhaltensmuster. Vor diesem Hintergrund sind die Aufreglichkeiten der heutigen Diskussion, etwa um die Forderung nach Sprachkenntnissen, kaum nachvollziehbar.

Wir müssen aber zur Kenntnis nehmen, daß Integration ein sehr schwieriges Feld und nicht oder nur in recht geringem Umfang durch politische und auch rechtliche Vorgaben lösbar ist. Der Staat kann und muß hier Rahmenbedingungen setzen, sollte sich aber davor hüten, die eigene Rolle bei diesen gesellschaftssoziologisch geprägten Prozessen zu überschätzen.

### 3. Öffentlich diskutierte Punkte zur Verdeutlichung bestehender Integrationsschwierigkeiten

- Der Bau von Minaretten und im Zusammenhang damit nachfolgend der „Ruf des Muezzins“ machen das ständige Spannungsfeld zwischen grundrechtlich garantierter Religionsausübung und bauplanungsrechtlicher Situation unter besonderer Beachtung der gemeindlichen Planungshoheit deutlich.
- Die in Jahrhunderten gewachsene Baukultur unseres Landes ist – bei

Wahrung der Religionsfreiheit – ein hohes Gut, das es zu bewahren gilt. Die Problematik des „Ruf des Muezzins“ ist sicherlich auch, aber nicht nur mit den Instrumenten des Immissionsschutzrechts zu lösen; entscheidender wird aber die gesellschaftskulturelle Zumutbarkeitsgrenze sein.

- In jüngster Zeit ist der Fall einer angehenden Lehrerin durch die Medien gegangen, die nur mit Kopftuch unterrichten wollte. Hier stellt sich das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit der Berufsausübung, insbesondere im Staatsdienst, Religionsfreiheit und der Verpflichtung des Staates auf weltanschauliche Neutralität, insbesondere im Zusammenhang mit der möglichen Propagierung fundamentalistisch geprägten Gedankenguts. In der Diskussion über diesen Fall habe ich allerdings vielfach den Hinweis auf die Behandlung der „Kopftuch-Problematik“ in Frankreich vermisst: Dort wurde unter Hinweis auf die „republikanische“ Grundeinstellung der Gesellschaft sogar Schülerinnen verboten, im Unterricht Kopftücher zu tragen. Hieran wird in der Bundesrepublik Deutschland sicherlich nicht gedacht. Nach meiner Auffassung stellt sich die Problematik bei einem staatlich besoldeten und zur weltanschaulichen Neutralität verpflichteten Lehrer allerdings etwas anders dar.
- Daß wir mit unseren Bemühungen um Integration noch keineswegs auf einem zufriedenstellenden Niveau angelangt sind, zeigt sich gerade vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitslosigkeit in besonderem Maße. Wir müssen feststellen, daß der Anteil arbeitsloser Ausländer, die über-

proportional gerade bei den nicht oder weniger qualifizierten Berufen vertreten sind, seit geraumer Zeit deutlich über demjenigen der deutschen Bevölkerung liegt. Das liegt nicht zuletzt auch daran, daß Bildungs- und Ausbildungsstand eines erheblichen Teils dieser Bevölkerungsgruppe unter dem Durchschnitt liegen.

Es besteht daher die aktuelle Gefahr, daß die gesellschaftliche Distanz zunimmt. Viele betroffene Ausländer können dadurch nicht an den Integrationswirkungen der arbeitenden Gesellschaft teilnehmen, die gleichsam von selbst die Kommunikation zu den Einheimischen, die sprachliche Kompetenz und den beruflichen Qualifizierungsprozeß fördert. Die Arbeitslosigkeit gerade unter jungen Türken birgt gefährlichen Sprengstoff, denn die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt belastet auch insbesondere das Verhältnis zu deutschen Jugendlichen.

- Mit großer Sorge beobachte ich auch einen Anstieg der Kriminalität ausländischer, insbesondere türkischer Jugendlicher. Vor dem Hintergrund ansteigender Fall- und Tatverdächtigenzahlen untersuchte die kriminologische Forschungsgruppe beim Landeskriminalamt in enger Zusammenarbeit mit dem Polizeipräsidium München die Entwicklung der Kinder- und Jugendkriminalität am Beispiel des Ballungsraums München. Mit dieser Münchner Sonderauswertung ist natürlich nur eine begrenzte Ausleuchtung eines sehr vielschichtigen Ursachenkomplexes möglich. In aller Nüchternheit muß aber festgehalten werden, daß ausländische Jugendliche deutlich höher als Mehrfachtäter, das heißt mit

fünf oder mehr registrierten Straftaten erfaßt waren. Von allen ausländischen Jugendlichen waren 37,5% Mehrfachtäter, von allen deutschen Jugendlichen waren es 28,9%. Bei der Differenzierung von männlichen tatverdächtigen Jugendlichen nach der Staatsangehörigkeit ergeben sich noch deutlichere Unterschiede. 49,6% aller erfaßten männlichen türkischen Jugendlichen, 42,7% der erfaßten männlichen Jugendlichen aus dem ehemaligen Jugoslawien und 33,6% aller erfaßten männlichen deutschen Jugendlichen wurden mindestens fünf Mal polizeilich als Tatverdächtige ermittelt. Bei allen Tatverdächtigen mit einer Mehrfachbelastung von zehn oder mehr Straftaten war der Anteil der jungen Türken mit einem Drittel am höchsten.

Ich halte es auch nicht für zufällig, daß der spektakuläre und von den Medien in vielfacher Hinsicht aufgebauschte Fall eines jugendlichen Intensivtäters, der schon vor Eintritt seiner strafrechtlichen Verantwortung mit 14 Jahren über 60 Straftaten begangen und auch danach nicht von seinem Tun abgesehen hat, einen ausländischen Jugendlichen betrifft, dessen Eltern schon seit mehreren Jahrzehnten in Deutschland ansässig sind und bei denen die Integration ganz offensichtlich nicht erfolgreich verlaufen ist. Damit will ich in keiner Weise Ausländer oder ausländische Jugendliche diskriminieren. Es ist zweifelsohne notwendig, bei der Statistik genau zu differenzieren und die Ursachen für die Kriminalität genau zu ermitteln und auseinanderzuhalten. Jemand ist nicht deswegen eher straffällig, weil er Ausländer ist – sehr wohl aber deswe-

gen, weil er nicht oder zu wenig in die deutsche Gesellschaft integriert ist.

Es hilft aber niemandem und wird von der Gesellschaft auch nicht verstanden, wenn man Probleme tabuisiert und beispielsweise das Problem dadurch umgehen will, daß man den Anteil ausländischer Tatverdächtiger einfach nicht mehr nennt. Die Menschen spüren und erleben ja ganz deutlich, daß hier ein Problem besteht und erwarten von der Politik, daß sie dieses entschlossen löst und nicht einfach verschweigt. Ohne die Bereitschaft, ein Problem zunächst einmal zur Kenntnis zu nehmen, kann man es nicht lösen. Erst wenn wir uns der Integrationsproblematik in ihrem vollen Umfang stellen, haben wir die Chance einer ehrlichen Diskussion über Lösungsstrategien. Hier vermisse ich in unserer Gesellschaft, insbesondere aber auch bei bestimmten politischen, auch kirchlichen und sonstigen gesellschaftlichen Strömungen, die notwendige Bereitschaft zur Akzeptanz der Realität.

#### 4. Drei Grundvoraussetzungen zur Integration

Alle Erfahrungen mit Integration zeigen, daß es drei Grundvoraussetzungen gibt, die hier beachtet werden müssen. Wer sie leugnet, der mindert die Möglichkeit, den Integrationsprozeß voranzutreiben.

##### **4.1 Integration ist nur möglich, wenn die Zahl der zu Integrierenden begrenzt ist.**

Keine Gesellschaft kann unbegrenzt andere Kulturen aufnehmen, ohne daß er-

hebliche Minderheitenprobleme, aber auch sonstige soziale Spannungen auftreten. Vor diesem Hintergrund ist es falsch, unter Mißachtung des Willens und der Möglichkeit unserer Gesellschaft mit einem Einwanderungsgesetz die Hoffnung auf weitergehende Zuwanderung zu nähren. Auf den ersten Blick erscheint die Idee, eine bestimmte Quote von in Deutschland aufzunehmenden Ausländern verlockend. Aber die Vorschläge von SPD/Grüne, leider aber auch der F.D.P haben einen schweren Fehler: Sie gehen stets davon aus, daß neben der heutigen Möglichkeit des Ausländergesetzes noch eine bestimmte Quote von Einwanderern die Chance erhält, nach Deutschland zu kommen. Damit kommt die „Quote“ noch zusätzlich zu der sowieso schon außerordentlich hohen Zahl von Menschen dazu, die als Asylbewerber, Kontingent- oder Bürgerkriegsflüchtlinge oder als Familiennachzug oder aus sonstigen rechtlich zugelassenen Gründen einwandern, hinzu. Die Quote erhöht deshalb die Zahl der nach Deutschland Zuziehenden. Außerdem wird dann über den Familiennachzug der Quotenzuzügler der Einwanderungsdruck weiter erhöht.

Wer glaubt, die Armut in der Welt mittels deutscher „Aufnahmepolitik“ lösen zu können, ist im besten Fall naiv: Schon die derzeit weltweit geschätzten 15 Millionen Armutsflüchtlinge wären nicht integrierbar, ganz zu schweigen von sicherlich 2 Milliarden Menschen, die nach unseren Maßstäben in menschenunwürdigen Verhältnissen leben.

Auch wenn sich die Zuwanderung nach Deutschland und Bayern nicht zuletzt infolge des mühsam erkämpf-

ten Asylkompromisses spürbar verlangsamt hat, ist sie immer noch zu hoch. 1997 sind 615.298 Ausländer und 134.419 Aussiedler/Spätaussiedler nach Deutschland zugezogen. (Nach Bayern: 109.778 Ausländer und 19.507 Aussiedler/Spätaussiedler).

Der Wanderungssaldo aus Zu- und Fortzügen bei Ausländern war 1997 erstmalig seit 1986 wieder negativ (Deutschland: 21.768 Personen, Bayern 24.062 Personen). Dies liegt nicht zuletzt am konsequenten Gesetzesvollzug in Bayern, insbesondere aber auch an der Heimkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen ins frühere Jugoslawien, welche temporär bedingt ist.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß der erstmalige Zuzug von fast 750.000 Menschen nach Deutschland naturgemäß eine Fülle von Problemen mit sich bringt: Ich nenne hier nur die Bereitstellung von (Sozial-)Wohnungen, die Integration in den Schulen, die Verfügbarkeit entsprechender Arbeitsplätze, usw..

Derzeit sind jährlich ca. 110.000 Ausländer in Bayern neu zu integrieren, was nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern eben auch die Gesellschaft vor eine schwierige Aufgabe stellt. Bei immer noch über 4 Millionen Arbeitslosen in Deutschland (unter denen die hier legal lebenden Ausländer überproportional beteiligt sind) besteht kein Bedarf für weiteren Zuzug.

Zum Stichtag 31.03.1998 waren im Bundesgebiet 568.800 Ausländer arbeitslos gemeldet, das sind 12,3% aller als arbeitslos registrierten Personen bei einem Ausländeranteil von 9,04% an der Bevölkerung in Deutschland zum

31.12.1997. (Vergleichszahlen für Bayern: 74.600 Personen, das sind 16% der registrierten Arbeitslosen bei einem Ausländeranteil von 9,3% – jeweils zum 31.03.1998).

Selbst wenn, wie manche Wissenschaftler meinen, im Jahr 2030 ein Bedarf an erwerbstätiger Bevölkerung bestünde – was derzeit ehrlicherweise niemand sicher prognostizieren kann, weil die Entwicklungen verschiedener Einflußfaktoren hierfür schlechterdings nicht abgeschätzt werden können – würde ein solcher Bedarf jedenfalls nicht durch Zuwanderung heute befriedigend gelöst werden können.

Die bestehende Zuwanderung nach Deutschland resultiert, wie dargestellt, insbesondere aus Familiennachzugsfällen und Flüchtlingen, also aus Personen, die wir aus humanitären Gründen aufnehmen, nicht etwa unter Nützlichkeitsgesichtspunkten.

Eine Auswahl potentieller Zuwanderer nach „Nützlichkeitskriterien“, wie sie in den klassischen Einwanderungsländern getroffen wird, wäre insbesondere mit dem humanitären Anspruch der Befürworter eines Einwanderungsgesetzes nicht zu vereinbaren. Im übrigen würde ein solches System auch die Herkunftsländer noch stärker beeinträchtigen, weil gerade mobile, intelligente und gutausgebildete Menschen, wie sie auch dort dringend benötigt werden, dann nach Deutschland „gezogen“ würden. Hieraus würden weitere Flüchtlingsströme entstehen. Erforderlich ist somit nicht zusätzliche Einwanderung, sondern weitere Begrenzung der Zuwanderung, nicht zuletzt durch die konsequente Anwendung und den Vollzug des geltenden Rechts.

#### **4.2 Integration verlangt ernsthafte Anstrengung, insbesondere der Zuwanderer.**

Wenngleich es außer Frage steht, daß Migration auch von der „Aufnahmegesellschaft“ ein erhebliches Maß an Toleranz und die Bereitschaft, Fremdheit zu akzeptieren, verlangt, so bleibt doch die Hauptaufgabe eindeutig beim Zuwanderer. In „klassischen“ Einwanderungsländern ist dies eine Selbstverständlichkeit: Eine Integration in Frankreich ohne Französischkenntnis ist ausgeschlossen; auch in den Vereinigten Staaten verlangen nunmehr auch die „Hispanics“, die bislang in einer spanischsprechenden Subkultur leben konnten, ganz dezidiert die strikt englischsprachige Erziehung ihrer Kinder, um diesen adäquate Zukunftsperspektiven zu ermöglichen.

In Deutschland verlangen wir sicherlich nicht eine völlige Aufgabe der eigenen Identität, aber doch die Bereitschaft, sich in unsere Gesellschaft einzufügen. Eine Gesellschaft mit dem Leitziel des undifferenzierten „Multi-kulti“ hat noch nirgendwo auf der Welt funktioniert und wird auch in Deutschland nicht funktionieren. Ein klares Bekenntnis zu unseren grundlegenden gesellschaftlichen und verfassungsrechtlich garantierten Werten verhindert das Risiko des Erstarkens fundamentalistischer Strömungen, wie sie gerade in jüngerer Zeit als Gefahr erkannt werden.

Die Ziele besonders der islamisch-extremistischen Gruppierungen, die einen aggressiven, militanten Islam propagieren, verstoßen gegen eine Reihe von Grundrechten unserer Verfassung, insbesondere gegen die Men-

schenwürde (Art.1 GG), die freie Entfaltung der Person (Art.2 GG), den Gleichheitsgrundsatz (Art.3 GG), die Religionsfreiheit (Art.4 GG) und die Meinungsäußerungs- und Kunstfreiheit (Art.5 GG).

Durch ihre Aufrufe zu Gewalt und ihre zum Teil gewaltgeneigten Aktivitäten gefährden islamisch-extremistische Gruppierungen außerdem das friedliche Zusammenleben der Bürger und damit die innere Sicherheit. Die von islamisch-extremistischen Gruppierungen angestrebte Herrschaftsform und der damit verbundene Kampf gegen den Pluralismus und das Mehrparteiensystem verstoßen gegen alle demokratischen Prinzipien. Zu Recht richtet daher der Verfassungsschutz ein wachsameres Auge auf derartige Strömungen innerhalb der bei uns lebenden Muslime.

#### **4.3 Integration verlangt eine eindeutige Entscheidung für ein künftiges Leben in Deutschland**

Das deutsche Rechtssystem erlaubt auch solchen Menschen auf Dauer in Deutschland zu leben, die ihre ausländische Staatsangehörigkeit behalten wollen – keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Ausländische Staatsangehörige mit einem prinzipiell unbefristeten Aufenthaltsrecht haben hier in Deutschland alle Rechte, wie sie auch Deutsche haben, mit Ausnahme des Wahlrechts.

Dieser an sich gutgemeinte Ansatz hat aber auch die Konsequenz, daß viele Menschen die Entscheidung, ob sie ihren endgültigen Lebensmittelpunkt in Deutschland nehmen und dann als logische Konsequenz auch die deut-

sche Staatsangehörigkeit annehmen wollen, immer wieder hinauszögern. Das „Leben zwischen den Kulturen“ ist eine typischerweise unter türkischen Staatsangehörigen in Deutschland zu beobachtende Besonderheit und sicherlich nicht im Interesse einer möglichst reibungslosen Integration.

Ich halte überhaupt nichts davon, die deutsche Staatsangehörigkeit „automatisch“ zu vergeben, etwa mit der Geburt in Deutschland. Nach meiner Auffassung ist die deutsche Staatsangehörigkeit keine beliebige Formalität, sondern verlangt eine aktive positive Zuwendung zum deutschen Staat und der deutschen Gesellschaftsordnung. Eine „Ausländerintegration durch Paß-Ausgabe“ wird nicht funktionieren! Für Ausländer mit langjährigem Aufenthalt oder in Deutschland geborene Ausländerkinder hat es schon nach geltendem Recht sehr leicht, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, worauf sogar ein Anspruch besteht. Die Tatsache, daß mehr als 1 Million Menschen von diesem Rechtsanspruch nicht Gebrauch machen, zeigt eindeutig, daß ein automatischer Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit jedenfalls nicht dem Willen der Beteiligten entspricht. Offensichtlich ist die Bindung an die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes stärker, zumal die Notwendigkeit der Einbürgerung nicht gesehen wird, weil in Deutschland auch der legal hier lebende Ausländer einen sehr hohen Rechts- und Sozialstatus hat.

Der entscheidende Hinderungsgrund für eine Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit ist mit Sicherheit unser vom internationalen Recht vorgegebene Ansatz, eine doppelte Staats-

angehörigkeit möglichst vermeiden zu wollen. Eine doppelte Staatsangehörigkeit würde das zu Recht beklagte „Pendeln zwischen den Kulturen“ eher fördern. Es kann nur eine Loyalität zu einem Land geben.

Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit heißt daher im Klartext geteilte Loyalität. Ein Blick auf unser Nachbarland Frankreich zeigt, daß eine nahezu automatische Verleihung der Staatsangehörigkeit die Integration gerade nicht erleichtert. Im Gegenteil: Dort gibt es noch erheblich größere Probleme mit der Kriminalität jugendlicher Zuwanderer als bei uns. Die schwierigen Verhältnisse in den Banlieus sprechen eine deutliche Sprache. Der deutsche Paß allein erleichtert weder die Integration noch bietet er Schutz vor Ausländerfeindlichkeit, die ja eher „Fremdenfeindlichkeit“ ist.

Bemerkenswert ist im übrigen die Tatsache, daß die mit einem Bevölkerungsanteil von 23,8 % größte ausländische Gruppe in Bayern, die Türken, bereits in erheblichem Maße von der Möglichkeit der Einbürgerung Gebrauch gemacht hat. Rund 4000 Personen aus dieser Bevölkerungsgruppe haben im Jahr 1996 die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen, dies entspricht einem Zuwachs von 64,3 % gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 1997 hat sich diese Entwicklung noch weiter fortgesetzt: Es gab 4.346 Einbürgerungen von Türken in Bayern. Diese erfreuliche Entwicklung dürfte vor dem Hintergrund einer geänderten Regelung der Türkei insbesondere bei der Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit gesehen werden. Vor allem auf das Drängen Bayerns hin müssen junge Türken, die aus der tür-

kischen Staatsangehörigkeit entlassen werden wollen, keinen Wehrdienst mehr in ihrem Heimatland ableisten. Vielmehr bleiben alle Türken auch ohne türkischen Paß türkische Volkszugehörige, was ihnen, mit Ausnahme des Wahlrechts, die gleichen Rechte wie ihren Landsleuten in der Türkei garantiert. Dies ist aus unserer Sicht der richtige Weg und nicht etwa die automatische Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft an die Kinder hier lebender Ausländer.

Nur am Rande sei angemerkt, daß ein Grund für die Zurückhaltung bei der Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit gerade von Türken in Deutschland vielleicht auch das deutsche Familienrecht sein könnte, das, insbesondere mit seiner Gleichberechtigung der Frau, bei manchen Menschen aus diesem Herkunftskreis nach wie vor auf Vorbehalte stoßen dürfte.

##### 5. Thema „Staatsangehörigkeit“ in anderen Staaten

An unserer ablehnenden Position zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt und zur Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit kann auch der Hinweis auf eine andere Handhabung manch anderer Staaten nichts ändern. Der pragmatische Ansatz zum Beispiel Englands zu diesem Thema beruht auf völlig anderen geschichtlichen Einbindungen, dem Erbe der Kolonialzeit und auch auf einer anderen Einstellung der Gesellschaft. Sicherlich gibt es im internationalen Recht Kollisionsnormen für Doppelstaater, die etwa besagen, daß ein britischer Staatsbürger, der auch die türkische Staatsbürgerschaft besitzt,

in der Türkei keinen Schutz durch den britischen diplomatischen Dienst beanspruchen kann.

Eine solche Handhabung wäre jedoch in der deutschen Gesellschaft nicht durchsetzbar: In unserer öffentlichen Diskussion hat man schon jetzt häufig den Eindruck, daß wir für alles in der Welt geschehende und geschehene Leid verantwortlich und zuständig gemacht werden. Kein deutscher Politiker könnte untätig bleiben, wenn ein (auch) deutscher Staatsangehöriger etwa in der Türkei Probleme mit der türkischen Polizei bekäme – etwa weil er als kurdischer Volkszugehöriger offensiv für einen eigenen kurdischen Staat eintritt. Realistischerweise müßte man davon ausgehen, daß Deutschland in so einem Fall unmittelbar in innertürkische Probleme involviert würde.

Sicherlich würde eine noch großzügigere oder gar „automatische“ Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit rein statistisch die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer reduzieren, aber doch wohl nicht die Probleme mit ihrer Integration. Die Beispiele Englands und Frankreichs mit ihren nach unseren Vorstellungen teils beängstigenden Minderheitsproblemen zeigen dies überdeutlich.

##### 6. Parteipolitische Lösungsansätze

Wir wollen die „Umfeldbedingungen“ für Integration verbessern und Fehlentwicklungen, die in den letzten Jahren erkennbar geworden sind, beseitigen. Dadurch erwarten wir eine erfolgreichere Annahme der auch



schon bisher bestehenden Integrationsangebote. Wir haben deshalb eine Bundesratsinitiative auf den Weg gebracht, mit der wir verschiedene Änderungen im Ausländerrecht vorschlagen. So soll die sogenannte „Wiederkehroption“ für ausländische Jugendliche aus Nicht-EU-Ländern abgeschafft werden. Diese ermöglicht bisher ausländischen Jugendlichen, die sich acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten und mindestens sechs Jahre eine deutsche Schule besucht haben, grundsätzlich bis zum 21. Lebensjahr jederzeit nach Deutschland zurückzukehren. Diese sicherlich gutgemeinte Option behindert naturgemäß die Integrationsbemühungen. Wenn Kinder zur Erziehung und Schulausbildung in ihr Heimatland zurückgeschickt werden und später aufgrund der „Wiederkehroption“ nach Deutschland zurückkehren können, haben sie erfahrungsgemäß deutlich größere Schwierigkeiten bei der Integration etwa in Ausbildung und Arbeitsmarkt als ausländische Jugendliche, die ohne Unterbrechung in Deutschland aufwachsen.

Um die soziale Integration ausländischer Kinder aus Nicht-EU-Staaten einschließlich des Erlernens der deutschen Sprache zu verbessern, soll mit der bayerischen Initiative ferner das sogenannte „Nachzugsalter“ von derzeit 16 auf künftig 10 Jahre abgesenkt werden. Das bedeutet, daß ausländische Kinder, die nach dem Willen ihrer Eltern in Deutschland leben sollen, schon früher als bisher nach Deutschland gebracht werden müssen und dadurch länger im deutschen Schulsystem integriert werden können. Eine Ausnahme von der Altersgrenze für den Familiennachzug ist dann vorge-

sehen, wenn der Jugendliche bereits über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt, die eine erfolgreiche Integration erwarten lassen. Auch beim Familien- und Ehegattennachzug sollen Änderungen der Rechtslage die Integration der Zuziehenden erleichtern.

Alle gesetzlichen Maßnahmen zur praktischen Integrationsförderung sind freilich dann nur äußerst begrenzt wirksam, wenn der Wille (oder auch die Möglichkeit) zu einer echten Integration fehlt. Mehr und besser Deutsch zu lernen ist das „A und O“ für eine Integration. Das bayerische Schulwesen bietet über 7.500 Förderkurse zum Erlernen der deutschen Sprache an. Die Kursgröße beträgt 4 – 8 Schüler. Aber auch Volkshochschulen und andere Einrichtungen helfen. Aber in erster Linie ist der Wille der Ausländer gefordert, die Sprache zu lernen.

Zur Vermeidung von Ghettobildung wollen wir alle, auch administrativen, Möglichkeiten ausschöpfen, um eine bessere Verteilung der bei uns lebenden Ausländer zu erreichen. Ansätze hierfür gibt es beispielsweise bei der Sozialwohnungsvergabe.

Es ist uns auch wichtig, ein „Übergewicht“ ausländischer Schüler in unseren Schulklassen zu verhindern, nicht aus fremdenfeindlichen oder schikanösen Motiven, sondern weil bei 60 und mehr Prozent ausländischer Kinder in einer Grundschulklasse das Leitbild einer Integration gar nicht mehr vorhanden ist.

Es gibt Verbesserungen beim Bildungsniveau der ausländischen bei uns lebenden Jugendlichen und damit ein-

hergehend eine Verringerung von sozialen Auffälligkeiten aller Art. Diese Entwicklung geht aber, wie die statistischen Daten belegen, immer noch langsam vor sich und muß nachhaltig beschleunigt werden.

Gerade aus Letzterem wird deutlich, daß die Aufgabe der Integration auch eine Belastung für die aufnehmende Gesellschaft mit sich bringt. Im Interesse des sozialen Friedens und einer harmonischen Gesellschaftsentwicklung gibt es aber keine vernünftige Alternative hierzu. Wenn Probleme zu-

tage treten, hilft es eben nicht, die Augen zuzumachen, sondern es gilt mutig und entschlossen die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, um gegen Fehlentwicklungen anzugehen. Es ist erfreulich, daß trotz mannigfacher Anfeindungen und bewußter Mißverständnisse immer mehr verantwortliche Politiker meine Sicht der Dinge teilen; ich werde mich auch in meiner zukünftigen politischen Arbeit bei der Umsetzung der als notwendig und richtig erkannten Maßnahmen nicht beirren lassen.

# Aktuelle Perspektiven der Integrationspolitik

**Wolfgang Zeitlmann**

## 1. Einführung

Am 31.12.1997 hielten sich in der Bundesrepublik Deutschland 7.375.833 Ausländer auf. Davon waren 1.847.006 EU-Bürger. Am 31.12.1990 waren es noch 5.343.532, davon 1.435.740 EU-Bürger. In Bayern lag der Ausländeranteil am 31.12.1997 bei 8,9%.

Unter dem Aspekt der Integration wäre grundsätzlich zu differenzieren zwischen Ausländern, die sich von vornherein nur vorübergehend in der Bundesrepublik aufhalten (insbesondere Asylbewerber) und denen, die auf Dauer in der Bundesrepublik bleiben möchten. Integrationspolitik betrifft aber grundsätzlich diejenigen, die zur deutschen Wohnbevölkerung zu rechnen sind, wie sie aufgenommen werden und wie mit ihnen umgegangen wird.

Als integriert sind diejenigen anzusehen, die eingebürgert wurden. 1995 wurden 313.606 Ausländer eingebürgert, davon 24.712 unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit. 1990 war es weniger als ein Drittel (101.377), wobei bei 4.279 Personen die Mehrstaatigkeit hingenommen wurde. In Bayern wurden 1996 39.806 Personen eingebürgert, 1995 waren es 40.200. Im Jahr

1990 wurden 11.823 Personen eingebürgert.

Am 31.12.1997 hielten sich in Deutschland 2.107.426 Türken auf. Sie stellen damit die größte Gruppe an Ausländern. EU-Ausländer waren es 1.847.006, aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen 1.369.606.

Bei den Wanderungssalden ist 1996 ein Mehrzuzug von 148.890 Personen festzustellen (Zuzüge 707.954, Fortzüge 559.064); 1990 betrug der Saldo 376.326 Personen (Zuzüge 842.364, Fortzüge 466.038). Gegenüber absoluten Zahlen können sich hier geringfügige Differenzen ergeben, da Geburten und Sterbefälle in den Zu- und Fortzügen nicht enthalten sein können.

Bemerkenswert ist auch der „Heimaturlaub“ von Asylbewerbern. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erfährt zunehmend von Fällen, in denen anerkannte Asylbewerber in ihr Heimatland reisen und sich dort wochen- und monatelang aufhalten. Es ist ganz offensichtlich, daß die Gründe, die zu der Anerkennung als Asylbewerber geführt haben, nicht – zumindest nicht mehr – vorliegen.

## 2. Perspektiven der Integrationspolitik

Ausländerpolitik ist zu richten auf

- die Integration der rechtmäßig bei uns lebenden Ausländer, insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien und
- die Begrenzung des weiteren Zuzugs aus Staaten außerhalb der EU und des europäischen Wirtschaftsraums.

Integrationspolitik ist Ausdruck der Verantwortung aus der Anwerbung von 1955 bis 1973 und der Gestattung des Familiennachzugs.

Etwa 4,8 Mio. von insgesamt 7,3 Mio. Ausländern stammen aus den ehemaligen Anwerbeländern.

Es ist davon auszugehen, daß der größte Teil von ihnen auf Dauer in Deutschland bleiben wird, vor allem die hier geborenen und aufgewachsenen Ausländer.

Politisch erklärtes Ziel ist es, ihnen durch Ausgleich von Benachteiligungen, Erhöhung der Chancengleichheit – insbesondere beim Zugang zur Beschäftigung – und Stärkung ihres Selbstwertgefühls ein gleichberechtigtes Leben in Deutschland zu ermöglichen.

Gelingen ist die Integration nach unserer Auffassung, wenn sie mit einer Einbürgerung abschließt. Dazu wird sicherlich beim Beitrag „Doppelte Staatsbürgerschaft – ein Mittel zur Integration?“ auch einiges zu sagen sein.

Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft eines ausländischen Kindes

durch Geburt ist kein Mittel für eine erfolgreiche Integration.

Ausgangslage:

- Ausländer leben in Deutschland verstärkt in Ballungsgebieten (Ausländeranteil in Frankfurt/Main 30,1 %; Stuttgart 24,1 %; München 23,6 %; Köln 20,5 %).
- Dort wiederum gibt es regelrechte Ausländerviertel, bzw. Stadtteile mit besonders hohem Ausländeranteil.
- Dadurch entsteht nicht selten eine Stadt in der Stadt.

Eine Integration gestaltet sich deshalb ausgesprochen schwierig. Sie ist aber erforderlich, um eine multikulturelle Gesellschaft zu vermeiden. Ausländische Familien sollen allerdings auch ihre kulturelle Identität bewahren können. Dadurch entsteht noch keine multikulturelle Gesellschaft, sofern die weiteren Integrationsmaßnahmen erfolgreich sind. Die Annehmlichkeiten, die z. B. türkische Kleinläden oder Imbißbuden oder italienische und griechische Restaurants bieten, gehören eigentlich schon zur deutschen Kultur. Von Vorteil ist auch, daß Ausländer Arbeiten verrichten, die Deutsche nicht übernehmen wollen.

### 2.1 EU-Ausländer

Bei EU-Ausländern stellt sich die Situation augenblicklich nicht so schwierig dar. Italiener stellen mit über 500.000 Personen den größten Anteil. Die kulturellen Unterschiede sind zwar vorhanden, jedoch nicht so gravierend wie beispielsweise nach einer Osterweiterung der EU. Zwar bestehen jetzt schon erhebliche Unterschiede

bei den Lebensstandards der EU-Mitgliedstaaten, doch wird dies nach der Erweiterung noch krasser werden. Langfristiges Ziel muß daher die Vereinheitlichung der Standards sein. Offen bleibt damit die Frage einer mittelfristigen Lösung.

## 2.2 Drittstaaten-Ausländer

Die kulturellen Unterschiede sind hier größer als bei EU-Ausländern. Deswegen wird eine erfolgreiche Integration noch schwieriger sein. Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Integration sind:

- Bildung, Ausbildung, Sprache,
- Beruf (kein Sozialleistungsbezug),
- Straffreiheit.

### Bildung, Ausbildung, Sprache

Kenntnisse der deutschen Sprache sind die zentrale Bedingung für die Integration der Migranten in Deutschland. Stellt man Ausländern die Frage nach den größten Problemen, wenn sie in einem fremden Land Fuß fassen wollen, so rangiert die Sprache meist ganz oben.

Das Erlernen der deutschen Sprache zielt hauptsächlich auf die folgenden vier Bereiche (nach Auffassung der Ausländerbeauftragten):

- Die wirtschaftliche und berufliche Eingliederung.
- Die Verbesserung von Kontakten im näheren sozialen Umfeld.
- Die Teilhabe an der politischen Willensbildung.
- Die kulturelle Integration.

Je jünger die Menschen, um so leichter können sie die deutsche Sprache erlernen. Gleichzeitig ist, um sie nicht aus der Familie zu reißen, die weitere Förderung der Muttersprache notwendig. Hierfür ist natürlich Voraussetzung, daß die Kinder von ihren Eltern nicht zur Erziehung ins Heimatland zurückgeschickt werden.

Die Identität der in Deutschland aufwachsenden Kinder und Jugendlichen mit ausländischem Paß wird immer von mindestens zwei Kulturen geprägt. Das Festlegen auf eine Kultur oder auf eine Sprache würde das Verleugnen des jeweils anderen Teils ihrer Identität bedeuten.

Sprachkurse werden angeboten beim Sprachverband „Deutsch“ für ausländische Arbeitnehmer e.V. als:

- Allgemeine Sprachkurse,
- Intensivsprachkurse,
- Sprachkurse mit Alphabetisierung,
- Kurse mit Abschlußprüfung Grundbaustein zum Zertifikat „Deutsch als Fremdsprache“.

Von 1975 bis 1996 wurden insgesamt mehr als 436 Mio. DM für die Förderung von Sprachkursen durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Verfügung gestellt. An 93.300 Deutschkursen haben rund 1,2 Mio. Personen teilgenommen.

Dieser Integrationsansatz muß weiter intensiv betrieben werden. Am Goethe-Institut lernen jährlich rund 100.000 Sprachkursteilnehmer im Ausland sowie 23.000 in Deutschland die deutsche Sprache. Die Kursgebühren reichten 1997 von 430 DM für einen einwöchigen Kurs im Intensivpro-

gramm bis zu 5.400 DM für einen vierwöchigen Superintensivkurs. Dies wird sich im Normalfall ein Ausländer nicht leisten können.

Die berufliche Weiterbildung wurde 1996 von über 40.000 Ausländern in Anspruch genommen. Das ist ein Anteil an der Gesamtteilnehmerzahl von 6,3%. Der Anteil der Ausländer an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (und Beitragszahlern) betrug dagegen 9,3%. Besonders selten nehmen ausländische Frauen diese Möglichkeiten in Anspruch.

Das BMA fördert ein Modellprojekt, um die Zielgruppe ausländischer Arbeitnehmer für Fort- und Weiterbildung zu motivieren.

Bei der beruflichen Rehabilitation wuchs der Anteil ausländischer Teilnehmer mit dem Ziel der beruflichen Ersteingliederung 1995 auf 17% (Bundesgebiet West).

Bei den Maßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Wiedereingliederung stieg der Anteil auf 8,6%, bei der beruflichen Ersteingliederung auf 12,8%.

Bei der schulischen Ausbildung ist zunächst die Schulpflicht zu sehen. Problem hierbei sind die Ausländerviertel mit der Folge eines hohen Ausländeranteils in den Klassen.

Eine erfolgreiche Integration ist folglich nur dann möglich, wenn Bildung und Ausbildung und damit einhergehend die Sprache entsprechend gefördert werden. Nur dann können auch die sozialen Kontakte geknüpft werden; auch der Umgang mit Behörden wird dadurch einfacher.

### **Beruf (kein Sozialleistungsbezug)**

Ähnliches gilt auch für den Beruf. Hier sind Weiterbildungsmaßnahmen, wie zuvor geschildert, nach wie vor erforderlich; auch die berufliche Rehabilitation. Je mehr Kontakt hier zu Deutschen besteht, um so einfacher ist auch die Integration.

Problem hierbei ist die hohe Arbeitslosenquote. 1996 lag die Quote bei 18,9%, im April 1997 bei 21% (Bundesgebiet West), und 30,4% (Bundesgebiet Ost). Wesentliches Kriterium bei den Arbeitslosen war – wie bei Deutschen auch – die nicht abgeschlossene Berufsausbildung. Angesichts der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und in Anbetracht der festgestellten Ausbildungsziele, mißt die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen weiterhin den beruflichen, und hier insbesondere den sprachlichen Integrationsmaßnahmen einen überragenden Stellenwert bei.

1996 beliefen sich die Ausgaben für deutsche und ausländische Sozialhilfeempfänger auf 50 Mrd. DM. Bei den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt der Anteil ausländischer Empfänger 20,7%, bei den Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen 13%.

### **Straffreiheit**

Der Anteil von Ausländern an der Kriminalitätsrate ist nach wie vor erschreckend hoch. Dies hängt letztlich mit den zuvor geschilderten Ursachen zusammen. Der Kriminalstatistik für 1997 zufolge sind 27,9% der Straftäter Ausländer. 1993 lag der Anteil aller-

dings noch bei 33,6 %. Hier haben die Asylrechtsnovellierungen 1993 und die Ausländerrechtsnovelle 1997 Wirkung gezeigt.

### Weitere Integrationsmaßnahmen

Es müssen die Beratungsangebote fortgeführt und verbessert werden. Eine wichtige Rolle spielen hier kirchliche und soziale Institutionen und Verbände. Ein Großteil der Ausländer nimmt diese Beratungsangebote wahr, wobei bei Problemen allerdings erster Ansprechpartner Familienmitglieder und Freunde der gleichen Nationalität sind. Nur knapp 10 % fanden den Weg zu Beratungsstellen.

Eine große Rolle spielen die Medien. Sowohl die Print- wie auch die audio-/visuellen Medien bieten eine Möglichkeit zur Verbesserung der Integration. Integrationsfördernd sind Programme aber nur, wenn sie Bestandteil eines inländischen Programms sind. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sich Ausländer nur noch durch den ausländischen Sender informieren und keinerlei Kontakte mit der deutschen Außenwelt halten oder brauchen.

Nicht zu verkennen ist, daß durch die großen technischen Fortschritte der letzten Jahre beispielsweise türkische Fernseh- und Radiosender ohne weiteres in der Bundesrepublik zu empfangen sind. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Anbringung einer Satellitenempfangsanlage – obgleich schon ein Kabelanschluß vorhanden war – die Informationsfreiheit ausländischer Mitbürger unterstrichen und festgestellt, daß ein Vermieter nicht berechtigt ist,

das Anbringen der Satellitenschüssel zu untersagen.

Das kommunale Ausländerwahlrecht besteht für Unionsbürger seit einigen Jahren (Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992) und dient der europäischen Integration. Dazu gehört auch das Wahlrecht bei Europawahlen.

Darüber hinaus läßt das Grundgesetz kein Ausländerwahlrecht zu. Es ist auch abzulehnen, da zum einen die Staatsgewalt vom deutschen Volk ausgeht – und daher nur Deutsche wählen dürfen – und zum anderen das Wahlrecht nur am Ende der gelungenen Integration stehen kann, genau wie der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Für EU-Bürger besteht wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Gegenseitigkeit ein sachlicher Differenzierungsgrund. Die Partizipation von Ausländern am politischen Geschehen wird auf kommunaler Ebene durch Ausländerbeiräte ausreichend sichergestellt. Gegen Diskriminierung und Ausländerfeindlichkeit muß vorgegangen werden. Ausländer, die sich rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten, haben Anspruch auf entsprechenden Schutz. Auch die Aufklärungsarbeit muß hier, wie bisher, weiter intensiv betrieben werden.

### 3. Bundesratsinitiative Bayerns zur Änderung des Ausländergesetzes für Angehörige von Nicht-EU-Staaten

Ziel der Initiative ist eine Begrenzung des Zuzugs von Ausländern sowie eine bessere Integration. Der Wille zur Integration muß bei Drittstaaten-Ausländern stärker erkennbar sein.

Die Wiederkehrproption soll abgeschafft werden. Jugendliche, die sich 8 Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten und mindestens 6 Jahre eine deutsche Schule besucht haben, sollen nicht mehr innerhalb von 5 Jahren bis zum 21. Lebensjahr jederzeit nach Deutschland zurückkehren können. Damit soll Erziehung und Schulausbildung im Heimatland, die die Integration sehr erschweren, verhindert werden.

Das Nachzugsalter für Kinder von Ausländern aus Drittstaaten, die sich legal im Bundesgebiet aufhalten, soll von 16 auf 10 Jahre abgesenkt werden. Wer erst im Alter von 16 Jahren ohne Deutschkenntnisse nach Deutschland kommt, hat kaum Berufschancen. Ausnahmen soll es geben für Kinder und Jugendliche nach dem 10. Lebensjahr, wenn sie über entsprechende Integrationsvoraussetzungen wie deutsche Sprachkenntnisse und Ausbildung verfügen, die eine erfolgreiche Eingliederung erwarten lassen.

Familien- und Ehegattennachzug sollen neu geregelt werden. Er soll nur noch möglich sein, wenn ein gesichertes Aufenthaltsrecht besteht, über angemessenen Wohnraum verfügt wird sowie der Familienunterhalt ohne Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen sichergestellt werden kann.

Die schon bestehende Ausweisungsmöglichkeit für Ausländer, die eine Ge-

fahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, soll für die Fälle, in denen Eltern ihre Fürsorge- oder Erziehungspflicht gegenüber ihren Kindern grob verletzen, ausdrücklich klargestellt werden. Wenn strafunmündige Kinder zum Teil schwerwiegende Straftaten begehen, bzw. Serienstraftäter sind, muß es eine Möglichkeit geben, sie auszuweisen. Bisher genießen sie einen fast absoluten Ausweisungsschutz. Zwar gibt es die Ausweisungsmöglichkeit für minderjährige Ausländer, sie gilt jedoch in der Regel nur, wenn eine rechtskräftige Verurteilung wegen des serienmäßigen Begehens schwerer Straftaten oder einer besonders schweren Straftat erfolgte. Nach dem bayerischen Gesetzentwurf bestünde die Möglichkeit der Ausweisung auch bei der nachweisbaren Begehung von Straftaten, somit auch für strafunmündige Kinder.

#### 4. Zusammenfassung

Die Maßnahmen zur Integration können nur Früchte tragen, wenn die Ausländer auch integrationsbereit und integrationswillig sind. Die Grenzen unserer Integrationsmöglichkeiten müssen beachtet werden. Deshalb ist es völlig verfehlt, über Einwanderungsquoten u.ä. zu sprechen. Um die hier rechtmäßig lebenden Ausländer integrieren zu können, muß der weitere Zuzug entsprechend beschränkt werden.



# Zuwanderung – Staatsbürgerschaft – Integration:

## Grundlinien für einen zukunftsweisenden Realitätssinn

**Josef Schmid**

### 1. Einführung

Wahlkämpfe und Ankündigungen im Zuge des Regierungswechsel haben auch Themen wie Einwanderung und das Staatsangehörigkeitsrecht nicht ausgespart.

Beide stehen aber in Verbindung mit der Frage der „Integration“ der Zugezogenen, mit der es nach über dreißig Jahren Zuwanderungspraxis nicht zum besten steht.

Eine Erklärung dafür wäre, daß sich die Bedingungen von Zuwanderung und die Zuwanderer selbst in einer Weise verändert haben, daß man auf Integrationserfolge wie in der Nachkriegszeit und während des Hauptstroms der Gastarbeiterzuwanderung nicht mehr hoffen kann.

Die Integration von regelrechten Einwanderern, wie sie in früheren Epochen geglückt ist, gibt für die nun angebrochene Weltlage kein Muster mehr ab.

### 2. Einwanderung und die Neuordnung des Staatsbürgerschaftsrechts

Die Grundprinzipien einer Zuwanderungspolitik lassen sich aus den gewünschten Zielen und den unerwünschten Folgen herleiten. Ein Konsens über Parteigrenzen hinweg ergibt einen recht allgemein gehaltenen gemeinsamen Nenner: Zuwanderung, einschließlich Asyl, müssen sozial- und kostenverträglich gestaltet werden, wofür die Europäische Union bald Weichen stellen sollte. Vor allem das Asyl-Leistungsrecht sollte harmonisiert werden, damit nicht an die 50% aller europäischen Asylgesuche in Deutschland gestellt werden. Gegenüber der nachwachsenden Generation in ausländischen Familien wird ein Förderungswille betont, der Einbürgerungen erleichtert und in immer mehr Fällen nahelegt.

Die Frage nach der Integration mag in der Sache selbst noch gleichförmige Antworten erbringen. Das „Wie“ aber

scheidet die Geister sowie das Staatsbürgerschaftsrecht als besonderes Instrument der Integration eingesetzt und dafür verändert werden soll. Nach Vorstellung der „C“-Parteien soll der Antrag auf Erwerb der Staatsbürgerschaft – wie jetzt noch üblich – nach abgeschlossener Integration gestellt werden, denn nur sie verbürge Loyalität gegenüber einer Sachdemokratie, die seit langem den Volksgruppeninteressen entwachsen sei. Doch da gibt es Fürsprecher für ein „modernes“, neues Ausländerrecht: Den im Lande geborenen Kindern ausländischer Eltern solle mit Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft verliehen werden – zusätzlich zu derjenigen der Eltern. Ein auf solche Art verteilter Vorschußlohn würde die Integration bringen. Und es ist eine breite Front, die sich dafür in die Bresche schlägt. Die Sympathisanten dieser „Reform“ reichen bis in die CDU hinein.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der vervielfältigten Reisemöglichkeiten zwischen Kontinenten sind fremde Welten recht nah aneinandergerückt und das verführt zum massenweisen Übertritt, auch bei Nacht und Nebel, in den angeblich besseren Teil der Welt. Das Zuwanderungsgeschehen bekam eine neue Dimension, die die Erfahrungen von früheren „Einwanderungswellen“ obsolet macht.

In Deutschland waren die Bedingungen der Integration immer günstig. Zum einen gab es eine nationale und kulturelle Gleichheit der Flüchtlinge, die um das Ende des Zweiten Weltkriegs aufgenommen wurden; darunter zählen auch noch die Flüchtlinge aus SBZ bzw. DDR vor und nach dem Mauerbau. Zum anderen stammten die Zu-

wanderer der großen „Gastarbeiterwelle“ aus kulturellen, europäischen Regionen. Sie gingen in feste Arbeitsverhältnisse und gab sich in zweiter und dritter Generation nach deutscher Schulbildung integriert. Vielfach blieben sie ihrem Heimatland verhaftet, bauten dort ihren Wohn- und Familiensitz aus. Als Menschen aus dem Mittelmeerraum sind sie entweder längst „EU-Bürger“ oder Bürger aus dem ehemaligen Jugoslawien und anderen Balkanländer, die schon aus der Zeit vor 1989 mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Lande sind.

Die Jahre nach 1989 veränderten die Situation und erbrachten einen Zuwanderungsdruck, der nicht primär das offizielle Arbeitsverhältnis in Deutschland zum Ziel hatte, sondern eine Teilhabe an den sozialpolitischen Großzügigkeiten für Grenzüberschreiter. Man kann sogar von einer Großspurigkeit sprechen, mit der sich der deutsche Sozial- und Wohlfahrtsstaat nach innen und außen präsentieren wollte und damit zum Magneten der neuen Wanderungsbewegung geworden ist. Die bis dahin bestimmenden Zuwanderungsmotive waren Arbeitsaufnahme und die (mit dem novellierten Ausländergesetz 1990 ausgestaltete) Familienzusammenführung. Sie waren im Laufe des Ansturms, den die deutsche Asylgesetzgebung möglich macht, bald zweitrangig. Angesichts einer halben Million von Neuanträgen war die kleine, wenn auch folgenreiche Ergänzung des Asylrechts 1993, jene „Drittstaatsregelung“, logisch und realitätsgerecht. Die Einreise über verfolgungsfreie Nachbarstaaten nach Deutschland offenbarte als Hauptmotiv eine Wanderrng zum besseren Wirt.

Um diese Veränderung war zwischen den Parteien und Gruppen ein kulturkampfartiger Grabenkrieg ausgebrochen, der seine Schatten bis in die Gegenwart wirft, wo wiederum Änderungen anstehen, doch diesmal nicht im Sinne einer Bewahrung nationalstaatlicher Konstanten, sondern einer bewußten Schwächung derselben. Mit deutscher und damit doppelter Staatsbürgerschaft bei Geburt, nämlich derjenigen der meist außereuropäischen Eltern, entsteht eine Drittpopulation, eine opportunistische Springbevölkerung, die sich nach Art einer Cafeteria das Lebensmenü zusammenstellt. Das soll im Gesellschaftlichen üblich geworden sein, nun aber wird es staatsrechtsförmig. Doch die Vorwärtsdränger gewinnen diesem kulturrevolutionären Schritt Positives, sogar eine integrative List ab: Mit jungen „Doppelstaatlern“ würde eine Brücke zwischen deutsch und nicht-deutsch geschaffen, auf der sich dann leichter hinüberspazieren lasse – ins reformierte, moderne Deutsche(r)sein. – Das heißt, einen unbefriedigenden Zustand lösen wollen, indem man die zur Integration anstehende Fülle von vornherein eingemeindet. Im späteren Leben könnten sie sich dann entscheiden. Das würde auch die wachsenden Problemzonen in den Städten mit hohem Ausländeranteil in eine verfassungsgeschützte Buntheit verwandeln und das Land endlich weitläufig und weltgefällig machen.

### 3. Der vormoderne Geist außereuropäischer Zuwanderer

Das Rezept lautet diesmal, daß der Staat den Nichtintegrierten entgegen-

kommt und zwar nicht nur mit einer erleichterten Einbürgerungsprozedur, sondern auch mit einer Portion Entdeutschung des Aufnahmelandes Deutschland selbst. Man muß sich vor Augen halten, daß von den beinahe acht Millionen Ausländern im Lande schon ein gutes Drittel die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach dem alten Gesetz erfüllt. Doch sie können sich zu dem Schritt nicht recht entschließen, wie die vergleichsweise wenigen Anträge zeigen.

Die erste Vermutung geht dahin, daß die ausländischen „Mit“-Bürger mit dem bloßen Bürgersein, der wirtschaftlichen und sozialen Partizipation, voll auf zufrieden sind und sich der völligen staatsrechtlichen Eingemeindung gegenüber reserviert verhalten. Aktives und passives Wahlrecht zählt nicht zu den Wanderungsmotiven in ein Hochlohn- und Hochleistungsland. Zum anderen läßt sich vermuten, daß Wanderungspopulationen ein stärkeres Zusammengehörigkeitsgefühl und nationales Identitätsbewußtsein bei sich züchten, wie es der Verbleib in der Heimat nicht bewirkt haben würde. Wenn noch dazu ein Paß des Herkunftslandes Religion, Großfamilie, nationale Identität und nationale Anspüche symbolisiert, wird er nicht leicht abgegeben wegen Dingen, die man in Deutschland auch ohne deutsche Staatsbürgerschaft bekommt. Das Ausmaß des Ehegatten- und Familien nachzugs aus dem Herkunftsland wäre Hinweis genug, daß sich Zuwanderergruppen aus außereuropäischen Fremdkulturen vorerst nicht auf den Weg der europäischen Moderne, d. h. der Religionsablegung, Entfamilialisierung und auf den Weg der europäischen Scheidungsziffer begeben. Der Lockruf des

Westens – „werden wie wir – und Ihr werdet sein wie Gott“ – wird bei Muslimen und Angehörigen von Nationen mit Großmachtambitionen (Türkei, Pakistan, Indien, China) ein geteiltes Echo auslösen. Die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes wird in erster Linie zur Absicherung der materiellen Existenz und dem Aufbau eines Infrastrukturnetzes ihrer Ethnie benutzt. Auf dieser Grundlage werden dann den immateriellen Interessen, die mit denen des Aufnahmelandes offen kollidieren oder nach gründlicher „Aufklärung“ in ihm nicht mehr vorhanden sind wie Nationalismus, Religion und Großfamiliensinn zum Durchbruch verholfen. Die Hoffnung, daß die Doppelstaatler sich der deutschen Sachdemokratie, d. h. dem existierenden Parteienspektrum einfügen werden, ist naiv und reflektiert die Unfähigkeit des „modernen“ Europäers, in Kategorien von Menschen aus „Schwellenländern“ der Entwicklungskontinente zu denken. Es gibt keinen „Diskurs der Moderne“ mit Völkern, die noch aus kriegstüchtigen Männern und gebärtüchtigen Frauen bestehen.

Die Gründe dafür dürften den Reformeiferern in Richtung doppelter Kinderstaatsbürgerschaft nicht einsichtig sein. Denn der Reformvorschlag deutet weniger auf ein Vorhaben rationaler Politik als auf die Fortsetzung eines Stückes Kulturrevolution von Alt-68ern hin. Schon lange gibt es Vorhaltungen in der kritischen Staatsphilosophie, wonach die Deutschen sich nicht von ihrem Volksbegriff aus dem nationalistischen 19. Jahrhundert trennen wollen und ihn mit dem Reichsangehörigkeitsrecht von 1913 bis ans Ende des 20. Jahrhundert schlepten. Deshalb sei das Öffentliche Recht in

dieser Sache auf „Ethnozentrismus“, „ethnische Exklusivität“ angelegt und betreibe ein Abschließungs- und Ausgrenzungswerk, das subkutan das fortsetze, was schon einmal gemeingefährlich war für die Welt, die Deutschen selbst. Das ist die Hintergrundmelodie hinter der Reform, die noch dazu Probleme verringert, die sich im Zuge einer Handlungs lähmung, einer Tatangst aus Vergangenheitsbewältigungssyndromen aufgetürmt haben. So wie Umschulung und ABM die Arbeitslosenstatistik schönen, werden nun zahlreiche Fälle von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, vorzeitigem Schulabgang, Jugendlichendelinquenz und ethnisch organisierte Jugendbanden von Ausländern auf dem Verwaltungswege künstlich beseitigt und offiziell der deutschen Seite zugeschlagen. Nach Verteilung der deutschen Staatsbürgerschaft erscheinen sie nicht mehr als Politikversagen im Bereich Migration, sondern verflüchtigen sich zum allgemeinen deutschen Strukturproblem. Unschwer wird man der Reform ihren wirklichkeitsfremden Missionseifer anmerken, der schon lange vom alten „Blutrecht“ (Abstammung) abrücken und es durch das „Bodenrecht“, also aufgrund der Geburt im Lande, ergänzen oder gar ersetzen will. Man kann nicht oft genug richtigstellen: Das Bodenrecht stammt aus dem Feudalismus, schuf Leibeigene, Hinterlassen, ius primae noctis und unterstellte Kolonialvölker per Federstrich der Gerichtsbarkeit und Wehrpflicht der westeuropäischen Kolonialherren. Das französische Bodenrecht beinhaltet eine strenge Erziehungspflicht in französischer Sprache und Geschichte, einen unantastbaren Laizismus. Deutschland scheint sich von ihm langsam zu entfernen. Es wird nur

zu einer halberzigen Anwendung des Bodenrechts finden, mit fremdsprachlichem Unterricht und Rücksicht auf Minderheiten usw., was im klassischen Land des Bodenrechts undenkbar ist.

#### 4. Illusionen und Irrwege

Wir entdecken drei Gruppen von ideologischen Positionen und Illusionen, die jedwede Einwanderung zum tolerierbaren Faktum machen möchten:

- Zuerst ist ein verfassungs- und zivilrechtliches, also bewußt anti-soziologisches Bild von Gesellschaft zu nennen, wie es sich der „Verfassungspatriotismus“ vorstellt. Er meint, mit abstrakten Bürgerrechten auszukommen und stellt sich gegenüber Herkunft und Lebensgewohnheiten der Menschen „in weltbürgerlicher Absicht“ blind und taub.
- Als nächstes rangierte eine Position, die neben dem rein rechtlichen, auch ein ungeschichtliches Wesen des Staates für möglich hält. Es ist der naive Glaube, daß ein kultur- und geschichtsneutraler Staat geschaffen oder „erfunden“ werden könne, der seine eigenen Entstehungsgründe negiert. Ein solcher Werte- und Staatsnihilismus würde keinen Fanatismus mehr hochkommen lassen und endlich den Boden für Vielvölkerfreundschaft und Multikultur bereiten.
- Schließlich gibt es eine liberalistische Sicht vom Arbeitsmarkt, der imstande wäre, auch Weltbewegungen regulierend im Zaum zu halten. Nach diesem arglos liberalen Glauben an die freien Kräfte des Arbeitsmarktes würde die Dritte Welt, so-

bald sie von Arbeitslosigkeit im Westen läuten hört, von Einwanderungsversuchen Abstand nehmen, und wenn sie trotzdem käme, dann würde der verstärkte Konsumbedarf den Arbeitskräftebedarf bald nachwachsen lassen.

Die letztgenannte Position ist gegenwärtig geschwächt, weil die hohe Arbeitslosigkeit als eine Folge raschen technischen Fortschritts erkannt wurde und mit konventioneller Strukturpolitik nicht zu beseitigen sein wird. Was bleibt, ist das Verlangen nach Billiglohnarbeit und illegaler Beschäftigung, welches sich im Rahmen der EU und seiner östlichen Nachbarn trotz aller Kontrollen realisieren läßt. Die Tendenz zum „gespaltenen Arbeitsmarkt“ hält an. Aus einem anderen Grund sind die Erzliberalen mit der Realität auf Kriegsfuß. Das Einwanderungsgeschehen hat sich von der wirtschaftlichen Lage der Aufnahmeländer abgekoppelt. Sozialstaatliche Partizipation ist das Wanderungsmotiv geworden. Deutschland, das von der OECD kürzlich gerügt wurde, sein Abstandsgebot zwischen Arbeitslohn und Sozialhilfe deutlicher zu beachten, ist zum Paradoxfall für Anziehungskräfte, für „Pull“-Faktoren der Migration geworden.

Dafür feiern im Staats- und Fremdkultur-„Diskurs“ die beiden vorgenannten Positionen fröhliche Urstände. Man hat den Eindruck eines Intellektuellenprojekts, das über die Köpfe der Bevölkerung durchgezogen werden soll, denn „Fortschritt im Bewußtsein der Freiheit“ (Hegel) könne man nicht der Volkssouveränität überlassen. Die repräsentative Demokratie bietet dafür Möglichkeiten der Durchsetzung von

Höherem, das an kleineren Geistern nicht scheitern dürfe.

Französische Analytiker sprechen treffend von einem Komplex „intello-politico-mediatique“: Heikle karrieresensible Themen der Politik werden von Intellektuellen ins Staats- und Menschenrechtliche fortgehoben, um anschließend von den Medien als moralische Frage mit Einschüchterungsqualität an das breite Publikum weitergereicht zu werden.

Es ist nun zu fragen, ob um die Problemlage von Zuwanderung und Staatsbürgerschaft ein innenpolitisches Klima nicht längst diesem Beeinflussungsmuster folgt und von einer individualisierenden, farblosen Demokratie schwärmt, ob der Wechsel zur anderen Bundesregierung die Menschheits- und Gleichheitsfreunde erst so richtig auf den Plan gerufen hat oder ob die nun Regierenden zu einer Pragmatik gezwungen sind, die die ideologischen Einflüsterungen dämpft. Viel hängt davon ab, welche Rolle dem Nationalstaat noch beigemessen wird und ob man erkennt, daß er auch im Zeitalter der Globalisierung die Basis für lokale Kompetenz bleibt.

Wenn der Nationalstaat als Gebilde sozialer Ordnung aufrechterhalten werden muß, können seine Grundlagen nicht zur Disposition stehen: So kann man nicht Schicksals- und Willensgemeinschaft durch ein zentrales Melderegister ersetzen, Kulturzugehörigkeit nicht einem individuellen oder kosmopolitischen Menschenrecht gleichsetzen, die einheitliche Rechts-tradition in multikulturelle Zusammenhänge auflösen oder das „Volk“, in dessen Namen Recht gesprochen

wird, durch Wohnbevölkerung bzw. von rechtsstaatlicher Situation gedeckte „Anwesende“ ersetzen. Einwanderung muß also einer Kontrolle unterliegen, weil sie die jeweilige Staatsform und alle Staatsziele berührt und die tragenden Säulen des modernen Nationalstaates aber nicht untergraben darf. Die soziale und politische Ordnung muß zwar wandelbar sein, aber in ihren Grundlagen stabil genug, um Änderungen im Innern und Einflüsse von außen wie Welthandelsfolgen und politische Zusammenschlüsse zu meistern. Doch Ordnung ist nur beständig, wenn sie von Menschen in ihrem täglichen Leben aufrechterhalten wird. Die Bestandteile des Nationalstaats werden durch tägliches Denken und Tun dauerhaft gemacht und verlässlich erhalten. Das Geheimnis des Funktionierens und Überdauerns von Kulturen und Lebensformen heißt „Integration“, kulturelle Einpassung der Neugeborenen und aller übrigen Ankömmlinge!

Es sind genug Zeiten bekannt, in denen Deutschland viele Geborene zählte, aber auch Wanderer aufnahm und mit Erfolg integrieren konnte. Die Periode der Gastarbeiterzuwanderung in den sechziger Jahren war noch eine solche.

Die Voraussetzungen dafür waren der aufnahmebereite Arbeitsmarkt und die rasche soziale Besserstellung dieser Menschen aus dem Mittelmeerraum. In Zukunft werden solche Voraussetzungen aber fehlen, denn auf ein Zuwanderungsquantum, wie groß oder klein auch immer, wartet kein Wirtschaftswunder mehr. Man kann dies nicht oft genug betonen wie eine Veranstaltung, die für Toleranz warb, zeigt.

## 5. „Toleranz“

Altbundespräsident Richard von Weizsäcker hat anlässlich einer Feierstunde in der Potsdamer Nikolaikirche an die große Menschenaufnahme zur Zeit der ersten Preußenkönige erinnert. „Tolerantes Brandenburg“ war das Motto der Veranstaltung. Die Zeit des Alten Fritz trug sprichwörtlich den Namen „Zeitalter der Toleranz“, denn trennende Religionsunterschiede waren bedeutungslos geworden gegenüber den neueren Werten: Arbeitskraft und Fleiß von möglichst vielen Menschen. Jeder sollte nach seiner eigenen Fassung selig werden, so hieß es, wenn er nur zu Ernährung und Ordnung eines fürstlichen Musterstaates beiträgt. Der Altbundespräsident nutzte die Veranstaltung zu einem Vergleich mit der Gegenwart und forderte auch für heute einen Mut zur Toleranz und dann im selben Atemzuge zur besagten Reform des Ausländerrechts.

Doch die Dinge haben sich seit der Zeit des Alten Fritz grundlegend geändert: Das Volk ist souverän und bestimmt inzwischen, wer woher in welcher Anzahl einwandern darf. Seine Reserviertheit gegenüber Einwanderung über Asyl und doppelter Staatsbürgerschaft beruht auf Erfahrungen, die die politische Oberkaste schon wegen ihre Abgeschildertheit gar nicht machen kann. Der typische Wanderer strebt auch heute in ein fortgeschritteneres Land. Er hat es jedoch heute schwerer, sich nützlich zu machen. Im alten Brandenburg waren die Einwanderer den Einheimischen an Wissen und Geschicklichkeit überlegen. Hugenotten, Holländer, Salzburger und Böhmen waren tüchtige Ackerbauern und Handwerker mit Gewerbefleiß.

Allen konnte Land zugewiesen werden. Auch die Gastarbeiter der 60er und 70er Jahre fügten sich noch in echte Arbeitsmarktlücken ein, doch diese Zeit ist vorbei.

Heute kommen die Zuwanderer aus Entwicklungsregionen in eine Hochtechnologiegesellschaft mit dichtem Sozialnetz und Arbeitslosigkeit. Sie erleben diese Welt wie Analphabeten und beginnen als Hilfeempfänger. Weil kein wirtschaftlicher Bedarf für ihr Kommen besteht, werden Asylbestimmungen und Toleranz bemüht. Man sollte nicht mehr verschweigen, daß diese zu Lasten der großen Schicht unserer kleinen Leute und der heranwachsenden Generation gehen – schon durch drastische Veränderung ihres Wohnumfeldes, wovon sich unsere politische Klasse nicht so recht ein Bild machen will. Nun kommt es in den besten Demokratien vor, daß sich die Volksvertreter etwas in den Kopf setzen, was das Volk nicht will. Es wird achtbare Gründe dafür haben und nicht nur Verklemmungen und Ängste, von denen es schleunigst kuriert werden muß. Fastenpredigten gegen Ausländerfeindlichkeit und Rassismus haben immer ihr Verdienst, treffen aber nicht immer das Thema. Und das beruht auf der Erkenntnis, daß die Zuwanderungen seit einem Jahrzehnt kein passendes geschichtliches Vorbild haben und daß mangels Arbeit die Zuwanderer mit der sozialen Ordnung des Landes später bekannt werden, als allen Beteiligten gut tut. So ist es verständlich, wenn die Hauptbetroffenen zum angekündigten Eingemeindungstau auf Distanz gehen.

Aus der Staatsbürgerschaft eine unverlangte Postwurfsendung zu machen,

die noch nach Jahren bei Nichtgefallen zurückgegeben werden kann, stellt eine Geschmacklosigkeit gegenüber der Volkssouveränität dar. Seitdem die Völker zur Überraschung und gegen den Willen ihrer Repräsentanten und Philosophen die längste Diktatur in diesem Jahrhundert abgeschüttelt haben, brauchen sie keine Belehrungen darüber, was gerade geschichtlich geboten ist. Und Ermahnungen zur Toleranz wirken anmaßend, wenn man sich vor Augen hält, wieviel Toleranz die Deutschen schon üben: Trotz hoher Arbeitslosigkeit und hohen Sozialhilfeanteils bei Ausländern lassen sie weiterhin Gastarbeit, „Vertragsarbeit“ und Familienzusammenführung zu. Trotz unzureichender Mittel für ostdeutsche Jugendliche nahmen sie 370.000 bosnische Flüchtlinge auf. Sie tolerieren das Verbleiben von 700.000 abgelehnten Asylbewerbern und weiterer hunderttausend in teuren Verwaltungsgerichtsverfahren. Nach internationalem Vergleich halten die Deutschen in puncto Menschaufnahme die Spitze. Wer sie weiterhin mit Toleranzforderungen überzieht, kennt das Ausmaß ihrer bisherigen Großzügigkeit nicht und strapaziert als abgehobener Repräsentant die repräsentative Demokratie. Toleranz hat ihr Wesen verändert. Sie ist nicht mehr ein Appell ans Gemüt, sondern eine politische Maßnahme mit hohen Folgekosten. Es ist im vorhinein zu klären, wie hoch sie ausfallen werden und wer sie zu tragen hat.

#### 6. Die demographischen Weltgewichte als Einstellungsfaktor

Was in der Diskussion um die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und um

die „Gestaltung“ des Zuwanderungsgeschehens zu Integrationszwecken vernachlässigt wird, ist der Einstellungswandel der Zugewanderten, der mit der erhöhten Rolle ihres Herkunftslandes im kommenden Jahrhundert unweigerlich einhergehen wird. Nach übereinstimmenden Berichten wird gegen Mitte des nächsten Jahrhunderts die Weltbevölkerung gegen 10 Milliarden Menschen anwachsen, während die Bevölkerung der derzeitigen Europäischen Union jetzt schon stagniert und dann nur noch weniger als 5% dieser Weltbevölkerung ausmachen wird. Daß dies einen Zuwanderungsdruck auf Westeuropa bedeutet, zumal rasch wachsende Populationen sich schon im Mittelmeerraum befinden, bedarf keiner weiteren Erklärung. Doch damit rückt ein weiterer Gesichtspunkt in die Problemlage, der von äußerster Wichtigkeit ist. Fast alle Bevölkerungen außerhalb Europas zeigen – mit Ausnahme Chinas und Indiens – eine Tendenz zur Verdoppelung in den kommenden Jahrzehnten. Sie werden zu Märkten für Europa werden und Mitspieler im Weltwirtschaftsgeschehen sein, auch wenn es bei vielen Entwicklungsländern noch nicht danach aussieht. Ihr politisches Gewicht wird steigen und ihnen eine Rolle auf der Bühne der Weltpolitik sichern, von der sie zuerst als Kolonialvölker, dann als „Arme des Südens“ ferngehalten waren. Sie dürften ähnlich wie die Europäer, in der Zeit ihres demographischen Bedeutungszuwachses eine starke nationalistische Phase durchleben, allein schon zur Kompensation der Entwicklungsprobleme, die mit Bevölkerungswachstum verbunden sind. Da werden alte Feinden aufbrechen, Ansprüche geltend gemacht und Eroberungszüge um Ressourcen, u.a. Wasser,



anstehen. Die Zahl und räumliche Verortung der Großmächte werden sich neu und weltverändernd herausbilden und die Struktur und den Seelenhaushalt der Migranten, die den neuen Mächten entstammen, beeinflussen. Sie werden den Weg ihres Herkunftslandes zur Groß- und Mittelmacht mit patriotischem Aufwand begleiten und stützen. Es wird für sie wichtig werden, in der Hierarchie ihres Herkunftslandes als Devisenausländer eine hohe Stellung einzunehmen und die eigenen Kinder in eine höhere Sozialschicht der ursprünglichen Heimat einheiraten zu lassen. Das ist attraktiver, als sich allein mit dem Leben eines niedrig eingestuftes Paß-Deutschen zu begnügen.

Was Europa dadurch an Austausch und Wirtschaftsbeziehungen gewinnen kann, läuft es Gefahr, an ethnischen Spaltungen und Zerfall seiner Gesellschaften zu verlieren. Es wird doch niemand im Ernst glauben, daß Volksgruppenführer, religiöse „Räte“, Einkläger von Minderheitenrechten und Bannmeilen nicht irgendwann ihre Stunde kommen sehen. Schon im Hinblick auf eine solche Situation ist es klug und geboten, auf einer persönlichen Willenserklärung zum Erwerb der Staatsbürgerschaft zu bestehen, denn sie allein kann in Zeiten ethnischer Konflikte, Ansprüche und Machtverschiebungen als Loyalitätsversprechen gegenüber dem Aufnahmeland gelten.

# Chance für mehr Integration durch weniger Zuwanderung

**Peter Welnhofer**

Der Aufsatz beschränkt sich dem Thema gemäß im wesentlichen auf die Frage, ob und inwieweit Integration von Zuwanderung abhängig ist. Andere Fragen der Integration werden deshalb hier nur gestreift oder gar nicht behandelt.

Kürzlich erzählte mir ein Journalist meines Alters, seine Mutter, eine Berlinerin, habe darüber geklagt, sie würde sich seit einigen Jahren zuweilen fremd fühlen in unserem Land – unter so vielen Ausländern! Wenn solche Gefühle, solche Befürchtungen und Ängste wachsen und um sich greifen, müssen wir nicht nur mit weiteren Wahlergebnissen wie vor einigen Monaten in Sachsen-Anhalt rechnen; auch alle durchaus erforderlichen Integrationsbemühungen würden dann weithin erfolglos bleiben.

Integration hat im wesentlichen vier Grundbedingungen:

- Das Gastland muß objektiv zur – weiteren – Integration von Ausländern in der Lage sein,
- die Bürger des Gastlandes müssen subjektiv zur Integration, zur Aufnahme von Ausländern in ihre Gesellschaft bereit sein,

- beim jeweiligen Ausländer müssen Integrationsfähigkeit, insbesondere solide Sprachkenntnisse und
- vor allem auch Integrationswilligkeit vorhanden sein, also die Bereitschaft, sich in die deutsche Verfassungs- und Gesellschaftsordnung einzufügen; dazu gehört insbesondere, die Verbindlichkeit und den Vorrang der christlich-abendländisch geprägten Wertordnung in dieser Gesellschaft anzuerkennen!

Es geht in diesem Aufsatz nicht um diejenigen Bedingungen der Integration, deren Erfüllung dem einzelnen Ausländer obliegt. Es geht vielmehr um die Frage, ob weniger Zuwanderung eine Chance, vielleicht sogar eine Bedingung für mehr Integration der auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer ist.

Wesentliche Grundsätze der Ausländerpolitik sind für mich:

- Es muß dabei bleiben: Deutschland ist weltoffen und gastfreundlich, aber nach Recht und Gesetz kein Einwanderungsland, wenn auch die Fakten zuweilen ein anderes Bild bieten; ob jemand ein Aufenthaltsrecht erhält, richtet sich grundsätz-

lich nach den Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

- Integration ist anzustreben für Ausländer mit einem auf Dauer gesicherten Bleiberecht.
- Integration ist nicht anzustreben für Ausländer, die kein gesichertes Bleiberecht haben.
- Integration setzt nicht nur Zuwanderung voraus, sondern sie setzt ihr auch Grenzen, denn Zuwanderung im Übermaß vermindert objektiv die Möglichkeiten des Gastlandes zur Integration und subjektiv bei den Bürgern des Gastlandes die Bereitschaft zur Integration von Ausländern.

Daraus folgt: Zuwanderung im Übermaß behindert Integration erheblich!

Ausländer, die dauerhaft in Deutschland bleiben, müssen in unserer Gesellschaft ihren Platz finden und anerkannte Mitglieder dieser Gesellschaft werden, denn es liegt auch in unserem eigenen Interesse, daß wir in Deutschland kein ethnisches Minderheitenproblem und keine multikulturelle Gesellschaft bekommen. In Ansätzen ist sie ja mitunter schon vorhanden, mit allen ihren Spannungen und Verwerfungen.

Minderheiten, die sich abkapseln und eigene Parallelgesellschaften bilden, werden alsbald auch Gruppenrechte fordern. Es gibt schon jetzt in einzelnen deutschen Großstädten ethnisch, etwa türkisch dominierte Stadtteile! Integration kann und soll diesem Trend entgegenwirken. Wo Deutsche sich einer starken Minderheit oder sogar einer anderen ethnischen Mehrheit gegenübersehen, ist Integration faktisch kaum noch möglich.

Ausländer hingegen, die kein Bleiberecht auf Dauer haben und auch nicht erwarten können, sollten gerade deswegen auch nicht integriert werden, sondern Deutschland so bald wie möglich, notfalls unter Zwang, wieder verlassen, denn das bedeutet im Ergebnis weniger Zuwanderung und somit eine Chance für mehr Integration der Ausländer mit Bleiberecht.

Integration ist etwas anderes als Assimilation: Assimilierung ist Angleichung, Verschmelzung. Assimiliert ist, wer unter Preisgabe seiner bisherigen kulturellen und, soweit überhaupt möglich, ethnisch begründeten Identität in einer neuen Gesellschaft aufgeht, unter Umständen bis zur Unkenntlichkeit seiner früheren Identität. Ausländer, denen in Deutschland ein Bleiberecht auf Dauer zusteht, dürfen sich zwar assimilieren, soweit sie das wollen und können. Wir Deutsche dürfen einen solchen Schritt aber nicht verlangen oder mit Integration verwechseln.

Demgegenüber ist Integration der Eintritt eines Ausländers in die deutsche Gesellschaft ohne Preisgabe seiner bisherigen Identität. Die Vereinigung bedeutet Aufnahme, nicht Vereinnahmung des Ausländers, der sich allerdings in die deutsche Gesellschaft einzufügen hat; insbesondere muß er die dort vorgefundene Wertordnung als verbindlich – auch für sich – anerkennen. Die Verbindung in einer umfassenden Einheit bleibt aber von innerer Vielfalt geprägt, ohne multikulturell zu sein, denn Integration bedeutet vor allem auch Anerkennung einer Leitkultur, in unserem Fall der christlich-abendländischen, die der aufnehmenden Gesellschaft eigen ist und für das

vereinigte Ganze maßgeblich bleibt. Toleranz gegenüber anderen Kulturen heißt nicht, daß wir unsere Kultur anpassen, relativieren oder in Frage stellen.

Ein derartiger Integrationsprozeß ist natürlich für die deutsche Bevölkerung schwieriger als die bloße Hinnahme der Assimilierung von Ausländern, die sich vollständig anpassen. Integration von Ausländern ist unter bestimmten Voraussetzungen richtig, erforderlich und zumutbar.

Die Menschen in Deutschland sind nicht intolerant und erst recht nicht ausländerfeindlich, sondern sogar ausgesprochen ausländerfreundlich und hilfsbereit, solange sie sich nicht überfordert fühlen. Deutsche reisen gern und schätzen das Ausland auch wegen der dort lebenden Menschen. Deutsche spenden jährlich große Summen für die Linderung verschiedenster Notlagen im Ausland. Bürgerkriegsflüchtlinge treffen in Deutschland auf eine Welle der Hilfsbereitschaft. Sehr viele deutsche Mitbürgerinnen und Mitbürger, die grundsätzlich einer konsequenzen, vielleicht sogar harten Ausländerpolitik das Wort reden, setzen sich im Einzelfall für die Duldung eines ihnen persönlich bekannten Ausländers ein, obwohl er kein Bleiberecht hat – weil sie sein freundliches Wesen, sein anständiges Verhalten oder seinen Arbeitseifer schätzen und vor allem, weil sie sein Schicksal bedauern und helfen wollen.

Die Deutschen sind also grundsätzlich tolerant und ausländerfreundlich, aber sie reagieren sensibel und ablehnend, wenn sie das Gefühl haben, daß ihre Hilfsbereitschaft überfordert wird. Die-

ses Gefühl aber haben sie gegenwärtig. In Zeiten wie diesen, in denen die Verteilungskämpfe härter werden, da nicht mehr wie früher Zuwächse, sondern Einsparungen das Geschehen in Politik und Gesellschaft bestimmen, in solchen Zeiten sind auch die für Zuwanderung und Integration verfügbaren finanziellen Mittel mehr denn je begrenzt.

Aus dem Datenreport 1997, herausgegeben vom statistischen Bundesamt, ergibt sich folgendes: Bei der zweiten Generation in Deutschland lebender Ausländer haben sich, obwohl keine Sprachbarrieren bestehen, Abgrenzungstendenzen in den letzten Jahren verstärkt. Etwa zeitgleich mit einer verschärften Zuwanderungsproblematik haben Konflikte mit Ausländern in Deutschland und gesellschaftliche Schließungstendenzen zugenommen, interethnische Freundschaften hingegen erheblich abgenommen (a.a.O. S. 586, 588).

Entscheidend ist also die Frage: Haben wir Zuwanderung nach Deutschland im Übermaß, die der Integration von Ausländern im Wege steht?

Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer ist von 1989 bis 1995 um 2,1 Millionen angestiegen, von 5,1 auf 7,2 Millionen. Der Ausländeranteil in den alten Bundesländern betrug 1995 über 10%, in einigen Großstädten liegt er zwischen 20% und 30%! Bei diesen Zahlen in einem ohnehin sehr dicht besiedelten Land verwundert es nicht, wenn eine schweigende Mehrheit in zwischen Zuwanderung, aber auch Ausländer in Deutschland schlechthin zunehmend als besorgniserregend, mitunter sogar als bedrohlich empfin-

det. Die gegenteilige Darstellung in den Medien wirkt eher verstärkend als dämpfend auf die vorhandenen Ängste der Menschen, denn diese fühlen sich mit ihren Sorgen allein gelassen – das ist nicht nur Wasser auf den Mühlen rechtsradikaler Parteien, sondern auch ein massives Integrationshindernis. Da rächt sich vor allem der unkontrollierte Zustrom von Asylbewerbern in den Jahren vor dem Asylkompromiß.

Altbundeskanzler Helmut Schmidt, bekanntlich ein Sozialdemokrat, hat einmal gesagt, etwa 5 % Zuwanderung wären für Staat und Gesellschaft noch zu verkraften – heute sind wir unter deutlich schwierigeren ökonomischen Rahmenbedingungen bereits bei der doppelten Belastung in den alten Ländern, und ich gebrauche das Wort Belastung bewußt, denn alles andere wäre Schönfärberei.

Die Leistungsgewährung an Asylbewerber verursacht immense Kosten; dadurch gehen der öffentlichen Hand in einer Zeit knapper Mittel vielleicht gerade jene Spielräume verloren, die der Finanzierung von Integrationsmaßnahmen dienen könnten. Vor allem aber haben immer weniger Deutsche noch Verständnis dafür, daß ihnen Einschränkungen zugemutet werden, während Leistungen für Ausländer finanziert werden, deren Aufenthalt sich in den meisten Fällen als ungerechtfertigt erweist. Integrationsbemühungen werden dadurch nicht gefördert. Zum Jahresende 1994 betrug der Anteil der Ausländer an den Sozialhilfeempfängern rund 20 %. Für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge werden jährlich über 10 Milliarden DM aufgewendet. Allein die Landeshauptstadt München wendet

jährlich 160 Millionen DM für den Flüchtlingsbereich auf!

Arbeitsuchende Bürger haben immer weniger Verständnis dafür, wenn Ausländer ihnen – wirklich oder auch nur vermeintlich – als Konkurrenten um den Arbeitsplatz begegnen oder als Bezieher von Arbeitslosenunterstützung hohe Kosten verursachen.

Wohnungsuchende Bürger haben immer weniger Verständnis dafür, wenn sie bei der Belegung von Sozialwohnungen gegenüber Ausländern zurückstehen oder Ghetto-Bildungen mit ansehen müssen.

Rechtsuchende Bürger haben immer weniger Verständnis dafür, wenn die lange Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten der ersten Instanz nach wie vor zumindest auch auf einer Überlastung dieser Gerichte durch Ausländer- und Asylverfahren beruht – noch immer sind 65 % aller erstinstanzlichen Streitsachen solche Verfahren, also beinahe zwei Drittel!

Eltern schulpflichtiger Kinder haben immer weniger Verständnis dafür, wenn ein hoher Anteil von Kindern, der nicht oder kaum deutsch versteht in einzelnen Klassen, aber nicht selten dazu führt, daß die deutschen Kinder weniger lernen und mehr Probleme haben.

Besonders wenig Verständnis findet in diesem, aber nicht nur in diesem Zusammenhang, die geltende Nachzugregelung, nach der Kinder bis zum Alter von 16 Jahren, deren Eltern sich berechtigt hier aufhalten, ohne weiteres nach Deutschland kommen können.

Traditions- und heimatbewußte Bürger haben kein Verständnis dafür, wenn Ausländer erwarten oder sogar fordern, in Deutschland ihre Kultur, ihre Sitten und Gebräuche weitgehend wie zuhause pflegen und praktizieren zu können, auch wenn dadurch Deutsche nicht unerheblich in ihrer eigenen kulturellen Identität beeinträchtigt oder in ihrer – z. B. bayerischen – Lebensart gestört werden. Zum türkischen Dorf gehört ein Minarett, aber kein Zwiebelturm. Zum bayerischen Dorf gehört ein Kirchturm, aber kein Minarett. Gebetsräume, die sich äußerlich einfügen, werden von der Bevölkerung durchaus akzeptiert, im allgemeinen aber nur ohne die – gewollte – Signalwirkung eines Minarets!

Unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger haben schon überhaupt kein Verständnis dafür, wenn ausländische Straftäter, die das Gastrecht gröblich verletzt haben, gleichwohl in Deutschland bleiben können. Es fördert weder Ausländerfreundlichkeit noch Integrationsbereitschaft bei der deutschen Bevölkerung, wenn die Kriminalstatistik einen überdurchschnittlichen Ausländeranteil aufzeigt, insbesondere bei Taschendiebstahl, Gewaltverbrechen und Organisierter Kriminalität, ohne daß die Straftäter unnachsiglich ausgewiesen und konsequent abgeschoben werden.

Unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger haben auch kein Verständnis dafür, wenn Flüchtlinge nicht gerecht auf die Mitgliedstaaten der EU verteilt, sondern überwiegend – zu derzeit rund 55 % – in Deutschland aufgenommen werden.

Vor allem aber haben unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger keinerlei Ver-

ständnis für das Hiersein von Ausländern und für Integrationsbemühungen, wenn sich bei ihnen – ob nach Faktenlage zu Recht oder nicht, spielt keine Rolle – das Gefühl einstellt, nicht mehr Herr im eigenen Hause zu sein.

Wer solche Befürchtungen und Empfindungen tabuisiert oder nicht ernst nimmt, fördert Überfremdungsängste, vielleicht sogar Fremdenfeindlichkeit, und vernichtet Integrationsbereitschaft bei der deutschen Bevölkerung.

Die Menschen spüren: Eine Demokratie, die sich dazu herbeiließe, jeden der es wünscht aufzunehmen, würde diese Regelung nicht überleben (Andre Glucksmann).

Nach alledem ist weniger Zuwanderung eine Bedingung für mehr Integration!

Zwar ist in Bayern schon verhältnismäßig viel erreicht worden. Der sogenannte Nettozuzug von Ausländern – Zuwanderung abzüglich Heimkehr – nach Bayern ist in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Während 1992 – vor dem Wirksamwerden der Änderungen im Asylrecht – noch über 100.000 Ausländer mehr nach Bayern kamen als von Bayern wegzogen, waren es 1996 nur noch etwa 5.000. Etwa 30.000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge haben Bayern inzwischen wieder verlassen. Das alles reicht aber zur Lösung der bestehenden Probleme nicht aus. Was kann also noch für eine Verringerung der übermäßigen Zuwanderung unternommen werden? Das ist eigentlich nicht mehr mein Thema. Dennoch seien einschlägige Forderungen, die längst auf dem Tisch liegen, in Erinnerung gebracht:

- Konsequentes Festhalten am bestehenden Staatsangehörigkeitsrecht *ius sanguinis*: Abstammung ist maßgeblich, nicht Geburtsort.
- konsequentes Festhalten am bestehenden Rechtsgrundsatz, daß Deutschland kein Einwanderungsland ist und insbesondere keine Preisgabe des ausländerrechtlichen Grundsatzes, daß das Aufenthaltsrecht sich nur nach den Interessen der Bundesrepublik Deutschland richtet, soweit nicht besondere Rechte vorliegen, z. B. ein Recht auf Asyl sowie
- konsequente Beachtung und Umsetzung der vorgenannten Grundsätze,
- Herabsetzung des Nachzugalters auf grundsätzlich 10 Jahre,
- konsequente, unverzügliche Rückführung von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern und von Bürgerkriegsflüchtlingen – wer wie Bayern Konsequenz in der Abschiebung beweist, beschleunigt auch die freiwillige Heimkehr,
- konsequente, unnachsichtige Forderung rechtstreuen Verhaltens in Deutschland lebender Ausländer,
- konsequente, unnachsichtige Beendigung des Aufenthalts krimineller Ausländer,
- konsequentes Vorgehen gegen illegale Zuwanderung und insbesondere gegen kriminelle Schleuser durch wirkungsvolle polizeiliche Maßnahmen an den Außengrenzen der EU und
- Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern.

Wenn wir Ausländer mit Bleiberecht in Deutschland erfolgreich integrieren wollen, dürfen wir weder der Integrationskraft unseres Landes noch der Integrationsbereitschaft unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger zuviel abverlangen – Überforderung wirkt Integration entgegen. Immer wieder müssen wir uns fragen: Wieviel Zuzug verträgt unser Land, was können wir den Empfindungen der deutschen Bevölkerung zumuten?

Mein Fazit unter den gegenwärtigen Umständen ist eindeutig: Weniger Zuwanderung bedeutet nicht nur eine Chance, sondern ist eine Grundvoraussetzung für mehr Integration!

# Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes

**Helga Herrmann**

## 1. Einleitung

Wanderungsbewegungen über die Grenzen hinweg sind kein Spezifikum unserer Zeit; seit eh und je suchen Menschen vor Krieg, politischer oder religiöser Unterdrückung und wirtschaftlicher Not Zuflucht in fremden Ländern.

Wanderungen haben auch in der deutschen Geschichte Tradition. Beispielsweise kamen zwischen 1685 und 1715 französische Hugenotten nach Preußen; ihnen folgten wenig später Protestanten aus dem Salzburgerischen, Schweizer und Elsässer, Wallonen und Böhmen. Zu diesem Aufnahme-Begehren schrieb der Preußen-König Friedrich Wilhelm I „Was thut Gott dem Brandenburgischen Hause für Gnade“, und Preußen nahm die Flüchtlinge auf.

Die Volkszählung von 1910 wies mehr als 1,2 Millionen ausländische Staatsangehörige innerhalb der deutschen Staatsgrenzen nach. Es waren überwiegend Wanderarbeiter auf niedriger beruflicher Qualifikationsstufe in Landwirtschaft, Industrie und Bauwesen. Die stärkste Gruppe unter ihnen waren Polen aus dem russischen „Kongreßpolen“ sowie Polen und Ruthenen aus

dem österreichischen Galizien; die zweite Hauptgruppe waren italienische Arbeiter. Eine andere große Gruppe bildeten die aus den ehemals polnischen Siedlungsgebieten in Ostdeutschland ins Ruhrgebiet zugewanderten „Ruhrpolen“, die polnischer Nationalkultur, aber deutscher Staatsangehörigkeit waren. Eine Integrations- oder Assimilierungspolitik wurde im Deutschen Reich nicht betrieben.

## 2. Die Zuwanderungsphasen der Nachkriegszeit

In der Nachkriegszeit erlebte Deutschland im wesentlichen zwei große Zuwanderungsphasen: Es war dies zum einen die Migration der angeworbenen Arbeitskräfte aus den Anrainerstaaten des Mittelmeeres bis 1973, also die Zeit der Gastarbeiter; ihnen folgten in den achtziger und neunziger Jahren die Asylbewerber und Flüchtlinge aus Armut- und Bürgerkriegsregionen und eine nicht quantifizierbare, aber offensichtlich steigende Zahl an Illegalen. Beide Wanderungsbewegungen können noch nicht als beendet gelten. Die Wohnbevölkerung aus den ehemaligen Anwerbestaaten wächst überwiegend als Folge des Familienzuzugs



weiter; die Zahl der Asylbewerber konnte mit den 1993 verfügbaren restriktiveren gesetzlichen Neuregelungen zwar gesenkt werden, doch Experten befürchteten, daß die Erschwerung des Asylweges eine Zunahme an illegaler Zuwanderung bewirkt hat. Und schließlich übt Deutschland wie die anderen Staaten Westeuropas eine eher steigende Sogwirkung auf Flüchtlinge aus Armuts-, Kriegs- und Bürgerkriegsregionen aus.

Außer den Zuwanderern fremder Nationalität kamen in der 2. Hälfte der achtziger Jahre in rasch steigender Zahl Aussiedler aus Osteuropa, die im Zuge der politischen Veränderungen in den Ostblockstaaten ihre lange aufgestauten Ausreisewünsche verwirklichen konnten. Von 1989 bis 1993 sind 1,2 Millionen Deutschstämmige aus den ehemaligen Siedlungsgebieten in Polen, Rußland und Rumänien eingewandert. Obwohl Aussiedler im rechtlichen Sinn keine Ausländer sind, werden sie von vielen Deutschen nicht als Deutsche anerkannt, sondern als Fremde wahrgenommen. Im Zeitraum 1989 bis 1993 sind im Saldo rund 3 Millionen Personen (Ausländer plus Aussiedler) nach Deutschland gekommen. Damit haben wir seit den späten achtziger Jahren mehr Zuwanderer aufgenommen als die beiden klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien zusammen.

Die beiden Zuwanderungsphasen – die Anwerbezeit und die Zuwanderung der achtziger und neunziger Jahre – unterscheiden sich, haben aber auch gemeinsame Merkmale. Sie unterscheiden sich hinsichtlich Zahl, Wanderungsanstoß und geographischer Herkunft der Personenkreise. Der

wesentliche Unterschied liegt im Anstoß zur Migration: Beide waren zwar überwiegend ökonomisch motivierte Migrationsbewegungen von Arbeitskräften aus wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen oder Ländern; Ziel der Migranten war die Arbeitsaufnahme in Deutschland. Doch die ehemaligen Gastarbeiter waren zum Zwecke der Arbeitsaufnahme von Deutschland angeworben und aus den Herkunftsländern entsandt worden.

Sie sollten helfen, einen als vorübergehend empfundenen Spitzenbedarf an Arbeitskräften in der damaligen Bundesrepublik zu decken und in den Entsendeländern Arbeitslosigkeit zu verringern und die dortigen Arbeitsmärkte wenigstens vorübergehend zu entlasten.

Die Zuwanderer der neunziger Jahre kamen aus eigener Initiative und mit der Absicht, auf Dauer in Deutschland zu bleiben. Ihre Wanderungsmotive lassen sich nicht so eindeutig einer ökonomischen oder nicht ökonomischen Kategorie zuordnen. Weil Deutschland über kein Einwanderungsgesetz verfügt und der 1973 erlassene Anwerbestopp noch immer gilt, wurde das deutsche Asylrecht in großem Maße von Arbeitssuchenden als Eingangstor nach Deutschland genutzt.

Und schließlich – diktatorische Regime produzieren neben politischer Unterdrückung in der Regel auch wirtschaftliche Not, so daß Fluchtursachen und Wanderungsmotive sich überlagern. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Absicht der Arbeitsaufnahme bei der Mehrheit der Migranten der neunziger Jahre das Wanderungsmotiv war.

### 3. Die Anwerbezeit

Grundlegend geändert haben sich die Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt. Die angeworbenen Gastarbeiter fanden einen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt mit großer Nachfrage nach an- und ungelerten Tätigkeiten vor. Dies ermöglichte ihnen trotz Sprach- und Qualifikationsdefiziten die sofortige Arbeitsaufnahme. Für die von der Industrie angeworbenen Gastarbeiter standen Arbeitgeber und Arbeitsplatz bereits bei der Einreise fest. Diese Arbeitgeber waren vorwiegend das Produzierende Gewerbe, vor allem die Automobilindustrie, Gießereibetriebe und der Bergbau.

Nach einer Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeit aus dem Jahre 1972 hatten zwei Fünftel der männlichen ausländischen Arbeitnehmer und ein Viertel der ausländischen Arbeitnehmerinnen eine berufliche Ausbildung in der Heimat erhalten, allerdings nicht nach deutschem Verständnis, sondern entweder als Einarbeitung am Arbeitsplatz oder durch eine berufsbildende Schule. Ansonsten waren sie in der Landwirtschaft tätig, waren Handwerker oder kleine Gewerbetreibende in einem Dorf oder einer Kleinstadt gewesen. Selbst wenn sie in Industriebetrieben tätig gewesen waren, waren ihre Berufserfahrungen wegen der anderen, aus der Heimat gewohnten Arbeitsstrukturen, nur begrenzt in deutschen Industriebetrieben verwertbar. Die mitgebrachten Voraussetzungen der meisten ausländischen Arbeitnehmer ließen zu Beginn der Arbeitsaufnahme nur eine Beschäftigung mit einfachen manuellen Tätigkeiten ohne Weisungsbefugnis, mit wenig Entscheidungsspielraum und einem Minimum

an Kommunikation zu; daran konnte auch ihr hoher Arbeitswille nichts ändern. In der betrieblichen Hierarchie hatten sie daher zunächst die untersten Positionen besetzt. Es waren häufig Arbeitsplätze mit körperlicher Schwerarbeit und belastenden Umgebungseinflüssen wie Hitze, Lärm und Luftverschmutzung. Auf Arbeitsplätzen mit Fließband-, Akkord- oder Schichtarbeit waren sie – des höheren Verdienstes wegen – besonders häufig anzutreffen. Die ausgeübten Tätigkeiten waren überwiegend angelernt oder ungelert, und sie erforderten keine formelle Qualifikation.

Eine hohe Bereitschaft zur Weiterbildung als Möglichkeit, den sozialen Status zu verbessern, war nicht erkennbar, denn nicht berufliche Qualifizierung war das Wandermotiv, sondern Gelderwerb. Ein beruflicher Aufstieg vollzog sich in erster Linie als Wechsel vom Ungelernten zum Angelernten, wobei die Sprachprobleme ein wesentliches Hindernis waren. Denn kaum einer der Gastarbeiter hatte vor der Ausreise deutsche Sprachkenntnisse erworben.

Der Arbeitsaufenthalt in Deutschland war nach der Vorstellung der Herkunftsländer, der Deutschen und der Wanderarbeiter selbst eine zeitlich befristete Übergangerscheinung. Ziel der Gastarbeiter war möglichst schneller Gelderwerb, um nach der Heimkehr eine materiell bessere und gesicherte Existenz aufbauen zu können. Ihre Rückkehrabsichten dokumentierten sie auf vielfältige Weise:

- Heimatüberweisungen, die im Jahre 1984 mit 9 Mrd. DM ihren Höhepunkt erreichten,

- regelmäßiger Heimaturlaub,
- eine provisorisch gestaltete Lebenssituation, zum Beispiel Verzicht auf Wohnkomfort und die Anschaffung langlebiger Konsumgüter zugunsten des gesteckten Sparzieles,
- Aufrechterhaltung der kulturellen Distanz und
- realisierte Rückkehr.

Die angeworbenen Arbeitskräfte nahmen den Status von Pendlern an.

Die Vorstellung von der Ausländerbeschäftigung als Übergangerscheinung bei den Deutschen und das Festhalten am Leitbild der Rückkehr seitens der Gastarbeiter hat Erwartungen und Verhalten auf beiden Seiten bestimmt. So hatte sich für die Bundesrepublik Deutschland das Erfordernis nicht gestellt, eine offizielle Ausländerpolitik mit langfristigen Perspektiven zu formulieren und Schwerpunkte zu setzen. Bis Ende der 70er Jahre war „Ausländerpolitik“ ausschließlich Arbeitsmarktpolitik. Ihre Aufgabenstellung lag in den 50er und 60er Jahren in der Betreuung und sozialen Absicherung der ausländischen Arbeitnehmer; ausreichende Betriebsunterkünfte, Arbeitnehmersprachkurse und Übersetzungshilfen waren die vorrangigen Anliegen. Eine über diese Belange hinausgehende Integrationspolitik wurde nicht formuliert, es entstand die Vorstellung einer „Integration auf Zeit“. Die integrative Kraft des Arbeitsmarktes in Verbindung mit der Rückkehrorientierung machte eine über die Arbeitsmarktpolitik hinausgehende staatliche Integrationspolitik nicht erforderlich – bis zum Anwerbestopp 1973. 1973 erreichte die Beschäftigung von Ausländern mit 2,6 Millionen Arbeitnehmern ihren Nachkriegshöhepunkt.

Auch die damalige DDR hat ausländische Arbeitskräfte beschäftigt und zur Arbeitsaufnahme angeworben, weil hier der chronisch fehlende Produktionsfaktor Kapital durch Ausweitung des Faktors Arbeit kompensiert werden mußte. Die DDR praktizierte gegenüber ihren ausländischen Arbeitskräften ein konsequent auf Rückkehr ausgerichtetes Verhalten. Nach Ablauf ihrer – befristeten – Verträge sollten sie wieder in die Heimatländer zurückkehren. Diese Heimatländer hatten entsprechend der politischen Ausrichtung der DDR der „sozialistischen Brudergemeinschaft“ anzugehören. Es waren Angola, Kuba, Moçambique, Vietnam und die UdSSR.

Das Jahr 1973 markierte dann in Westdeutschland den Wendepunkt in der Ausländerbeschäftigung: Es zeichnete sich eine wirtschaftliche Rezession ab, die durch die Ölpreiskrise noch verschärft wurde, und es drohte Arbeitslosigkeit. Die damalige Bundesregierung beschloß, die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte nicht mehr zuzulassen und verfügte am 23. November 1973 den sogenannten Anwerbestopp für Arbeitnehmer aus den damaligen Nicht-EG-Staaten.

Mit den zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten verschlechterte sich auch die Beschäftigungssituation der Gastarbeiter; sie waren zunehmend von Arbeitslosigkeit betroffen.

Gleichzeitig begann die integrative Kraft des Arbeitsmarktes zu verblassen, denn die Zahl der Arbeitsplätze für An- und Ungelernte ging ständig zurück, während das Qualifikationsniveau der Gastarbeiter aber weitgehend auf diesem niedrigen Level stagnierte. Ihre

Konzentration auf das – konjunktur-empfindliche – Produzierende Gewerbe wurde für sie zunehmend zum Beschäftigungsrisiko, denn hier sank die Zahl der Arbeitsplätze besonders drastisch und rasant: Allein im Zeitraum von 1990 bis 1996 von 8,55 Millionen Personen auf 7,28 Millionen. Und dieser Trend hält an. Wegen ihrer Bereitschaft, auch die bei Deutschen unbeliebten Tätigkeiten anzunehmen, finden ausländische Arbeitslose in bestimmten Teilarbeitsmärkten häufig schnell wieder Beschäftigung, vor allem in der Bauwirtschaft, im Hotel- und Gaststättenbereich sowie im Reinigungsgewerbe. Doch sind diese Beschäftigungsverhältnisse oft langfristig wenig stabil, die Erwerbsbiographie wird immer wieder von Arbeitslosigkeit unterbrochen.

#### 4. Zuwanderung Ende der 80er und der 90er Jahre

Migrationsforscher unterscheiden zwischen Sog- und Schubfaktoren der Wanderungsbewegung: Armut ist ein Schubfaktor, der höhere Lebensstandard in den Zielländern ein Sogfaktor. Solange das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd, West- und Osteuropa nicht nur bestehen bleibt, sondern eher noch wächst, wird die Wanderungsbewegung, soweit sie ökonomisch motiviert ist, an Dynamik gewinnen. Von denjenigen Migranten, deren Ziel ein EU-Land ist, kommen bei weitem die meisten nach Deutschland. Doch im Gegensatz zu den ehemaligen Gastarbeitern finden die neuen Zuwanderer in Deutschland – wie in den anderen westeuropäischen Ländern auch – eine veränderte wirtschaftliche Situation vor: Nicht Ar-

beitskräfteknappheit bestimmt die Lage, sondern eine immer kapitalintensivere Produktionsstruktur mit Personalverringerung. Vor allem bei an- oder ungelernten Arbeitskräften herrscht nicht Mangel, sondern Überschuß; gerade von den un- oder minderqualifizierten Arbeitsplätzen ist ein großer Teil durch Rationalisierung und Automatisierung weggefallen. Die Arbeitsmarktstruktur heute ist eine andere als die der 60er und frühen 70er Jahre, die durch ein großes Angebot von Hilfs- und Anlernertätigkeiten geprägt war.

Auch die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber den Zugewanderten kühlte merklich ab, die Bedenken richteten sich vor allem auf unerwünschte politische, gesellschaftliche und ökonomische Implikationen der Zuwanderung. Die größte Gruppe unter den Zuwanderern waren bis Mitte 1993 die Asylbewerber und deren Integrationsdefizite wurden zum Maßstab für alle für Zuwanderer nötigen Hilfsleistungen genommen. Es wurde übersehen, daß für die unterschiedlichen Migrantengruppen teilweise völlig verschiedene Integrationsbedingungen zu gelten hatten, weil ihre Integrationsvoraussetzungen eben unterschiedlich waren. Die größten Unterschiede liegen bei den Voraussetzungen für eine rasche und dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt. Die relativ hohe Arbeitslosenquote – sie lag 1996 bei 18,6 %, während die allgemeine Arbeitslosenquote bei 10,1 % lag – ist ein Indiz dafür, daß ein nicht unerheblicher Teil der Ausländer nur über unzureichende Voraussetzungen für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt verfügt. Aber gerade in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt liegt der Schlüssel für den

gesamten Integrationsprozeß. Denn die Erwerbstätigkeit dient nicht nur zur Sicherung des Lebensunterhalts. In unserer Gesellschaft prägt sie darüber hinaus Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit. Arbeit ist die bestimmende Kraft des menschlichen Lebens, aus ihr erhalten die anderen Aspekte ihren Sinn.

Die Gesellschaft versteht sich als Arbeitsgesellschaft, in der der einzelne aus dem Beruf seine soziale Identität bezieht. Wo einer in der Gesellschaft steht, welches Prestige er genießt, wer sich mit ihm und mit wem er sich assoziiert, zu wem er oder wer zu ihm hinauf- oder hinabblickt, ist vorwiegend durch seinen Beruf bestimmt. Auf Grund ihres Berufes werden Menschen eingeordnet. Die Stellung im Beruf kann in einer marktwirtschaftlichen Gesellschaft als die Basis der individuellen Handlungsfähigkeit angesehen werden. Vor diesem Hintergrund kann eine erfolgreiche Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt nicht hoch genug bewertet werden.

Die Zuwanderer der letzten Jahre waren nur schwer ins Erwerbsleben einzugliedern, da sie auf einen Arbeitsmarkt trafen mit einerseits hoher und verfestigter Arbeitslosigkeit und Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften andererseits. Sie könnten deutsche Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt verdrängt, aber auch freie Stellen besetzt haben.

Vergleichsweise schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten die Aussiedler. Nach einer überschlägigen Berechnung aus unserem Institut konnte im letzten Wirtschaftsauf-

schwung der Jahre 1988 bis 1992 etwa jeder fünfte in Westdeutschland neu geschaffene Arbeitsplatz mit einem ehemaligen Aussiedler besetzt werden.

## 5. Faktoren erfolgreicher Integration

Folgende Faktoren für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt sind signifikant:

### 5.1 Die Altersstruktur

Die Altersstruktur ist insofern von Bedeutung, weil das Alter zu einem wichtigen und in Zukunft noch an Bedeutung gewinnenden Risikofaktor des Arbeitsmarktes geworden ist. Zwar geht die Eintrittswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Alter zurück, doch wächst das Risiko, arbeitslos zu bleiben, überproportional. Langzeitarbeitslosigkeit ist vor allem ein Problem der über Fünfzigjährigen.

Beachtenswert ist aber auch der hohe Anteil Jugendlicher unter den Zuwanderern. Hier liegt zahlenmäßig ein großes Potential, z. B. für den künftigen Facharbeiterbedarf – vorausgesetzt, diese Jugendlichen werden rechtzeitig gefördert.

### 5.2 Die Berufs- und Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

Die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt hängt wesentlich ab vom mitgebrachten Humankapital und dessen Übertragbarkeit auf das Aufnahmeland. Hier zeigte sich bei

Neuzuwanderern ein sehr unterschiedliches Bild. Ihre im Herkunftsland erworbenen Berufsabschlüsse fanden auf dem deutschen Arbeitsmarkt unterschiedliche Verwendung. Angehörige mancher Berufe haben aufgrund formaler Regelungen kaum eine Chance in ihrem Herkunftsberuf zu arbeiten (Lehrer z. B. müssen für eine Anstellung im öffentlichen Dienst in Deutschland die zweite Staatsprüfung machen), oder sie haben berufliche Qualifikationen, die den Berufsanforderungen in Deutschland besonders wenig entsprechen, z. B. Wirtschaftswissenschaftler, oder es besteht hier wenig Bedarf, z. B. für landwirtschaftliche Berufe oder den Bergbau. Dieser Personenkreis kann dann nur durch Umschulung vor dem Abgleiten in die Arbeitslosigkeit bewahrt werden.

Bei vielen Berufsabschlüssen besteht Anpassungsbedarf. Dessen Ursachen liegen sowohl in der Verschiedenheit der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Bildungssysteme als auch in dem unterschiedlichen technologischen Niveau und in arbeitsorganisatorischen Strukturen, die von den Bedingungen in Deutschland abweichen. Hier ist Qualifizierungspolitik gefordert. Und die darf nicht nur Personen im Erwerbsalter im Auge haben und nicht erst im erwerbsfähigen Alter einsetzen. Den Anfang zu machen hat die Bildungspolitik und die Bemühungen müssen bereits im schulischen Bereich beginnen. Ich blende einmal kurz zurück in die 70er Jahre, als vor allem viele Türken sich entschieden, ihre Frauen und Kinder nach Deutschland nachzuholen und die Rückkehr hinauszuschieben. Als Nicht-EG-Angehörige wäre ihnen nämlich nach der Rückkehr in die Türkei eine neuerliche

Einreise in die Bundesrepublik zum Zweck der Arbeitsaufnahme nicht mehr möglich gewesen, also beschlossen sie, zunächst zu bleiben. Unter den zuziehenden Familienangehörigen befanden sich viele Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Doch nur eine Minderheit von ihnen war problemlos in das deutsche Bildungssystem einzugliedern. Schulvermeidung, Schulversagen, das Nichterreichen des Qualifizierten Hauptschulabschlusses waren die häufigsten Probleme. Damals verließen bis zu zwei Drittel der ausländischen Jugendlichen die Hauptschule ohne Abschluß.

## **6. Fehlender Hauptschulabschluß als Berufsrisiko**

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

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

beitslosigkeit nach sich. Diese Entwicklung war in der Vergangenheit für viele ausländische Jugendliche die Regel.

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

Viele Probleme im Schulunterricht mit ausländischen Schülern konnten in den siebziger und achtziger Jahren erfolgreich gelöst werden, manche wurden mit steigender Aufenthaltsdauer obsolet.

Die Aufgabe, Kinder ausländischer Herkunft nach Beginn der Schulpflicht in das deutsche Bildungssystem zu integrieren, wird bestehen bleiben und hinsichtlich zahlenmäßiger Größenordnungen und Schwierigkeitsgrad eher zunehmen. Dies vor allem deshalb, weil die Vielfalt der Herkunftsnationalitäten steigt.

In dem Maße, in dem Deutschland Ziel von ausländischen Zuwanderern und ihren Familien, auch von Aussiedlern, bleibt, wird es Späteinsteiger in das deutsche Bildungssystem geben. Sie werden ebenso verantwortungsvoll gefördert werden müssen wie die Kinder der ehemaligen Gastarbeiter. Bleibt zu hoffen, daß die Bildungsverantwortlichen in unserem Lande aus den Erfahrungen aber auch Versäumnissen und Fehleinschätzungen bei der schulischen Integration der Gastarbeiterkinder gelernt haben.

Die Qualifizierungsmaßnahmen haben zwar ihren Preis und der finanzielle Aufwand ist beachtlich, doch sie haben sich als große Integrationshilfe

erwiesen. Sie verhindern nicht nur ein Abgleiten in die Arbeitslosigkeit, sondern auch eine Beschäftigung unterhalb des mitgebrachten Qualifikationsniveaus. Beides indessen ist volkswirtschaftlich gesehen Verschwendung an Humankapital. Sowohl unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als auch aus der Perspektive der Betroffenen sollten Zuwanderer auf ihren Arbeitsplätzen mitgebrachte Kenntnisse und Fertigkeiten verwerten können.

Und schließlich sind neben den beruflichen Kenntnissen auch noch außerfachliche Qualifikationen der Zuwanderer für den Arbeitsmarkterfolg maßgeblich. Aus Sicht der Unternehmer sind dies besonders Fleiß und Zuverlässigkeit.

## **7. Makroökonomische Bedeutung von Integration**

Ich möchte jetzt die Bedeutung der Integration in den Arbeitsmarkt unter makroökonomischen Gesichtspunkten beleuchten, nämlich in ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft und die öffentlichen Kassen.

Beschäftigte Zuwanderer sind in die volkswirtschaftlichen Finanzströme integriert und wirken mit am Entstehen des Sozialproduktes. Wie deutsche Arbeitnehmer und Selbständige unterliegen sie deutschem Steuerrecht und deutscher Steuerpflicht: Sie entrichten Lohn- und Einkommenssteuer und werden zur Zahlung der Solidaritätssteuer für den Aufbau der östlichen Bundesländer herangezogen. Wie deutsche Arbeitnehmer haben sie Beiträge an die Sozialkassen zu entrichten und können Leistungen aus diesen in An-

spruch nehmen. Dies bezieht sich besonders auf

- Krankenversicherung,
- Rentenversicherung,
- Arbeitslosenversicherung und
- Unfallversicherung.

In den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden schlagen sich Zuzug und Aufenthalt sowohl auf der Einnahme- wie auf der Ausgabeseite nieder: Einnahmen ergeben sich aus Steuern und Abgaben. Ihnen stehen auf der Ausgabeseite laufende Transfers wie Wohngeld, Kindergeld, Sozialhilfe gegenüber, auf die auch die Zuwanderer einen Anspruch haben. Zu diesen hinzuzurechnen sind auch die Inanspruchnahme der öffentlichen Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen, zum Beispiel im Bildungssystem.

Die Zuwanderer sind also

- Steuerzahler,
- Konsumenten, fördern somit die Produktion deutscher Erzeugnisse,
- Beitragsentrichter zu den Sozialversicherungen und
- in jüngerer Zeit immer häufiger selbständige Unternehmer und Investoren.

Auf der Nehmerseite sind sie

- Leistungsberechtigte und -empfänger bei den Sozialversicherungen und
- Empfänger von Starthilfen und laufenden Transfers wie Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe.

Darüber hinaus nehmen sie Infrastruktureinrichtungen in Anspruch, etwa im Wohnungs-, Ausbildungs- und Schulbereich; auch sind Fortbildungs-

und Umschulungsmaßnahmen in Rechnung zu stellen.

Positive Auswirkung hat Zuwanderung dann, wenn die Zugewanderten Beschäftigung finden, Einkommen erzielen und Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen entfalten und entsprechend Einkommensteuer und Verbrauchsabgaben entrichten.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß die Migration bisher im Saldo eher positive Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Staatshaushalt gehabt hat. Dies gilt vor allem deshalb, weil mit den Zuwanderern auch Humankapital zugeflossen ist, für das die Bundesrepublik kaum Ausbildungsinvestitionen tätigen mußte. Die Gastarbeiter waren überwiegend jüngere Männer zwischen zwanzig und vierzig Jahren, die allein und ohne Familie in die damalige Bundesrepublik und in die damalige DDR kamen. Sie nahmen die deutsche Infrastruktur – Bildungseinrichtungen, Gesundheitswesen, Wohnungsversorgung – kaum in Anspruch; ihre Lebenssituation in Deutschland war ein Provisorium, geprägt von Arbeit und Sparen. Die Neuzuwanderer dagegen kommen zum großen Teil im Familienverbund, d. h. brauchen Wohnungen, ärztliche Versorgung, Kindergartenplätze und Schulunterricht.

Für ihren Lebensunterhalt erhalten sie Sozialhilfe oder Sachleistungen. Sie nehmen also Teile der deutschen Infrastruktur in Anspruch und erhalten staatliche Transferzahlungen wie Wohngeld, Kindergeld. Das heißt, mit der Prognose einer langfristig positiven Auswirkung dieser Zuwanderung auf unsere öffentlichen Haushalte sollten wir eher zurückhaltend sein.



Die Eingliederung des arbeitenden Teiles der ausländischen Bevölkerung in das Arbeits- und Berufsleben kann als weitgehend gelungen bezeichnet werden. Trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ist ein Teil der ausländischen Arbeitnehmer infolge des strukturellen Ungleichgewichts auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht entbehrlich. In bestimmten Bereichen der Wirtschaft sind Ausländer, trotz inzwischen hoher Arbeitslosigkeit unter deutschen Arbeitnehmern, unverzichtbar geblieben: in Betrieben, wo Fisch verarbeitet (31,6%; 1996: 36,1%), Baumwolle gesponnen (30,2%; 1996: 35,5%), Wolle gesponnen (29,8%; 1996: 34,6%) oder Leder gegerbt wird (25,5%; 1996: 27,8%).

Die in der offiziellen Ausländerpolitik angestrebte Integration wird sich daher konzentrieren auf

- die weitere Eingliederung der arbeitswilligen Ausländer in das Beschäftigungssystem. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen und Ausbildungssituation der ausländischen Kinder und Jugendlichen;
- die Eingliederung des bleibewilligen Teiles der ausländischen Bevölkerung in die deutsche Gesellschaftsordnung. Als Voraussetzung dafür wird der weitere Zuzug von Auslän-

dern in sozial verantwortlicher Weise gesteuert werden (Beibehaltung des Anwerbestopps, strenge Prüfung von Asylmotiven, Vorgehen gegen Illegale), um Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit der deutschen Bevölkerung zu stärken und die erkennbaren ethnischen Gruppenkonflikte nicht zu verschärfen.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Kinder und Jugendlichen ausländischer Herkunft, und dabei vor allem die der Neuzuwanderer. Es ist z. B. alarmierend, daß die Schulbesuchsquote der ausländischen Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis unter 15 Jahren nur bei 84 % liegt, die der deutschen Gleichaltrigen bei 95 %.

Prinzipiell besteht für ausländische Kinder wie für deutsche die Schulpflicht. Kinder und Jugendliche von Kriegsflüchtlingen und Asylbewerbern sind nicht schulpflichtig, doch ist in den Bundesländern ihr Schulbesuch auf Antrag möglich. Hier liegt die Verantwortung bei den Eltern: Wenn die Eltern ihre Kinder nicht einschulen lassen, dann weisen diese Erziehungs- und Bildungsdefizite auf, die sich später nur noch mühsam ausgleichen lassen und eine Eingliederung in eine Beschäftigung erheblich erschweren.

## Literatur

**Bundesanstalt für Arbeit**, 1998: Amtliche Nachrichten, Heft 3.  
Informationen zur politischen Bildung, 1992: Ausländer; in: **Bundeszentrale für politische Bildung**, Heft 237, Bonn 1992.  
**Helga Herrmann**, 1992: Ausländer – Vom

Gastarbeiter zum Wirtschaftsfaktor; in: Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik. **Institut der deutschen Wirtschaft** Köln, Heft 173.  
**Institut der deutschen Wirtschaft** (hrsg.) Ausländer in Deutschland, Daten und Fakten von A – Z, 1997: Dossier 16, Köln.

# Integration von Ausländern – Aspekte von Ausländerrecht und -politik sowie von Staatsangehörigkeitsrecht und -politik<sup>1</sup>

**Harald Fliegau**

Wenn das geltende Recht in feste Form gegossene Politik ist, gilt dies für das Staatsangehörigkeitsrecht wie auch das Ausländerrecht in besonderem Maße.<sup>2</sup> Dies wird auch dadurch besonders anschaulich, daß Novellen als Anpassung auf Situationsveränderungen und Reaktionen auf Mißstände insbesondere im Ausländerrecht verhältnismäßig häufig verabschiedet wurden und werden und daß vielfache Bestrebungen festzustellen sind, Zuwanderungen integrationspolitisch mit dem Instrumentarium des Staatsangehörigkeitsrechts zu bewältigen. Vorstöße, auch Gesetzesinitiativen mit der Zielsetzung, das im Lande lebende Ausländerpotential durch zumindest teilweise Aufgabe des jus sanguinis zugunsten von jus soli-Regelungen zu integrieren, sind mittlerweile Legion. Ein besonders wichtiger und ebenso strittiger Punkt ist die Einbürgerung von Ausländern unter Inkaufnahme einer Doppel- oder Mehrfachstaatsangehörigkeit, wobei unterschiedliche Vorstellungen wie bspw. die Einführung einer sogenannten „Kinderstaatsangehörigkeit“ für im Lande geborene Jugendliche bis zu

einer Einbürgerung nach gewissem Aufenthalt ohne Rücksicht auf die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit artikuliert werden.

Das Thema der doppelten Staatsangehörigkeit ist für die zu Ende gegangene Legislaturperiode vom Tisch. Der Bundestag hatte sich noch im Frühjahr 1998 mit einem Gesetzesentwurf des Bundesrates zu befassen, in welchem gar eine unbefristete doppelte Staatsangehörigkeit für im Lande geborene Ausländerkinder vorgesehen war.<sup>3</sup> Davon abweichend wollten die Freien Demokraten, daß sich diese Personen bei Erreichung der Volljährigkeit für die eine oder andere Staatsangehörigkeit entscheiden müssen. Burkhard Hirsch forderte dazu die Freigabe der Abstimmung, während CDU/CSU auf der klaren Koalitionsvereinbarung zu dieser Problematik beharrten und mit Koalitionsbruch drohten.<sup>4</sup> Die FDP hat sich darauf zum Einlenken bewegen gesehen.<sup>5</sup>

Die Problematik ist natürlich damit weder politisch noch de lege ferenda

ausgestanden. Neue Vorstöße werden in dieser Legislaturperiode nicht lange auf sich warten lassen. Umso wichtiger ist es, Entwicklungen, Hintergründe und Zusammenhänge zu beleuchten.

Primär-ursächliche Entwicklungen für die aktuellen Staatsbürgerschaftsprobleme sind die Migrationen der letzten Jahrzehnte nach Europa und insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland:

- beginnend mit der Anwerbung ausländischer Gastarbeiter,
- sich fortsetzend mit Asylbewerberströmen und schließlich
- in der Gegenwart mit absolut illegalen Zuwanderungen.

Zwischen der, ursprünglich nicht gewollten, Verfestigung des Aufenthaltes von Ausländern aus unterschiedlichen Gründen bzw. Begründungen und der sogenannten Integration durch Einbürgerung besteht zweifellos ein untrennbarer Zusammenhang. Die Probleme in der Staatsangehörigkeitsrechtspolitik und im Staatsangehörigkeitsrecht sind die Resultanten verfehlter Ausländer- und Asylpolitik. Der sogenannte Asylkompromiß vom Dezember 1992 kam viel zu spät – bestünde und hätte die Möglichkeit des Volksentscheids bestanden, was ja auch in diesem Zusammenhang diskutiert wurde, wäre das Steuer viel früher herumgerissen worden. Verfehlt sind auch die gesetzlich eröffneten Nachzugs- bzw. Nachholoptionen für Drittausländer, womit ein Schneeballsystem in Gang gesetzt wurde, das sich in voller Funktion befindet. Zu Recht hatte der frühere baden-württembergische MP Späth vor Jahren gewarnt, der

Familiennachzug stelle die offene Flanke des Anwerbestopps dar, was sicherlich auch der frühere Bundesinnenminister Kanther erkannt hat, der seinerseits Konsequenzen natürlich im Sinne von Einschränkungen gefordert hat. Wer erst im Alter von 16 Jahren und mehr – die entsprechenden Papiere sind oft gefälscht bzw. legal „korrigiert“ – „nachgeholt“ wird, hat schon wegen der Sprachbarriere keinerlei Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Solche „Nachzügler“ fallen meist der Sozialhilfe zur Last und gleiten nach vielfachen Erfahrungen in die Kriminalität ab.

Trotz Kenntnis der Entwicklungen und Abläufe auch auf höchster politischer Ebene hat sich praktisch kaum etwas geändert. Der erste Schritt in Richtung Integration, was immer man darunter verstehen mag, ist die Begründung eines Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland, sodann eine schrittweise Verfestigung dieses Aufenthalts, um schließlich einen Daueraufenthalt zu erreichen. Zum Daueraufenthalt führen nicht nur die gesetzlichen Regelungen des Ausländerrechts, sondern auch politische Entscheidungen dahingehend, daß aus humanitären Gründen sogenannte Altfallregelungen getroffen werden. Stets spielt der Zeitfaktor eine überragende Rolle.

Zuwanderung und Aufenthaltsnahme sind zunächst einmal problemursächlich. Zuwanderungen sind fremdbestimmt, während eine Einwanderung vom Aufnahmestaat reguliert und zumeist auch erwünscht ist. Akzeptiert man diese Unterschiedlichkeit, so kann eigentlich konsequenterweise nur in Fällen von Einwanderung eine Integration das Ziel sein. Es ist völlig unverständlich, wie Ulrich Pfeiffer als

Sprecher des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung laut Medienberichten vom 25. April 1998 die Forderung erheben konnte, man möge die „Einwanderung“ voll und ganz akzeptieren! Die Einwanderung lasse sich ohnehin nicht stoppen und Einwanderung soll danach jegliche Art von Zuwanderung sein.<sup>6</sup>

Was Hintergründe anbelangt, so muß die ganze Problematik zukunftsorientiert insbesondere vor dem Hintergrund gesehen und angegangen werden, daß der BND vor einer bevorstehenden Massenflucht nach Deutschland gewarnt hat, wie in der WamS vom 17.5.1998 dezidiert berichtet wurde. Laut WamS handelt es sich bei dem Bericht um eine Verschlusssache von 82 Seiten, dessen Authentizität durch ein gleichzeitig veröffentlichtes Interview mit dem ehemaligen Kanzleramtsminister Schmidtbauer eindeutig bestätigt wurde. Diese ange-laufene und bevorstehende Massenflucht nach Europa und Deutschland hat eine neue Qualität insofern erfahren, als die Schleusung illegaler Einwanderer „inzwischen fest in der Hand der Mafia“ sei. Der Gesamtumsatz der Organisierten Kriminalität auf dem Schleusermarkt wird vom BND auf jährlich 10 Milliarden Mark geschätzt. Gleichzeitig nutze die Mafia die illegalen Einwanderer auch bei ihren übrigen kriminellen Aktivitäten wie Rauschgifthandel, Menschenhandel und Prostitution.

Diese kriminellen Banden sollen vorwiegend von Rußland, Tschetschenien, Georgien und Armenien aus und in jüngster Zeit von der Volksrepublik China aus operieren. Die Zahlen, die der BND nennt, sind gewaltig, rund

400.000 illegal dort lebende Ausländer warten in Polen auf ihre Weiterreise in den Westen, im Raum Kiew sollen es 200.000 MigrantInnen sein und in Italien schätzt der BND die Zahl der Nicht-EU-Bürger, von denen die meisten nach Deutschland wollen, auf 700.000. Im Großraum Istanbul sollen sich ca. 3 Millionen heimatlose Kurden aufhalten, die ein erhebliches Rekrutierungspotential für Schleuserbanden darstellen.

Schmidtbauer meint nun in dem erwähnten Interview, es solle für Asylbetrüger keine Sozialleistungen mehr geben, was sicherlich richtig ist. Davon ging man auch bei der Konzipierung der inzwischen verabschiedeten Novelle zum Asylbewerberleistungsgesetz aus.<sup>7</sup> Die Novelle wurde indessen ganz wesentlich verwässert: Abgelehnte und rückkehrpflichtige Bosnier wurden wieder ausgenommen und Leistungskürzungen auf das unerlässlich Notwendige soll nur der Asylant erfahren, der hierher gekommen ist, um in den Genuß der deutschen Sozialleistungen zu gelangen! Letzteres beweise man erst einmal! Angemerkt sei dazu, wie auch ein britischer Referent bei der zitierten Expertentagung bestätigt hat, daß in England abgelehnte Asylanten, sobald das Verfahren zu Ende ist, keinerlei Sozialleistungen mehr erhalten!

Nicht beizupflichten vermag ich Schmidtbauer darin, daß er meint, das Problem der Migration sei unter mitteleuropäischen Bedingungen nicht über Grenzkontrollen zu lösen. Eine optimale Sicherung der Grenze scheint mir unumgänglich notwendig zu sein. Dies erhärten auch die Vorgänge und bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen im Kosovo. Noch immer befindet sich

knapp die Hälfte Bosnienflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, die in ihre Heimat einschließlich der Republik Srpska zurückkehren sollen und auch können, aber bestrebt sind, ihren Aufenthalt hier zu verlängern und zu verfestigen.<sup>8</sup> Es ist kein Geheimnis, daß Kosovo-Flüchtlinge in erster Linie nach Deutschland kommen wollen, was sicherlich bei den Bemühungen des deutschen Außenministers um eine politische Lösung dort mit eine Rolle spielt. Auch müßte die Erkenntnis vorhanden sein, daß die Grenzen der Belastbarkeit der deutschen Sozialsysteme längst erreicht sind und daß die weit überwiegende Mehrheit der Bürger weiteren Zuwanderungen, wie schon ausgeführt, ablehnend gegenübersteht. Natürlich gibt es auch Befürworter weiterer Aufnahmen und für Bleiberechte, Kritiken gegen Aufenthaltsbeendigungen und Abschiebungen, jedoch ist Ausländer- und Asylpolitik nicht die geeignete Plattform für „Fernstenliebe“-Romantiker und selbsternannte Humanitätswahler.

So hat denn auch die CSU auf ihrem Wahl-Parteitag in Ingolstadt am 22.5.1998 einen einstimmigen Beschluß gefaßt, wonach in das gemeinsame Wahlprogramm mit der CDU aufzunehmen sei, daß Deutschland und Bayern kein Einwanderungsland sind. Peter Gauweiler, mit der Formulierung der Anträge beauftragt, hatte schon vor Monaten mit einem Volksbegehren gegen weitere Zuwanderung gedroht und unter großem Beifall von Heuchelei in der Ausländerdebatte gesprochen. Richtig erwähnte er, daß schon bei einem Stand von 4,5 Millionen Ausländern der damalige SPD-Bundeskanzler Schmidt erklärt hat, daß die Aufnahmefähigkeit erschöpft

sei. Ähnliche Äußerungen gab es damals auch von anderen prominenten SPD-Politikern wie z. B. Herbert Wehner oder dem seinerzeitigen Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Heinz Kühn, früherer SPD-Bundesminister von Nordrhein-Westfalen, der meinte, jedes Volk werde rebellisch, wenn sich der Ausländeranteil in einem Lande der 10 %-Marke näherte. Auch der ehemalige SPD-Ministerpräsident Börner forderte im Jahr 1982 bei einem Ausländeranteil an der Bevölkerung von 4 % einen radikalen Stopp des Ausländerzustroms. Unverständlich ist, daß sich gegen die Parteitagsbeschlüsse von Ingolstadt Stimmen aus der CDU, voran Heiner Geißler, erhoben haben. Es wäre sehr bedauerlich, wenn die CDU Medienkampagnen und dergleichen der sogenannten political correctness erliegen und sich dadurch beeindrucken ließen, daß jeder, der diesem Bild nicht entspricht, als Rechtsradikaler und Rassist diffamiert wird. Und dies angesichts der Tatsache, daß nach Umfragen die übergroße Mehrheit der Bevölkerung sich gegen weitere Zuwanderungen eindeutig ausgesprochen hat.

Der Satz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ wurde zwar in das gemeinsame Programm nicht aufgenommen, so Bundeskanzler Kohl Anfang Juli 1998, der allerdings inhaltliche Kontexte gebilligt hat. Nicht aufgenommen wurde auch die Forderung der CSU, kriminelle Ausländerkinder zusammen mit ihren Eltern abzuschieben, obwohl in dem konkreten Fall, der Veranlassung dazu bot, der Münchener SPD-Oberbürgermeister die entsprechende Entscheidung seiner Behörde gebilligt hatte.<sup>9</sup> Juristisch finden solche Familienausweisungen in

§ 45 Abs. 1 AuslG die erforderliche gesetzliche Grundlage. Wie kaum anders zu erwarten war, wurde aus den linken Kreisen, der „türkischen Gemeinde in Deutschland e.V.“ und auch von seiten gewisser Medien der Vorwurf laut, hier werde wie einst von den Nazis Sippenhaft praktiziert. Dem juristischen Laien ist schon geläufig, daß „Eltern für ihre Kinder haften“, was exakt juristisch so nicht zutrifft: Eltern haften für Schäden, welche ihre minderjährigen Kinder anrichten, nicht für deren Verschulden, sondern gemäß § 832 BGB für eigenes, nämlich wenn und soweit sie ihre Aufsichtspflicht verletzt haben. Dieser Rechtsgrundsatz und nichts anderes kommt hier zum Tragen, wenn mit schwerkriminellen Kindern auch deren Eltern mitausgewiesen werden, die nicht willens oder in der Lage sind oder waren, Straftaten ihrer Kinder zu verhindern. Nun hat auch die SPD in ihrem Wahlprogramm zum Punkt innere Sicherheit dem Vorgehen gegen kriminelle Ausländer und Jugendliche breiten Raum eingeräumt. Sie forderte, daß die Möglichkeiten zur Ausweisung und Abschiebung krimineller Ausländer konsequent zu nutzen und bei deren Heimatstaaten die Rücknahme derselben einzufordern sei.

Fast scheue ich mich, diese Trivialität auszusprechen: Es kann doch nicht sein, daß wir permanent weitere Zuwanderungen hinnehmen, um dann immer mehr Fremde aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern und Kulturkreisen zu „integrieren.“ Integration bedeutet doch sicherlich nicht, ein multi-ethnisches Staatsvolk sich entwickeln zu lassen, sondern zumindest ein „Sich-Einfügen“ der Fremden in die bestehenden kulturellen, gesellschaftlichen, politischen und über-

kommenen Verhältnisse des Aufnahmelandes. Wenn auf die Aufnahme von Hugenotten und polnischen Volkszugehörigen aus östlichen Grenzgebieten in den vergangenen Jahrhunderten verwiesen wird, so muß dazu doch festgestellt werden, daß diese echten Einwanderer sich innerhalb von relativ kurzer Zeit gar assimiliert haben. Bei dem berühmterbüchtigen Mannheimer Parteitag der SPD hat übrigens Frau Hertha Däubler-Gmelin sehr richtig erklärt, Integration sei keine Einbahnstraße, sondern erfordere auch die wesentliche Mitwirkung der zu Integrierenden. Solche Stimmen mehren sich und dem kann nur zugestimmt werden. Zu Recht wird neuerdings auch wieder mehr Wert auf die Beherrschung der deutschen Sprache gelegt, wenn von Integration und Integrieren die Rede ist. Wolfgang Schäuble meinte in einem Interview, wie denn sonst, wenn nicht deutsch gesprochen werden solle. Johannes Heinrichs bezeichnet völlig richtig die Sprache als „Währung“ einer Kultur.<sup>10</sup> Die Sprache als „Heimat“ – Heinrichs Befund: „Nationale Identität ist heute bewußter als früher von der kulturellen Systemebene her zu definieren und nicht bloß etwa von der politischen her.“

Vor einigen Jahren – noch im Amt – hatte ich bei einem Vortrag in Karlsruhe ausgeführt, die hier lebenden Türken seien wohl überwiegend weder integrationswillig noch integrationsfähig, was mir u. a. eine Anfrage von SPD-Abgeordneten im Landtag eingetragen hatte, ob der Oberlandesanwalt solches auch außerdienstlich sagen dürfe. Schlußendlich habe ich in dieser Sache voll obsiegt. Ich stehe auch nach wie vor zu dieser Aussage, die durch

viele Fakten wie Ghettobildungen, das tägliche Straßenbild, den Schulalltag und mannigfache sonstige Erfahrungen bestätigt wird. Auch die Verhältnisse in sogenannten Vielvölkerstaaten sind abschreckend genug. Der Berliner Innensenator Jörg Schönbohm hat doch nur recht, wenn er in einem Interview geäußert hat: „Wir dürfen keine Parallelgesellschaft oder eine multikulturelle Gesellschaft entwickeln“, was ihm seitens der linkslastigen Süddeutschen Zeitung (3.6.1998) heftige Kritik eingetragen hat. Schönbohm verlangte von den hier lebenden Ausländern lediglich, sie sollten sich den Gewohnheiten von deutschen Behörden und Bürgern anpassen. Dies, wie geschehen, als Forderung nach Unterwerfung auszulegen und dem Innensenator eine dumpfe Gesinnung jener, die in Ausländern Feinde sehen, zu unterstellen, ist in höchstem Maße unsachlich. Ebenso höchst unsachlich ist eine Stellungnahme dazu, Schönbohm habe Assimilation gefordert mit der Devise, „ein guter Türke falle nicht auf.“ Diese Anwürfe sind im Kontext von gängigen Vorwürfen aus linken Kreisen zu sehen, die jeden konservativ und gar national denkenden Menschen als Faschisten und Rassisten diffamieren.

In der Tat stellen die hier lebenden Türken schon rein zahlenmäßig neben sonstigen Gruppen von Drittstaaten das Problem schlechthin dar. Umgekehrt kann wohl festgestellt werden, daß die in Deutschland lebenden EU-Bürger weitestgehend in Deutschland und in die hiesigen Verhältnisse integriert sind, ohne die deutsche oder eine mehrfache Staatsangehörigkeit zu besitzen oder auch nur anzustreben. Dies belegt doch, daß Integration eben

nicht mit dem Besitz eines deutschen PASSES gleichzusetzen oder gar davon abhängig ist.

Als Problem muß gesehen werden und wird auch gesehen, daß die EU-Kommission die Freizügigkeit für EU-Bürger erheblich und für die Bundesrepublik sehr kostenträchtig erweitern will. Nach den Plänen der Kommission soll sich nicht nur derjenige in einem anderen Mitgliedsstaat frei niederlassen dürfen, der tatsächlich einen Arbeitsplatz hat, sondern auch derjenige, der erst einmal Arbeit sucht. Letzteren soll automatisch ein 6-monatiges Aufenthaltsrecht zustehen und er soll weiter bleiben dürfen, wenn er nachweist, daß er sich aktiv um eine Beschäftigung bemüht und realistische Aussichten auf eine Anstellung hat. Dieses wird schwer zu kontrollieren oder gar zu widerlegen sein. Auch den Nachzug von Familien will die EU-Kommission ausweiten, ohne Rücksicht auf Alter und Unterhaltsverhältnisse sollen alle Familienmitglieder, also auch bspw. spanische Großfamilien, nachziehen dürfen. Die Regierung Kohl hat dagegen gehalten und es muß auch von der gegenwärtigen erwartet werden, daß sie im Ministerrat diese Pläne strikt ablehnt. Der bayerische Innenminister Günther Beckstein hat diese Pläne zu Recht als sozialen Sprengsatz bezeichnet, der unser ganzes Sozialsystem in Frage stellen würde.

Grundsätzlich darf in diesem Zusammenhang allerdings nicht übersehen werden, daß eine Einbürgerung von Drittstaaten – und dies gilt natürlich auch für die anderen EU-Länder – Auswirkungen in und für die Europäische Union hat. Mit dem Erwerb bspw. der deutschen Staatsangehörigkeit wird

der Eingebürgerte zugleich nach Art. 17 (neu) EWG-Vertrag EU-Bürger mit der Konsequenz, daß der Betreffende

- Freizügigkeit (siehe zuvor!) genießt,
- das EU-Wahlrecht hat,
- diplomatischen Schutz genießt und
- ihm auch ein europäisches Petitionsrecht zusteht.

Bei der Einbürgerung von Drittstaaten, insbesondere wenn dabei eine doppelte Staatsangehörigkeit begründet oder in Kauf genommen würde, muß also auch unabdingbar auf die Interessen der übrigen EU-Partner Rücksicht genommen werden. Zu erinnern ist insoweit an die EU-weite Arbeitslosigkeit und – dies ist ein Argument mehr gegen die Zulassung weiterer Zuwanderungen – an die Ausländerkriminalität. Tatsache ist, daß fast jeder 2. Tatverdächtige nach den Kriminalstatistiken in der Bundesrepublik ein Ausländer ist und daß die Strafanstalten in der Republik zu ca. 50 % von Ausländern belegt werden. Bei der organisierten Kriminalität beträgt laut dem früheren Bundesinnenminister Kanther die Ausländerquote gar 60 %!

Die Frage möglicher, wünschenswerter oder unerwünschter Integration, auch wenn an deren Ende erst eine Einbürgerung steht, muß erst recht, wenn eine Mehrfachstaatsangehörigkeit begründet wird, vor dem Hintergrund globaler Entwicklungen gesehen werden. Zu denken ist hierbei an die Entwicklungen und Visionen, die Samuel P. Huntington in seinem Buch „The Clash of Civilisations“ dargestellt hat. Hier sind von besonderem Interesse die Ausführungen von Huntington zur Einwanderung, oder besser Zuwan-

derung nach Europa. Zwei Drittel der Migranten in Europa sind danach Muslime und die Sorge über Einwanderung ist in Europa vor allem die Sorge über muslimische Einwanderung. Die Herausforderung sei eine demographische und eine kulturelle, auf das Konto von Migranten gehen 60 % der Geburten in Europa, auf das von Arabern 50 % bspw. der Geburten in Brüssel. Muslimische Gemeinden, seien es türkische in Deutschland oder algerische in Frankreich, seien in die Gastkulturen bisher nicht integriert und lassen zur Betroffenheit der Europäer auch weiterhin wenig Interesse hierzu erkennen. In ganz Europa wachse die Angst vor einer muslimischen Gemeinschaft quer über alle europäischen Grenzen, quasi vor einer (damals) 13. Nation der Europäischen Gemeinschaft (jetzt wohl 16. Nation), so nachzulesen auf Seite 319/320. Auf Seite 341 führt Huntington aus:

„Es gibt untrügliche Anzeichen für eine zunehmende Konfrontation zwischen der jüdisch-christlichen Ethik des Westens und der islamischen Erweckungsbewegung, die sich heute vom Atlantik im Westen bis nach China im Osten erstreckt, behauptete 1994 der führende ägyptische Journalist Mohammed Cidhamed. Ein prominenter indischer Muslim sagte 1992 voraus, die nächste Herausforderung des Westens werde definitiv aus der muslimischen Welt kommen. Im Bereich der islamischen Nationen zwischen dem Mhagreb und Pakistan wird der Kampf um eine neue Weltordnung beginnen. Für einen führenden tunesischen Juristen ist dieser Kampf bereits im Gange: Der Kolonialismus suchte alle kulturellen Traditionen des Islams zu deformieren. Ich bin kein Islamist.“



Ich glaube nicht, daß wir einen Konflikt zwischen Religionen haben. Wir haben einen Konflikt zwischen Zivilisationen.“

Wenn, wie Huntington ausführt, in den 80er oder 90er Jahren die generelle Tendenz im Islam gegen den Westen gerichtet war und ist, so muß der Versuch einer Integration von Personen aus diesem Kulturkreis überhaupt als fragwürdig erscheinen.

Daß der aktuelle und gewaltbereite islamische Fundamentalismus ein „Feindbild Westen“ aufgebaut hat, stellt überzeugend auch Hans-Peter Raddatz dar, der den Ideologieraster des Islam als moderne Faschismusversion bezeichnet und die Auffassung vertritt, die westliche Demokratie erweise sich als Einfallstor des Islam nach Europa.<sup>11</sup> Als Ruheräume für die islamistischen Revolutionäre der islamischen Welt bezeichnet Christoph Heger die westlichen Demokratien. Hier gebe es keinen Staat, der sich seinen Staatsislam halte und mit ihm die islamistischen Revolutionäre klein halte, im Westen könnten sich diese geistig und personell erneuern.<sup>12</sup>

In diesem Zusammenhang wäre darauf hinzuweisen, daß in der – noch – laizistischen Türkei das Tragen von Kopftüchern an Schulen und Universitäten verboten ist. Symptomatisch für das Vordringen islamistischer Kräfte und der Einforderung grenzenloser Toleranz ist der Fall der Deutsch-Afghanin in Baden-Württemberg, deren Übernahme in den Staatsdienst als Lehrerin nach kontroversen Diskussionen und letztendlich auf Druck der CDU-Landtagsfraktion vom Kultusministerium abgelehnt wurde.<sup>13</sup> Diese Entscheidung wurde auch

von den Fraktionen der SPD und der Grünen begrüßt, die vor der politischen Bedeutung des Kopftuchs gewarnt hatten. Die Lehramtsbewerberin meinte zwar, das Kopftuch – auch im Unterricht – gehöre zu ihrer Persönlichkeit und ihrem Selbstverständnis. Das Ministerium sah darin nicht nur ein religiöses, sondern auch ein politisches Symbol. Eine andere Entscheidung als die erfolgte Ablehnung wäre vor dem Hintergrund, daß Kruzifixe aus Schulzimmern entfernt werden sollen, kaum verständlich.

Zurückzukommen ist nun auf mein Statement, daß Türken wohl weit überwiegend weder integrationswillig noch integrationsfähig sind. Etwas generalisierend kann wohl gesagt werden, daß türkische Bürger in Deutschland aus sehr praktischen Erwägungen und Gründen die deutsche Staatsangehörigkeit, oder besser einen deutschen Paß zwar anstreben, jedoch nur, sofern sie ihre türkische Staatsangehörigkeit beibehalten können. Die Statistiken belegen dies. In den 80er Jahren und bis in dieses Jahrzehnt gab es verhältnismäßig wenige Einbürgerungen von Türken, obwohl diese zahlenmäßig (derzeit ca. 2,4 – 2,5 Millionen Menschen) die weitaus größte Gruppe von Ausländern stellen und gestellt haben. Erst neuerdings werden größere Einbürgerungszahlen registriert. Dies rührt offensichtlich daher, daß zwischenzeitlich Mittel und Wege gefunden wurden, einen deutschen Paß zu erlangen und gleichzeitig türkischer Staatsbürger zu bleiben. Dieses Vorgehens- bzw. Verhaltensweise entspricht der offiziellen türkischen Politik.

Das Bundesinnenministerium hat in einem Schreiben vom 28.7.1993 be-

reits dazu ausgeführt: „Schon jetzt fordern etwa türkische Stellen ihre hier lebenden Landsleute zur Wahrnehmung türkischer Interessen in der Bundesrepublik auf.“ Kein geringerer als der türkische Staatspräsident Demirel hat im November 1994 seine Landsleute zur Einbürgerung in Deutschland aufgefordert, notfalls unter Aufgabe der türkischen Staatsbürgerschaft, wenn ihnen die doppelte Staatsbürgerschaft weiter verweigert werde! „Die Übernahme der deutschen Staatsbürgerschaft hat viele Vorteile. Die Türkei wird durch entsprechende Gesetze die Wiedereinbürgerung von Ausgebürgerten gesetzlich regeln“, soweit Demirel. Der türkische Staatspräsident hatte auch erklärt, er zeichne für die Ausreise von 60 – 70% der türkischen Migranten nach Westeuropa und insbesondere Deutschland verantwortlich und er habe dies bewußt angestrebt, um dadurch eine politische Lobby in Europa zu erhalten. Danach scheint Ziel der türkischen Regierung zu sein, ihren Migranten alle politischen Beteiligungsrechte bei Fortbestehen der primär kulturellen und politischen Rückbindungen an das Heimatland in Deutschland und anderen europäischen Staaten zu eröffnen.

Diese politischen Vorgaben der offiziellen Türkei werden auch umgesetzt. Es entspricht geradezu gängiger Praxis, daß sich Türken aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen lassen, um nach erfolgter Einbürgerung in Deutschland die türkische Staatsbürgerschaft wieder zu erwerben. Es liegt auf der Hand, daß in klarer Kenntnis der Voraussetzung einer Entlassung aus früherer Staatsangehörigkeit solche Einbürgerungsanträge unredlich sind, eine Täuschung des deutschen Staates bzw.

seiner Behörden darstellen und in der Terminologie des Verwaltungsrechts als Erschleichungen zu qualifizieren sind. Wurde zunächst einmal, wie in einem Bericht der Stuttgarter Zeitung vom 6.2.1997 zu lesen war, von einem „Geheimweg zur doppelten Staatsbürgerschaft“ gesprochen, so kann davon längst keine Rede mehr sein. Geheim geblieben sind lediglich weitestgehend die Personalien der betreffenden Türken und unbekannt war wohl auch der Umfang dieses Mißbrauchs.

Fälle aus Berlin, u. a. handelt es sich um eine „Deuschtürkin“, die gar in das Berliner Abgeordnetenhaus für die Grünen eingezogen war, waren publik geworden und in einem Zeitungsinterview vom 21.2.1997 meinte der türkische Generalkonsul Duray Polat in Stuttgart, „wir sollten kein Versteckspiel betreiben“. Dieser Generalkonsul meinte, die Türkei habe ein Verfahren gefunden, damit es bei Einbürgerungen in Deutschland nicht zum Konflikt mit dem deutschen Gesetz komme. Für eine Einbürgerung nach deutschem Recht sei die Ausbürgerung aus der Türkei notwendig. Herr Polat zeigte dem Zeitungsvertreter einen Zwischenausweis für die Ausgebürgerten, eine Art türkische green-card.

Auf diesem mit Lichtbild versehenen Papier ist vermerkt, daß sich der Inhaber wegen Erbangelegenheiten, Reisen, Investitionen und kommerzieller Tätigkeit in der Türkei keine Sorge zu machen brauche. Nach der Einbürgerung in Deutschland könne jederzeit wieder die türkische Staatsbürgerschaft beantragt werden. Die Zahl sogenannter „Deuschtürken“ mit 2 Pässen bezifferte der Generalkonsul auf ca. 80 – 90.000!

Von dieser green-card-Praxis hat unlängst auch der türkisch-deutsche Grünen-Abgeordnete Özdemir gesprochen. Die Rückeinbürgerung bei den türkischen Konsulaten wurde von ihm als problemlos bezeichnet. Gelegentlich des Verwaltungsrichtertages am 13./14.5.1998 in Mainz hat ein Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Kassel berichtet, manche türkische Konsulate ließen Bewerber um die deutsche Staatsangehörigkeit bei der vorherigen Ausbürgerung aus der Türkei unterschreiben, daß die Betroffenen sich in der Türkei wieder einbürgern lassen würden! Der türkische Generalkonsul in Stuttgart hat danach ein recht eigenartiges Rechtsbewußtsein und Rechtsverständnis an den Tag gelegt, wenn er diese Vorgehensweisen als in Einklang mit dem deutschen Gesetz ansehen will!

Interessant in diesem Zusammenhang dürfte doch wohl auch sein, daß Frau Dr. Sylvia Tellenbach vom Max-Planck-Institut der Universität Freiburg, Sparte islamisches Recht, bei einem Vortrag, veranstaltet von der Internationalen Juristenkommission – Deutsche Sektion in Istanbul am 21.5.1998 ausgeführt hat, nach ihren Feststellungen seien 90 % der von Türken in Deutschland vorgelegten türkischen Urkunden gefälscht! Frau Tellenbach ist Juristin und Islam-Wissenschaftlerin und wird als solche vielfach als Sachverständige bei Behörden und Gerichten tätig. In privaten Gesprächen artikuliert sie ihr Unverständnis darüber, daß die Deutschen, insbesondere die deutschen Behörden, sich dies bieten ließen.

Bei der nämlichen Veranstaltung in Istanbul hat der türkische Rechtsanwalt

Rona Aybay zwar ausgeführt, daß international Mehrfachstaatsangehörige unerwünscht sind, weil sie „a source of trouble“ seien. Hinsichtlich des türkischen Staatsbürgerschaftsgesetzes (Gesetz Nr. 403) aus dem Jahre 1964 sei für eine Einbürgerung in der Türkei der Verlust der früheren Staatsangehörigkeit nicht erforderlich. Er stellte dann eine Disharmonie zwischen dem deutschen und dem türkischen Gesetz fest, sofern eben nach deutschem Recht, auch den systemwidrig in das Ausländergesetz eingefügten §§ 85 und 86 der Verzicht auf die frühere Staatsangehörigkeit erforderlich ist. Das deutsche Recht befinde sich allerdings in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Prinzipien für nationale Staatsangehörigkeitsregelungen. Schlußendlich meinte Aybay, die Problematik von Doppelstaatsangehörigkeit sei realistisch in heutiger Zeit doch ziemlich entschärft.

Dies stellt doch eine weitgehende Relativierung dar. Das Bundesverfassungsgericht, ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht, haben schon vor Jahren dahin entschieden, daß Doppel- oder Mehrfachstaatsangehörigkeiten ein Übel darstellen, auch völkerrechtlich unerwünscht sind und vermieden werden sollen.

In Ansehung des geltenden deutschen Rechts ist festzuhalten:

- Das geltende Recht beruht (noch) auf dem Abstammungsprinzip (jus sanguinis). Ein gleiches gilt mehr oder weniger strikt auch für die meisten anderen europäischen Staaten, wenngleich hier und dort auch jus soli-Elemente in das Staatsbürgerrecht Eingang gefunden haben.

- Für Einbürgerungen wird grundsätzlich – von Härtefällen abgesehen – die Entlassung aus der ursprünglichen Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung gemacht, desgleichen daß Straffreiheit gegeben ist und die Fähigkeit vorliegt, den Lebensunterhalt selbst zu bestreiten.
- Es muß ein (unterschiedlich) mehrjähriger Aufenthalt in Deutschland stattgehabt haben, der eine gewisse Integrationsvermutung begründet.

Zu unterscheiden ist nach geltendem Recht zwischen Ermessenseinbürgerungen nach § 8 RuStAG sowie in Sonderfällen nach §§ 9, 10 und 13 RuStAG und sogenannte Anspruchseinbürgerungen.

Für die Ermessenseinbürgerungen, die zahlenmäßig weit hinter den sogenannten Anspruchseinbürgerungen rangieren, existieren seit langem Richtlinien des Bundesinnenministeriums, die verschiedene Aspekte berücksichtigen, insbesondere integrationspolitische Gesichtspunkte wie die betätigte und manifeste Hinwendung zum deutschen Staat und der deutschen Gesellschaft. Gefordert werden zu Recht auch Sprachkenntnisse, jedoch sind die Anforderungen minimiert worden. In den 50er Jahren hatte nach Erfahrungen des Verfassers ein Bewerber, der die deutsche Sprache nicht in Wort und Schrift beherrschte, keinerlei Chancen auf Einbürgerung. Diese stringente Anforderung ist nach wie vor durchaus gerechtfertigt.

Ansprüche auf Einbürgerung gab es als Kriegsfolgeregelungen nach dem 1. Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz aus dem Jahre 1955, was mittlerweile ganz wesentlich Historie ist. Aktuell

sind die Ansprüche auf Einbürgerung aufgrund der §§ 85 und 86 AuslG. Diese Bestimmungen wurden – im übrigen systemwidrig – aus integrationspolitischen Überlegungen in das Ausländergesetz eingefügt. § 85 bezweckt die Einbürgerung junger Ausländer, wenn sie sich seit 8 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten und 6 Jahre im Bundesgebiet eine Schule, davon mindestens 4 Jahre eine allgemeinbildende Schule besucht haben. Die generelle Voraussetzung des Verlusts der bisherigen Staatsangehörigkeit und der Straffreiheit sind auch hier aufgenommen worden. Ungeachtet des grundsätzlichen Anspruchs kann die Einbürgerung versagt werden, wenn ein Ausweisungsgrund nach § 46 Ziff. 1 AuslG vorliegt. Ausgewiesen werden kann danach, wer die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder in Verfolgung politischer Ziele gewalttätig geworden ist oder zur Gewaltanwendung aufgerufen oder mit Gewaltanwendung gedroht hat. Diese Einschränkung gilt auch für die erleichterte Einbürgerung von Ausländern mit langem Aufenthalt nach § 86 AuslG. Der rechtmäßige Aufenthalt hier muß 15 Jahre gedauert haben, der Ausländer muß seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben oder verlieren, darf nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sein und muß grundsätzlich zur Bestreitung des Lebensunterhalts fähig sein. Letzteres wird relativiert insofern, als von dieser Voraussetzung abgesehen wird, wenn eine Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe unverschuldet erfolgt. Der sich anschließende § 87 AuslG regelt die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit als Aus-

nahmefälle, wenn das Recht des Heimatstaates ein Ausscheiden aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht, der Heimatstaat, z. B. Iran, die Entlassung regelmäßig verweigert, willkürlich versagt oder wenn ein Entlassungsantrag Familienangehörige des Bewerbers, die im Heimatstaat geblieben sind, gefährden würde.

Ansprüche auf Einbürgerung sind per se problematisch, denn traditionell und auch unter Berücksichtigung des Völkerrechts soll ein souveräner Staat ebenso souverän darüber bestimmen können, wer sein Staatsbürger ist und wer nicht. Damit soll keinesfalls einer willkürlichen Handhabung der Einbürgerungen das Wort geredet werden. Ermessen ist stets pflichtgemäß, andererseits ist bzw. war überkommener Grundsatz, daß eine Einbürgerung auch und primär im Interesse des aufnehmenden Staates gelegen sein muß. Eine Privilegierung von Ausländern, die sich gar ihrer 2 Pässe rühmen, gegenüber der angestammten deutschen Bevölkerung kann schließlich kein Interesse der Bundesrepublik Deutschland sein.

Die Anspruchseinbürgerungen nach den §§ 85 und 86 AuslG sind besonders problematisch, weil hier der reine Zeitfaktor, mag damit auch die Vermutung einer gewissen Integration begründet sein, für eine Einbürgerung genügt, was für Integrationsbemühungen und den Integrationszweck als kontraproduktiv zu sehen ist. Besonders zu kritisieren ist hier, daß die sogenannte Sicherheitsklausel (Verweisung auf § 46 Ziff. 1 AuslG) absolut unzulänglich ist. Ich war während meiner Amtszeit an 3 Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt, in denen

extremistische Ausländer, es handelte sich um Palästinenser, ihre Einbürgerung erstritten haben, weil das Bundesverwaltungsgericht – juristisch nicht anfechtbar – die Auffassung vertritt, die Sicherheit der Bundesrepublik werde durch Ausländer, die sich in extremistischen Ausländerorganisationen betätigen, nicht gefährdet. Dafür mögen solche Typen tatsächlich einige Nummern zu klein sein. Indessen setzt man sich auch mit solchen Ausländern Läuse in den bundesdeutschen Pelz. Die Notwendigkeit einer Abhilfe ist, wie man so schön sagt, höheren Orts erkannt, ich hatte zu dieser Problematik mit dem ehemaligen Bundesinnenminister Kanther und anderen maßgeblichen Politikern korrespondiert.

Erkannt hat man „höheren Orts“ auch, daß § 25 RuStaG mittels Streichung des Halbsatzes „der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat“, geändert werden muß. Diese Streichung bedeutet dann, daß ein Deutscher stets die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wenn er eine fremde Staatsangehörigkeit auf eigenen Antrag erwirbt. Damit wären jedenfalls de jure die dargestellten erschlichenen Einbürgerungen von Türken kraft Gesetzes hinfällig geworden, was natürlich noch nicht bedeutet, daß auch der deutsche Paß an die ausstellende Behörde zurückgelangt. Wichtig ist indessen vor allem die statusmäßige Bereinigung.

Zum Schluß: Die Tolerierung oder gar Herbeiführung einer Mehrfachstaatsangehörigkeit ist sicherlich kein Mittel zur Integration. Die Zulassung einer Mehrfachstaatsangehörigkeit fördert, wie der bayerische Innenminister Günther Beckstein schon vor einigen

Jahren gesagt hat, lediglich eine Rückversicherungsmentalität. Wer eingebürgert ist, braucht sich auch seinerseits um eine Integration nicht mehr zu bemühen. Nochmals: Er ist gegenüber dem „Normaldeutschen“ privilegiert. Solches wird von sogenannten Deutschtürken auch ganz offen artikuliert: Je nach Situation wird der deutsche oder der türkische Paß aus der Tasche gezogen. Mit Integration hat dieses Verhalten wenig oder nichts zu tun. Wenn sich schon Mehrfachstaatsangehörigkeiten oftmals nicht vermeiden lassen, weil sie automatisch eintreten, sollten doch Mehrfachstaatsangehörigkeiten nicht um einer angeblichen Integration willen gezielt herbeigeführt werden. Die Einbürgerung eines Ausländers kann nicht zum Zwecke einer Integration und gar unter Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit zugelassen werden, sondern sie muß das Ende und den Ab-

schluß einer vollzogenen Integration darstellen. Diese Erkenntnis sollte sich auch bei denjenigen durchsetzen, die nimmermüde sich um eine Integration von Ausländern, auch unter Hinnahme einer Doppelstaatsangehörigkeit bona fide bemühen. Bei Parteien steht sicher politisches Kalkül im Vordergrund. Für sie gilt es potentielle Wählerstimmen zu gewinnen. Aus Umfragen ist bekannt geworden, daß EU-Ausländer ein den Deutschen entsprechendes Wahlverhalten an den Tag legen würden, anders jedoch sogenannte Drittausländer. Die Rechnung gewisser politischer Gruppierungen könnte indessen doch nicht aufgehen. Nach einer Verlautbarung des Bundesinnenministeriums hat sich in Belgien eine Partei eingebürgerter Ausländer konstituiert, was durchaus Schule machen könnte. Auf Stimmenfang auszugehen, könnte sich dann rasch als Fehlspekulation erweisen.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Der Abhandlung liegt ein Vortrag zugrunde, der wesentlich überarbeitet und aktualisiert wurde. Diesen hat der Verfasser bei der Expertentagung der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung am 29.6.1998 in Kloster Banz gehalten.

<sup>2</sup> „Die Festschreibung der Politik im Recht kann die Politik absichern und stärken, ihr aber auch Fesseln anlegen und ihr die Beweglichkeit nehmen“, Norbert Brieskorn, Rechtsphilosophie, 1990, S. 157.

<sup>3</sup> Vgl. „Die Welt“ vom 7.3.1998.

<sup>4</sup> Vgl. BNN vom 9.3.1998.

<sup>5</sup> FAZ vom 25.3.1998 und BNN vom 28.3.1998.

<sup>6</sup> FAZ vom 25.4.1998 (S. 16).

<sup>7</sup> BNN vom 12.7.1998 (S. 1).

<sup>8</sup> Vgl. BNN vom 25.7.1998 (S. 2), „Bonn pocht auf rasche Rückkehr“.

<sup>9</sup> BNN vom 25.7.1998, „CSU mußte offenbar doch stärker zurückstecken“.

<sup>10</sup> Johannes Heinrichs, Gastfreundschaft der Kulturen, Versus Multi-Kulti-Illusion, in: 30 Jahre Zuwanderung – Eine kritische Bilanz, Herausgeber Hartmut Koschyk und Rolf Stolz, Olzog-Verlag 1998, S. 23 ff..

<sup>11</sup> Der Islam – Ideologie für eine neue Herrenklasse in Europa? In: 30 Jahre Zuwanderung – eine kritische Bilanz, Herausgeber: Hartmut Koschyk und Rolf Stolz, Olzog-Verlag 1998, S. 47 ff..

<sup>12</sup> Islam und Einwanderung, in Koschyk/Stolz, a.a.O., S. 63 ff

<sup>13</sup> BNN vom 14.7.1998.

# Ist Migration umkehrbar?

## Das Beispiel der Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina

**Muamer Jarowitz**

In meiner Darstellung werde ich mich auf das Thema Integration von dem Punkt der aktuellen Situation des beendeten Krieges in Bosnien und Herzegowina beziehen, der die Bewegung von mehr als zwei Millionen Menschen aus ihrer Heimat ausgelöst hat – davon 1,2 Millionen Flüchtlinge in mehr als 100 Länder der Welt. 320.000 davon haben Zuflucht in Deutschland gefunden. Die größte Zahl der Flüchtlinge hat somit Deutschland aufgenommen, bzw. die größte Zahl der Flüchtlinge wollte in Deutschland bleiben.

Zurückgehend auf die geschichtlichen Wurzeln der Verbundenheit zwischen Bosnien und Herzegowina und der BR Deutschland werde ich versuchen zu erklären, wie es dazu gekommen ist.

Der Staat Bosnien und Herzegowina ist in der ersten Hälfte der 10. Jahrhundert (nach manchen Quellen auch früher) am Oberlauf des Flusses Bosna und dem heutigen „Sarajevo-Feld“ entstanden. Das Volk hat den Namen Bosnianen und später Bosniaken oder Bosnier bekommen. Das sind Menschen mit der gleichen Identität, aber

verschiedenen Religionen gewesen, die das gleiche Schicksal, der gleiche Lebensraum und der Existenzkampf verbunden haben.

Im Zeitraum des größten Aufstiegs, in den Zeiten des Königs Tvrtko (1353 – 1391), der erste Kotromanic, wo Bosnien/Herzegowina auch der größte Staat des Balkans war und bis zum Ende des 17. Jahrhunderts, als sein Territorium auf heutigen Dimensionen sedimentiert und endlich, bis zur Proklamation der Unabhängigkeit nach dem Zusammenbruch Ex-Jugoslawiens, aufgrund des Referendums vom 1. März 1992 und der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, hat der Staat Bosnien und Herzegowina die dauerhaftesten und die stabilsten Grenzen auf dem Balkan gehabt. Die internationale Bedeutung des damaligen Bosniens hat sich auch in der Tatsache gezeigt, daß 1699, als der Friedensantrag in Sremski Karlovci zwischen dem damaligen Elajet Bosnien und Österreich unterzeichnet wurde, die Vertreter der größten europäischen Kräfte, d. h. des Deutschen Kaiserreichs, Englands und Frankreichs als Zeugen anwesend waren.

Mit dem Berliner Kongreß von 1878 wurde das damalige Bosnien Österreich-Ungarn zur zeitweiligen Verwaltung unterstellt.

Aus dieser Zeit existiert eine staatsrechtliche, kulturelle und auch sprachliche Verbundenheit mit diesen Territorien. Diese Verbundenheit hat sich in folgendem gezeigt:

- Zuerst hat Österreich-Ungarn den Namen des Landes geändert und Bosnien und Herzegowina eingeführt.
- Es folgte die Einführung des österreichisch-ungarischen Gesetzes,
- anschließend die Einführung der Militärpflicht.
- Danach folgte die Einführung der Diözese in der katholischen Kirche und die Eröffnung des „Gipfel-bosnischen („Vrhbosanka“) Erzbistums“,
- dann der Anfang des Kampfes von bosnischen Orthodoxen (ab damals Serben genannt) für die bildungskirchliche Autonomie,
- der Anfang desselben Kampfes der bosnischen Moslems und
- der Anfang der Industrialisierung und Europäisierung aller Lebensseiten Bosniens und Herzegowinas.
- Bezugnehmend auf die Rechte der Religionsgemeinschaften hat ihnen die Regierung in Wien bestimmte Zugeständnisse gegeben, damit sie ihr Ziel, welches die Einführung von Bosnien und Herzegowina in die staatsrechtliche und politische Struktur des österreichisch-ungarischen Kaisertums war, verwirklichen können.
- Es beginnt eine stärkere Verkehrs-, Ökonomie- und Schulverbindung von Bosnien und Herzegowina in der österreichisch-ungarischen Monarchie.

- Es wurden die Bahnstrecken aufgebaut, die das Bahnsystem der Monarchie mit dem in Bosnien und Herzegowina verbunden haben,
- die Straßen wurden aufgebaut und
- die Industrie, die ein Teil des gesamten Ökonomie- und Marktsystems des österreich-ungarischen Kaisertums sein sollte.
- Zuletzt ist ein Kataster-, Verwaltungs- und polizeigerichtliches System eingerichtet worden, welches einen Teil des gesamten Systems des österreich-ungarischen Kaisertums darstellte.

Die politischen Vorbereitungen konzentrierten sich auf die Erschaffung der loyalen politischen Kräfte in Bosnien, eine Idee der Verbundenheit. Die erste von diesen politischen Organisationen, die ein Teil des Systems der politischen Organisation im Kaisertum war, war die neugegründete Sozialdemokratische Partei sowie ein Arbeitersyndikat.

Erwähnt werden sollte auch die sehr stark geprägte Bewegung der Europäisierung, die bei den bosnischen Moslems entstanden ist. Dies waren die Zeiten der ersten Migrationen der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung Richtung Europa, welche sich z. B. durch die Ausbildung von ersten Studenten in Wien und Pesta oder durch die Bewegung von Handwerkern und Kaufleuten Richtung Europa zeigt.

Im Zeitraum nach dem zweiten Weltkrieg wird die BR Deutschland als ein Land der schnellen wirtschaftlichen Entwicklung zum Migrationsziel von vielen Arbeitern aus Bosnien und Herzegowina. Dieser Prozeß ist besonders von 1960 bis 1992 ausgeprägt. In der



BR Deutschland haben damals durchschnittlich 600.000 Arbeiter, welche aus dem Territorium des Ex-Jugoslawien stammten, gearbeitet. Am meisten waren das verschiedene Handwerker, vor allem Bau- und Metallarbeiter, die mit großen Verdienstwünschen und ohne ihren Familien nach Deutschland kamen.

Hauptziel dieser Vertretergruppe war die Arbeit und das Sparen über einen bestimmten Zeitraum (meistens 5 – 10 Jahre) und danach die Rückkehr in die Heimat, wo sie mit dem gesparten Kapital private Handwerkergeschäfte gegründet haben, um sich einen besseren Lebensstandard ermöglichen zu können. Mit einer weiteren Phase fangen die Migrationen von hochgeschulten Fachleuten an, besonders der Architekten und Bauingenieure.

Für beide Kategorien war spezifisch, daß sie meistens ohne ihre Familien kamen und in gemeinsamen Unterkünften lebten. So haben sie versucht die Lebenskosten auf ein Minimum zu reduzieren, damit sie so viel wie möglich für die Familie, die zu Hause blieb, einsparen konnten. Nur eine sehr geringe Anzahl konnte sich überhaupt in die deutsche Gesellschaft integrieren; nur wenige haben die deutsche Sprache gelernt.

Die Situation änderte sich besonders im Zeitraum von 1975 bis 1992, als im damaligen Jugoslawien eine echte Ökonomikrise begann. Da wollten immer mehr Arbeiter irgendwo anders arbeiten und diejenigen, welche schon in Deutschland gearbeitet haben, haben immer öfter ihre Rückkehr verschoben und dafür ihre Familien nachgeholt. Dies stellte den Beginn einer

echten Integration dieser Arbeiter in die deutsche Gesellschaft dar. Für ein Familienleben wurden Wohnungen angemietet, die Kinder besuchten deutsche Schulen und das ganze Leben wurde auf der Basis eines längeren, vielleicht auch dauerhaften Aufenthalts in Deutschland und der Integration in die deutsche Gesellschaft organisiert. Mit der Verschlechterung der ökonomischen Situation in Bosnien und Herzegowina sind das Interesse an einer Integration in die deutsche Gesellschaft gewachsen, bis hin zu einer völligen Assimilation.

Einen besonderen Zeitraum stellt der Kriegsbeginn in Bosnien und Herzegowina 1992 dar, der das Kommen vieler Flüchtlinge nach Deutschland ausgelöst hat. Es bestand wie bereits gesagt eine feste Verbindung mit Deutschland. Viele der angekommenen Flüchtlinge waren meistens die näheren oder weiteren Verwandten der „Gastarbeiter“, die hier früher waren.

Wenn wir die Nationalstruktur der Flüchtlinge betrachten, waren die meisten Bosniaken-Moslems. Territorial gesehen stammen über 70 % der Flüchtlinge aus dem Territorium der Republika Srpska und 30 % aus dem Territorium der Föderation. Diese Tatsache wird einen großen Einfluß auf den Rückkehrprozeß haben.

Die bosnisch-herzegowinischen Flüchtlinge wurden in fast alle Bundesländern verteilt, aber die meisten nahmen Bayern, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hessen und Baden-Württemberg auf. Die Flüchtlinge bekamen einen Status als „Gäste auf bestimmte Zeit“. Der ehemalige Minister Kanther sagte dazu: „Wir haben Menschen in Not Hilfe

gewährt, wir haben Gäste auf Zeit aufgenommen. Beides ist wichtig: Gäste und so werden wir diese Menschen auch weiter behandeln und auf Zeit – deshalb muß es absehbar sein, bis sie in ihre Heimat zurückkehren.“ Dieser Standpunkt zeigt, daß die Regierung Deutschlands keine Absicht hatte, eine völlige Integration der Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft zu ermöglichen.

Der materielle Status der deutschen Städte und Bundesländer die Flüchtlinge zu finanzieren war ganz verschieden. In manchen Bundesländern waren die Flüchtlinge in sogenannten Kollektivunterkünften untergebracht worden, in manchen Bundesländern haben sie sofort Wohnungen zur Verfügung bekommen. Am Anfang war auch das Recht auf Arbeit in allen Bundesländern nicht gleich, aber nach einem bestimmten Zeitraum haben die meisten Flüchtlinge das Recht auf Arbeit erhalten. Viele Flüchtlinge haben dieses Recht genutzt. Sie haben einen Arbeitsplatz gefunden und somit versucht, den Lebensstandard ihrer Familie sicherzustellen. Eine Anzahl der Flüchtlinge hat die ganze Zeit über Sozialhilfe bezogen – einige, weil sie arbeitsunfähig waren, andere, weil es ihnen finanziell besser erschien und sie nicht arbeiten wollten. (Genau Zahlenangaben sind mir hierzu nicht bekannt).

Was die Rückkehrwillen der Flüchtlinge betrifft, haben sich anfänglich nur wenige dahingehend geäußert, daß sie in ihre Heimat nicht mehr zurückkehren werden. Hauptsächlich diese Kategorie der Flüchtlinge hat einen Antrag auf Asyl gestellt oder hat Deutschland einfach als ein Transitland benutzt, bis

ihren Anträgen für die Weiterwanderung in die USA oder Australien stattgegeben wurde.

Der größte Prozentsatz der Flüchtlinge vertrat die Meinung, daß sie nur für eine kurze Zeit als Flüchtlinge da sind, und daß der Krieg in Bosnien und Herzegowina mit einer Intervention der Internationalen Gemeinschaft schnell beendet sei und daß sie schnell nach Hause zurückkehren werden. Aber mit der Zeit hat sich diese Meinung durch zwei Faktoren geändert:

- Der Krieg in Bosnien nahm immer größere Ausmaße an und wurde immer brutaler. Die erwartete Intervention der Internationalen Gemeinschaft wurde immer wieder aufgrund verschiedener Vorbedingungen aufgeschoben, was bei den Flüchtlingen Zweifel am Ergebnis des Krieges hervorriefen. Eine entschlossenerere und ehrlichere Intervention der Internationalen in Bosnien und Herzegowina hätte eine schnellere Flüchtlingsrückkehr mit sich gebracht.
- Der zweite Faktor waren die Arbeit, die Einschreibung der Kinder in deutsche Schulen und mit der Zeit die Angewöhnung eines deutschen Lebensstandards. Jetzt ist es sehr schwer, einem Flüchtling, welcher über fünf Jahre in Deutschland beschäftigt ist und welcher mit dem deutschen Lebensstandard lebt zu erklären, daß er, wenn er in seine Heimat zurückkehrt, vielleicht in eine kollektive Unterkunft muß, daß er keine Arbeit haben wird oder wenn er einen Arbeitsplatz findet, sein Lohn ca. 300 DM monatlich betragen wird. Ein Appell an den

Patriotismus und die Moral, spielt unter diesen Bedingungen keine große Rolle. Diese Menschen müssen eine deutliche Perspektive in ihrem Land sehen, sowohl politisch als auch ökonomisch.

Nach der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens, im Dezember 1995, welches den Krieg in Bosnien und Herzegowina formal beendete, haben wir die Situation, daß die Flüchtlinge in Deutschland sich teilweise bereits in die deutsche Gesellschaft integriert haben. Aber der Bescheid der Konferenz der Innenminister Deutschlands vom Oktober 1996, der den Rückkehrprozeß der Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina einleitete, hat definitiv gezeigt, daß es keine vollständige Integration der Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft geben wird.

Ende November 1996 ist auch das Rückübernahmeabkommen zwischen der Regierung der BR Deutschland und der Regierung von Bosnien und Herzegowina unterzeichnet worden, das eine besondere Behandlung der Kriegsflüchtlinge bestimmt.

Die Grundpositionen dieses Abkommens sind:

- Der Wunsch der Regierung von Bosnien und Herzegowina, daß alle Kriegsflüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren,
  - die Bereitschaft der BR Deutschland, der Regierung von Bosnien und Herzegowina politische Unterstützung bei der Umsetzung des Daytoner Abkommens hinsichtlich der Rückkehr aller Kriegsflüchtlinge in das gesamte Staatsgebiet von Bosnien und Herzegowina zu gewähren,
  - die Erkenntnis, daß dies eine Aufgabe darstellt, die von gesamt-europäischer Dimension ist, bei der die Regierung von Bosnien und Herzegowina internationaler Hilfe bedarf und
  - die Bereitschaft der Regierung der BR Deutschland, die Regierung von Bosnien und Herzegowina in ihrem Bemühen nach Kräften zu unterstützen, solche Hilfen, insbesondere auch im Rahmen der Förderung konkreter Einzelprojekte durch die Europäische Union zu erlangen.
- Die Regierungen haben daher Folgendes abgemacht:
- Nach den Vereinbarungen des Abkommens von Dayton hat jeder Staatsangehörige aus dem gesamten Bosnien und Herzegowina das Recht, an seinen früheren Aufenthaltsort oder an einen anderen von ihm gewünschten Ort in Bosnien und Herzegowina zurückzukehren.
  - Es ist wünschenswert, daß möglichst viele Kriegsflüchtlinge freiwillig nach Bosnien und Herzegowina zurückkehren.
  - Die Rückführung der ehemaligen Kriegsflüchtlinge erfolgt phasenweise, in Erörterung und in enger Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei der Feststellung der Dynamik der Durchführung, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung in Bosnien und Herzegowina.
  - In der ersten Phase werden alleinstehende Erwachsene, Erwachsene, deren Ehegatte und/oder minderjährige Kinder in Bosnien und Herzegowina leben sowie Ehepaare ohne minderjährige Kinder zurückgeführt.

Der Rückkehrprozeß hat sich im Jahre 1996 und 1997 unter den Bedingungen der langsamen Verwirklichung des Zivilteils des Dayton-Abkommens entwickelt, besonders was den Anex 7 anbelangt, der über das Rückkehrrecht in das eigene Haus spricht. Dazu kommt, daß auch die Rückkehrunterstützungsprogramme der Europäischen Union nur langsam realisiert werden.

Bis Ende 1997 waren ca. 100.000 Flüchtlinge zurückgekehrt und die meisten davon in das Territorium der Föderation. Ca. 20.000 Flüchtlinge wanderten aufgrund von Programmen, die Regierungen wie die USA und Australien anbieten, in andere Länder aus.

Die Rückkehrdynamik im Jahre 1998, welches als das „Rückkehrjahr“ bezeichnet wurde, hat sich verlangsamt, weil sich die Situation in der Republika Srpska im Teil von Bosnien und Herzegowina nicht so entwickelt hat wie alle erwartet haben; weil es in diesem Teil des Landes noch immer nur wenige sind (besonders Moslems und Kroaten), die in ihre Häuser zurückkehren können.

Obwohl die große internationale Unterstützung den politischen Kräften in der Republika Srpska, die die Durchführung des Dayton-Abkommens fördert, gegeben wird, verbessert sich die Situation in dieser Region nur sehr langsam, weil die Kräfte Bosnien und Herzegowina nicht als einen vereinigten Staat aller dreier konstitutionellen Völker (Bosniaken, Kroaten und Serben) betrachten, sondern die Aufteilung und die ethnische Säuberung unterstützen. Was die Situationsentwicklung in diesem Teil von Bosnien und Herzegowina für die Rückkehr der

Flüchtlinge bedeutet, zeigt auch die Tatsache, daß von ca. 240.000 in der BR Deutschland gebliebenen Flüchtlingen, ca. 170.000 aus dem Territorium der Republika Srpska stammen. Zu diesem Zeitpunkt ist ihre Rückkehr in ihre Heimorte nicht möglich.

Die umkehrbare Migration, bzw. der Rückkehrprozeß der bosnisch-herzegowinischen Flüchtlinge in ihre Heimat vor dem Hintergrund des Geschehenen scheint nur unter folgenden Voraussetzungen möglich zu sein:

- Eine vollständige Umsetzung des Dayton-Abkommens, besonders die Realisation des Anex 7, die mittels einer vollen Unterstützung der politischen Kräfte in Bosnien und Herzegowina, die für die Bewahrung der Einheit von Bosnien und Herzegowina, für die Multiethik und Multikultur, für die Vernehmung der Kriegsverbrecher und ihre Verantwortung vor dem Internationalen Gericht in Den Haag, für die Sicherheit, Freiheit und Bürgerrechte auf dem gesamten Territorium von Bosnien und Herzegowina, unabhängig von der Nationalzugehörigkeit, kämpfen.
- Die positiven Kräfte in Bosnien und Herzegowina können diesen Prozeß ohne Hilfe der internationalen Gemeinschaft nicht beenden. Inwiefern die Internationale Gemeinschaft in der definitiven Unterstützung dem Konstituieren von Bosnien und Herzegowina als vereinigtem Staat kalkuliert, insofern wird sie von dem Problem der bosnisch-herzegowinischen Flüchtlinge belastet. Denn irgendwelche Kalkulationen bzgl. eines "neuen Daytons" oder eine geplante Aufteilung

von Bosnien und Herzegowina, rufen bei den Flüchtlingen Unentschlossenheit hervor und so verschieben sie ihre definitive Rückkehr.

- Hilfe bei Wiederaufbau und Wiederbelebung der Wirtschaft, damit die Bedingungen für die Beschäftigung von so vielen Rückkehrern wie möglich geschaffen werden, unter Berücksichtigung der Bevölkerung, die in Kriegszeiten in Bosnien und Herzegowina geblieben ist.

Die Investierung in die bosnisch-herzegowinische Wirtschaft hätte einen Doppelleffekt für Deutschland. Erstens schafft es Arbeitsplätze für viele Rückkehrer, was den Rückkehrprozeß beschleunigt, da ein sicherer und gut bezahlter Arbeitsplatz manchmal wichtiger ist als die Sicherstellung einer Unterkunft. Zweitens könnte die deutsche Wirtschaft für sich wieder einen Markt gründen, auf welchem früher die deutsche Technologie am meisten vertreten war. Über den bosnisch-herzegowinischen Markt hätte sie eine Möglichkeit in die Märkte mancher Islamländer, die ganz große Bedeutung haben, einzutreten.

Trotz des Wunsches, daß die bosnisch-herzegowinischen Flüchtlinge so bald wie möglich in ihre Heimat zurückkehren, sollte der Druck nicht drastisch sein und in Einklang mit den Rückkehrmöglichkeiten gebracht werden. Im Gegenzug werden viele Flüchtlinge den Antrag auf eine Weiterwanderung in andere Länder stellen. Deutschland wird von diesen Flüchtlingen „de facto“ befreit, aber real gesehen, verliert es die Effekte, die es

mit der freiwilligen Rückkehr erzielen könnte. Es ist sicher, daß jeder Rückkehrer, welcher in der BR Deutschland gearbeitet hat, wieder mit der deutschen Technologie arbeiten möchte, und die deutschen Erzeugnisse benutzen möchte.

Da die Projekte, die von der Europäischen Union finanziert werden, sehr langsam realisiert werden und die bilateralen Projekte meistens Projekte von einigen Bundesländern und Städten sind, läuft die Erholung der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft sehr langsam und es droht, anstatt des Rückkehrprozesses eine neue ökonomische Migration nach Deutschland.

Meine Botschaft am Ende ist: Europa und Deutschland, das sich in Europa befindet, müssen Bosnien und Herzegowina als einen europäischen Staat und das bosnische Volk als ein europäisches Volk mit langjähriger Kultur und wirtschaftlicher Tradition und mit der Verbundenheit mit Europa annehmen. Mit dem Ausgleichen der Ökonomiebedingungen und mit der Einschließung dieses Territoriums in die europäischen Prozesse, wird der Migrationsdruck für Deutschland schwächer und ein umgekehrter Rückkehrprozeß wird eingeleitet.

Die Bürger und auch die Flüchtlinge werden in ihre Heimat zurückkehren unter Bewahrung starker kultureller und wirtschaftlicher Bindungen, womit sich dieses Land dem deutschen Staat und dem deutschen Volk für alles Gute, was diese für es getan haben, erkenntlich zeigen kann.

# Neue Wege zur Rückführung von Flüchtlingen

**Hartmut Reichl**

## 1. Nach Krieg und Chaos folgt das Chaos der Hilfeleistung

Noch lange nach Beendigung der Kampfhandlungen in Bosnien und Herzegowina wurde keine systematische, koordinierte Hilfeleistung durch die internationale Gemeinschaft erreicht. Dies entspricht der auch in anderen Kriegssituationen gemachten Erfahrung, wonach nach Beendigung der Kampfhandlungen und dem Abschluß eines Friedensvertrages die internationale Hilfeleistung weitgehend dem Zufallsprinzip folgt. Sie sind zuerst insgesamt unkoordiniert eingesetzt. So mußte und muß auch weiterhin in Bosnien und Herzegowina eine nahezu unübersichtliche Vielzahl von einzelnen Hilfsaktivitäten überschaut und nach Möglichkeit dorthin gelenkt werden, wo die Hilfen den in sie gesetzten Anforderungen am ehesten gerecht werden.

Nachdem nunmehr die Europäische Union, der als Zivil-Regierung eingesetzte Hohe Repräsentant mit seiner Behörde und auch international tätige Hilfsorganisationen sich inzwischen mit der Koordinierung von Hilfeleistungen und Wiederaufbauprojekten beschäftigen, besteht eher die Ge-

fahr, daß im Zuge einer „koordinationspolitischen Gegenbewegung“ sich die Koordinatoren weitgehend nur selbst koordinieren.

Gegenwärtig sind in Bosnien und Herzegowina über 400 Nichtregierungsorganisationen (NGO) und über 50 Nationen mehr oder weniger aktiv. Daraus folgt zwangsläufig, daß administrative Strukturen zur Koordinierung und Lenkung von Hilfsprojekten erst nach und nach erfolgreich arbeiten können.

Beruhend auf dieser Erkenntnis wurde von der Bundesregierung im Juni 1997 ein Beauftragter zur Koordinierung des Wiederaufbaus und zur Beschleunigung der Flüchtlingsrückkehr eingesetzt. Maßgeblich für diese Entscheidung des Bundeskabinetts war die bis dahin immer mehr zur Erkenntnis gereifte Vermutung, daß die Hilfeleistungen der Europäischen Union nicht schnell genug und auch nicht gezielt genug einsetzten. Vor allem geschah dies aus der Erkenntnis heraus, daß bis Ende 1996 lediglich 15.000 der insgesamt 350.000 bosnischen Kriegsflüchtlinge die Bundesrepublik wieder Richtung Heimat verlassen hatten.

2. Wer zahlt schafft an.  
Die Mühlen der EU  
mahlen langsam.

Die Europäische Union erhielt ein Mandat zur Hilfeleistung beim Wiederaufbau von Bosnien und Herzegowina von den Mitgliedsstaaten. Sie hat es jedoch bis heute versäumt, die dazu notwendigen administrativen Strukturen vor Ort zu schaffen. Auch in Brüssel bestehen bei den zuständigen Generaldirektionen keine administrativen Einheiten, die geeignet sind, vor Ort zu einer raschen und effizienten Umsetzung von Projekten zu kommen. Entscheidungen, welches Projekt gefördert werden soll, nehmen einen unangemessen langen Zeitraum in Anspruch. Die anschließende Bewilligung und Auszahlung der Finanzhilfen scheitert oft daran, daß dazu notwendige Arbeitseinheiten entweder nicht bestehen, oder höchst unzureichend besetzt sind. Während viele mit Grundsatzentscheidungen befähigte Beamte vorhanden und vor Ort unterwegs sind, mangelt es in gravierender Weise an Sachbearbeitern und fachkundigen Administratoren. Böse Zungen behaupten, daß in den Generaldirektionen der EU lauter Häuptlinge und keine Indianer mehr sitzen. Soweit noch Indianer vorhanden sind, haben sie sich selbst zum Häuptling erkoren. So ist es nicht verwunderlich, daß die Zielrichtung von Hilfen der Europäischen Gemeinschaft für Bosnien und Herzegowina wie andere Hilfen auch vom Konsens-Prinzip und damit vom „kleinsten gemeinsamen Nenner“ bestimmt sind. Die Grundlagen dieser Bewilligungsbürokratie sind Richtlinien und Durchführungsvorschriften, die von allen Mitgliedsstaaten gutgeheißen wurden, solange

sie nicht angewendet werden mußten. In der Praxis erweisen sich diese Vorschriften als äußerst bürokratisch. Dies ist dadurch zu erklären, daß bei der Beratung über diese Vorschriften die von den Mitgliedsstaaten entsandten Beamten mit der Marschrichtung versehen waren, keinesfalls eine Hilfeleistung zu akzeptieren, die nicht vorher abgestimmt und den vermeintlichen gemeinsamen Interessen angepaßt ist. Beleuchtet man diese „gemeinsamen Interessen“, so stellt sich sehr schnell heraus, daß die Mitgliedsstaaten der EU in Bosnien und Herzegowina unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen. So ist es nicht verwunderlich, daß die Bundesrepublik Deutschland die Rückkehr der Kriegsflüchtlinge an oberste Stelle setzt. Während Deutschland rund 350.000 Kriegsflüchtlinge aufgenommen hat, waren dies in Frankreich lediglich 15.000, in Großbritannien 13.000 und in Italien nur 8.000. Daraus folgt, daß Deutschland mit seiner Zielrichtung Flüchtlingsrückkehr weitgehend isoliert ist und die anderen Mitgliedsstaaten eher daran interessiert sind, großangelegte Projekte zur Wiederherstellung und Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur wie Straßen, Eisenbahnlinien, Wasser- und Gasversorgungen in Gang zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist die Tätigkeit des Bosnien-Beauftragten der Bundesregierung zum großen Teil von dem Bemühen bestimmt, Hilfen der Europäischen Union so zu konditionieren, daß die Interessen der Flüchtlingsrückführung darin zum Ausdruck kommen. Dies war und ist ein fortwährender „Kampf gegen widerstreitende Interessen anderer Mitgliedsstaaten“. Auf die Frage, warum nicht mit großer

Energie für eine Modifizierung der bestehenden EU-Vorschriften gekämpft wird, muß geantwortet werden: Dies geschieht, aber in einer Art und Weise, die das System nicht in eine Paralyse versetzt.

Mit anderen Worten: Würde die Bundesregierung massiv eine Vereinfachung der Geber-Vorschriften betreiben, so hätte dies zur Folge, daß die EU-Bürokratie zunächst in eine Starre und damit in eine Untätigkeit verfallen würde. Statt dessen verfolgen wir die Strategie, auf der Basis geltenden Rechts möglichst viel für die Flüchtlingsrückkehr zu erreichen. Parallel dazu wird, um einen Stillstand zu verhindern, kooperativ und auch durchaus effizient dafür geworben, unnötige Genehmigungs- und Gremienvorbehalte zu streichen bzw. nur noch für wirklich große Projekte vorzusehen.

Eine Wandlung in diese Richtung ist seitens der EU inzwischen erfolgt, jedoch werden übereinstimmenden Aussagen zufolge diese Bemühungen zur Modifizierung unerträglicher Vorschriften noch zwei bis drei Jahre beanspruchen.

Daraus folgt: So ehrenhaft es sein mag, für künftige Hilfeleistungen einfachere Vorschriften der Europäischen Union zu bewirken – so nutzlos mag es sein, diese Novellierung im Hinblick auf die gegenwärtige Situation in Bosnien und Herzegowina zu betreiben.

Dennoch: Mit größtenteils kooperativen Ansprechpartnern auf der Arbeitsebene ist es gelungen, die Interessen der Flüchtlingsrückkehr jetzt weitaus stärker zu verankern, als dies noch vor einem Jahr in Brüssel der Fall war.

3. Staatliche Hilfeleistung vor Ort wurde europäisiert. Flüchtlinge aufzunehmen und für sie aufzukommen, ist weiterhin eine nationale Aufgabe der EU-Mitgliedsstaaten.

Es bedeutet einen schweren Systemfehler, die Aufnahme und Alimentation von Flüchtlingen in Europa nicht ebenso zur europäischen Angelegenheit gemacht zu haben, wie dies bei der Förderung des Wiederaufbaus von Bosnien und Herzegowina der Fall ist. Alle Initiativen, auch die Aufnahme von Kriegsflüchtlings und deren Unterbringung zur europäischen Aufgabe zu erklären, sind bisher am Widerstand derjenigen Mitgliedsstaaten gescheitert, die von den mit Flüchtlingsströmen verursachten Problemen bisher am wenigsten tangiert sind. Auf der politischen Agenda muß deshalb nicht nur aus deutscher Sicht eine europäische Flüchtlingspolitik ganz weit oben rangieren. Im Hinblick auf fortwährende und künftige Krisen, die jeweils Migrationsbewegungen verursachen, ist es nicht länger akzeptabel, Flüchtlingsströme als Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten zu betrachten, während der Wiederaufbau von Krisenstaaten „europäisiert“ wurde.

Notwendig ist daher im Zuge einer europäischen Flüchtlingspolitik auf jeden Fall eine Regelung, die es erlaubt, Aufnahmekontingente zu bestimmen, um die mit der Aufnahme und mit dem Unterhalt von Kriegsflüchtlings verbundenen Lasten gerechter auf die vielen europäischen Schultern zu verteilen. Geschieht dies nicht, wird durchaus sichtbaren Tendenzen aufkommender Fremdenfeindlichkeit Vor-



schub geleistet. Die Tatsache, daß Deutschland mehr Kriegsflüchtlinge aufgenommen hat als alle europäischen Partnerstaaten zusammen, widerspricht dem Prinzip der gerechten Lastenverteilung. Wird dieser Zustand nicht geändert, entsteht ein Klima, das künftige humanitäre Hilfeleistungen nur ganz erschwert bzw. nicht mehr zuläßt. Es liegt also im gemeinsamen humanitären Interesse der EU-Mitgliedsstaaten, möglichst bald eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union in die Wege zu leiten, und die dazu notwendigen Vorschriften endlich engagiert zu erarbeiten.

#### 4. Viele Köche verderben den Brei

Betrachtet man, welche Vielzahl von Ministerien und Regierungsstellen des Bundes und der Länder mit der Flüchtlingsproblematik befaßt sind, dann wird deutlich, daß auch auf deutscher Seite eine Koordinierung benötigt wird. So sind auf Bundesebene das Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Finanz-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfeministerium befaßt. Was die Regelung des Aufenthalts angeht, sind die Innenministerien der Länder zuständig. Zusätzlich befaßt sind die Sozialministerien der Länder für den Betreuungsbereich. Die Kommunen sind zuständig und in erster Linie belastet, was die sozialen Leistungen an Kriegsflüchtlinge angeht. Darüber hinaus haben Bund und Länder jeweils Ausländerbeauftragte eingesetzt. Die Flüchtlingsbetreuung schließlich liegt größtenteils in den Händen kirchlicher und caritativer Organisationen. Dieser daraus folgende enorme Bedarf an gegenseiti-

ger Information, Abstimmung und an Koordination von Aktivitäten ist offensichtlich. Das Ressortprinzip mit der daraus folgenden Gartenzaumentalität klassischer Regierungsstrukturen ist bei dieser Komplexität der Flüchtlingsproblematik maßlos überfordert und insgesamt nicht geeignet, die vielschichtigen Fragen der Flüchtlingsrückführung und des Wiederaufbaus effizient zu lösen.

#### 5. Der Mann mit dem längsten Titel Bonns

Die bis Frühjahr 1997 nur sehr schleppend verlaufene Rückkehr von Kriegsflüchtlingen nach Bosnien und erhebliche Defizite im Zusammenwirken der betroffenen staatlichen Strukturen haben das Bundeskabinett am 23. 07. 1997 veranlaßt, mit Dietmar Schlee, MdB, einen Beauftragten der Bundesregierung für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina einzusetzen. Schlee verfügte über langjährige Erfahrung als Sozial- und Innenminister in Baden-Württemberg und auch über eine Berufspraxis in der Wirtschaft, als Rechtsanwalt sowie als Unternehmensberater (Roland Berger und Partner) und (z. Z. der Beauftragung freigestellt) als Vorstandsmitglied der Versicherungsholding der Deutschen Bank. Der Beauftragte ist keinem Bundesminister sondern unmittelbar dem Kanzler unterstellt und betreibt mit je einem Arbeitsstab in Bonn und Sarajewo weitgehend hierarchiefreie Organisationseinheiten, deren Aufgabe es ist, sich möglichst bald wieder entbehrlich zu machen. Die Mitarbeiter in den Arbeitsstäben sind auf Zeit von den mit der Flüchtlingsproblematik befaßten

Ministerien des Bundes und der Länder abgeordnet. Die beiden Arbeitsstäbe des Beauftragten bilden eine informelle und operative TASK FORCE, die von vornherein das Ziel gesetzt hat, sich wieder entbehrlich zu machen.

Im Gegensatz zu klassischen Zuständigkeiten hat diese Art der Problemlösung den Vorteil, daß keine Pfründe entstehen und jeder Bedienstete weiß, daß der Erfolg seiner Arbeit daran gemessen wird, wie schnell er seine Aufgabe erfüllt hat. Die Zielrichtung heißt damit von vornherein: Erfülle die Aufgabe so schnell und so umfassend, daß du möglichst schnell wieder entbehrlich wirst. Andererseits muß von vornherein klar bleiben, daß ein solcher Arbeitsstab keine originären Zuständigkeiten klassischer Ministerien übernehmen kann. Selbst das mit 9,5 Mio nur sehr bescheiden dimensionierte Hilfsprogramm des Beauftragten für die Förderung pilotartiger Maßnahmen wird formal vom Außenministerium durchgeführt. Der Beauftragte der Bundesregierung bestimmt lediglich darüber, wieviel von diesen 9,5 Mio Mark für welches Pilotprojekt eingesetzt wird. Selbstverständlich ist er auch maßgeblich für die Definition und Schwerpunktsetzung von strategisch wichtigen Hilfen. So kommt es beispielsweise darauf an, im Westen der bosnischen Serbenrepublik sehr schnell zu einer kontinuierlichen Aufbauleistung zu kommen. Dazu ist es notwendig, den vielfach noch mangelnden politischen Willen durch gezielte Pilotprojekte zu befördern. Als sinnvoll hat es sich insoweit erwiesen, die Rückführung von Minderheiten mit dem Versprechen zu verbinden, für die einheimische Bevölkerung Sichtbares zu leisten. Auch gibt es

bereits Beispiele, wonach Kommunen dann zur Minderheitenrückkehr zu bewegen waren, als sie schnelle, unbürokratische Hilfe bei der Instandsetzung der dringlichsten kommunalen Einrichtungen erhielten.

So vertritt der Arbeitsstab des Bosnienbeauftragten der Bundesregierung in Sarajewo die deutschen Interessen der Flüchtlingsrückkehr und des Wiederaufbaus bei nationalen und internationalen Entscheidungsstrukturen. Er beteiligt sich bei der Definition und vor allem bei der Beschleunigung von Wiederaufbauprojekten. Eine große Aufgabe besteht auch darin, bei Hilfsorganisationen dafür zu werben, daß Projekte in den Orten durchgeführt werden, aus denen viele Flüchtlinge, die gegenwärtig noch in Deutschland sind, kommen. Inzwischen werden allein von deutschen Hilfsorganisationen über 70 Projekte des rückkehrbegleitenden Wiederaufbaus durchgeführt. Es hat sich als Glücksfall erwiesen, daß der Bundesminister für Verteidigung die Bundeswehr-Strukturen in Bosnien für den Wiederaufbau einsetzen ließ. Die CIMIC-Einheit des deutschen SFOR-Kontingents konnte so zu einer effizienten und vor allem organisationsstarken Projektleitungs- und Wiederaufbaueinheit entwickelt werden, die auch andere Hilfsorganisationen unterstützt. Weiter hervorzuheben sind die Aktivitäten des Technischen Hilfswerkes in Bosnien und diejenigen der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit. Auch kirchliche Organisationen aus Deutschland gehören zu den effizienten Hilfeleistern vor Ort. Der Arbeitsstab Schlee in Sarajewo hat zusammen mit der Deutschen Botschaft eine Außenstelle in Banja Luka eingerichtet, um dem In-

teresse an einer starken Beschleunigung der jetzt auch in der bosnischen Serbenrepublik einsetzenden internationalen Hilfe gerecht werden zu können.

Ein weiterer großer Arbeitsbereich ist die helfende Aktivität des Arbeitsstabes beim Zustandekommen wirtschaftlicher Verbindungen zwischen Deutschland und Bosnien. So ist es mit Unterstützung der Bundesregierung gelungen, inzwischen ein voll installiertes Büro der deutschen Wirtschaft in Sarajewo zu eröffnen. Generell gilt: Aktivitäten für das Zustandekommen von wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Deutschland und Bosnien/Herzegowina sind enorm wichtig für eine erfolgreiche Politik der Flüchtlingsrückführung. Denn nur dann, wenn die Flüchtlinge in ihrer Heimat eine Perspektive für sich und ihre Kinder sehen, sind sie zur freiwilligen Rückkehr bereit. Auch muß stets darauf geachtet werden, daß internationale Hilfen nicht eine Dauerinfusion für das nach wie vor stark kriegsbeschädigte Land sind. Vielmehr liegt die Zielsetzung darin, die Hilfe so anzulegen, daß aus den Projekten heraus selbsttragende wirtschaftliche Aktivitäten entstehen. Vor diesem Hintergrund werden Bauleistungen an örtliche Firmen vergeben und auch innerhalb von Hilfsprojekten werden Hilfen zur Einrichtung von handwerklichen und kleingewerblichen Betrieben vor Ort gegeben.

Der Bonner Arbeitsstab des Beauftragten ist eine strategische und koordinierende Arbeitseinheit, die den ständigen Informationsaustausch und die interne Abstimmung mit den zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder betreibt. Der Arbeitsstab hat

eine aktive Rolle bei der Weiterentwicklung politischer Strategien zu relevanten Fragen der Flüchtlingspolitik. Großen Raum nimmt die notwendige Überzeugungsarbeit bei internationalen und supranationalen Organisationen ein. Darüber hinaus hält der Arbeitsstab Kontakt zu Unternehmen, die Aktivitäten in Bosnien und Herzegowina mit Bedeutung für die Flüchtlingsrückkehr planen oder dafür in Betracht kommen.

## 6. Ausblick

Das Prinzip der freiwilligen Rückkehr soll weiter gelten, wenn die Rückkehr so anhält wie bisher. Allerdings muß die Freiwilligkeit weiter dadurch gefordert werden, daß auch Abschiebungen erfolgen. Von den ehemals 350.000 bosnischen Kriegsflüchtlingen sind 1996 nur 15.000, 1997 aber dann 105.000 zurückgekehrt, 959 abgeschoben worden und 8.300 in andere Staaten ausgereist. Bis Mitte 1998 sind 50.000 zurückgekehrt, rund 7.000 in andere Länder ausgereist und rund 800 abgeschoben worden. Ende Mai war jeder zweite bosnische Kriegsflüchtling wieder aus Deutschland abgereist.

Bis Jahresende 1998 wird es darauf ankommen, die nunmehr fortschreitende Stabilisierung des Landes, vor allem der serbischen Teilrepublik, weiter voranzubringen. Ebenfalls weiter vorangebracht werden muß die Minderheitenrückkehr in die Republika Srpska, vor allem noch in den bis vor kurzem von Hardlinern dominierten östlichen Landesteil. Auch gilt es, verheißungsvolle Aktivitäten zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes verstärkt fortzusetzen.

Insgesamt kann bereits jetzt festgestellt werden, daß sich diese von der Bundesregierung gewählte Struktur eines Bundesbeauftragten mit eigener TASK FORCE und Ressortunabhängigkeit bewährt hat. So, wie die Wirtschaft auf besondere Problemlagen mit besonderen organisatorischen Strukturen reagiert, die sich keinesfalls verfestigen

dürfen, so muß auch die öffentliche Hand immer mehr dazu übergehen, spezielle Problemlösungseinheiten zu installieren, allerdings mit dem festen Ziel, sie anschließend wieder aufzulösen. Damit bleibt die Flexibilität gewahrt und es entsteht keine Neigung zur Verfestigung geschaffener Strukturen.

# Gesellschaftliche Strukturen deutscher Türkeipolitik:

## Die Integration des türkischen/kurdischen Bevölkerungsteils im Spannungsfeld von Innen- und Außenpolitik

**Heinz Kramer**

### 1. Einführung

Es besteht in der politischen Öffentlichkeit weitgehend Einvernehmen darüber, daß es gegenwärtig um die deutsch-türkischen Beziehungen nicht zum besten bestellt ist. Die so oft und gerne beschworene traditionelle deutsch-türkische Freundschaft ist zumindest auf türkischer Seite einer erheblichen Verärgerung und Enttäuschung über den „besonderen Freund in Europa“ gewichen. Die Bundesrepublik wird in den türkischen Medien und von türkischen Politikern unisono als Hauptverantwortlicher für den Tiefstand in den EU-Türkei-Beziehungen hingestellt. Auf deutscher Seite herrscht in offiziellen Kreisen Erstaunen über eine so fundamentale Fehlperzeption der deutschen Haltung und der daraus resultierenden politischen Bemühungen im Interesse der Türkei. Bonn sieht sich in Ankara gründlich mißverstanden. Auf beiden Seiten herrscht eine gewisse Ratlosigkeit, wie

das gegenwärtige Tief zu überwinden ist. Allgemein scheint die Ansicht vorzuherrschen, daß auch hier die Zeit Wunden heilt und man geduldig auf eine Besserung warten müsse. Inzwischen gilt es, sorgsam darauf zu achten, daß keine weitere Verschlechterung in den Beziehungen eintritt.

Diese Darstellung und Sicht der deutsch-türkischen Beziehungen konzentriert sich auf den Bereich klassischer zwischenstaatlicher Diplomatie und Politik. Sie blendet weitgehend eine andere Ebene des deutsch-türkischen Verhältnisses aus, die jedoch in erheblichem Maß zum Verständnis und zur Entwicklung dieser offiziellen Beziehungen beiträgt: die gesellschaftlichen Strukturen und Faktoren deutscher Türkeipolitik und türkischer Deutschland-/Europapolitik, die durch die ständige Anwesenheit von über 2 Millionen türkischer Staatsbürger<sup>1</sup> unterschiedlichen ethnischen Hintergrundes in Deutschland bestimmt sind.

Diese Ebene der Beziehungen sorgt dafür, daß im Verhältnis der Bundesrepublik zur Türkei die Bereiche der jeweiligen Innen- und Außenpolitik eine nahezu untrennbare Vermischung eingehen. Diesem Zusammenhang und seinen Konsequenzen für deutsch-türkische Beziehungen im weitesten Sinn soll im folgenden näher nachgegangen werden.

## 2. Deutsch-türkische Beziehungen in Deutschland: einige bestimmende Faktoren

Mindestens so wichtig wie die offiziellen Strukturen der bilateralen deutsch-türkischen Beziehungen sind die Entwicklungen im Bereich der gesellschaftlichen Strukturen, d. h. im nicht-gouvernementalen Sektor dieser Beziehungen. Diese Strukturen werden vorrangig geprägt durch die Existenz eines Teils der Türkei in Deutschland: Die Anwesenheit von etwa 2,2 Millionen Türken und Kurden in der Bundesrepublik bildet auch einen wichtigen Faktor für die Entwicklung der offiziellen politischen Beziehungen.

Die Mehrzahl dieser Menschen lebt hier schon länger als ein Jahrzehnt, und eine wachsende Zahl von ihnen wurde in Deutschland geboren oder kam als kleines Kind hierher. Wenn es auch klar bestimmbare Ballungsgebiete gibt, in denen diese Menschen vorwiegend leben (das Ruhrgebiet, Berlin, die Großräume Stuttgart und Frankfurt und andere Großstädte), so gilt aber auch, daß es heute in der Bundesrepublik – vielleicht mit Ausnahme der neuen Länder – keine Region mehr gibt, in der nicht türkische/kurdische Mitbewohner anzutreffen sind. Die

Existenz dieser großen Ausländergruppe in Deutschland<sup>2</sup> führt zu besonderen Strukturen deutsch-türkischer Beziehungen in Deutschland, die sowohl für die deutsche Türkeipolitik wie für die deutsche Innenpolitik signifikante Bedeutung haben.<sup>3</sup>

Ereignisse und Entwicklungen innerhalb der türkischen/kurdischen Gemeinschaft in Deutschland sowie zwischen Deutschen und Türken/Kurden sind wichtige Determinanten für die Herausbildung des Türkei- und Türkenbildes in der deutschen Öffentlichkeit. Sie bestimmen indirekt auch wesentlich die grundlegenden Ansichten der Mehrzahl deutscher Parteipolitiker, insbesondere auf der lokalen Ebene, zu den offiziellen deutsch-türkischen Beziehungen und ihrer (wünschbaren) Entwicklung. Politische Positionen deutscher Parteien zu Fragen wie dem türkischen EU-Beitritt entstehen nicht völlig losgelöst von diesen lokal oder regional geprägten Wahrnehmungsmustern der deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland. Die offizielle deutsche Türkeipolitik ist daher niemals ausschließlich von außenpolitischen Erwägungen geleitet, sondern reflektiert auch immer die allgemeine Stimmung in den Parteien und der Öffentlichkeit hinsichtlich der Türkei, der Türken/Kurden sowie des Zusammenlebens von Deutschen und Türken/Kurden in Deutschland.

Dasselbe gilt umgekehrt in erheblichem Maß auch für die türkische Politik gegenüber der Bundesrepublik. Ereignisse wie die Brandanschläge von Mölln und Solingen oder die zahlreichen Übergriffe auf türkische Einrichtungen in Deutschland haben in der Türkei bei Öffentlichkeit und Politi-

kern wesentlich zu einem Deutschlandbild beigetragen, in dem Türkei-/Türkenfeindlichkeit einen wichtigen Stellenwert besitzt. Die umgehende und drastische Verurteilung Deutschlands als Hauptverantwortlichen für das „Desaster“ des Luxemburger EU-Gipfels vom Dezember 1997 durch die türkischen Politiker und Medien findet in diesen Zusammenhängen eine wichtige Erklärung. Deutschland ist heute in der Türkei als Feindbild stets relativ leicht für politische Zwecke mobilisierbar.

Dabei wird übersehen, daß die weit überwiegende Mehrzahl der deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland aus normalen und problemlosen Alltagsbegegnungen von Deutschen und Türken/Kurden in allen Teilen der Bundesrepublik besteht. Dieser Aspekt des deutschen Alltags bereitet normalerweise überhaupt keine Probleme und hat daher leider vielleicht auch keine spürbaren Rückwirkungen auf die offiziellen deutsch-türkischen Beziehungen. Normalität findet eben kaum Eingang in die Medien und erregt keine öffentliche Aufmerksamkeit.

Dies ist jedoch der Fall mit besonderen Ereignissen im deutsch-türkischen Zusammenleben, seien es fremdenfeindliche Handlungen gegen türkische/kurdische Bürger, die im Extremfall sogar zu Brandstiftung mit Todesfällen geführt haben, seien es kriminelle Handlungen türkischer/kurdischer Bürger wie Drogenhandel oder Jugendkriminalität. Obwohl das Medieninteresse in diesen Fällen, selbst bei den schweren Verbrechen, nach relativ kurzer Zeit wieder erlischt, beeinflussen sie nachhaltig das Klima der deutsch-türki-

schen Beziehungen auf beiden Ebenen, der innerdeutschen und der deutsch-türkischen. Sie schaffen und verstärken bestimmte wechselseitige Wahrnehmungsmuster und Ansichten über beide Länder und ihre jeweilige Bevölkerung in der Öffentlichkeit und indirekt auch bei den politischen Entscheidungsträgern in Deutschland und in der Türkei. In dieser Hinsicht haben jene negativen, nicht-normalen Ereignisse im alltäglichen Zusammenleben von Deutschen und Türken/Kurden in Deutschland eine anhaltendere und wichtigere Bedeutung für die längerfristige Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Staaten als von ihrer meist nur kurzfristigen Medienwirkung erwartet werden könnte.

Ein Beispiel für die Wirkung dieser „klimatischen“ Effekte war der Brandanschlag auf eine türkische Familie in Krefeld Anfang April 1997, der unmittelbar und sofort zu einem Ausbruch öffentlicher Haßtiraden gegen Deutschland seitens türkischer Medien und führender türkischer Politiker führte. Selbst als sich herausstellte, daß der Anschlag keinen fremdenfeindlichen Hintergrund hatte, sondern auf Familienzwistigkeiten unter den Türken zurückzuführen war, beruhigte sich die türkische Öffentlichkeit zunächst nicht. Die türkischen Politiker sahen keinen Anlaß, sich für ihre vorschnellen harten Verurteilungen Deutschlands zu entschuldigen. Grundtenor der türkischen Vorwürfe war die Behauptung, die ablehnende deutsche Haltung zum türkischen EU-Beitritt, insbesondere deren kulturell-religiöse Begründung,<sup>4</sup> fördere in Europa die Bereitschaft zu fremdenfeindlichen, antitürkischen Aktionen, die auch Mord nicht ausschlossen.<sup>5</sup>

Die fremdenfeindlichen Gewalttaten ebenso wie kriminelle Handlungen türkischer/kurdischer Jugendlicher sind oft das Ergebnis der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung in Deutschland nach der Vereinigung, von der Deutsche wie Türken gleichermaßen betroffen sind. Für die Deutschen bedeutet die Vereinigung einen tiefgehenden Anpassungsprozeß an eine erheblich gewandelte soziale Realität unter äußerst widrigen ökonomischen Bedingungen. Die Vereinigung und globale Entwicklungen nach dem Ende des Kalten Krieges wie die rasant zunehmende Globalisierung und der totale Umbruch der politischen Landschaft Europas haben zu erheblichen zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit beigetragen. Zusammen mit anderen Ursachen hat dies zu einem Gefühl wachsender persönlicher Unsicherheit in der deutschen Bevölkerung geführt, die sich u. a. in einem deutlichen Anstieg nationalistischer und fremdenfeindlicher Haltungen und Aktivitäten niederschlägt. Dieses neue öffentliche Klima in Deutschland wird von vielen türkischen/kurdischen Mitbürgern als wachsende Feindseligkeit ihnen gegenüber wahrgenommen. Hinzu kommt, daß sie selbst von diesen wirtschaftlich-sozialen Problemen in der Regel noch stärker betroffen sind als ihre deutschen Mitbürger, d. h. unter der allgemeinen Misere also doppelt zu leiden haben.

Dieser Eindruck wird nun durch die deutsche Politik hinsichtlich der Staatsangehörigkeit und der politischen Bürgerrechte noch verstärkt. Da das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht vom Prinzip des *ius sanguinis* geleitet wird,

sind nur Personen deutscher Abstammung automatisch deutsche Staatsbürger. Alle anderen in Deutschland lebenden Personen, selbst wenn sie wie viele Türken/Kurden hier geboren sind, können die Staatsbürgerschaft nur im Wege eines Antrags und anschließenden Bewilligungsverfahrens erwerben. Das führt zu der paradoxen Situation, daß zum Beispiel Personen deutscher Herkunft aus Kasachstan, die dort Jahrzehnte lang gelebt haben und Deutschland so gut wie gar nicht kennen, auch die deutsche Sprache nur mangelhaft beherrschen, relativ automatisch und problemlos deutsche Staatsbürger werden, wenn sie sich dazu entscheiden, nach Deutschland überzusiedeln. Ein Türke oder Kurde dagegen, der in einer deutschen Stadt geboren wurde, dort aufwuchs, zur Schule ging, wenn er Glück hatte auch eine Lehre oder weiterführende Ausbildung durchlief und weder die Türkei noch deren Sprache wirklich kennt und beherrscht, bleibt ein türkischer Staatsbürger, d. h. ein Ausländer, falls er sich nicht dem Verwaltungsverfahren zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft unterzieht.

Diese Situation wird nicht nur von vielen türkischen/kurdischen Bürgern als unnormal empfunden, sondern auch von einer wachsenden Zahl Deutscher. Seit Jahren versuchen daher Politiker aller Parteien und anderer gesellschaftlicher Gruppen hier eine Änderung herbeizuführen, doch war dieses Bemühen bisher nicht erfolgreich. Zum einen war eine Mehrheit in der vergangenen Regierungskoalition, unter starkem Druck der CSU, nicht bereit, allen in Deutschland geborenen Ausländern, sprich Türken, mit der Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit zu geben.



Auf der anderen Seite wünscht eine Mehrheit der türkischen Bürger in Deutschland, ihre türkische Staatsangehörigkeit zusammen mit der deutschen zu behalten. Hierbei mag auch das ausgeprägte türkische Nationalgefühl eine Rolle spielen. Diese Einstellung wird von türkischen Politikern und staatlichen Stellen aus offenkundig nationalistischen Positionen heraus unterstützt, die sich auf das vorherrschende offizielle türkische Nations- und Staatsverständnis gründen.<sup>6</sup> Die Entdeckung der „Auslandstürken“, die insbesondere nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und im Gefolge des Bosnienkrieges in der türkischen Öffentlichkeit Konjunktur hat, trug wesentlich dazu bei, diesen Ansatz in der türkischen Politik gegenüber der in Deutschland lebenden türkischen Bevölkerungsgruppe zu stärken.

Doppelte Staatsbürgerschaft wird jedoch von der deutschen Regierungskoalition genauso entschieden abgelehnt wie die automatische Gewährung der Staatsbürgerschaft an in Deutschland geborene und hier länger oder dauerhaft lebende Ausländer. Somit bleibt gegenwärtig der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft für die bereits länger in Deutschland lebenden und vielfach auch dauerhaft bleiben wollenden Türken/Kurden auf das Verwaltungsverfahren beschränkt. Dieses wurde in letzter Zeit zwar vereinfacht, stellt aber dennoch, allein schon wegen seiner Dauer, für viele immer noch eine deutliche Hürde dar, die sie davon abhält, diesen Schritt zu gehen.<sup>7</sup>

Daher bleibt das Problem der Staatsbürgerschaft wahrscheinlich noch für einige Zeit ein Stein des fortwährenden Anstoßes in den zwischenstaatlichen

deutsch-türkischen Beziehungen und ein Moment der anhaltenden Belastung des politischen Klimas in den deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland.

Infolge dieser politisch-rechtlichen Situation und der erwähnten wirtschaftlich-sozialen Probleme können wir einen Prozeß einer zunehmenden Reethnisierung unter der türkischen/kurdischen Wohnbevölkerung in Deutschland beobachten. Dieser manifestiert sich in einem wachsenden Selbstbewußtsein der türkischen/kurdischen jüngeren Generation und in Entwicklungen zur Herausbildung einer türkischen Parallelgesellschaft in Deutschland mit ihren eigenen Organisationen und Werten. In deutschen Medien wird dieser Prozeß häufig als Ghettoisierung bezeichnet. Zu einem Teil wird diese Entwicklung auch durch den Import von inneren Konflikten der Türkei in die hier lebende türkische/kurdische Bevölkerungsgruppe begünstigt wie das zum Beispiel beim Kurdenproblem oder beim Kulturkampf zwischen Kemalisten und Islamisten der Fall ist.<sup>8</sup>

Als Folge hat sich der Prozeß der Integration der Türken/Kurden in die deutsche Gesellschaft in den letzten Jahren spürbar verlangsamt. Eine der nicht so willkommenen Konsequenzen dieser Entwicklung ist eine wachsende Tendenz zu islamistischen Einstellungen unter türkischen Jugendlichen oder eine zunehmende Betonung nationalistischer Elemente und Vorstellungen. Diese sozialen Prozesse können unter bestimmten ungünstigen Voraussetzungen auch zu einem gewaltsamen out-group-Verhalten bei Teilen der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgrup-

pe in Deutschland führen, wie in einer neueren soziologischen Untersuchung des Phänomens gezeigt wurde.<sup>9</sup>

Die allgemeine Lage der deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland wird aufgrund all der erwähnten Faktoren und Prozesse in der Regel in deutschen und türkischen Medien eher mit einem negativen Akzent dargestellt. Türkische Medien, in der Türkei und in Deutschland, neigen dazu, das deutsche Verhalten gegenüber der türkischen Bevölkerungsgruppe als von latenter Feindschaft gekennzeichnet darzustellen, zu der ein allgemeiner Unwille kommt, die türkischen Anliegen und Besorgnisse wirklich zu verstehen. Deutsche Medien malen zunehmend ein Bild unserer türkischen/kurdischen Bürger, das diese als eine vorwiegend nach innen gerichtete Gruppe mit starken religiösen, d. h. islamistischen, und ethno-nationalistischen Zügen kennzeichnet.

Beide Betrachtungsweisen nehmen geflissentlich die unspektakuläre Normalität der großen Mehrzahl der alltäglichen deutsch-türkischen Begegnungen in Deutschland nicht zur Kenntnis. Sie konzentrieren sich lieber auf jene Ereignisse und Verhaltensweisen, die als Folge der erwähnten Faktoren und Entwicklungen den weniger schönen Teil der deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland bilden. Darüber hinaus wird dieses allgemein eher negative Bild des deutsch-türkischen Verhältnisses in den Medien beider Länder noch durch die Probleme der offiziellen Beziehungen verstärkt, die sich aus dem komplizierten EU-Türkei-Verhältnis ergeben, vor allem aus dem europäischen Umgang mit dem türkischen Wunsch nach einem Beitritt zur Union.

### 3. Ein Mikrokosmos privater Organisationen

Neben anderen Gründen ist auch die zögerliche deutsche Haltung bei der Integration der türkischen/kurdischen Mitbürger ein Beweggrund dafür, daß diese Bevölkerungsgruppe mittlerweile ein weitverzweigtes Netzwerk ethnisch bestimmter Einrichtungen für sich geschaffen hat, das von der örtlichen bis zur nationalen Ebene reicht. Institutionalisierte deutsch-türkische Interaktionen sind daher heute Bestandteil des Alltags in Deutschland. Sie tragen jedoch wenig dazu bei, das Gefühl wechselseitiger Fremdheit zu überwinden, das nach wie vor auf beiden Seiten stark ausgeprägt ist. Die große Mehrzahl der privaten türkischen/kurdischen Vereinigungen wie Kulturvereine, Fußballvereine sowie die große Zahl der Moscheenvereine verfolgt in erster Linie das Ziel, die türkischen Bürger zu sammeln, indem sie ein Zentrum ethnischer und kulturell-religiöser Identität in einer Umwelt anbieten, die oft noch von vielen türkischen/kurdischen Bürgern in Deutschland als fremd oder gar feindlich empfunden wird. Diese Institutionen pflegen normalerweise keine regelmäßigen und engen Kontakte mit öffentlichen oder privaten deutschen Einrichtungen. Sie tragen daher auch zum Entstehen einer türkischen/kurdischen Parallelgesellschaft in Deutschland bei.

Daneben gibt es jedoch auch stärker politisch orientierte Organisationen der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland. Sie streben in der Regel ausdrücklich danach, sich als anerkannter Teil der deutschen Gesellschaft zu etablieren. Häufig unterstützen sie die Forderung nach der

doppelten Staatsbürgerschaft und/oder dem automatischen Erhalt der Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene türkische/kurdische Kinder als Mittel für die langfristige Integration der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in die deutsche Gesellschaft und das politische Gemeinwesen. Außerdem befürworten diese Organisationen in der Regel das Wahlrecht für Ausländer zumindest im Kommunalbereich, sofern diese sich länger oder dauerhaft in der Bundesrepublik niedergelassen haben. Ferner sind alle diese Organisationen in der Regel auch entschiedene Befürworter eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union.<sup>10</sup>

Diese türkischen/kurdischen Organisationen haben bisher jedoch Schwierigkeiten, sich auf der nationalen Ebene als wirksame politische Interessenvertretung zu etablieren. Selbst nach mehr als zwei Jahrzehnten Anwesenheit in Deutschland, die durch eine unvollkommene Integration in die deutsche Gesellschaft gekennzeichnet sind, haben es die türkischen/kurdischen Bürger nicht geschafft, eine unumstrittene und allgemein akzeptierte nationale Dachorganisation für die Vertretung ihrer Interessen gegenüber den deutschen Bundesorganen zu etablieren. Selbst im örtlichen und regionalen Bereich sind sie oft in mehrere Vereinigungen und Gruppen zerfallen, die miteinander im Streit um Einfluß und Repräsentation liegen. Dies ist entweder das Ergebnis von personalen Faktoren oder von politischen Differenzen, die aus dem türkischen Mutterland nach Deutschland schwappen.<sup>11</sup>

Originär türkische politische und soziale Differenzen wie der Rechts-Links-

Gegensatz, die Spaltung in Säkularisten und Islamisten, der Gegensatz von Sunniten und Alewiten oder die türkisch-kurdischen Spannungen finden in Deutschland ihre Fortsetzung und spiegeln sich auch im organisatorischen Geflecht der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe bei uns. Das im Vergleich zur Türkei offenere und liberalere politische Gesamtklima in Deutschland trägt oft sogar dazu bei, daß sich diese Gegensätze und Differenzen bei uns stärker akzentuieren und ausdrücken können als es ihren jeweiligen Vertretern in der Türkei möglich ist. Das gilt insbesondere für kurdische politisch-kulturelle Organisationen.

Die türkischen Geschäftsleute in Deutschland bilden hier in gewisser Hinsicht eine Ausnahme. Sie organisierten sich 1993 in regionalen und branchenbezogenen Wirtschaftsvereinigungen mit einer nationalen Dachorganisation, dem Bundesverband der Türkisch-Deutschen Unternehmervereine in Deutschland (TIDAF). Allerdings scheinen die Hauptaktivitäten von TIDAF eher in Richtung Türkei zu zielen, und das Selbstbild der Organisation scheint mehr von der Vorstellung einer „Brücke“ zwischen deutschen und türkischen Wirtschaftsverbänden und -organisationen geprägt zu sein als von der Idee einer effektiven Vertretung der besonderen Interessen der türkischen Geschäftsleute in Deutschland gegenüber deutschen Stellen.<sup>12</sup> In dieser Hinsicht paßt auch TIDAF in das Bild von der türkischen Parallelgesellschaft.

Die politische Situation in der Türkei war auch ein entscheidender Faktor bei der Gründung türkischer Organisa-

tionen in Deutschland, die eine besondere Verbindung zu deutschen Parteien pflegen wie HDF oder Hür-Türk im sozialdemokratischen bzw. christdemokratischen Lager. Solange es den türkischen Parteien nicht erlaubt ist, eigene Organisationen unter den im Ausland lebenden türkischen Staatsbürgern zu gründen, dienen diese Verbände teilweise auch als Ersatzorganisationen in dieser Hinsicht, wie die häufigen Besuche von prominenten türkischen Parteivertretern bei ihnen zeigen. Sie haben außerdem für eine enge Verbindung zwischen deutschen und türkischen Schwesterparteien gesorgt, die in regelmäßigen offiziellen Treffen von Parteidelegationen und in viel häufigeren inoffiziellen Besuchen deutscher Politiker in der Türkei und umgekehrt ihren Ausdruck findet.<sup>13</sup>

In jüngster Zeit ist jedoch unter der jüngeren Generation der in Deutschland lebenden Türken/Kurden eine stärkere Tendenz zur direkten Mitgliedschaft in deutschen Parteien zu beobachten. Dies hat in einigen Fällen auf der Landesebene bereits zur Gründung besonderer „türkischer“ Vereinigungen der CDU und FDP geführt. Dieser Trend dürfte sich mit der wachsenden Zahl türkischer/kurdischer Bürger verstärken, die trotz bestehender Hindernisse die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Angesichts abnehmender Parteidentifikation in der deutschen Wählerschaft dürfte die Zahl „ausländischer“ Wähler unter dem Gesichtspunkt des politischen Machterwerbs allmählich auch für Parteistrategen interessant werden.

So könnte ein neuer und neuartiger Zweig deutsch-türkischer Beziehungen in Deutschland entstehen. Etwas ähn-

liches existiert allerdings bereits seit einiger Zeit bei den deutschen Gewerkschaften, ohne daß dadurch das gegenseitige Verständnis zwischen deutschen und türkischen/kurdischen „Kollegen und Kolleginnen“ wirklich deutlich besser geworden wäre, ganz zu schweigen vom Verständnis zwischen deutschen und türkischen/kurdischen Arbeitnehmern. Selbst dort, wo deutsche und türkische/kurdische Bürger in derselben deutschen Organisation zusammenarbeiten, hat sich das Nebeneinander von Deutschen und Türken/Kurden nicht wesentlich in Richtung auf ein Miteinander verändert.

#### 4. Radikale türkische/kurdische Organisationen in Deutschland

Im Gegensatz zu den bisher erwähnten Organisationen und institutionalisierten deutsch-türkischen Verbindungen, die nicht wirklich ernsthafte Probleme für die deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland und zwischen beiden Ländern bereiten, gibt es Organisationen, deren Existenz ein ständiger Faktor gemeinsamer Sorge ist: die islamistischen und die radikalen kurdischen Organisationen. Die auch in Deutschland aktiven Organisationen der radikalen türkischen Linken und Rechten wie Dev-Sol oder Ableger der Grauen Wölfe bleiben hier außer Betracht, nicht weil sie harmlos wären, sondern wegen ihrer geringen Größe und organisatorischen Schlagkraft.

Bei den Islamisten gibt es zahlreiche Organisationen, die bisher wenig gravierende Probleme aufwerfen, weil sie sich hauptsächlich darauf beschränken, den wahren Glauben unter ihren

Landsleuten in einer nicht-islamischen Umwelt am Leben zu halten, deren Alltagserscheinungen häufig geeignet sind, das Seelenheil der Gläubigen stark zu beeinträchtigen. Die meisten dieser Organisationen sind Ableger von religiösen Orden oder Gemeinschaften, deren Tätigkeit in der Türkei offiziell verboten ist, wie die Nurcus oder Nakschibendis, die aber hinter – und neuerdings zunehmend auch vor – den Kulissen eine bedeutende Rolle im gesellschaftlichen und politischen Leben der Türkei spielen.<sup>14</sup> Auch in Deutschland darf ihre Konzentration auf den „geistlichen“ Bereich, einschließlich einer bedeutenden Erziehungskomponente (Korankurse), nicht darüber hinwegtäuschen, daß die von diesen Organisationen vertretenen gesellschaftspolitischen Positionen kaum mit den wesentlichen Grundwerten einer freiheitlichen demokratischen Ordnung im Einklang stehen: Alle türkischen religiösen Orden und Gemeinschaften streben letztlich, wenngleich auf eine äußerst pragmatische Weise, eine islamisch geprägte, d. h. nicht-säkulare Gesellschaftsordnung an.

Eine besondere Rolle spielt in dieser Hinsicht die Islamische Gemeinschaft der Nationalen Sicht, die besser unter ihrem türkischen Namen Milli Görüp bekannt ist.<sup>15</sup> Sie ist die bei weitem größte islamistische Organisation in Deutschland und dient als Dachorganisation von hunderten, manche sagen tausenden, von örtlichen Moscheenvereinen. Sie kann als deutscher Arm der türkischen Wohlfahrtspartei (Refah Partisi) des ehemaligen Ministerpräsidenten Necmettin Erbakan angesehen werden, die im Januar 1998 vom türkischen Verfassungsgericht wegen Verstoßes gegen das Säkularismus-

gebot der Verfassung von 1982 verboten wurde und inzwischen in der Vertrauenspartei (Fazilet Partisi) ihre Nachfolgerin gefunden hat.<sup>16</sup> Auch in ihr spielt Erbakan, der mit einem fünfjährigen parteipolitischen Aktivitätsverbot belegt ist, im Hintergrund die dominierende Rolle.

Milli Görüp vertritt offen eine politische Rolle des Islam in Deutschland und bemüht sich, von deutschen staatlichen Stellen als ein offizieller Repräsentant des Islam in Deutschland anerkannt zu werden und den Status einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts mit den damit verbundenen Privilegien zu erhalten. Daneben dient die Organisation, nach Ansicht deutscher und türkischer staatlicher Stellen, der türkischen Mutterpartei auch als finanzielle und personelle Ressource. Während der Freitagsgebete werden in den Moscheen Sammlungen durchgeführt, deren Erträge auch der Partei zugute kommen sollen. Dasselbe gilt für die Einkünfte verschiedener profaner Unternehmen, die im Dunstkreis der Organisation angesiedelt und mit ihr teilweise durch personelle Überschneidungen verbunden sind. Milli Görüp war besonders aktiv bei der Stimmenbeschaffung für die Wohlfahrtspartei unter den in Deutschland lebenden Türken/Kurden, indem sie selbst oder über nachgeordnete Einrichtungen Wählerreisen an die türkische Grenze zum Zweck der Stimmabgabe organisierte und unterstützte, da auch die im Ausland lebenden türkischen Staatsbürger bis jetzt bei Wahlen ihre Stimme nur in der Türkei abgeben konnten.<sup>17</sup> Hochrangige Vertreter der Wohlfahrtspartei/Vertrauenspartei besuchen häufig lokale und regionale Zweige der Organisation und sind re-

gelmäßige Gäste auf den Generalversammlungen von Milli Görüp.

Diese, in Deutschland absolut legalen, Aktivitäten haben in den Kreisen der säkularistischen türkischen Staatselite, insbesondere bei der Militärführung, erhebliches Unbehagen ausgelöst. Sie befürchten hiervon eine beträchtliche Stärkung des türkischen islamischen Fundamentalismus auf dem Umweg über Deutschland. Obwohl auch der deutsche Verfassungsschutz die Organisation wegen des Verdachts verfassungsgefährdender Aktivitäten beobachtet, werden die türkischen Stellen nicht müde, bei der Bundesregierung auf eine stärkere Beschränkung der Tätigkeit von Milli Görüp zu drängen. Deutsche offizielle Stellen sind in dieser Hinsicht jedoch relativ zurückhaltend, obwohl auch ihnen bekannt ist, daß einige der öffentlich vertretenen Positionen von Milli Görüp, insbesondere ihre antisemitische und antizionistische Rhetorik, das Maß, das man ihnen für ihren religiösen Fundamentalismus allenfalls noch zuzubilligen bereit ist, deutlich überschreiten und als politischer Extremismus am Rande der Illegalität anzusehen sind. Die deutschen staatlichen Stellen, insbesondere in den Kommunen, wo sich die Hauptaktivität der Organisation abspielt, fürchten jedoch, daß es bei einem schärferen Vorgehen gegen Milli Görüp zu einer Radikalisierung unter den türkischen/kurdischen Bürgern kommen könnte, für die die Organisation häufig in erster Linie Ausdruck ihrer Religion und nicht Filiale einer politischen Partei ist.

Der deutsche Staat hat gegenüber der radikalen Arbeiterpartei Kurdistans, besser bekannt unter ihrem Kürzel

PKK, weniger Zurückhaltung gezeigt. Die Organisation wurde am 22. November 1993 verboten, nachdem sie im Juni und November desselben Jahres Gewalttaten gegen türkische Einrichtungen in Deutschland organisiert hatte, von denen die Besetzung des Türkischen Generalkonsulats in München am 24. Juni, bei der es auch zur Geiselnahme kam, die wohl spektakulärste war.<sup>18</sup> Das Verbot der PKK erfüllte auch eine bereits lange erhobene Forderung der Türkei an die deutsche Regierung, sieht der türkische Staat doch in der kurdischen Separatistenorganisation die größte Bedrohung für die nationale Sicherheit und Integrität der Türkei nach dem Ende des Kalten Krieges. Die Möglichkeit für die PKK, sich relativ ungehindert in europäischen Ländern, insbesondere in Deutschland, bewegen zu können, war für die türkische politische und militärische Führung ein ständiges Ärgernis in ihrem Kampf gegen den kurdischen separatistischen Terror. Insbesondere nach dem zweiten Golfkrieg 1991 und dem daraus resultierenden Sicherheits- und Politikvakuum im kurdisch dominierten Nordirak wurde das Thema der „versteckten oder unabsichtlichen Unterstützung der PKK durch Deutschland“ zu einem ständigen Belastungsfaktor der deutsch-türkischen Beziehungen.<sup>19</sup>

Das Verbot der PKK brachte jedoch nur eine vorübergehende Beruhigung im deutsch-türkischen Dissens über die „richtige“ Handhabung des türkischen Kurdenproblems. Private deutsche Organisationen, Gewerkschaftler, Menschenrechtsaktivisten, Kirchenvertreter, aber auch einzelne Politiker der SPD und der Grünen wurden nicht müde, in ihrer scharfen öffentlichen

Kritik am ausschließlich militärisch bestimmten Herangehen des türkischen Staates an das Problem. Die Sympathie für die kurdische Sache ist eines der Ergebnisse der Tätigkeit des aktiven Netzwerkes kurdischer Organisationen, die in vielen deutschen Städten von hier lebenden türkischen Staatsbürgern kurdischer Herkunft gegründet worden sind.<sup>20</sup> Diese Gruppe macht nach allgemein akzeptierten Schätzungen etwa ein Viertel der in Deutschland lebenden türkischen Staatsbürger aus. Viele dieser Kurden, die in ihrer großen Mehrzahl auch als Gastarbeiter in die Bundesrepublik gekommen sind, wurden sich ihrer ethnischen Identität erst unter den liberalen politischen Rahmenbedingungen in Deutschland/Europa bewußt. Sie neigen dazu, das, was sie für das berechnete kurdische Anliegen halten, gegen jede Form der türkischen Unterdrückung, die sie sehen, zu verteidigen. Hierbei kommt es häufig auch zu einer unreflektierten Solidarisierung mit der PKK und ihren Gewaltaktionen.

Die Organisation war und ist deshalb häufig in der Lage, diese unreflektierte Sympathie, auch im Lager der deutschen Unterstützer der kurdischen Sache, für sich zu nutzen. Deutschland wurde so für die PKK zu einer wichtigen Basis, von der aus die europaweite PKK-Propaganda organisiert werden konnte, wo aktive Kämpfer nach längerem Untergrundeinsatz im türkischen Kurdengebiet eine relativ unbehelligte Ruhezone finden konnten und wo die Finanzmittel der Organisation im Wege freiwilliger Spendenaktionen, krimineller Abgabenerpressung und anderer illegaler Aktivitäten wie Waffen- und Drogenschmuggel im Zusammenspiel mit der türkischen Mafia, aufgefrischt werden konnten.

Die staatlichen deutschen Stellen entwickelten auf allen Ebenen eine einheitliche Strategie im Umgang mit dem Kurdenproblem in Deutschland, einschließlich seiner unwillkommenen Rückwirkungen auf die Beziehungen zwischen beiden Staaten. Offiziell verurteilt Deutschland den PKK-Terrorismus und tritt für die Aufrechterhaltung des Verbots der Organisation und ihrer Helfervereinigungen ein. Andererseits sind die deutschen Stellen hochgradig besorgt über den anhaltenden Zustrom von kurdischen Flüchtlingen, die aus den Kurdengebieten der Türkei und vor allem im Nordirak flüchten, um den dortigen untragbaren Lebensumständen zu entgehen, die vor allem eine Folge des andauernden Kleinkrieges zwischen der PKK und den türkischen Streitkräften sind. Die Verschärfung des deutschen Asylrechts hat hier aus offizieller Sicht nur eine relative Erleichterung gebracht.

Daher hält die offizielle deutsche Kritik an der türkischen Behandlung des Kurdenproblems an. Außerdem halten sich deutsche Stellen bei der Umsetzung des PKK-Verbots häufig auch zurück, solange von Aktionen der PKK oder ihrer Sympathisanten keine direkte Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder gar Gewaltakte gegen türkische Einrichtungen in Deutschland ausgehen. Die öffentlich geäußerte Sympathie für die PKK und ihren Führer, Abdullah Öcalan, ist so fast schon zum festen Bestandteil von kurdischen Newroz-Feiern in Deutschland geworden. Es hat neben den Aktivitäten einzelner Politiker, insbesondere des CDU-Abgeordneten Lummer, sogar offizielle staatliche Kontakte über den Verfassungsschutz zu Öcalan gegeben, um den PKK-Führer von der Ver-

geblichkeit kurdischer Gewalttaten auf deutschem Boden zu überzeugen. All dies hat in der Türkei nur das Mißtrauen gegenüber offiziellen deutschen Solidaritätsbekundungen im Kampf gegen die PKK verstärkt.

Doch scheint sich die deutsche Haltung ausgezahlt zu haben. Bedeutende PKK-Gewaltakte sind nach 1994 praktisch nicht mehr vorgekommen, und die Organisation operiert seitdem auch in Deutschland in der Regel zurückhaltend im Untergrund, wobei sie, so gut es geht, vom Verfassungsschutz überwacht wird. Die Länderregierungen zeigen dabei durchaus ein unterschiedliches Umgehen mit den Äußerungen kurdischer Solidarität durch sogenannte örtliche Solidaritätsgruppen, die in der Regel einem gewissen PKK-Einfluß ausgesetzt sind. Alle deutschen staatlichen Stellen achten jedoch darauf, die kurdische Bevölkerungsgruppe nicht unnötig durch eine ständige scharfe Verfolgung aller möglichen Sympathisantensorganisationen der PKK herauszufordern. Im Vordergrund der deutschen Aktivitäten steht ganz klar das Bemühen, ein ungebremstes Übergreifen des türkisch-kurdischen Konflikts aus der Türkei nach Deutschland zu verhindern. Hiervon wird eine gefährliche Verschärfung der öffentlichen Lage vor allem in den Ballungsgebieten befürchtet, wo das soziale Klima im allgemeinen und die Situation der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe im besonderen durch die wirtschaftlich-sozialen Schwierigkeiten sowieso schon ziemlich angespannt sind.

Der türkische Staat und türkische Politiker verstehen dieses deutsche Anliegen zwar zum Teil, doch haben sie

wenig Verständnis dafür angesichts der von ihnen wahrgenommenen Bedrohung der türkischen nationalen Sicherheit durch die PKK. Eine besonders scharfe öffentliche Reaktion in der Türkei fand deshalb die Erklärung des Generalbundesanwalts Anfang Januar 1998, mit der er die PKK aus dem strafrechtlichen Status der „terroristischen Vereinigung“ entließ. Für die türkische Öffentlichkeit war diese subtile strafrechtliche Positionsveränderung der Bundesanwaltschaft schlicht ein deutscher Freispruch vom Terrorismusvorwurf gegenüber der PKK. Entsprechende gegenteilige deutsche politische Aussagen haben seitdem in der Türkei bei weiten Kreisen der politischen Elite noch weniger Glaubwürdigkeit als vorher. Der Ruf Deutschlands als „Türkeifeind Nr. 1“ in Europa wurde unmittelbar nach dem problematischen Beschluß des Luxemburger EU-Gipfels nur bestätigt.

Dieser kurze Überblick zeigt ganz deutlich, daß jene radikalen politischen Organisationen, die in der Türkei als hervorragende Bedrohung der nationalen Integrität und Sicherheit angesehen werden, auch im deutsch-türkischen Verhältnis ebenso wie für die deutsch-türkischen Beziehungen in Deutschland die größten Probleme bereiten. Hauptursache hierfür ist die äußerst enge Verbindung zwischen beiden Ländern im nicht-gouvernementalen Bereich, die durch die türkische/kurdische Bevölkerungsgruppe in Deutschland hergestellt wird. Diese Menschen sind keine Einwanderer im klassischen Verständnis, die alle Brücken zu ihrer Heimat abgebrochen haben und sich voll auf die Gestaltung ihrer Existenz in einer neuen Heimat einrichten. Sie leben auch nach Jahrzehnten häufig



noch zwischen beiden Welten.<sup>21</sup> Dazu trägt allerdings auch wesentlich bei, daß ihnen seitens der deutschen Gesellschaft und der deutschen Politik die reibungslose Integration nicht leicht gemacht wird. Nach wie vor gibt es deshalb zwischen Deutschland und der Türkei Meinungsunterschiede und Mißverständnisse über die Rolle und Zukunft der türkischen/kurdischen Bevölkerung in Deutschland, die auch die offiziellen Beziehungen erheblich belasten.

So wird durch die Anwesenheit radikaler islamistischer und kurdischer Organisationen in Deutschland auch das Interesse der deutschen politischen Öffentlichkeit an den inneren Verhältnissen der Türkei im besonderen Maß geweckt. Dieses Interesse wird nicht selten jedoch durch stark vereinfachte oder gar gefärbte Informationen befriedigt, die entweder über deutsche Medien oder aber durch die Vertreter der türkischen islamistischen oder der kurdischen Organisationen in Deutschland vermittelt werden. Die daraus resultierende Sicht der deutschen Öffentlichkeit von den türkischen Verhältnissen wird in der türkischen Öffentlichkeit und von Politikern des Landes häufig als „türkeifeindlich“ angesehen. Auf der anderen Seite neigen türkische Politiker und Medien dazu, die deutsche Haltung gegenüber dem Islamismus oder dem kurdischen Separatismus ausschließlich aus dem türkischen Blickwinkel zu beurteilen, ohne dabei die besonderen deutschen Verhältnisse hinsichtlich dieser Organisationen angemessen zu berücksichtigen. Als Konsequenz ist der deutsch-türkische politische Dialog auf allen Ebenen nur zu häufig durch eine zu enge Sichtweise der Probleme auf beiden Seiten belastet.

#### 5. Politische Schritte zur Überwindung der aktuellen Stagnation in den deutsch-türkischen Beziehungen

Die allgemeine kritische Lage der offiziellen deutsch-türkischen Beziehungen wie die dieser Beziehungen in Deutschland, läßt es dringend geboten erscheinen, nach Wegen für eine Entkrampfung zu suchen. Die Türkei ist und bleibt für Deutschland und Europa ein wichtiger strategischer Faktor in wesentlichen außen- und sicherheitspolitischen Bereichen<sup>22</sup> und die türkische/kurdische Bevölkerungsgruppe wird in ihrer ganz großen Mehrzahl in Deutschland bleiben und – allein schon aufgrund der demographischen Entwicklung – weiter wachsen. Aus beiden Gründen muß Deutschland ein Interesse an möglichst guten Beziehungen zur Türkei und damit an der Überwindung der gegenwärtigen Schwierigkeiten haben. Vor allem darf die Frage des türkischen Kandidatenstatus für einen Beitritt zur EU die Beziehungen nicht dauerhaft beschädigen.

Deshalb sollte Deutschland der Türkei einen umfassenden politischen Dialog auf der höchsten politischen Ebene anbieten, wie er mit mehreren anderen wichtigen europäischen Partnern wie Italien, Spanien oder auch Polen (im sogenannten Weimarer Dreieck zusammen mit Frankreich) bereits geführt wird. Dadurch könnte das Risiko von wechselseitigen Mißverständnissen deutlich verringert werden. Ferner sind nach persönlicher Auffassung des Autors folgende Schritte notwendig:

- Deutschland sollte Angehörigen der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe, die in Deutschland geboren

sind und hier länger als zwanzig Jahre leben und dauerhaft hier bleiben wollen, auf Antrag automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft verleihen. Auch den in Deutschland geborenen türkischen/kurdischen Kindern sollte künftig bei der Geburt automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft verliehen werden, mit der Auflage, bei Erreichen der Volljährigkeit in dieser Frage eine endgültige Entscheidung zu treffen. Derartige Schritte würden auch dafür sorgen, daß das Problem einer doppelten Staatsbürgerschaft in mittelfristiger Perspektive sich mit wenigen Ausnahmen von selbst erledigen würde.

- Außerdem spricht vieles dafür, daß diese Maßnahmen den zu beobachtenden Trend der Reethnisierung in der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe abschwächen oder umkehren und längerfristig die Integration in die deutsche Gesellschaft begünstigen könnten. Im Laufe der nächsten zwei Generationen würden so aus heutigen türkischen/kurdischen Bürgern in Deutschland in der großen Mehrzahl deutsche Bürger türkischer/kurdischer Herkunft, ohne daß diese deshalb gezwungen wären, sich völlig in die deutsche Gesellschaft zu assimilieren.
- Möglichkeiten zur Pflege der eigenen Kultur und Sprache müssen eröffnet werden, wo dies gewünscht wird. Allerdings sind dafür Konzepte zu entwickeln, die zum Beispiel auch im muttersprachlichen Unterricht die Integration in die deutsche Gesellschaft in den Vordergrund stellen. Auf diese Weise würde die große Mehrzahl dieser Menschen in mittelfristiger Sicht aufhören, sich selbst als Türken/Kurden im offiziell-

len türkischen Staatsverständnis zu definieren.

- Eine wichtige Voraussetzung hierfür wäre allerdings, daß der türkische Staat und türkische politische Kräfte ihre Politik in bezug auf die „Auslandstürken“ hinsichtlich der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland grundlegend ändern und den Anspruch einer dauerhaften Kontrolle über diese Gruppe und ihr Geschick aufgeben. Die Angelegenheiten deutscher Staatsbürger türkischer Herkunft sind keine Angelegenheiten des türkischen Staates oder der türkischen Politik – und umgekehrt. Die Vorstellung, daß diese Gruppe die institutionalisierte Funktion einer „Brücke“ zwischen Deutschland und der Türkei übernehmen sollte, müßte aufgegeben werden.
- Außerdem würden derartige Maßnahmen erfordern, daß in Deutschland eine bewußte und klar definierte Politik in bezug auf den Islam entwickelt wird, um dem religiösen Bedürfnis dieser Bürger gerecht zu werden. Die Organisation der religiösen Lebenswelt dieser Gruppe deutscher Staatsbürger islamischen Glaubens hätte nach Kriterien und durch Einrichtungen zu erfolgen, die gemäß den verfassungsmäßigen Vorgaben und der daraus resultierenden deutschen Praxis entwickelt werden. Der Einfluß türkischer Stellen, sei es des Ablegers des staatlichen Direktorats für Religiöse Angelegenheiten (DITIB), seien es türkische religiöse Orden und Gemeinschaften, wäre offiziell und effektiv zu beenden. Der deutsche Staat hätte eine entsprechende Vorsorge für die Ausbildung islamischer Geistlicher in Deutschland auf der

Grundlage der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung zu treffen.

- Deutschland sollte neben der bereits beschlossenen Einrichtung einer deutschsprachigen Universität in der Türkei, die in erster Linie eine türkische Bildungseinrichtung ist und bleiben wird, ein gezieltes und großzügig dotiertes Stipendienprogramm für Studenten aus der Türkei auflegen. So würde besser dafür gesorgt, daß in der künftigen türkischen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Elite eine hinreichend große Zahl von Meinungsbildnern existiert, die Deutschland und seine Verhältnisse aus eigener Anschauung kennt und beurteilen kann. Allerdings wäre dafür die Attraktivität des Ausländerstudiums an deutschen Universitäten generell zu erhöhen.
- Dieser Politikwechsel mit Blick auf die Entwicklung der deutsch-türkischen Beziehungen wäre durch entsprechende deutsche Anstrengungen auf der europäischen Ebene zu unterstützen. Es ist der Türkei und der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland generell das Gefühl zu vermitteln, daß sie in Europa tatsächlich willkommen sind und dazu gehören. Deshalb sollte die Bundesregierung in geeigneter Weise explizit und öffentlich zum Ausdruck bringen, daß die Türkei für sie ein Kandidat für den EU-Beitritt ist, der den anderen Beitrittskandidaten nicht nachsteht, wenngleich auch sein Fall, wie der aller anderen, gemäß den jeweiligen spezifischen Umständen behandelt werden muß.
- Vorrang genießt in dieser Hinsicht die Überwindung des Stillstands im politischen Dialog, der seitens der

Türkei nach dem Luxemburger EU-Gipfel vom Dezember 1997 praktiziert wird. Deutschland sollte in Absprache mit anderen EU-Mitgliedern deshalb verstärkte Anstrengungen zu einem koordinierten Dialog mit Ankara unternehmen. Zu diesem Zweck könnte es zum Beispiel regelmäßige gemeinsame Treffen der Außenminister von Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und der Türkei geben, die in der Vergangenheit auch schon sporadisch stattgefunden haben. Die Bundesregierung sollte in der EU darauf dringen, daß die von der Kommission vorgeschlagene „Europastrategie“ für die Türkei zügig vorangetrieben und in einem ständigen Dialog mit Ankara weiter entwickelt wird. Hierbei sollte das den ost- und mitteleuropäischen Kandidatenländern angebotene Programm der „Beitrittspartnerschaft“ offiziell als Vorbild genommen werden.

- Dabei müssen Deutschland und die EU allerdings unbeirrt von türkischen Klagen an den Bedingungen für einen Beitritt zur EU festhalten, wie sie für alle Kandidatenländer vom EU-Gipfel in Kopenhagen entwickelt worden sind. Insbesondere in den Fragen der Menschenrechte und der Behandlung ethnischer Minderheiten darf es ebensowenig einen faulen Kompromiß geben wie bei der Durchsetzung und Verankerung liberaler demokratischer Standards. Hier ist die Türkei gefordert, durch eine gründliche Revision der unter der Militärrherrschaft entstandenen Verfassung von 1982 ihre demokratische Politikfähigkeit nachhaltig zu verbessern. Vor allem die starke innenpolitische Rolle des Militärs ist auf

ein in Westeuropa normales Maß zurückzuschneiden.

- Diese Kombination von nationalen deutschen und gemeinsamen europäischen Schritten wäre geeignet, die Beziehungen zur Türkei und gleichzeitig die Perspektive für die Integration der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland deutlich zu verbessern. Beides sind jedoch längerfristige orientierte Prozesse,

bei denen keine schnellen Erfolge erwartet werden sollten. Ausdauer und Nachhaltigkeit der politischen Bemühungen sind deshalb notwendig. Die Türkei ist für Deutschland ein zu wichtiger Partner, als daß die Gestaltung der Beziehungen auf der bilateralen und der innerdeutschen Ebene von kurzatmigen oder gar wahltaktischen Überlegungen dominiert werden dürfen.

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Hierbei wird, aus Gründen der Vereinfachung, nicht unterschieden zwischen Türken/Kurden die mittlerweile (auch) die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben und jenen, die nach wie vor als Ausländer in Deutschland leben. Beide Gruppen sind in der erwähnten Zahl beinhaltet. In den letzten Jahren ist eine deutliche Zunahme von Einbürgerungsanträgen zu verzeichnen.
- <sup>2</sup> Die türkische/kurdische Wohnbevölkerung (einschließlich der inzwischen eingebürgerten Personen) macht zwar kaum drei Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands aus, doch wird sie gleichwohl als „große“ Gruppe angesehen, da in der ethnisch relativ homogenen Bevölkerung der Bundesrepublik normalerweise schon relativ kleine Gruppen ausländischer Herkunft als „fremd“ wahrgenommen werden. Darüber hinaus bedingt der deutliche Unterschied in der demographischen Zusammensetzung der deutschen und der türkischen/kurdischen Bevölkerung eine spürbare Überrepräsentation der letzteren unter der jüngeren Generation. Vgl. Rainer Münz/Wolfgang Seifert/Ralf Ulrichs, Hrsg., *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/New York: Campus, 1997.
- <sup>3</sup> Es kann hier nicht näher auf die zahlreichen speziellen Probleme der türkischen/kurdischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland eingegangen werden. Dazu existiert eine umfassende Spezialliteratur. Für einen ersten Überblick vgl. Faruk Şen/Andreas Goldberg, *Türken in Deutschland*, München: C.H. Beck, 1994 und Claus Leggewie/Faruk Senocak, Hrsg., *Deutsche Türken/Türk Almanlar*, Reinbek: Rowohlt, 1993.
- <sup>4</sup> Anfang März 1997 hatte der Vorsitzende der Europäischen Volkspartei nach einem

Parteiführertreffen in Brüssel erklärt, einem Beitritt der Türkei zur EU stünden auch kulturell-zivilisatorische Gründe entgegen. Als Hauptdrahtzieher dieser Erklärung wurde damals, ohne irgendeinen stichhaltigen Anhaltspunkt, von den türkischen Medien Bundeskanzler Kohl ausgemacht.

- <sup>5</sup> Semih D. Ydiz, *Beware gentlemen, this is budding Fascism*, Turkish Daily News Electronic Edition, 9.4.97.
- <sup>6</sup> Vgl. zum türkischen Nations-/Nationalverständnis Günter Seufert, *Was ist ein „Türke“: Nation und nationale Identität in der Türkei*, Körber-Stiftung, Hrsg., *Was ist ein Deutscher? Was ist ein Türke? Alman olmak nedir? Türk olmak nedir?* (Deutsch-Türkisches Symposium 1997), Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 1998, S. 209 – 229.
- <sup>7</sup> Siehe dazu auch Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn/Berlin, Dezember 1995, S. 55f und ders., Bonn/Berlin, Dezember 1997, S. 85 – 90.
- <sup>8</sup> Thomas Brieden, *Konfliktimport durch Immigration. Auswirkungen ethnischer Konflikte im Herkunftsland auf die Integrations- und Identitätsentwicklung von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg: Dr. Kovacs Verlag, 1996.
- <sup>9</sup> Wilhelm Heitmeyer et al., *Verlockender Fundamentalismus*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1997.
- <sup>10</sup> Zu diesen Organisationen zählen etwa der Rat der türkischen Staatsbürger in Deutschland (Gießen) oder die Türkische Gemeinde in Deutschland (Hamburg).
- <sup>11</sup> Nicht zuletzt als Folge dieser inneren Differenzen und der damit zusammenhängenden Fluidität vieler Vereinigungen gibt

- es bis heute keine zusammenfassende Darstellung der türkischen/kurdischen Organisationen in Deutschland, die eine verlässliche Einschätzung ihrer Stärke und Bedeutung ermöglichen würde.
- <sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel die Broschüre, in der der Verband sich der Öffentlichkeit präsentiert, in der die Mehrzahl der aufgeführten „besonderen Ereignisse“ im Verbandsleben einen deutlichen Türkeibezug aufweist. Weitere wirtschaftliche und soziologische Informationen über türkische Unternehmer in Deutschland finden sich in Faruk Şen/Andreas Goldberg, Hrsg., *Türken als Unternehmer*, Opladen: Leske + Budrich, 1996.
- <sup>13</sup> Derartige quasi-institutionalisierte Kontakte bestehen zum Beispiel zwischen der SPD und der Republikanischen Volkspartei (CHP) sowie zwischen der CDU und der Mutterlandspartei (AnaP).
- <sup>14</sup> Vgl. besonders Günter Seufert, *Politischer Islam in der Türkei*, Istanbul/Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1997.
- <sup>15</sup> Vgl. Metin Gür, *Türkisch-islamische Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt: Brandes & Apsel, 1993, 31 – 48 für eine Darstellung der Vorläuferorganisation „Europäische Vereinigung Nationale Sicht“.
- <sup>16</sup> Heinz Kramer, *Das Verbot der Wohlfahrtspartei und die Zukunft des politischen Islam in der Türkei*, Ebenhausen, März 1998 (SWP-aktuell, Nr. 19). Zur Wohlfahrtspartei vgl. Melih Yürüsen/Attila Yayla, *Die türkische Wohlfahrtspartei*, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer Stiftung, Februar 1997 (Interne Studien, Nr. 134/1997).
- <sup>17</sup> Seit 1995 sieht zwar eine entsprechende Verfassungsänderung auch die Stimmabgabe im Ausland vor, doch fehlt bis heute ein praktikables Durchführungsgesetz, was nicht zuletzt mit einer fehlenden Einigung zwischen Deutschland und der Türkei über die Modalitäten der Stimmabgabe der türkischen Staatsbürger in Deutschland zusammenhängt.
- <sup>18</sup> Für einen kurzen Überblick der Kurdenproblematik in Deutschland und ihrer Bedeutung für die deutsch-türkischen Beziehungen vgl. Gottfried Stein, *Endkampf um Kurdistan? Die PKK, die Türkei und Deutschland*, Landsberg: Verlag Bonn Aktuell, 1994.
- <sup>19</sup> Vgl. dazu Kemal Kiripci/Gareth M. Winrow, *The Kurdish Question and Turkey. An Example of a Trans-State Ethnic Conflict*, London/Portland, OR.: Frank Cass, 1997, S. 157 – 182.
- <sup>20</sup> Für einen kurzen Überblick des kurdischen Exils in Deutschland und anderen europäischen Ländern siehe Jochen Blaschke, *Kurdische Communities in Deutschland und Westeuropa. Ein Überblick über ihre soziale und kulturelle Situation*, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Hrsg., *Kurden im Exil. Ein Handbuch kurdischer Kultur, Politik und Wissenschaft*, Bd. 1, Berlin: Edition Parabolis, 1991 ff. Siehe zum Thema auch weitere Beiträge in den zwei Bänden dieses Handbuchs.
- <sup>21</sup> Es stellt sich allerdings die Frage, wie weit das klassische Bild der Aus- und Einwanderung unter den Bedingungen von Globalisierungsprozessen und Mediengesellschaft noch ein realistisches Verständnis der heutigen sozialen Gegebenheiten im Bereich der internationalen Migration ermöglicht.
- <sup>22</sup> Vgl. dazu im einzelnen Heinz Kramer, *Europäische Interessen in den Beziehungen zur Türkei*, Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Hrsg., *Die Türkei und Europa*, Wien, Februar 1998 (Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 5), S. 33 – 51. Für eine skeptischere Sicht siehe Matthes Buhbe, *Die Türkei und die Grenzen der europäischen Integration, Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 2, 1998, S. 157 – 172.

# Bilanz und Perspektiven der Integration der Türken in Deutschland

**Hayrettin Aydin**

Seit Jahren dauert die Diskussion über die Erfolge und Mißerfolge bei der Integration der Zuwanderergruppen an. In letzter Zeit wird von einigen Politikern und Medien verstärkt vom „Scheitern“ der Integration bzw. der Integrationsbemühungen gesprochen, ohne zu hinterfragen, ob seitens der politischen Verantwortlichen adäquate Bemühungen hierzu vorgenommen wurden. Übersehen werden hierbei auch die Erfolge, die zu verzeichnen sind. Die Erklärungsversuche für das vermeintliche Scheitern der Integration weisen ein breites Spektrum an Argumentationen auf, die teilweise in Form von Schuldzuweisungen in die eine oder andere Richtung artikuliert werden. In den Mittelpunkt dieser Diskussion wird als konkretes Beispiel meist die türkische Zuwanderergruppe gerückt, der entweder mangelnder Integrationswille oder aber mangelnde Integrationsfähigkeit unterstellt wird. Letzteres wird neuerdings quasi-ideologisch unterfüttert mit dem Hinweis auf den anderen 'Kulturkreis', dem sie angehören. Seit der Veröffentlichung des Buches „The Clash of Civilizations“ von Samuel Huntington und der Rezeption der darin formulierten Konfliktkonstellationstheorie wird der Begriff 'Kulturkreis' auch von Politikern

bemüht, um den Standpunkt der 'Unintegrierbarkeit' der Türken scheinbar wissenschaftlich abgesichert vertreten zu können.

Obwohl es nicht Thema dieses Aufsatzes ist, seien aufgrund der irreführenden Heranziehung dieser Theorie im Kontext der Frage der 'Integrierbarkeit' einer Zuwanderergruppe einige kritische Anmerkungen gestattet. Abgesehen von der Fragwürdigkeit der tatsächlichen Existenz dieser 'Kulturkreise' muß darauf hingewiesen werden, daß die als 'Kulturkreise' entdeckten geographischen Räume nie homogene Blöcke darstellten bzw. darstellen. Angesichts der alle 'Kulturkreise' einschließenden und ineinander verschränkenden Globalisierung stellt sich zudem die Frage, wieso gewaltsame Konflikte zu- und nicht abnehmen sollten. Faktisch belegbar sind keine gewaltsamen Konflikte zwischen den 'Kulturen', sondern innerhalb dieser. Die postulierte Homogenität und suggerierte Unwandelbarkeit der 'Kulturen', die empirisch und historisch nicht haltbar sind, rücken in dieser Verkürzung die Theorie sogar in die Nähe rassistischen Denkens. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb einer Theorie, die schlicht und einfach In-

teressenpolitik legitimieren soll, eine derartige Beachtung zuteil wird. Abgesehen von der fehlenden Stichhaltigkeit dieses Konfliktparadigmas versperrt es außerdem den Blick dafür, daß die Überwindung dieser 'Konfliktkonstellation' doch wohl am ehesten dort möglich sein müßte, wo die Erfahrung des Zusammenlebens unterschiedlich geprägter Menschen vorhanden ist.

Die Erfahrung des Zusammenlebens kann, wenn die Bereitschaft hierzu vorhanden ist, das herbeiführen, was als erfolgreiche Integration bezeichnet werden darf. Integration impliziert folglich die Bereitschaft aller Beteiligten hierzu. Sie ist als ein gegenseitiger Prozeß zu verstehen, bei dem sich sowohl Mehrheitsgesellschaft als auch zugewanderte Minderheit für ein vernünftiges und friedliches Zusammenleben einander öffnen müssen. Weder von der einen noch von der anderen Seite ist hierunter eine vollständige Angleichung zu verstehen. Oftmals schwingt in der Diskussion über den Integrationsbegriff die Homogenitätserwartung mit. Postuliert wird von vielen – auch einigen Sozialwissenschaftlern, ein Zusammenleben sei nur bei einer weitestgehenden Homogenisierung der Mitglieder einer Gemeinschaft möglich. Das bloße Vorhandensein wahrnehmbarer Unterschiede wird von einigen als fehlende Integration bzw. fehlende Integrationsbereitschaft betrachtet. Verkannt wird, daß eine Gesellschaft auch ohne Zuwanderer ein heterogenes Gesamtbild bietet, das durch ökonomische, soziale, kulturelle, geographische oder andere Unterschiede gekennzeichnet ist. In den folgenden Ausführungen soll im Gegensatz zur gängigen Praxis eine

Bilanz der bisherigen Integration von Türken in Deutschland mit der besonderen Berücksichtigung der Erfolge dieser Migrantengruppe vorgenommen werden.

## 2. Demographische Daten zu den Türken in Deutschland

In den Fokus der Diskussion über die Integration werden meist die türkischen Zuwanderer gerückt, da sie mit 2,1 Millionen (Stand: 31.12.1997) die größte Migrantengruppe darstellen und größtenteils einer anderen Religionsgemeinschaft, dem Islam, angehören. Bei einer Gesamtzahl von 7,3 Millionen nichtdeutscher Staatsbürger insgesamt beläuft sich ihr Anteil daran auf 28,6%. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik liegt bei rund 2,5%. Bei der geographischen Verteilung lassen sich bestimmte Häufungen erkennen. So lebt rund ein Drittel (715.000) aller Türken im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Die zweithöchste Zahl findet sich mit 358.793 absolut (17% anteilig) in Baden-Württemberg. In größeren Zahlen leben darüber hinaus Türken in großstädtischen Räumen wie etwa Berlin (rund 145.000), Köln (80.000) oder Hamburg (70.000).

Eine Besonderheit des türkischen Bevölkerungsteils ist die Altersstruktur. Bei ihr ist die Zahl und somit der Anteil der unteren Altersgruppen vergleichsweise höher. Der Anteil der Altersgruppen bis 25 Jahre liegt bei 40% aller, derjenige bis 35 Jahre bei 60% der Gruppe insgesamt. Die Türken in Deutschland sind also eine relativ 'junge' Bevölkerungsgruppe. Dieser Hinweis ist auch insofern wichtig,

als er das Augenmerk auf die quantitative Bedeutung der unteren Altersgruppen für integrationspolitische Maßnahmen richten möchte. Erwähnt werden muß jedoch auch, daß die erste Generation türkischer Migranten sich dem Ruhestand nähert oder diesen schon erreicht hat. Die Zahl der verrenteten Türken liegt bereits jetzt bei 120.000. Hierauf sei deshalb verwiesen, weil diese Entwicklung von der Politik bislang kaum wahrgenommen wird und entsprechende Maßnahmen zur Versorgung bislang fehlen.

### 3. Verbleiborientierung

Die Migrationsgeschichte der Türken in der Bundesrepublik reicht mittlerweile 37 Jahre zurück. Nach Unterzeichnung des Anwerbeabkommens mit der Türkei im Jahre 1961 kamen zunächst in kleinerer Zahl Arbeitsmigranten, die in der Regel planten, nach einem zeitlich begrenzten Arbeitsaufenthalt in die Heimat zurückzukehren, um sich dort eine Existenz aufzubauen. Durch den Nachzug der Familien, der sich in den siebziger Jahren verstärkte, änderte sich nicht nur die Struktur dieser Bevölkerungsgruppe, sondern im weiteren Verlauf auch die Lebensplanung. Auch wenn in kleinerer Zahl eine Remigration vollzogen wurde, entwickelte sich die Bundesrepublik mehr und mehr zum dauerhaften Lebensmittelpunkt des größten Teils. Die Verbleiborientierung wird an der Aufenthaltsdauer der in Deutschland lebenden Türken besonders deutlich. So leben 53 % der Türken seit mindestens 15 Jahren in der Bundesrepublik, 60.000 unter ihnen blicken sogar auf einen über dreißig-jährigen Aufenthalt zurück.

Seit einigen Jahren ist in steigendem Maße die Tendenz zu beobachten, daß sich die Türken um die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft bemühen. Die aktuelle Zahl der Einbürgerungen liegt bei 220.000. Bekannt ist, daß in großer Zahl Einbürgerungsanträge in Bearbeitung sind, so daß sich diese Entwicklung kontinuierlich fortsetzen wird. Die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft ist der deutlichste Indikator für die Verbleiborientierung der türkischen Migranten. Diese Entwicklung ist nicht auf die zweite Generation beschränkt, bei denen der Zuwachs u. a. auf die Anspruchseinbürgerung zurückzuführen ist, sondern erfaßt immer stärker auch die Elterngeneration.

Die Verbleiborientierung der ersten Generation wird auch daran erkennbar, daß sie nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Deutschland bleiben. So leben rund 75 % der 120.000 verrenteten Türken in der Bundesrepublik. Dies steht im Widerspruch zu der landläufigen Vorstellung, die Menschen würden nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in ihr Heimatland zurückkehren. Diese Entwicklung erklärt sich zum einen daraus, daß die Menschen hier heimisch geworden und umgekehrt den Lebensverhältnissen im Herkunftsland ein Stück entfremdet sind, zum anderen darin, daß die erste Generation wegen der hier lebenden Kinder und Kindeskinde in Deutschland bleiben möchte.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf weitere Indikatoren für die Verbleibabsicht und die Integration bzw. die Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und Standards. Ein Bei-



spiel, das in diesem Zusammenhang zu nennen wäre, ist der Erwerb von Immobilien. Nach wie vor dominiert in der Vorstellung über Türken, sie legten ihr Ersparnis in Eigentümshäusern bzw. -wohnungen in der Türkei an. Seit einigen Jahren macht sich in diesem Bereich eine Umorientierung bemerkbar. So haben mittlerweile rund 45.000 türkische Familien ein Eigentümshaus bzw. eine Eigentümshwohnung in der Bundesrepublik erworben. Zu erwarten ist, daß diese Zahl kontinuierlich wachsen wird. Der Erwerb von Eigenheimen ist nicht nur Ausdruck einer gewandelten Lebensplanung, sondern verweist auch auf die stärkere Konsumorientierung. Im Vordergrund steht für immer mehr Menschen die Lebensqualität, die sich auch in einem entsprechenden Konsumverhalten niederschlägt.

Ein weiterer Indikator für die Integration ist die steigende Zahl binationaler Ehen. Seit Beginn der türkischen Arbeitsmigration sind bis 1996 insgesamt 68.000 deutsch-türkische Ehen geschlossen worden, aus denen 56.750 Kinder hervorgegangen sind. Diese Entwicklung wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft fortsetzen und die Zahl weiter steigern.

Integrationswille und Integrationserfolge lassen sich in verschiedenen Bereichen zeigen. Allseits bekannt ist, daß die in Deutschland lebenden Türken sich als eine Bevölkerungsgruppe sehen, die auf Dauer in diesem Land leben wird. Die ursprüngliche Absicht, nach einem begrenzten Arbeitsaufenthalt in die Heimat zurückzukehren, um dort eine eigene Existenz aufzubauen, erwies sich für die meisten als unrealistische Option. Auch wenn die

Remigration in einigen Fällen erfolgreich verlief, brachte sie für andere ein Scheitern mit sich, da man – u. a. im Wirtschaftsleben – mit den geänderten Verhältnissen im Heimatland nicht mehr hinreichend vertraut war.

#### 4. Politische Partizipation

Türkische Migranten zeigen in verschiedener Weise, daß sie das politische Leben aktiv mitgestalten möchten. Dort wo die Voraussetzungen für die gleichberechtigte Partizipation fehlen, geschieht dies etwa in Form der Mitwirkung in den Ausländerbeiräten. Der Wille, an den politischen Verhältnissen aktiv mitzuwirken, wird an der Mitgliedschaft türkischer Migranten in den etablierten Parteien deutlich. Auch wenn keine exakten Angaben zu den jeweiligen Mitgliederzahlen gemacht werden können – die Parteien erfassen nicht die Herkunft bzw. die nicht-deutsche Staatsbürgerschaft der Mitglieder – ist bekannt, daß türkische Migranten in allen großen und auch kleinen Parteien aktiv mitwirken. In der Öffentlichkeit wird dies meist nur dann wahrgenommen, wenn sie als gewählte Vertreter in Erscheinung treten, wie dies seit einigen Jahren stärker der Fall ist. So gibt es zahlreiche Beispiele für eine aktive politische Partizipation auf kommunaler, auf Landes- und auch Bundesebene. Die Zahl türkischstämmiger Mitglieder, die in ihrer Partei Funktionen übernehmen und bei Wahlen als Kandidaten antreten, wird in Zukunft weiter steigen.

Frustrationen über den mangelnden Willen der Parteien, die Belange der Migranten zu berücksichtigen, haben auch wie das Beispiel der Demokra-

tischen Partei Deutschlands (DPD) zeigt – zur Gründung einer eigenen Partei geführt, die bei den letzten Bundestagswahlen in Baden-Württemberg auch zur Wahl angetreten war. Fraglich ist jedoch, inwieweit eine eigene Partei die Möglichkeit zur Mitgestaltung der Politik erreichen kann, hält man sich die noch eher niedrige Zahl türkischstämmiger Wähler vor Augen. Auch bei der langfristig zu erwartenden Einbürgerung eines Großteils der türkischen Migranten und des dadurch erlangten Wahlrechts bleibt es angesichts der 5 %-Hürde unrealistisch, politische Mandate zu erlangen.

Aufgrund der steigenden Zahl bei den Einbürgerungen werden türkischstämmige Bürger auch als Wählerpotential immer stärker wahrgenommen. Bei der jüngsten Bundestagswahl waren bereits 160.000 türkischstämmige Deutsche wahlberechtigt (von insgesamt 220.000 eingebürgerten Personen). Um dieses Wählerpotential stärker anzusprechen, werden in Anlehnung bzw. als „Ableger“ einer bestimmten Partei unter Mitwirkung beider Seiten Organisationen ins Leben gerufen, die die Belange der türkischen Migranten über die gewählten Volksvertreter in die Parlamente tragen. Beispiele dieser Art sind die Liberale Deutsch-Türkische Vereinigung und das jüngst in Nordrhein-Westfalen gegründete Deutsch-Türkische Forum, in dem deutsche – hierunter auch CDU-Landtagsabgeordnete – als auch türkischstämmige Mitglieder vertreten sind. Im Falle der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sind die Mitglieder unter den Immigranten gemeinsam organisiert. Angesichts der steigenden Zahlen bei den Einbürgerungen wird die Bedeutung als Wählergruppe steigen, so daß es in Zukunft

immer schwieriger werden wird, Migranten für Wahlkampfzwecke zu mißbrauchen. Vielmehr wird in den etablierten Parteien das Bewußtsein stärkere Verbreitung finden, daß auch die Interessen dieser Wählergruppe zu berücksichtigen sind. Viele Organisationen türkischer Zuwanderer in der Bundesrepublik sprechen sich dafür aus, daß die hier lebenden die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen, damit sie als gleichberechtigte Bürger ihre Interessen im Bereich der Politik wahrnehmen können bzw. wahrgenommen werden. Angesichts dieser Entwicklung ist davon auszugehen, daß in der nächsten Dekade ein großer Teil der Türken die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben wird.

## 5. Selbstorganisationen

Der Wille, eigene Belange selbst in die Hand zu nehmen, wird an der großen Zahl von Vereinen und Zusammenschlüssen deutlich, deren Zahl in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen ist. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme zu Zahl und Struktur der in Nordrhein-Westfalen ansässigen Selbstorganisationen wurden landesweit rund 1300 Vereine türkischer Migranten ermittelt.<sup>1</sup> Aufgrund erfassungstechnischer Schwierigkeiten ist davon auszugehen, daß die tatsächliche Zahl höher liegt. Bislang fehlt eine bundesweite Untersuchung zum Selbsthilfepotential der Migrantenorganisationen in Deutschland, so daß keine exakten Angaben zur bundesweiten Zahl gemacht werden können. Bedenkt man jedoch, daß ein Drittel aller türkischen Migranten in Nordrhein-Westfalen leben, dürfte die Zahl bei rund 4.000 liegen.

Werden die Selbstorganisationen von einigen als Ausdruck der Segregation aufgefaßt, so muß dieser Auffassung entgegengehalten werden, welche Aufgaben und Funktionen sie wahrnehmen. Die Aktivitäten der Vereine sind in den wenigsten Fällen auf die Schaffung einer Begegnungsmöglichkeit beschränkt.

Die Erhebung unter Selbstorganisationen in Nordrhein-Westfalen ergab, daß im Schnitt knapp fünf Angebote pro Verein vorhanden sind. Bei diesen stechen als Zielgruppe insbesondere Jugendliche hervor, die von 80 % aller Vereine benannt wurden. Bemüht sind die Vereine aber auch um Angebote für Kinder, Frauen, Senioren und Ratsuchende. Neben der kulturellen, religiösen und sozialen Betreuung ihrer Mitglieder bzw. ihres Publikums sind die Vereine darum bemüht, durch entsprechende Kurse die schulische und berufliche Ausbildung der hier aufwachsenden Kinder und Jugendlichen zu fördern.

Auch bei den hier gebildeten türkischen Organisationen macht sich immer stärker das Bewußtsein bemerkbar, daß man sich als dauerhaft hier lebende Bevölkerungsgruppe um eine Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebenssituation im Zuwanderungsland bemühen muß. Deutlich wird dies insbesondere bei den Neugründungen der letzten Jahre. Sowohl auf regionaler als auch auf Bundesebene sind Organisationen wie etwa die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) oder der Rat Türkischer Staatsbürger (RTS) entstanden, die sich explizit als Interessenvertretung der türkischen Zuwanderer verstehen und als solche wahrgenommen werden möchten.

## 6. Ökonomische Integrationserfolge

Hinsichtlich der Integration ist auf die Beteiligung am Wirtschaftsleben hinzuweisen. Die Zahl der türkischen Arbeitnehmer in Deutschland lag Ende 1997 bei 763.000. Der volkswirtschaftliche Beitrag der erwerbstätigen Türken kann mit einigen Zahlen verdeutlicht werden. Der Anteil der erwerbstätigen Türken, sowohl der abhängig beschäftigten als auch der selbständigen, am Bruttosozialprodukt lag 1996 bei 1,97%, in absoluten Zahlen ausgedrückt waren dies 69 Milliarden von insgesamt 3,5 Billionen DM. Türkische Arbeitnehmer leisten durch die von ihnen gezahlten Sozialabgaben einen nicht unbedeutenden Beitrag zum sozialen Sicherungssystem. Die Höhe der entrichteten Abgaben liegt bei 6,3 Milliarden DM, das Lohnsteueraufkommen wiederum bei insgesamt 4,3 Milliarden DM. Seit Beginn der Arbeitsmigration 1961 haben türkische Arbeitnehmer bis 1996 insgesamt 33 Milliarden Mark an Rentenversicherungsbeiträgen gezahlt. Allein 1996 lag diese Zahl bei rund drei Milliarden Mark.

Ein wichtiges Problem ist die Arbeitslosigkeit, die unter den Türken deutlich höher liegt. Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen lag Ende 1997 bei 188.972, was einem Anteil von über 25 % der erwerbstätigen Türken entspricht. Der Grund dafür ist der Wegfall bestimmter Industrien, in denen türkische Arbeitnehmer besonders stark vertreten waren. Bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz sind sie aufgrund der Vermittlung durch die Arbeitsämter als Nicht-EU-Bürger rechtlich benachteiligt. Besonders betroffen von den Schwierigkeiten sind

Personen der älteren Generation, die generell – also auch bei anderen Nationalitäten – Schwierigkeiten haben, eine neue Beschäftigung zu finden. Bei Jugendlichen, unter denen der Anteil der Arbeitslosen ebenfalls überdurchschnittlich hoch liegt, sind unterschiedliche Gründe anzuführen. Die Probleme beginnen oftmals bereits bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz, die wegen mangelnder persönlicher Voraussetzungen (schulische Leistungen), aber auch aus anderen Gründen mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Eine positive Entwicklung unter türkischen Migranten ist der Drang zur ökonomischen Selbständigkeit. Die Anfänge dieser Entwicklung reichen in die achtziger Jahre zurück und waren zunächst auf den Bereich der sogenannten Nischenökonomie beschränkt. Mittlerweile gibt es bundesweit 47.000 türkische Selbständige, das sind anteilig 5,6 % der erwerbstätigen Türken. Im Bereich selbständiger Erwerbstätigkeit erweisen sich die Türken als eine dynamische Bevölkerungsgruppe, denn die Tendenz zur Selbständigkeit hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Seit 1990 ist die Zahl von 33.000 auf die genannte Zahl angewachsen, was einem Zuwachs von 42,2 % entspricht.

Türkische Selbständige sind mittlerweile nicht mehr nur in der Nischenökonomie präsent. Die Palette der Branchen, in denen sie produzieren bzw. Dienstleistungen anbieten, liegt inzwischen bei über neunzig. Neben Kleinbetrieben finden sich unter ihnen auch mehrere Industrieunternehmen. Das durch türkische Selbständige geschaffene Beschäftigungspotential lag

zum gleichen Zeitpunkt bei 202.100, das entspricht 4,3 Beschäftigten pro Betrieb. Mit einem Jahresumsatz von 41,4 Milliarden und einem Investitionsvolumen von 9,5 Milliarden DM tragen türkische Migranten zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes bei.<sup>2</sup>

Genau aus diesem Grund wird die Selbständigkeit auch unter den nicht-deutschen Bevölkerungsgruppen in einigen Bundesländern gezielt gefördert. Ein Aspekt dieser Fördermaßnahmen, der neben der Schaffung von Arbeitsplätzen besonders wichtig erscheint, ist die Einrichtung von Ausbildungsplätzen. Untersuchungen, hierunter auch Befragungen von türkischen Selbständigen zeigen, daß ein großer Teil von ihnen in der Lage und bereit ist, Ausbildungsplätze einzurichten. Die bislang geringe Bereitstellung von Ausbildungsplätzen ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß es den Selbständigen an Kenntnissen hierüber mangelt oder die Ausbilder-eignung fehlt.

## 7. Steigende Bildungsbeteiligung

Eine zentrale Bedeutung für die erfolgreiche Integration türkischer Zuwanderer ist der allgemeinbildenden und beruflichen Ausbildung zuzumessen. Derzeit befinden sich über 550.000 Türken in Ausbildung, hierunter 393.000 an allgemeinbildenden Schulen. Neben den 91.000, die ihre Ausbildung in Berufsschulen erhalten, befinden sich fast 48.000 in betrieblicher Ausbildung. Die allgemeinbildende und berufliche Qualifizierung bildet den Schlüssel für die erfolgreiche

Eingliederung ins Erwerbsleben. Da sie im Vergleich zu deutschen Schülern mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen haben, kommt einer Förderung besonders große Bedeutung zu. Fördermaßnahmen dieser Art sind zum Teil auch im Bereich der Sprache erforderlich. Daß bei optimalen Bedingungen auch die schulischen Leistungen entsprechend sein können, zeigt das Beispiel zweier türkischer Abiturienten in Berlin, die in diesem Jahr dort die besten Zeugnisse erhielten.

Ein Indikator für Erfolge in der Integration ist die steigende Bildungsbeteiligung türkischer Bildungsinländer im Hochschulbereich. Die Zahl türkischer Studierender an bundesdeutschen Hochschulen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen. Lag die Zahl der eingeschriebenen Studentinnen und Studenten 1990 schon bei 12.962, so hat sie sich im Wintersemester 1996/97 auf 21.856 erhöht und dürfte bei dem jährlich zu verzeichnenden Zuwachs von 1.300 – 1.500 mittlerweile eine Zahl von 23.000 erreicht haben.<sup>3</sup> Bei gleichbleibender Zuwachsrate wird sich somit die Zahl türkischer Studierender bis zum Jahr 2000 innerhalb eines Jahrzehnts mehr als verdoppelt haben. Genannt seien hier auch die jährlichen Zahlen der türkischen Hochschulabsolventen. Bereits 1995 lag diese bei 883, 1996 bei 896. Angesichts der zuvor genannten Zahlen der derzeit eingeschriebenen Studierenden wird deutlich, daß diese über kurz oder lang vierstellig sein wird. Der Drang türkischer Bildungsinländer an die hiesigen Hochschulen verweist nicht nur auf eine steigende Bildungsbeteiligung im akademischen Bereich, sondern ist gleichzeitig Indikator für die Aufstiegs-

und somit Integrationsorientierung im Zuwanderungsland Deutschland. Diese Entwicklung zeigt, daß eine Elite türkischer Bildungsinländer entsteht, was als eine wichtige Integrationsleistung zu würdigen ist.

#### 8. Maßnahmen zur weitergehenden Integration

Die zuvor aufgeführten Entwicklungen zeigen, daß die in der Bundesrepublik lebenden Türken ein fester und aktiver Bestandteil der bundesdeutschen Gesellschaft sind. Die Indikatoren hierzu wurden genannt:

- Steigende Einbürgerungsquote,
- Partizipation im Wirtschaftsleben und
- Partizipationswille im politischen und gesellschaftspolitischen Bereich.

Welche Maßnahmen müßten ergriffen werden, um eine weitergehende Integration der türkischen Zuwanderer zu erleichtern?

Ein wichtiger Bereich einer aktiven Integrationspolitik ist der rechtliche. Erfolge in der Integration können erreicht werden, wenn der rechtliche Status der zugewanderten Gruppen verbessert und die Einbürgerung erleichtert wird. Eine kontraproduktive Maßnahme mit antiintegrativer Wirkung, die hier besonders deutlich ins Auge sticht, ist die 1997 eingeführte Visumpflicht. Durch diese Regelung wird hier geborenen Kindern der inzwischen dritten Generation demonstriert, daß sie nicht Teil bzw. gleichberechtigter Teil dieser Gesellschaft, sondern „Ausländer“ sind, obwohl ihr Geburtsland die Bundesrepublik ist. Sie

durchlaufen das hiesige Bildungssystem und werden im Rahmen der entsprechenden Fächer zu Staatsbürgern erzogen, denen dennoch die entsprechenden Rechte vorenthalten werden. Es stellt sich somit die Frage, wie hier aufwachsende Menschen staatsbürgerliche Verantwortung und Loyalität empfinden sollen, wenn ihnen die damit verbundenen Rechte vorenthalten bleiben. So gesehen kommt einer Reform des Staatsbürgerschaftsrechtes eine zentrale Bedeutung zu, die für die hier geborenen Menschen eine erleichterte bzw. automatische Einbürgerung ermöglicht.

Eine rechtliche Gleichstellung ist auch auf dem Arbeitsmarkt erforderlich. Als Angehörige eines Drittstaates werden türkische Arbeitnehmer, die in die Arbeitslosigkeit geraten, bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen rechtlich benachteiligt, obwohl sie seit zwei oder drei Jahrzehnten hier leben und arbeiten. Die vergleichsweise höhere Arbeitslosenquote türkischer Arbeitnehmer ist unter anderem hierin begründet. Andere Gründe sind der Wegfall von Industrien oder Rationalisierungsmaßnahmen in den bestehenden Unternehmen, in denen sie stark vertreten waren.

Angesichts des bei Teilen der Mehrheitsgesellschaft vorhandenen Potentials, zugewanderte Menschen aufgrund ihrer anderen Herkunft in verschiedenen Bereichen zu diskriminieren, sei dies nun in der Schule, am Arbeitsplatz, auf dem Wohnungsmarkt oder im öffentlichen Raum, sind dringend gesellschaftspolitische Schritte notwendig, die derartigen Tendenzen entgegenwirken. Um die Akzeptanz der Zuwanderer in der

Wahrnehmung der Mehrheitsgesellschaft zu verankern, wäre ein Antidiskriminierungsgesetz ein wichtiger Schritt zur Anerkennung der gesellschaftlichen Realitäten im Land.

Der Förderung der schulischen und beruflichen Ausbildung der hier aufwachsenden zweiten und dritten Generation muß im Sinne einer erfolgreichen Integration für das spätere Erwerbsleben ein besonderes Augenmerk gewidmet werden. Eine stärkere Förderung ist deshalb dringend geboten, weil die Kinder in vielen Fällen von den Eltern nicht ausreichend unterstützt werden können. Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der beruflichen Ausbildung sind aus weiteren Gründen erforderlich. Bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz haben türkische Jugendliche vergleichsweise größere Schwierigkeiten, selbst wenn sie dieselben Voraussetzungen haben. Dies ergab auch eine Untersuchung, die die größeren Zugangsschwierigkeiten von türkischen Jugendlichen beziehungsweise Jung-erwachsenen empirisch belegte.<sup>4</sup> Arbeitgeber müßten in diesem Bereich entsprechend sensibilisiert werden. Maßnahmen zur Förderung im schulischen und beruflichen Bereich sind gerade deshalb von großer Bedeutung, da sie oftmals die Ursache dafür sind, daß junge Menschen ins soziale Abseits geraten. Von großer Bedeutung für die Integration insgesamt ist die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten im öffentlichen Bereich. Auf seiten der Zuwanderer fördert es die Integrationsorientierung, wenn für sie erkennbar ist, daß sie Zugang zu allen Berufen und gesellschaftlichen Bereichen haben. Auf seiten der deutschen Mehrheitsgesellschaft hat eine derarti-

ge Öffnung ebenfalls positive Effekte, da sie für die Verbreitung des Bewußtseins der Normalität gesellschaftlicher Realitäten sorgt.

Für die erfolgreiche Integration ins wirtschaftliche Leben erweist sich die Förderung der Selbständigkeit als wichtige Maßnahme. Daß die türkischen Zuwanderer in diesem Bereich eine dynamische Bevölkerungsgruppe sind, zeigt die hohe Zahl der bestehenden Unternehmen.

Eine Förderung dieses Potentials impliziert beschäftigungspolitische Möglichkeiten und kann, bei entsprechender Aufklärung hierüber, weitere Ausbildungsplätze schaffen helfen. Maßnahmen zur Förderung der schulischen, beruflichen und sozialen Integration sind die wirk-

samsten Mittel für den Abbau der Erscheinungen, die als Erklärung für das Scheitern der Integration angeführt werden. Das Problem abweichenden Verhaltens oder gar des Abgleitens in Kriminalität kann am wirksamsten hierdurch bekämpft werden.

Für eine Verbesserung des Zusammenlebens sind sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch die Zuwanderergruppe gefordert. Eine Förderung des Dialogs und der problemlösungsorientierten Kooperation bietet sich im institutionellen Bereich an. So könnten die Selbstorganisationen türkischer Migranten bei Fördermaßnahmen zur Integration im wirtschaftlichen, sozialen und sprachlichen Bereich als Ansprechpartner herangezogen werden.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Die Bestandsaufnahme wurde vom Zentrum für Türkeistudien in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft an der Universität Münster durchgeführt.

<sup>2</sup> Die Zahlen stützen sich auf Ergebnisse einer Untersuchung zur Wirtschaftskraft der Türken in Deutschland. Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Untersuchung zur Wirtschaft der türkischen Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, ZfT ak-

tuell Nr. 57, Essen, Februar 1998.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu: Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.): Handbuch zum deutsch-türkischen wissenschaftlichen Austausch, Münster 1998.

<sup>4</sup> Siehe Goldberg, Andreas/Mourinho, Dora/Kulke, Ursula: Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland, hg. vom International Labour Office (OLO), Genf 1995.

# Multikulturelle Gesellschaft oder unteilbare Republik?

## Soziale, kulturelle und politische Probleme der Einwanderung in Frankreich

**Roland Höhne**

### 1. Einleitung

Frankreich erlebt seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen kontinuierlichen Zuzug von Fremden. Im Zuge der Industrialisierung, später der Modernisierung ließen sich mehrere Millionen Zuwanderer aus Europa im Lande nieder, integrierten sich in seine Gesellschaft und wurden zu Franzosen. Heute sind als Folge dieses Immigrations- und Integrationsprozesses etwa 19 bis 21 % aller Franzosen Kinder oder Enkel von Einwanderern.<sup>1</sup> Ohne sie würde die französische Bevölkerung heute nur etwa 46 statt 58 Millionen betragen und Frankreich wäre sicherlich nicht die viertgrößte Wirtschaftsmacht der Welt.<sup>2</sup> Die Zuwanderung von Fremden hat somit erheblich zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beigetragen.<sup>3</sup> Sie hat aber auch immer wieder zu Problemen geführt, so z. B. während der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre, als sich die Konkurrenz zwischen Einwanderern und Einheimischen auf dem Arbeitsmarkt verstärkte.<sup>4</sup> Frankreich ist es aber bisher stets gelungen,

diese Probleme zu lösen und die Zuwanderer zu integrieren. Seit den 70er Jahren ist dieser Integrationsprozeß jedoch ins Stocken geraten.

Ökonomische, soziale, kulturelle, urbane und politische Faktoren behindern heute die Integration vor allem nichteuropäischer Zuwanderer. In den Vorortgebieten der städtischen Ballungszentren, den Banlieues mit hohem Einwandereranteil an der Wohnbevölkerung haben sich deshalb starke sozio-kulturelle Spannungen entwickelt, die sich von Zeit zu Zeit in Aufruhr, Brandstiftung, Plünderung und Vandalismus entladen.

Ein Beispiel dieser gewaltsamen Entladung sind die Angriffe von Jugendlichen auf öffentliche Linienbusse in den Vorortgebieten mehrerer Großstädte, so Mühlhausen, Straßburg, Lille und Paris gewesen. Wenngleich an ihnen keineswegs nur Jugendliche ausländischer Herkunft beteiligt sind, so werden sie dennoch generell diesen angelastet und tragen so zur Ausbreitung von Fremdenfeindlichkeit bei.



Davon hat vor allem die rechtsextreme Front national profitiert. Die sozio-kulturellen Probleme der Einwanderung verstärken so die politisch-soziale Krise, in der sich Frankreich befindet.<sup>5</sup> Ihre Lösung wird erschwert durch den ungebrochenen Zuzug von weiteren Ausländern.

Da der französische Arbeitsmarkt kaum noch Bedarf an ungelerten Arbeitskräften hat und billiger Wohnraum in den Ballungsgebieten knapp ist, erhöht sich die Zahl der Arbeitslosen und verschlechtert sich die Wohnsituation in den städtischen Ballungsgebieten.

Der französische Staat versucht daher, den weiteren Zuzug von Fremden durch restriktive Maßnahmen zu stoppen. Gleichzeitig bemüht er sich verstärkt um die Integration der bereits Zugezogenen, insbesondere der zweiten Generation, um die sozio-kulturellen Spannungen in den Problemvierteln zu verringern.

Dabei stößt er jedoch auf erheblichen Widerstand innerhalb der französischen Gesellschaft. Die Einwanderungsthematik ist so zum Gegenstand heftiger innerfranzösischer Auseinandersetzungen geworden. Dabei geht es vordergründig um die Frage des Zuzugs und der Integration von Einwanderern, in Wahrheit aber um das nationale Selbstverständnis, d. h. um die Frage, ob Frankreich angesichts der Globalisierung der Wirtschafts- und Kommunikationsbeziehungen sowie weltweiter Wanderungsströme am politisch-sozialen Konzept der „einen und unteilbaren Republik“ festhalten oder sich zu einer multikulturellen Gesellschaft entwickeln soll.<sup>6</sup>

## 2. Geschichte der Einwanderung

Eine Zuwanderung größeren Ausmaßes setzte mit der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts ein und erreichte ihren ersten Höhepunkt während der Hochkonjunktur der Jahre 1901 – 1913. Damals lebten bereits über eine Million Ausländer in Frankreich. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug 2,7 %. Sie kamen überwiegend aus den Nachbarländern sowie aus Polen. Während des 1. Weltkrieges rekrutierte Frankreich Arbeitskräfte aus seinen Überseebesitzungen (Nordafrika, Indochina, Madagaskar), aus China und aus Südeuropa. Nach dem Kriege kehrte die Mehrheit der Arbeiter aus den Kolonien in ihre Heimatländer zurück, ein Großteil der europäischen Arbeiter blieb jedoch im Lande. Ihre Zahl erhöhte sich 1919/20 beträchtlich durch den massenhaften Zuzug von Polen aus dem Ruhrgebiet. In den folgenden zehn Jahren erlebte Frankreich die stärkste Zuwanderung seiner Geschichte. Die Zahl der Zuwanderer stieg um fast 80 % und erreichte 1931 rund 2,7 Millionen. Die meisten Zuwanderer kamen aus Italien und Polen.<sup>7</sup>

Während der Wirtschaftskrise der 30er Jahre verließen zwar viele Zuwanderer wieder Frankreich, dafür aber verstärkte sich der Zustrom politischer Flüchtlinge aus Deutschland und Spanien. Bereits nach dem ersten Weltkrieg waren zahlreiche politische Flüchtlinge aus Sowjetrußland (Russen, Ukrainer, Armenier) sowie dem faschistischen Italien gekommen. Nach dem II. Weltkrieg versiegte der Zustrom aus dem sowjetisch kontrollierten Osteuropa, dafür lebte die Zuwanderung aus

Südeuropa wieder auf. Ab 1946 kamen auch verstärkt Algerier nach Frankreich, die als „muslimische Franzosen“ Freizügigkeit genossen, da Algerien zur französischen Republik gehörte. Bis 1954, dem Beginn des Algerienkrieges, stieg ihre Zahl auf über 200.000 an. Um ihren weiteren Zustrom zu verringern, wurden nun portugiesische Arbeitskräfte angeworben. Die Zahl der portugiesischen Einwanderer stieg so von 50.000 im Jahre 1962 auf 750.000 im Jahre 1975. Die Portugiesen wurden dadurch zur stärksten Einwanderergruppe. Die Zuwanderung aus Algerien hielt jedoch an. Nach der Unabhängigkeit Algeriens im Jahre 1962 kamen außer den rund 900.000 Algerienfranzosen auch etwa 500.000 Harki, d. h. muslimische Algerier, die mit den Franzosen eng zusammengearbeitet hatten, nach Frankreich. Einige Jahre später begann die Zuwanderung aus Marokko und der Türkei sowie etwas später aus Südostasien und Schwarzafrika.<sup>8</sup>

Nach der ersten Erdölkrise verfügte auch Frankreich 1974 einen Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EG waren davon nur Bürger von Nicht-EG-Ländern betroffen. Ihr Zustrom nach Frankreich ließ zwar beträchtlich nach, kam jedoch keineswegs zum Erliegen. Vielmehr entwickelten sich neue Formen der Zuwanderung, so vor allem die Familienzusammenführung, das Asylersuchen sowie die Aufnahme eines Studiums.

Aufgrund internationaler Abkommen ist auch Frankreich verpflichtet, die Familienzusammenführung zu gestatten. Bereits in Frankreich befindliche Arbeitsimmigranten können so ihre

Frauen und Kinder nachkommen lassen. Im steigenden Maße folgen aber auch Männer ihren Frauen nach, da die Zahl der – häufig von den Eltern arrangierten – Ehen zwischen einem Ausländer und einer in Frankreich lebenden Landsmännin zunimmt. Durch diese Eheschließungen erhalten migrationswillige junge Männer die Möglichkeit, trotz des Anwerbestopps nach Frankreich einzuwandern. Von dieser Möglichkeit machen vor allem Nordafrikaner, Türken und Kurden Gebrauch.<sup>9</sup>

Neben der Familienzusammenführung wurde nach dem Anwerbestopp von 1974 das Asylersuchen zur wichtigsten Form der Zuwanderung. In Frankreich besteht zwar kein verfassungsrechtlich garantiertes Grundrecht auf Asyl wie in Deutschland, aber entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention und seiner liberalen Tradition gewährt auch Frankreich politisch Verfolgten Zuflucht, wenn auch in weit geringerem Maße als Deutschland, die Niederlande und Großbritannien. Die Zahl der Asylsuchenden betrug im Jahre 1972 etwa 2000. Nach dem Anwerbestopp von 1974 stieg sie rasch an und erreichte im Jahre 1989 ihren Höhepunkt mit über 61.000 Personen. In den folgenden Jahren fiel sie wieder bis auf 17.416 Personen im Jahre 1996. 1997 stieg sie dann zum ersten Mal seit 1989 wieder an und betrug zum Jahresende 21.416 Personen.<sup>10</sup> Die meisten Asylbewerber kamen Anfang der 80er Jahre aus Indochina (Vietnam), seit 1986 aus Afrika und der Türkei (Kurden), heute aus Rumänien, Bulgarien, Ruanda, Afghanistan und Algerien. Um Asyl zu erhalten, müssen die Asylbewerber eine persönliche Bedrohung nachweisen. Der Hinweis auf

die allgemeine Unsicherheit in ihrem Heimatland reicht nicht aus. Deshalb erhielten 1997 zwar 78 % der Asylbewerber aus Ruanda, aber nur 9 % der Asylbewerber aus Algerien eine Aufenthaltsgenehmigung.<sup>11</sup> Abgelehnte Asylbewerber werden jedoch häufig nicht in ihre Herkunftsländer abgeschoben, sondern können mit staatlicher Duldung in Frankreich bleiben und vermehren de facto die Zahl der illegalen Zuwanderer.

Aus historischen, politischen und kulturellen Gründen studieren zahlreiche francophone Nord- und Schwarzafrikaner, aber auch Lateinamerikaner und Asiaten in Frankreich. Sie haben wie die Arbeitsimmigranten das Recht, ihre Familienangehörigen nachkommen zu lassen. Theoretisch müssen sie mit diesen nach der Beendigung ihres Studiums Frankreich wieder verlassen, viele tun dies jedoch nicht und vermehren so die Zahl der illegalen Zuwanderer. Auf diese Weise gelangen vor allem francophone Schwarzafrikaner seit 1974 nach Frankreich.<sup>12</sup>

Aufgrund der neuen Formen der Zuwanderung ließen sich seit 1975 jährlich etwa 100.000 Personen legal in Frankreich nieder. Seit 1992 verringerte sich die Zahl der legalen Zuwanderer infolge der restriktiven Zugangsbestimmungen jedoch kontinuierlich und betrug 1995 nur noch 68.000. Dafür stieg jedoch die Zahl der illegalen Zuwanderer.<sup>13</sup>

Als Folge der Zuwanderung lebten 1990 nach offiziellen Angaben etwa 4,2 Millionen Zuwanderer in Frankreich. Von diesen waren gut zwei Drittel (2.858.026) Ausländer und ein Drittel (1.337.926) französische Staats-

bürger. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug etwa 7 bzw. 7,4 %.<sup>14</sup> Heute dürften es etwa 4,5 – 5 Millionen sein, da ja die Zuwanderung anhält. Zu diesen legalen Zuwanderern müssen noch etwa 300.000 bis 1 Million illegale Zuwanderer hinzugezählt werden. Die Fluktuation unter ihnen ist zwar sehr groß, aber dennoch bleibt ein beträchtlicher Teil von ihnen in Frankreich und erhält früher oder später die Bleibeerlaubnis durch die sogenannten Regularisierungen. Die letzte fand 1998 statt. Die Gesamtzahl der Zuwanderer dürfte daher heute etwa 5 bis 5,5 Millionen betragen.

Zur Einwandererbevölkerung gehören jedoch auch noch die Kinder der Zuwanderer. Diese besitzen zwar teilweise die französische Staatsangehörigkeit und sind auch stärker als ihre Eltern integriert und assimiliert, sie bleiben jedoch in der Regel bis zu ihrer Volljährigkeit oder ihrem Berufseintritt ihrem Familienmilieu verhaftet und teilen daher partiell dessen Probleme. Ihre Zahl beläuft sich auf etwa 2 bis 2,5 Millionen. Die gesamte Einwanderungsbevölkerung der ersten und zweiten Generation umfaßt daher heute etwa 7 bis 8 Millionen Personen. Es handelt sich dabei um eine Schätzung, da in Frankreich aus politischen bzw. weltanschaulichen Gründen die Bevölkerung nicht nach ethnischen Kriterien erfaßt wird.<sup>15</sup>

Obleich die Einwanderungsbevölkerung seit 1975 jährlich um rund 100.000 Personen wächst, bleibt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung des Mutterlandes konstant, da diese im gleichen Zeitraum um etwa vier Millionen von 52,4 auf 56,6 Millionen gewachsen ist. Sie hat jedoch ihre natio-

nale bzw. ethnische Zusammensetzung erheblich verändert. Waren in den 60er Jahren noch 80% der Zuwanderer europäischer Abstammung, so ist es heute gerade noch die Hälfte. Die größte Gruppe unter ihnen bilden die Portugiesen (605.986), gefolgt von den Italienern (523.080) und den Spaniern (412.785). Die nichteuropäischen Einwanderer kommen überwiegend aus Nord- und Schwarzafrika, der Türkei, Südostasien und der Karibik. Die größte Gruppe unter ihnen bilden die Algerier (572.000), gefolgt von den Marokkanern (446.872) und den Tunesiern (182.478). Zu den algerischen Einwanderern müssen jedoch noch die rund 500.000 algerischen Flüchtlinge, die Harki, hinzugerechnet werden, die seit 1962 permanent in Frankreich leben und damit de facto Einwanderer sind.<sup>16</sup> Die Gesamtzahl der algerischen Einwanderer beträgt somit etwa 1 Million.<sup>17</sup> Sie bilden damit numerisch die größte Einwanderungsgruppe. Im Vergleich zu ihnen erscheint das zahlenmäßige Gewicht der Schwarzafrikaner (182.479), der Türken (158.907) und der Südasiaten (150.000) gering, obwohl deren Zahl ständig wächst.<sup>18</sup>

Eine Sonderstellung unter den nicht-europäischen Einwanderern nehmen die Nordafrikaner und die Türken ein, wengleich aus unterschiedlichen Gründen. Die Nordafrikaner, insbesondere die Algerier, waren bereits in ihrer Heimat während der französischen Kolonialherrschaft einem Französisierungsprozeß ausgesetzt. Dieser führte vor allem in Algerien zu einer Auflösung traditioneller sozialer, religiöser und kultureller Bindungen sowie zur Übernahme französischer Zivilisationselemente.<sup>19</sup> Die Einwanderung nach Frankreich verstärkte den Akkul-

turationsprozeß, gleichzeitig aber auch den Widerstand gegen ihn. Einerseits sprechen die Algerier nicht nur in der Öffentlichkeit und am Arbeitsplatz, sondern auch zu Hause mit ihren Kindern französisch, andererseits lehnen sie aber die Einbürgerung ab, weil ihnen diese als ein Bruch mit ihrer Heimat und ihrer Tradition erscheint. Sie besuchen zwar selten religiöse Kultstätten und nehmen auch selten an religiösen Veranstaltungen teil, ihr kulturelles Verhalten wird jedoch noch stark vom Islam geprägt. Sie unterscheiden sich daher signifikant von den nichtislamischen Einwanderergruppen. Ihre Kinder, die „Beurs“, sind zwar stärker als sie sprachlich-kulturell assimiliert und politisch-rechtlich integriert, halten kulturell jedoch ebenfalls an den Sitten und Gebräuchen des Islam fest und sind trotz besserer Schulbildung und beruflicher Qualifikation wie ihre Eltern sozial marginalisiert.<sup>20</sup>

Die soziale Marginalisierung, ja teilweise soziale Diskriminierung der Algerier ist im hohen Maße eine Folge des Kolonialismus, insbesondere des Algerienkrieges. Die durch ihn geschaffenen Mentalitäten erklären einerseits das Festhalten der algerischen Einwanderer an ihrer Nationalität, andererseits die Ressentiments ihnen gegenüber in der französischen Bevölkerung. Die schwierige soziale Lage, in der sich viele „Beurs“ befinden, ergibt sich aber auch aus ihren Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Da ihre Schulbildung trotz langen Schulbesuches eher gering ist, ihre beruflichen Ansprüche aber hoch, ist es für sie schwierig, gut bezahlte Jobs zu finden. Sie verbleiben daher meist wie ihre Eltern in der sozialen Unterschicht.<sup>21</sup>

Die türkischen Einwanderer hatten im Gegensatz zu den nordafrikanischen vor ihrer Ankunft in Frankreich noch keine Berührung mit der französischen Kultur.

Sie besaßen daher auch noch keinerlei französische Sprachkenntnisse, die sie deshalb erst in Frankreich erwerben mußten. Meist bleiben diese auch noch nach Jahren unzureichend, insbesondere bei den Frauen. Sie sprechen in der Familie ausschließlich ihre Muttersprache.

Ihre Akkulturation ist daher schwach. Im Gegensatz zu den algerischen Einwanderern unterhalten sie auch außerhalb der Arbeitswelt kaum Kontakte zu Franzosen, sondern bleiben unter sich. Gefördert wird dieses ethnozentrische Sozialverhalten durch die hohe räumliche Konzentration in einigen Wohngebieten, so etwa in den Stadtzentren von Mühlhausen, Reichshoffen, Barr oder Bischwiller, das im Volksmund nur noch „Turkwiller“ genannt wird.<sup>22</sup>

Im Gegensatz zu den nordafrikanischen Einwanderern halten die türkischen Einwanderer auch stark am Islam fest. Dieser spielt daher in ihrem Gemeinschafts- und Familienleben eine zentrale Rolle.

Verfestigt wird der Ethnozentrismus der türkischen Einwanderer durch häufige Eheschließungen mit Landsleuten aus der Türkei. Ehen zwischen türkischen bzw. kurdischen Einwanderern und Franzosen/Französischen sind dagegen selten.

Dieses Heiratsverhalten trägt erheblich zur Selbstisolation der türkischen Einwanderer bei.<sup>23</sup>

### 3. Integration und Assimilation

#### 3.1 Soziale Integration und kulturelle Assimilation – das republikanische Integrationsmodell

Alle Einwanderer waren und sind einem sozialen Integrations- und einem kulturellen Assimilationsprozeß unterworfen, durch den sie in die französische Gesellschaft eingegliedert werden, deren Sprache und Kultur sie übernehmen. Seine Krönung bildet die politische und emotionale Identifikation mit der Nation. Entsprechend dem republikanischen Staatsverständnis handelt es sich dabei um einen individuellen Prozeß, der auf der Autonomie des Individuums gegenüber Staat und Gesellschaft beruht und die Bildung ethnischer Vermittlungsinstanzen ausschließt. Integration und Assimilation sind dabei eng miteinander verbunden, denn sie bedingen sich gegenseitig. Die Übernahme kultureller Denk- und Verhaltensmuster ist nur durch soziale Kommunikation möglich, diese bildet jedoch ihrerseits die Voraussetzung für eine erfolgreiche soziale Integration, da die Strukturen und Regeln der Gesellschaft auf den Werten und Normen der dominanten Kultur beruhen (etwa die soziale und berufliche Stellung der Frau, aber auch der Sozialstaat). Integration und Assimilation bedeuten in diesem Sinne

- sozial die Anpassung an die Strukturen, Regeln und Verhaltensnormen der französischen Gesellschaft,
- sprachlich-kulturell die Übernahme des Französischen als Verkehrssprache sowie der Denk- und Deutungsmuster der französischen Kultur,

- religiös die Beschränkung der Religion auf den privaten Bereich,
- politisch die Partizipation am politischen Leben und die Identifikation mit der Nation.<sup>24</sup>

Bei den europäischen Einwanderern vollzog sich dieser Integrations- und Assimilationsprozeß meist in zwei Generationen. In der ersten Generation erfolgte die soziale Integration, in der zweiten dann die kulturelle Assimilation. Die wichtigsten Agenturen dieses Prozesses waren die Alltags- und Arbeitswelt sowie die Schule und die Armee.

- Die Alltags- und Arbeitswelt vermittelte die sozialen Kommunikations- und Verhaltensformen,
- die Schule und die Armee die französische Sprache, die republikanischen Werte und das nationale Bewußtsein.

Ergänzt und gefördert wurde dieser Prozeß durch die Einbürgerung. Sie ermöglichte die politische Partizipation und damit auch die nationale Identifikation. Die Karrieren des Sängers Yves Montand, des Gewerkschaftsführers Henri Krasucki und des Politikers Pierre Bérégovoy zeigen exemplarisch den Erfolg dieses Prozesses. Diese Persönlichkeiten waren Kinder von Einwanderern aus Italien bzw. Polen und der Ukraine, die in Frankreich zu Einfluß, Macht und Ruhm gelangten und voll in die französische Gesellschaft integriert waren.<sup>25</sup>

Auch bei den nichteuropäischen Zuwanderern sowie ihren Kindern vollzieht sich heute ein Integrations- und Assimilationsprozeß, allerdings nicht in gleicher Weise und nicht mit den

gleichen Ergebnissen wie früher. Ihre Kinder, teilweise sogar noch ihre Enkel sind häufig gesellschaftlich marginalisiert und haben nur geringe soziale Aufstiegschancen. Die traditionellen Integrations- und Assimilationsagenturen Schule, Armee, Arbeitswelt haben teilweise ihre frühere Wirkung verloren, die neuen Integrationsagenturen wie Sport, Freizeit, Werbung und Massenmedien wirken dagegen auf unterschiedliche Weise. Dies hat sowohl wirtschaftliche und soziale als auch kulturelle und religiöse Gründe.<sup>26</sup>

### 3.2 Integrationshemmnisse

Die Integration der Einwanderer, insbesondere der nordafrikanischen, wird durch eine Reihe von Faktoren behindert. Zu diesen gehören vor allem die räumliche Konzentration in einigen Regionen und dort wiederum in einigen Wohngebieten, sprachliche und schulische Defizite, untergeordnete Stellung auf dem Arbeitsmarkt, Spezialisierung auf einige Tätigkeiten, schlechte Berufschancen und damit geringe soziale Aufstiegsmöglichkeiten. Als Integrationshemmnisse erweisen sich bei den moslemischen Einwanderern auch der Islam und die mit ihm verbundenen kulturellen Traditionen. Angesichts dieser Faktoren erfüllen die traditionellen Integrationsagenturen Schule und Armee nicht mehr in gleicher Weise ihre Integrationsfunktion wie früher. Es fehlen bei den nichteuropäischen Einwanderern der zweiten Generation daher teilweise die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Voraussetzungen für die politische Integration durch die Einbürgerung. Diese erfüllte daher bei ihnen nur noch unzureichend die ihr zugeordnete Integrationsfunktion.

### Räumliche Konzentration

Die Einwanderer sind räumlich sehr ungleich über das ganze Land verteilt. Während ihr Anteil an der Wohnbevölkerung in der Bretagne nur 5 % beträgt, erreicht er in einigen Wohngebieten der Ballungszentren von Paris, Lyon, Marseille, Lille/Tourcoing/Roubaix zwischen 30 % und 50 %. Diese starke Konzentration führt nicht nur zur Abwanderung von alteingesessenen Franzosen, sondern auch zum weiteren Zuzug von Einwanderern. So entstehen Wohngebiete, in denen Einwanderer zahlenmäßig dominieren und sich mit Läden, Märkten, Restaurants, Bars, Kultur- und Religionszentren ihre eigene Lebenswelt schaffen, in der sie ihre heimatlichen Traditionen und Gebräuche, ihre Sprache und Sitten bewahren und sich so von der französischen Umwelt abschotten.<sup>27</sup>

Verstärkt werden die Probleme, die sich aus der räumlichen Konzentration ergeben, durch die Wohn- und Lebensbedingungen der Einwanderer in diesen Wohngebieten. Diese sind häufig erheblich schlechter als in Wohngebieten mit überwiegend französischer Bevölkerung des gleichen sozialen Niveaus und führen daher bei jugendlichen Einwanderern der zweiten Generation vermehrt zu heftigen Abwehrreaktionen wie Aggressivität, Vandalismus, Gesetzesbruch, Revolten etc..<sup>28</sup>

### Sprach- und Bildungsfaktoren

Französische Sprachkenntnisse sind für die Kommunikation der Einwanderer mit den Einheimischen und damit für ihre Integration und Akkulturation un-

erlässlich. Nicht alle Einwanderer besitzen solche Kenntnisse jedoch im erforderlichen Maße. Dies gilt ganz besonders für Türken, Asiaten und Nordafrikaner. Während sich jedoch die Männer am Arbeitsplatz gewisse Französischkenntnisse aneignen, sprechen ihre Frauen oft gar kein Französisch, wenn sie nicht ebenfalls berufstätig sind. Sie benutzen daher in der Familie nur die Muttersprache, was sich negativ auf den französischen Spracherwerb ihrer Kinder auswirkt. Diese müssen dann ihre Sprachdefizite in der Schule ausgleichen.

Von den Sprachkenntnissen und Sprachgewohnheiten hängt auch das Ausmaß der ethnischen Gruppenbildung ab. Je geringer die französischen Sprachkenntnisse sind, um so stärker bedienen sich die Einwanderer ihrer Muttersprache und verkehren in geschlossenen ethnischen Kreisen. So kommunizieren die Einwanderer aus der Türkei fast ausschließlich auf türkisch bzw. kurdisch miteinander und verbringen ihre Freizeit gemeinsam. Ihre Kinder übernehmen diese Sprach- und Kommunikationsmuster. Entsprechend gering sind ihre sprachlichen und sozialen Kontakte mit Franzosen. Die Kinder der übrigen Einwanderergruppen, die in Frankreich geboren und aufgewachsen sind, bedienen sich dagegen auch für die interne Kommunikation fast ausschließlich des Französischen. Allerdings sprechen viele von ihnen einen Soziolekt, das Verlan, das die Kommunikation mit der französisch sprechenden Umwelt erschwert und so ebenfalls ein Integrationshemmnis bildet.<sup>29</sup>

Die negativen Auswirkungen sprachlicher Defizite auf die Integration wird

verstärkt durch den geringen Bildungsstand der Arbeitsimmigranten. Meistens haben diese in ihren Heimatländern lediglich die Grundschule besucht und besitzen daher nur eine geringe Schulbildung, Frauen aus Marokko (Berberinnen) und der Türkei (Kurdinnen) häufig noch nicht einmal diese. Die Kinder der Einwanderer, die in Frankreich die Schule besuchen, besitzen zwar in der Regel eine bessere Schulbildung als ihre Eltern, diese ist jedoch statistisch schlechter als die des Durchschnitts der französischen Schulabgänger. Viele Schüler algerischer und türkischer, aber auch portugiesischer Abstammung verlassen die Schule ohne Abschluß oder nur mit einem Diplom des technischen Zweiges der Gesamtschule (CAP, BEP). Sie haben daher erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche.<sup>30</sup>

### **Ökonomische und soziale Faktoren**

Eine zentrale Rolle im Integrationsprozeß spielen die Berufstätigkeit und die soziale Mobilität. Von ihnen hängen nicht nur die Höhe des Einkommens sowie des Sozialprestiges ab, sondern auch der Umfang und die Qualität der Beziehungen zur französischen Gesellschaft. Einfache Tätigkeiten, wie sie überwiegend von Arbeitsimmigranten der ersten Generation ausgeübt werden, sind mit niedrigem Einkommen und geringem Sozialprestige verbunden und bieten auch nur Kommunikationsmöglichkeiten mit den Angehörigen der französischen Unterschichten. Außerdem werden sie im wachsenden Maße durch die Rationalisierung der Arbeitsprozesse überflüssig und garantieren daher keine soziale Sicherheit, eine unerläßliche Voraussetzung des

Integrationsprozesses. Für die Integration der Einwanderer ist es daher wichtig, daß diese nicht nur einfache Tätigkeiten verrichten. Die soziale Mobilität ist unter den nichteuropäischen Einwanderern jedoch gering. Der Anteil der Arbeiter an der aktiven Einwanderungsbevölkerung ist zwar bei der zweiten Generation rückläufig, aber immer noch sehr hoch. So beträgt er bei den algerischen Einwanderern immer noch 56 %, bei den marokkanischen 39%.<sup>31</sup>

Besondere Bedeutung für die Integration der Einwanderer hat die Berufstätigkeit der Frauen, denn sie erlaubt ihnen, die häusliche Sphäre zu verlassen und mit der französischen Gesellschaft direkt zu kommunizieren. Außerdem verringert sie ihre Abhängigkeit von ihren Männern, Vätern bzw. Brüdern, die besonders in moslemischen Familien stark ausgeprägt ist. Auch hier lassen sich wieder signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Einwanderungsgruppen feststellen.

Die Frauen aus Spanien, Portugal und Schwarzafrika sind fast im gleichen Umfang berufstätig wie der Durchschnitt der Französinen der gleichen Altersgruppe (über drei Viertel im Alter zwischen 30 und 39 Jahren). Auch bei den Frauen aus Südostasien ist der Anteil der Berufstätigen mit 69 % in der Altersgruppe der 30- bis 39jährigen hoch. Bei den Frauen aus Algerien, Marokko und der Türkei, also aus muslimischen Ländern, ist der Anteil der Berufstätigen in der Altersgruppe der 30- bis 39jährigen dagegen erheblich geringer. Er beträgt bei den Algerierinnen 61 %, bei den Marokkanerinnen 44 % und bei den Türkinen lediglich



39 %. Dieser Unterschied ergibt sich vor allem aus kulturellen Faktoren, d. h. der Stellung der Frau in der islamischen Gesellschaft.

In der zweiten Einwanderergeneration nimmt die Berufstätigkeit der Frauen nicht nur bei den europäischen, sondern auch bei den nichteuropäischen Einwanderern beträchtlich zu. Dies bedeutet einen erheblichen Integrationsfortschritt gegenüber der ersten Generation und zeigt den Einfluß des französischen Sozialisationsprozesses, insbesondere der Schule. Allerdings ist ein erheblicher Teil der Frauen der zweiten Generation arbeitslos.<sup>32</sup>

Besonders nachteilig auf die Integration wirken sich ethnische Netzwerke bei der Arbeitsvermittlung und die daraus resultierende hohe ethnische Konzentration in bestimmten Berufsgruppen bzw. Tätigkeitsfeldern und Tätigkeitsorten aus. Die Angehörigen einzelner Einwanderungsgruppen bleiben so auch während der Arbeit unter sich und konservieren ihre ethnische Identität. Besonders ist dies bei den Türken, Portugiesen und Asiaten der Fall. Bei den in Frankreich geborenen Einwanderern der zweiten Generation verlieren die ethnischen Beziehungen bei der Arbeitsvermittlung zwar erheblich an Bedeutung, sind bei den Türken, Portugiesen und Asiaten aber immer noch wichtig. Entsprechend gering ist die Integrationswirkung der Arbeit bei diesen Einwanderungsgruppen.<sup>33</sup>

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Berufstätigkeit für die Integration bildet die Arbeitslosigkeit ein großes Integrationshemmnis. Sie ist bei den Arbeitsimmigranten und ihren Kin-

dern erheblich höher als bei der einheimischen Erwerbsbevölkerung, da diese vor allem Tätigkeiten ausüben, die am stärksten vom Strukturwandel betroffen sind und sie sich oft nur schwer für neue Tätigkeiten durch Umschulungsmaßnahmen qualifizieren lassen. So betrug die Arbeitslosenquote bei der aktiven Einwanderungspopulation 1990 16,6 %, 1995 19,6 %, bei der französischen Erwerbsbevölkerung dagegen zum gleichen Zeitraum nur 8,9 % bzw. 11,6 % (INSEE 1997).<sup>34</sup>

Noch höher war sie bei den in Frankreich geborenen Jugendlichen algerischer Abstammung mit 42 % bei den Männern und 40 % bei den Frauen.<sup>35</sup> Bei ihnen ist die hohe Arbeitslosigkeit vor allem eine Folge der Diskrepanz zwischen ihren Gehaltsansprüchen sowie ihren beruflichen Ambitionen und der Einschätzung ihrer beruflichen Qualifikationen und ihrer Arbeitsmoral durch die Arbeitgeber.<sup>36</sup>

### **Religiöse und kulturelle Faktoren**

Neben ökonomischen und sozialen Faktoren wie niedrige Einkommen, untergeordnete Tätigkeiten, geringe soziale Aufstiegschancen, Arbeitslosigkeit, räumliche Konzentration, ungünstige Wohnverhältnisse etc. behindern aber auch religiöse und kulturelle Faktoren den Integrationsprozeß. Zu diesen Faktoren gehört vor allem der Islam. Er prägt die religiöse und kulturelle Identität vieler Einwanderer aus Nord- und Schwarzafrika, aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie der Türkei und beeinflußt deren Verhalten sowohl im Privatbereich als auch in der Öffentlichkeit.

Bei der Einschätzung seines Einflusses auf das Verhalten der muslimischen Einwanderer muß allerdings zwischen der religiösen Praxis, d. h. dem Verichten von Gebeten und dem Besuch von Kultstätten sowie religiös geprägten kulturellen Gewohnheiten wie der Einhaltung des Fastengebotes im Ramadan und der Ernährungsvorschriften (kein Verzehr von Schweinefleisch, kein Genuß von Alkohol) unterschieden werden, obwohl beide natürlich bis zu einem gewissen Grade zusammenhängen. Die religiöse Praxis ist am stärksten bei den Mandés aus Schwarzafrika, am schwächsten bei den Algeriern aus Nordafrika ausgeprägt. Sie gleicht sich in der zweiten und dritten Einwanderergeneration der der französischen Bevölkerung an und verliert dadurch an Bedeutung. Die durch den Islam geprägten kulturellen Gewohnheiten sind dagegen bei allen Einwanderergruppen etwa gleich stark ausgeprägt und behaupten sich auch bei deren Kindern und Enkeln. Der Islam ist so in der zweiten und dritten Generation vor allem ein kulturelles Phänomen.

Seit den 80er Jahren vollzieht sich jedoch unter den moslemischen Einwanderern eine gewisse Reislamisierung. Deren Kontakte mit der säkularisierten, permissiven französischen Mehrheitskultur löste bei vielen von ihnen einen Kulturschock aus und veranlaßte sie, Halt und Selbstvergewisserung im eigenen Glauben und seinen Traditionen zu suchen. Sie besannen sich wieder auf die Werte und Normen des Islam, die die ideelle Grundlage ihres Lebens in ihrer Heimat gebildet hatten und erzogen ihre Kinder nach islamischen Vorstellungen, um sie vor den als bedrohlich empfundenen Ein-

flüssen der westlichen Zivilisation zu schützen. Gefördert wurde und wird diese religiöse Wiederbesinnung durch die Missionstätigkeit islamischer Staaten, vor allem Libyens und Saudi-Arabiens, sowie islamischer Organisationen wie des 1980 von der tunesischen Moslembruderschaft gegründeten „Groupement Islamique en France“.<sup>37</sup>

Die Wiederbesinnung auf den Islam fand und findet ihren sichtbaren Ausdruck im Bau von Moscheen, in der Einrichtung von Gebetsstätten, Koranschulen und Kulturzentren sowie in der Eröffnung von religiösen Buchläden. Sie beeinflußt auch stark das Leben in den landsmannschaftlichen Vereinen moslemischer Einwanderer, die primär der Geselligkeit und der Traditionspflege dienen. Auf diese Weise hat sich in einigen Vorortgebieten, in denen viele Moslems wohnen, ein intensives islamisches Gemeindeleben entwickelt und so die Moslems zur zweitstärksten Religionsgemeinschaft Frankreichs gemacht.<sup>38</sup>

Die Wiederbesinnung auf den Islam hat aber auch zu zahlreichen Konflikten gläubiger Moslems mit dem französischen Staat und der französischen Gesellschaft geführt. So weigern sich z. B. seit der „Kopftuchaffäre“ von 1989<sup>39</sup> immer häufiger moslemische Schülerinnen, ihr Kopftuch in der Schule abzunehmen oder am Sportunterricht teilzunehmen.

Der laizistische Staat reagiert auf diese Herausforderung mit Gegenmaßnahmen, welche die schulische Integration der moslemischen Schülerinnen behindert (Ausschluß vom Unterricht, Verweise etc.).<sup>40</sup>

Zu Konflikten kommt es aber auch, wenn gläubige Moslems die Einhaltung islamischer Ernährungsvorschriften in der Schule, in der Arbeitswelt, in der Armee oder im Strafvollzug verlangen oder an religiösen Feiertagen und Festen ihre Kinder nicht in die Schule schicken bzw. selbst nicht zur Arbeit gehen. Ein besonders Problem bildet die Polygamie der moslemischen Einwanderer aus Mali (Mandés). Obwohl sie gegen die christlich geprägte europäische Tradition der Monogamie sowie gegen geltendes französisches Recht verstößt, wird sie trotzdem in etwa 10.000 Familien praktiziert. Angesichts der numerischen Größe der Einwanderungspopulation handelt es sich dabei zahlenmäßig nur um eine kleine Minderheit, trotzdem ist sie von großer symbolischer Bedeutung, da sie das herrschende Kulturverständnis offen in Frage stellt.<sup>41</sup>

Die Konflikte der gläubigen Moslems mit ihrer französischen Umwelt belasten zweifellos deren Integration in die französische Gesellschaft. Sie betreffen bisher jedoch nur eine kleine Minderheit der moslemischen Einwanderer. Deren große Mehrheit respektiert in der Praxis die Regeln des laizistischen Staates bzw. die christlich geprägten Sitten und Normen der französischen Gesellschaft. So nehmen z. B. viele Moslems während des Ramadans ihren Jahresurlaub, um die moslemischen Fastenvorschriften einhalten zu können, und feiern moslemische Feste am Wochenende, wenn sie nicht zur Arbeit müssen. Die Reislamisierung würde daher nur ernsthaft die Integration der moslemischen Einwanderer gefährden, wenn sie deren Mehrheit erfaßte und zu einer Radikalisierung der religiösen Praxis führte. Dafür gibt

es zwar gewisse Anzeichen,<sup>42</sup> aber zu ernsthafter Besorgnis besteht (noch) kein Anlaß. Für die weitere Integration der moslemischen Einwanderer und ihrer Nachkommen ist jedoch die Entwicklung eines westlichen Islam von zentraler Bedeutung, der die Trennung der weltlichen und religiösen Sphäre in säkularisierten Gesellschaften akzeptiert und sich so wie die christlichen Kirchen und die jüdischen Gemeinden in die Nation einfügt.<sup>43</sup>

### **3.3 Die Defizite der traditionellen Integrationsagenturen: Schule, Armee, Staatsbürgerschaft**

Die unzureichende Integration nicht-europäischer Einwanderer ist ebenfalls die Folge der nachlassenden Integrationskraft der Schule und der Armee. Die Schule spielt zwar immer noch eine zentrale Rolle im Integrationsprozeß der zweiten Generation, ihr Einfluß auf die Sozialisation der Einwandererkinder hat sich jedoch verringert.<sup>44</sup> Einen wichtigen Grund dafür bildet der hohe Anteil von Einwandererkindern an der Schulpopulation in den Problemvierteln der Ballungsgebiete.<sup>45</sup> Dieser führt zur ethnischen Gruppenbildung und erschwert dadurch die Kommunikation zwischen den Schülern unterschiedlicher ethnischer bzw. nationaler Herkunft. Weitere Gründe für die nachlassende Integrationskraft der Schule bilden der geringe Bildungsgrad der Eltern sowie die ungünstigen sozialen Lebensverhältnisse vieler Einwandererfamilien. Beide wirken sich nachteilig auf die Lernbereitschaft und die Lernfähigkeit der Einwandererkinder aus. Die Schule vermag daher nicht in gleicher Weise wie früher die Werte und das Wissen

der französischen Gesellschaft zu vermitteln.

Weit stärker als die Schule hat jedoch die Armee an Integrationskraft eingebüßt. Sie erfaßt nur noch etwa zwei Drittel der Wehrpflichtigen, von den Kindern der algerischen und portugiesischen Einwanderer sogar nur die Hälfte<sup>46</sup> und beeinflusst diese weit weniger als in früheren Zeiten. Sie erzieht die Wehrpflichtigen zwar weiterhin im Geiste des republikanischen Patriotismus und der militärischen Pflichterfüllung, vermag diesen jedoch nur noch bedingt ein nationales Gemeinschaftsgefühl zu vermitteln, da sich auch in Frankreich die Bindungen zwischen Nation und Armee gelockert haben. Außerdem hat die Wehrpflicht unter den neuen strategischen Bedingungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ihre frühere Bedeutung verloren, weshalb sie im Jahre 2001 abgeschafft wird. Dann werden nur noch Freiwillige in der französischen Armee dienen. Damit wird die Armee für die große Mehrheit der jungen Franzosen ausländischer Abstammung ihre Integrationsfunktion endgültig verlieren.

Im Gegensatz zu den traditionellen Integrationsagenturen Schule und Armee haben

- die Massenmedien,
- die Werbung,
- die Konsumwelt und
- die Jugendkultur

erheblich an Einfluß auf die Sozialisation der in Frankreich aufgewachsenen Kinder der Einwanderer gewonnen. Sie vermitteln jedoch Weltbilder, Deutungsmuster und Gefühle, welche die

Prägestkraft des republikanischen Patriotismus und des nationalen Selbstverständnisses schwächen und so die Orientierung an ihnen erschweren. Die Idee der republikanischen Nation, das über alle Unterschiede der Rasse, Hautfarbe und Religion hinausgehende Bewußtsein der Zusammengehörigkeit, wie es im Juli 1998 nach dem Gewinn der Fußballweltmeisterschaft durch Politiker und Massenmedien zelebriert wurde,<sup>47</sup> ist weit stärker bei Intellektuellen und Publizisten als bei den Kindern der Einwanderer in den geschichtslosen Vorortgebieten der Großstädte verbreitet. Trotz ihrer französischen Sozialisation fühlen sich letztere keineswegs bereits als integraler Bestandteil der „einen und unteilbaren Nation“, wie es der Kult um den französischen Nationalspieler algerischer Abstammung, Zinedine Zidane, suggerierte.<sup>48</sup>

Die Krönung der Integration bildet im republikanischen Staatsverständnis die Einbürgerung, da sie die politischen Partizipationsrechte verleiht, welche erst eine uneingeschränkte Teilnahme am politischen Leben der Nation ermöglichen. EU-Bürger können zwar seit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht im Jahre 1992 unter bestimmten Voraussetzungen an Kommunal- und Europawahlen teilnehmen, aber auch sie erhalten erst durch die Einbürgerung die vollen Bürgerrechte. Diese hat somit für alle Einwanderer ihre politische Bedeutung behalten.

Einwanderer der ersten Generation können die französische Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung oder durch Heirat erwerben. Entscheidend ist in beiden Fällen der Wille, Franzose

zu werden sowie die (begonnene) Integration in die französische Gesellschaft. Ausländer, die mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt haben, über ein regelmäßiges Einkommen, eine Wohnung und ein einwandfreies Führungszeugnis verfügen und sich in die französische Gesellschaft eingepaßt (assimilé) haben, können sich einbürgern lassen.<sup>49</sup> Die Entscheidung über ihr Begehren fällt jedoch der Staat. Dieser behält sich somit das Recht vor, darüber zu entscheiden, wer eingebürgert wird. Da nach republikanischem Verständnis die Einbürgerung ein Vertragsverhältnis zwischen dem Individuum und der Nation begründet, müssen beide Seiten ihren Willen bekunden, den Vertrag einzugehen. Aufenthalt allein verleiht somit noch keinen Einbürgerungsanspruch. Bei der Eheschließung mit einer Französin/einem Franzosen genügt für die Einbürgerung dagegen eine einfache Erklärung. Seit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1993 muß die Ehe allerdings bereits mindestens zwei Jahre bestehen, um Scheinehen zu vermeiden. Der Gesetzgeber geht dabei von der Annahme aus, daß die Eheschließung eine dauerhafte Bindung zwischen dem Ausländer und der französischen Gesellschaft begründet.

Einwanderer der zweiten Generation werden automatisch bei ihrer Geburt Franzosen, wenn die Eltern bereits die französische Staatsangehörigkeit besitzen. Ist dies nicht der Fall, dann erhalten sie die französische Staatsbürgerschaft automatisch beim Erreichen der Volljährigkeit mit 18 Jahren, falls sie seit ihrem 11. Lebensjahr mindestens 5 Jahre in Frankreich gelebt haben.<sup>50</sup> In Frankreich geborene Kinder algerischer

Abstammung, deren Eltern noch unter französischer Herrschaft geboren wurden und daher bis zur Unabhängigkeit Algeriens die französische Staatsangehörigkeit besaßen, erhalten bei ihrer Geburt automatisch die französische Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt hat.<sup>51</sup>

Unter den zahlreichen Möglichkeiten, französischer Staatsbürger zu werden, bildet die Einbürgerung auf Antrag nach wie vor die wichtigste. 1994 machten über 49.000 Einwanderer von ihr Gebrauch, die höchste Zahl seit 1945. Insgesamt wurden 1994 über 100.000 Personen eingebürgert. Die Verfechter des republikanischen Integrationsmodells sehen darin einen deutlichen Beweis für die ungebrochene Integrationskraft der französischen Gesellschaft.<sup>52</sup> Eine Analyse der Motive und Folgen der Einbürgerung sowie der Einbürgerungsbereitschaft der einzelnen Einwanderungsgruppen relativiert diese Ansicht jedoch etwas. Ausschlaggebend für den Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft sind bei den meisten Einwanderern Nützlichkeitsabwägungen:

- Bleiberecht und damit Schutz vor Ausweisung,
- zivilrechtliche Gleichstellung,
- Zugang zum öffentlichen Dienst etc..

Politische und kulturelle Gründe spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle, so vor allem bei politischen Flüchtlingen.

Die Einbürgerungsbereitschaft wird stark von nationalen, mentalen, ethnischen und religiösen Faktoren beein-

flußt. So wird sie z. B. bei den Schwarzafrikanern durch ihre pro-französische Einstellung und ihre schwachen nationalen Bindungen erhöht, bei den Algeriern dagegen durch ihre noch aus der Kolonialzeit stammenden antifranzösischen Ressentiments verringert. Beeinflußt wird die Einbürgerungsbereitschaft aber auch von rechtlichen Faktoren, etwa der Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft oder von bürokratischen Hemmnissen wie im Fall der Türkei. Generell ist die Einbürgerungsbereitschaft bei Nichteuropäern größer als bei EU-Bürgern, weil die Einbürgerung Vorteile bietet, die auf andere Weise nicht zu erlangen sind.<sup>53</sup>

Durch die Einbürgerung werden die Einwanderer zwar rechtlich, aber keineswegs sozio-kulturell Franzosen. Politische und sozio-kulturelle Integration sind somit keineswegs identisch. Dies gilt auch und gerade für die zweite Generation. Die Staatsangehörigkeit bildet zweifellos nach wie vor ein wichtiges Element des Integrationsprozesses, aber sie bildet keineswegs seinen Abschluß.

Trotz der zahlreichen Integrationshemmnisse integriert sich die Mehrheit der Einwanderer, wenn auch nur langsam, in die französische Gesellschaft. Besonders weit fortgeschritten ist dieser Integrationsprozeß bei der zweiten und dritten Einwanderergeneration, wie die zahlreichen gemischten Ehen und der zunehmende Gebrauch des Französischen als Verkehrs- und Familiensprache zeigen. Eine Ausnahme bilden jedoch die Einwanderer aus der Türkei, d. h. Türken und Kurden. Sie isolieren sich weitgehend von ihrer französischen Umwelt und verhindern so ihre Integration.

In einigen Regionen, so im Elsaß und in Lothringen, in denen starke türkische bzw. kurdische Gruppen leben, ergeben sich daraus erhebliche Probleme im Zusammenleben mit der französischen Bevölkerung. Wesentlich gravierender ist jedoch die Gewalttätigkeit einer kleinen, aber aktiven Minderheit unter den jugendlichen Einwanderern der zweiten bzw. dritten Generation. Sie bildet heute das eigentliche Immigrationsproblem und zwingt den französischen Staat, nach neuen Wegen in der Integrationspolitik zu suchen, da die alten offensichtlich nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben.

#### 4. Einwanderungspolitik

Die französische Einwanderungspolitik wird im hohen Maße von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Frankreichs, den sozialen, politischen und kulturellen Folgen der Einwanderung und den republikanischen Idealen der herrschenden politischen Kräfte bestimmt. Solange die französische Wirtschaft während der Expansionsphase der Jahre 1946 – 1973 einen großen Arbeitskräftebedarf besaß, den Frankreich aus demographischen Gründen allein nicht decken konnte, förderte der Staat den Zuzug von Arbeitsimmigranten und versuchte kaum, diesen zu steuern. Erst als die Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften Anfang der 70er Jahre nachließ, verhängte Frankreich den Zuzugsstopp von 1974 und versuchte die bereits Zugewanderten durch sozialpolitische Maßnahmen zu integrieren, so u. a. durch eine großzügige Regelung des Familiennachzugs und die gleichberechtigte Einbeziehung ausländischer Familien in sämtliche sozialstaatliche Leistungen:

- Von der Geburten- und Nachwuchsförderung
- bis zur Schulspeisung und medizinischen Versorgung.<sup>54</sup>

Beide Ziele bestimmen seither die französische Einwanderungspolitik.<sup>55</sup> Dabei beruht diese auf der Annahme, daß die Begrenzung der Zuwanderung die unerläßliche Voraussetzung für die erfolgreiche Integration der Zuwanderer bilde.<sup>56</sup> Diese Auffassung wird von allen republikanischen Kräften geteilt, auch wenn die Haltung zu Einzelfragen der Einwanderung sehr unterschiedlich ist. Die 1981 an die Macht gekommenen Sozialisten, die vorher sehr heftig die Einwanderungspolitik der Rechten kritisiert hatten, hielten am Anwerbe- und Zuzugsstopp fest, bemühten sich jedoch um eine Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der bereits Zugezogenen.

Die Rechtsregierung der Jahre 1986 – 1988 führte die Visumpflicht für Bürger aus Nicht-EU-Staaten ein und intensivierte die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern und illegalen Zuwanderern, u. a. durch den Einsatz von Charterflugzeugen für ihren Rücktransport, revidierte jedoch nicht grundsätzlich den Mitte der 70er Jahre eingeschlagenen Kurs der Einwanderungspolitik. Auch die 1988 erneut an die Macht gekommenen Sozialisten hielten an der restriktiven Zuwanderungspolitik fest und bekämpften ebenfalls die illegale Zuwanderung. Aber trotz der seit Mitte der 70er Jahre ergriffenen Steuerungs-, Kontroll- und Integrationsmaßnahmen hielt die Zuwanderung an und verschärften sich ihre sozialen und kulturellen Folgen. Die Konzentration von Einwanderern in den Vorortgebieten der städtischen

Ballungsgebiete nahm weiter zu und die daraus resultierenden sozialen Spannungen entluden sich in Jugendrevolten, in den 80er Jahren zunächst im Großraum Lyon, dann auch Anfang der 90er Jahre vermehrt im Großraum Paris. In einigen Vorortgebieten städtischer Ballungsräume bildeten sich quasi „rechtsfreie“ Zonen, die von der Polizei gemieden werden, um nicht weitere Zusammenstöße mit rebellierenden Jugendlichen zu provozieren. Diese Entwicklung in den Vorortgebieten verunsicherte die einheimische Bevölkerung, insbesondere in den Problemvierteln, und förderte so die Entstehung bzw. die Verbreitung von Fremdenfeindlichkeit. Davon profitierte politisch die rechtsextreme Front national (FN), die die Einwandererfrage zu ihrem wichtigsten Mobilisationsthema machte und mit deren Hilfe zur drittstärksten Wählerpartei Frankreichs aufstieg. Ihre Wahlerfolge kosteten nicht nur die Kommunisten, sondern auch die bürgerliche Rechte Stimmen und bedrohten daher ernsthaft deren Machtchancen. Letztere bemüht sich daher seit Ende der 80er Jahre, durch eine härtere Haltung in der Einwanderungspolitik an die FN verlorene Wähler zurückzugewinnen.

Verschärft wurde die Einwanderungsproblematik im Laufe der 80er Jahre durch die Konstituierung des Islam als eigenständige politische Kraft. Möglich wurde diese durch die Masseneinwanderung von Moslems aus Nord- und Schwarzafrika sowie der Türkei, die den Islam mit 4 – 4,5 Millionen Menschen zur zweitstärksten Religionsgemeinschaft Frankreichs machte (siehe zuvor). Wenngleich nur eine Minderheit der in Frankreich lebenden Mos-

lems „praktizierend“ ist, d. h. regelmäßig Gebetsstätten aufsucht und an religiösen Feiern teilnimmt, so haben sich trotzdem fundamentalistische Ideen aus der islamischen Welt unter ihnen ausgebreitet und in den Vorortgebieten mit den sozialen Problemen der Einwanderung verbinden können. Islamische Gruppen erheben heute kulturelle, soziale und politische Forderungen, die auf die Konstituierung der islamischen Bevölkerung als autonome Gruppe, d. h. als ethnisch-religiöse Minderheit hinauslaufen, für die die Gesetze der laizistischen Republik nur bedingt Gültigkeit besäßen.<sup>57</sup> Diese Forderungen bilden eine Herausforderung für die Republik, da diese die Existenz eigenständiger ethnisch-religiöser Minderheiten mit dem Anspruch auf eigene Rechte nicht anerkennt und aufgrund ihres unitarischen Selbstverständnisses auch nicht anerkennen kann (siehe nachfolgend). Besondere Bedeutung für die innerfranzösische Entwicklung hat das Aufkommen islamischer Gruppierungen in Frankreich durch den algerischen Bürgerkrieg erhalten. Da die französische Regierung offen den algerischen Staat in seinem Kampf gegen die islamistischen Fundamentalisten durch Waffenlieferungen und polizeiliche Zusammenarbeit unterstützt, greifen diese nicht nur französische Einrichtungen (Konsulate etc.) und Franzosen in Algerien, sondern auch in Frankreich an. Mit einer Serie von Terroranschlägen, so u. a. auf die Pariser Untergrundbahn, versuchten sie 1995 die französische Regierung zur Einstellung ihrer Unterstützung des algerischen Regimes zu zwingen. Frankreich ist somit seit 1995/96 direkt vom islamischen Terrorismus betroffen. Dieser wird heute von islamischen Aktivisten

in Frankreich unterstützt, die den Kampf gegen die soziale Marginalisierung nichteuropäischer Einwanderergruppen mit dem Kampf für den islamischen Gottesstaat verbinden.<sup>58</sup>

Die von 1993 – 1997 regierende Rechte reagierte auf diese Entwicklungen mit einer Verschärfung der restriktiven Zuzugspolitik und mit einer Intensivierung des Kampfes gegen die illegale Zuwanderung. Durch drei Gesetze (loi Pasqua, loi Méhaignerie und loi Debré) verschärfte sie die Bestimmungen für die Einreise und den Aufenthalt und erweiterte die rechtlichen Möglichkeiten für die Zurückweisung unerwünschter Ausländer, die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber und die Kontrolle des Aufenthalts von ausländischen Besuchern.<sup>59</sup> Die im Juni 1997 an die Macht gekommenen Sozialisten hoben diese gesetzlichen Möglichkeiten zwar teilweise wieder auf, hielten jedoch am Kernbereich der restriktiven Zuzugsgesetzgebung fest. Der französische Staat verfügt daher heute über ein umfangreiches rechtliches Instrumentarium zur Kontrolle des Zuzugs und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Er benutzt dieses nicht nur zur Abwehr des weiteren Zustroms von Wirtschaftsflüchtlingen aus den Armutsländern, sondern auch zum Schutz vor einer möglichen Flüchtlingswelle aus Algerien. So verweigert er nicht nur islamischen Aktivisten Asyl, sondern behindert auch erheblich die Aufnahme von algerischen Intellektuellen, die sich von den Islamisten bedroht fühlen. Auf diese Weise ist es ihm bisher gelungen, ein weiteres Übergreifen der inneralgerischen Auseinandersetzungen auf Frankreich zu verhindern.<sup>60</sup>



Die Rechte ergänzte ihre restriktive Gesetzgebung durch massive Polizeikontrollen und Razzien in den Vorterritorien mit hohem Einwandereranteil, um illegale Zuwanderer aufzuspüren und abzuschleppen. Sie ließ auch Kirchen durch die Polizei räumen (so die Kirchen St. Ambroise und St. Bernard in Paris sowie die Kathedrale St. Louis in Versailles), die von illegalen Einwanderern, die ihre Ausweispapiere vernichtet hatten (les „sans-papiers“), besetzt worden waren, um die Legalisierung ihres Aufenthaltes zu erzwingen. Gegen diese Räumungen protestierte nicht nur die parlamentarische Linke, sondern auch außerparlamentarische Gruppen, Künstler, Intellektuelle, Schauspieler etc.. Die Frage der illegalen Zuwanderung wurde so 1996 zum zentralen Problem der französischen Innenpolitik.

Nach ihrem Wahlsieg im Frühjahr 1997 legalisierte die Linke erneut den Aufenthalt von illegalen Zuwanderern (ca. 80.000). Voraussetzung war allerdings, daß sie ein festes Arbeitsverhältnis und damit ein regelmäßiges Einkommen sowie einen festen Wohnsitz nachweisen konnten und ihre Steuern sowie Sozialabgaben regelmäßig bezahlt bzw. entrichtet hatten.<sup>61</sup> Die 70.000 illegalen Einwanderer, die ebenfalls einen Antrag auf Legalisierung ihres Aufenthaltes gestellt hatten, aber diese Voraussetzungen nicht erfüllten, forderte sie auf, das Land zu verlassen. Da jedoch nur wenige dieser Aufforderung nachkamen, steht die Linke heute vor dem gleichen Problem wie die Rechte in den Jahren 1993 – 1997. Die Frage der illegalen Zuwanderung bleibt daher eine zentrale Frage der französischen Politik.

Der Entscheidungsspielraum der französischen Einwanderungspolitik wird zunehmend durch internationale, insbesondere europäische Abkommen eingeschränkt, so z. B. durch das Schengener und das Dubliner Abkommen, den Maastrichter Vertrag und jüngst durch die Abmachungen von Amsterdam. In Zukunft können in der Europäischen Union Verordnungen und Richtlinien nach dem EU-Vertrag, also supranationale Normen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts, verabschiedet werden, die national nicht mehr aufgehoben werden dürfen. Allein das in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Abkommens bestehende Einstimmigkeitsprinzip erlaubt Frankreich noch für eine gewisse Zeit eine wirksame Vertretung seiner Vorstellungen.

Frankreich hat prinzipiell ein Interesse an einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik, denn nur diese könnte z. B. durch eine effektive Kontrolle der europäischen Außengrenzen den weiteren Zuzug von illegalen Zuwanderern stoppen. Es besitzt jedoch nur geringes Vertrauen in die Bereitschaft bzw. Fähigkeit einiger EU-Länder, insbesondere Spaniens und Italiens, den Transit illegaler Zuwanderer über ihr Territorium zu unterbinden. Es versucht daher weiterhin, das Problem der illegalen Zuwanderung mit nationalen Mitteln zu lösen.<sup>62</sup>

Die Bemühungen um eine Begrenzung des Zuzugs und eine Rückkehr von bereits Zugezogenen waren jedoch nur begrenzt erfolgreich. Das freie Niederlassungsrecht der EU-Bürger innerhalb der Europäischen Union macht es so gut wie unmöglich, deren Zuwanderung zu unterbinden. Diese verringert

te sich zwar in den 90er Jahren, hörte aber keineswegs auf. Noch etwa ein Drittel der Zuwanderer kommt aus der EU, insbesondere aus Portugal. Der Zuzug aus den übrigen Weltregionen, insbesondere aus Nord- und Schwarzafrika, aus Südostasien und der Türkei ging zwar ebenfalls zurück, ist jedoch immer noch bedeutend. So kamen 1994 fast 19.000 Personen aus Nordafrika, etwa 8.000 aus Schwarzafrika und 4.655 aus der Türkei.<sup>63</sup> Trotz aller restriktiven Maßnahmen und Kontrollen wird sich die Zuwanderung aus diesen Regionen nicht unterbinden lassen. Frankreich wird daher auch in Zukunft ein Zuwanderungsland bleiben. Aus historischen, geographischen, politischen und ökonomischen Gründen werden die Zuwanderer verstärkt aus Nordafrika und dem francophonen Schwarzafrika kommen. Unter den Ländern dieser Regionen wird Algerien weiterhin eine Sonderstellung einnehmen, denn trotz aller historisch begründeten Ressentiments und Arabisierungsbemühungen bleibt es Frankreich eng verbunden. Seine auswanderungswilligen Bewohner werden auch in Zukunft nach Frankreich streben, so daß dieses weiterhin mit einer bedeutenden algerischen Zuwanderung rechnen muß.

#### **4.1 Beschleunigung der Integration**

Parallel zu den Bestrebungen um eine Begrenzung des Zuzugs bemüht sich der französische Staat intensiv um eine Verbesserung sowie Beschleunigung der Integration. Er orientiert sich dabei am republikanischen Integrationsmodell, das heute wieder von allen demokratischen Kräften akzeptiert wird.

Die Linke hatte es in den 70er Jahren im Namen des „Rechts auf Unterschied“ verworfen und statt dessen das Konzept einer pluriethnischen Gesellschaft propagiert, in der die ethnischen Gruppen ihre eigene Identität im Rahmen des republikanischen Verfassungsstaates bewahren könnten. Sie begründete ihre Position mit dem Argument, daß die Einwanderergruppen ein Recht auf ihre kulturelle Identität hätten und deshalb nicht gezwungen werden dürften, sich der dominierenden französischen Nationalkultur anzupassen. Nach ihrem Wahlsieg im Jahre 1981 sah die Linke sich jedoch gezwungen, zum republikanischen Integrationsmodell zurückzukehren, weil sich nur so die konkreten Einwanderungsprobleme im Rahmen der republikanischen Legalität lösen ließen. Sie liberalisierte zwar die bestehende Einwanderungsgesetzgebung, hielt jedoch an dieser im wesentlichen fest. So verbesserte die Regierung 1984 durch die Schaffung eines einheitlichen Rechtstitels für Aufenthalt und Arbeit sowie durch die Einführung einer zehnjährigen Aufenthaltsgenehmigung die Lage der Neuankömmlinge.

Den illegalen Zuwanderern, die in Frankreich eine Arbeit gefunden und eine Existenz gegründet hatten, suchte sie die Integration durch die Legalisierung ihres Aufenthalts zu ermöglichen. So erteilte sie 1981/82 rund 140.000 illegalen Zuwanderern das Bleiberecht. Die Regierung Rocard (1988 – 1991) strebte mit Hilfe einer aktiven Sozial- und Wohnungsbaupolitik (*politique de la ville*) eine Beseitigung lokaler Integrationshemmnisse in den Problemvierteln der Ballungsgebiete an. So wurden Sozialwohnungen gebaut

bzw. saniert, Sport- und Freizeitanlagen geschaffen, Gemeinschaftsaktivitäten zwischen eingewanderten und einheimischen Jugendlichen organisiert, Verkehrsverbindungen der Vorortgebiete an die Stadtzentren verbessert.<sup>64</sup> Trotz all dieser Bemühungen ist es jedoch auch der Linken während ihrer Herrschaft (1981 – 1986, 1988 – 1993) nicht gelungen, die sozialen Spannungen in den Vorortgebieten zu beseitigen.

Besondere Anstrengungen unternahm die Linke entsprechend ihrem republikanischen Gleichheitsverständnis zur Verbesserung der Integrationswirkung der Schule. So wurden für leistungsschwache Schüler aus Einwandererfamilien spezielle Förderkurse eingerichtet, vor allem für Französisch, und andere Stützmaßnahmen ergriffen. Ferner wurden in den Problemvierteln mit hohem Einwandereranteil Sonderschulbezirke (Zones d'éducation prioritaire) geschaffen, in denen eine intensive Betreuung der Schüler stattfand. Der erhoffte Erfolg stellte sich jedoch nicht ein, weil inzwischen der Anteil der lernbehinderten und verhaltensgestörten Schüler an der Schulpopulation dieser Sonderschulzonen so hoch ist, daß ein sinnvoller Unterricht kaum noch möglich ist. Trotz des relativen Fehlschlages der Sonderschulbezirke haben sich die schulischen Fördermaßnahmen insgesamt als positiv erwiesen. Die Leistungen der ausländischen Schüler entsprechen in den Problemvierteln heute etwa denen der französischen Schüler aus dem gleichen sozialen Milieu.

Die Rechte setzte in den Jahren 1986 – 88 und 1993 – 97 die sozialen Integrationsmaßnahmen der Linken fort,

verstärkte jedoch die restriktiven Aspekte des Zuzugs und die repressiven Aspekte der Sicherheitspolitik.

Alle französischen Regierungen, egal ob unter liberal-konservativer oder sozialistischer Führung, bemühten sich seit den 80er Jahren um die Schaffung eines „französischen Islam“, der wie die christlichen Kirchen und die jüdischen Gemeinden Frankreichs die Laizität des Staates und damit die Trennung des weltlichen und religiösen Bereichs anerkennt. Das größte Hindernis bei der Verwirklichung dieses Zieles bildet der starke Einfluß der Herkunftsländer der einzelnen nationalen bzw. regionalen moslemischen Einwanderungsgruppen auf die in Frankreich lebenden Moslems wie der Algeriens auf die algerischen Moslems durch die Kontrolle der großen Moschee von Paris. Der französische Staat versucht, diesen Einfluß zu beseitigen oder doch mindestens zu begrenzen, indem er die Institutionalisierung des Islam fördert und die Ausbildung der Imame an einer staatlichen Universität, Straßburg III, anstrebt. Seine Bemühungen waren jedoch bisher nicht sehr erfolgreich. Die verschiedenen nationalen bzw. regionalen islamischen Gemeinden gründeten zwar einen obersten islamischen Rat, aber dessen Autorität ist aufgrund interner Gegensätze gering. Die wichtigste islamische Autorität in Frankreich bildet daher weiterhin die von Algerien kontrollierte große Moschee von Paris. Die geplante staatliche Ausbildung der Imame an einer französischen Universität scheiterte bisher am erbitterten Widerstand der Herkunftsländer, die den religiösen Einfluß auf ihre ausgewanderten Landsleute nicht aufgeben wollen sowie an rechtlichen Proble-

men des Konkordats.<sup>65</sup> Es ist daher dem französischen Staat bisher nicht gelungen, die in Frankreich lebenden Moslems, die teilweise bereits französische Staatsbürger sind, institutionell einzubinden und so dem Einfluß ihrer Herkunftsländer zu entziehen.

##### 5. Die Debatte um die Einwanderungspolitik

Die nach wie vor ungelösten Probleme der Einwanderung, insbesondere die der illegalen Zuwanderung sowie der Marginalisierung ausländischer Jugendlicher, haben zu einer lebhaften Grundsatzdiskussion über die Einwanderungspolitik geführt. Dabei geht es vordergründig um rechtliche, soziale und humanitäre Fragen, im Kern jedoch um das nationale Selbstverständnis Frankreichs, denn diese Fragen berühren alle die republikanischen Ideale der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, auf denen der französische Staat beruht. Die Konfliktlinien in dieser Debatte verlaufen nicht primär entlang der traditionellen politischen Trennungslinien zwischen der Rechten und der Linken, sondern zwischen den Anhängern und den Gegnern der „einen und unteilbaren Republik“.

Sowohl die republikanische Rechte als auch die republikanische Linke befürworten das republikanische Integrationsmodell. Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen gibt es nur über dessen Anwendung. So vertrat in der „Kopftuchaffäre“ des Jahres 1989 der damalige Erziehungsminister, der Zentrist François Bayrou, die Position, daß die Verteidigung der Laizität eine unverzichtbare Bedingung für die Inte-

gration der jungen Muslima bilde, der Sozialist Lionel Jospin, heute Premierminister, dagegen die Ansicht, daß der Ausschluß der jungen Muslima vom Unterricht ihre Integration behindere.

Der Gegensatz zwischen beiden republikanischen Lagern in der Frage der Staatsangehörigkeit ist wesentlich geringer, als es die heftigen Auseinandersetzungen der Jahre 1986 bis 1998 über das Staatsangehörigkeitsgesetz vermuten lassen. Sowohl die Rechte als auch die Linke bejahen grundsätzlich die typische französische Mischung aus Territorial- und Abstammungsprinzip, auf dem das französische Staatsbürgerrecht beruht. Die Rechte ergänzte diese Prinzipien jedoch 1993 noch durch eine voluntaristische Komponente, indem sie von den in Frankreich geborenen Jugendlichen ausländischer Herkunft beim Erwerb der Staatsbürgerschaft noch eine ausdrückliche Willenserklärung verlangte. Die Linke begnügt sich dagegen mit dem Nachweis von Geburt sowie von Sozialisation in Frankreich.

Grundsätzlicher Art sind dagegen die Gegensätze zwischen den Anhängern und Gegnern des republikanischen Integrationsmodells. Die ethnischen Nationalisten des Front national vertreten eine rein ethnische Konzeption der Nation. Durch die Rückkehr zum Abstammungsprinzip, das zwischen 1804 und 1851 gegolten hatte, wollen sie praktisch die Einbürgerung der nichteuropäischen, speziell nord- und schwarzafrikanischen Zuwanderer verhindern und brechen so mit dem universellen Anspruch des republikanischen Staatsverständnisses. Unter Berufung auf diesen universellen Anspruch fordern dagegen die humani-

stischen Universalisten eine Aufgabe des Abstammungsprinzipes und einen Verzicht auf die sprachlich-kulturelle Assimilation. An die Stelle der sprachlich-kulturell homogenen Nation würde eine multi- bzw. plurikulturelle Gesellschaft treten, die allein durch die politischen Institutionen und das republikanische Bewußtsein (Verfassungspatriotismus) zusammengehalten

würde. Die republikanische Synthese zwischen Sprache, Kultur, Geschichte und Staat, welche in der dritten Republik entstanden ist, würde damit zerstört werden. Da aber die Mehrheit der Franzosen an dieser Synthese festhalten will, wird das republikanische Integrationsmodell auch weiterhin die französische Einwanderungspolitik bestimmen.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Economie et statistique*, Nr. 242, INSEE, April 1991, in: *La France et sa population*, Cahiers français. La Documentation française, Nr. 259, Jan. - Fev. 1993, S. 41.

<sup>2</sup> Cf. dies. (Hrsg.), *Cent ans d'immigration. Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui. Apports démographiques, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère*, INED, Travaux et Documents Nr. 131, Paris 1991, S. 257/258.

<sup>3</sup> Cf. Alain Limousin, *L'Histoire de l'immigration en France*, in: *Pouvoirs*, Nr. 47, Paris 1988, S. 17.

<sup>4</sup> Cf. Yves Lequin (Hrsg.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris 1992, S. 410ff.; Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration 1938 - 1991*, Paris 1991, S. 33ff.

<sup>5</sup> Cf. Wolfgang Kowalsky, *Einwanderung, Rassismus und Xenophobie in Frankreich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/95, S. 38 - 46.

<sup>6</sup> Cf. Christian Jelen, *Les casseurs de la République*, Paris 1997.

<sup>7</sup> Cf. Alain Limousin, op. cit., S. 9ff.

<sup>8</sup> Cf. Jean Dupaquier (Hrsg.), *Histoire de la population française, 1789 - 1914*, Paris 1988, Bd. 3; Pierre Ariès, *Histoire des populations françaises*, Paris 1971; Antonio Perotti, *L'Immigration en France: son histoire, ses nouvelles réalités et ses nouveaux enjeux*, in: Catherine Wihtol de Wenden (Hrsg.), *La citoyenneté et les changements de structures sociales et nationales de la population française*, Paris 1988, S. 59 - 72.

<sup>9</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Die Zuwanderung von Ausländern nach Frankreich*, in: Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.), *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktio-*

*nen*, Frankfurt, Campus Verlag 1996, S. 100f.

<sup>10</sup> Cf. Jahresbilanz des Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), *Le Monde*, 8.5.1998, S. 30; Michèle Tribalat, *Zuwanderung*, op. cit., S. 89 - 117, Tabelle 3.5.

<sup>11</sup> Cf. Nathaniel Herzberg, *Les demandes d'asile ont augmenté en 1997*, in: *Le Monde*, 8.5.1998, S. 30.

<sup>12</sup> Cf. Jean-Paul Gourévitch, *Immigration, La fracture légale*, Paris 1998, S. 110ff.

<sup>13</sup> Cf. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Les immigrés en France. Contours et caractères*, Paris 1997. Zu den Einwanderern der ersten und zweiten Generation müßten eigentlich auch noch die Zuwanderer aus den französischen Überseegebieten und Überseeerritorien gerechnet werden. Sie sind zwar bereits französische Staatsbürger und haben sich auch sprachlich-kulturell weitgehend assimiliert, im französischen Mutterland sind sie jedoch Neuzuwanderer und haben deshalb ähnliche soziale Integrationsprobleme wie die eigentlichen Einwanderer. Aus politischen und weltanschaulichen Gründen werden sie jedoch durch keine offizielle Statistik erfaßt. Es ist daher auch nicht möglich, Angaben über ihre Zahlen zu machen. In den französischen Überseegebieten und Überseeerritorien leben etwa 2 Millionen Menschen, überwiegend nichteuropäischer Abstammung.

<sup>14</sup> Cf. ebda.

<sup>15</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Die Zuwanderung*, op. cit., S. 90.

<sup>16</sup> Cf. Michel Roux, *Les Harki, les oubliés de l'histoire, 1954 - 1991*, Paris 1991.

<sup>17</sup> Cf. *Le Monde*, 16.11.1995, S. 7.

<sup>18</sup> Cf. INSEE, *Les immigrés en France*, op. cit.

- <sup>19</sup> Cf. Benjamin Stora, *Ils venaient d'Algérie: l'immigration algérienne en France 1912 - 1992*, Paris 1992.
- <sup>20</sup> Mohand Khellil, *L'Intégration des maghrébins en France*, Paris 1991; Michèle Tribalat, *Faire France*, Paris 1995, S. 216f. Ebda., S. 224.
- <sup>22</sup> Cf. Christian Jelen, op. cit., s. 129ff..
- <sup>23</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Faire France*, op. cit., s. 222f.
- <sup>24</sup> Cf. Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration. Premier rapport annuel*, Paris 1991, S. 15ff.; Michèle Tribalat, *Faire France*, op. cit., S. 12ff.
- <sup>25</sup> Cf. Gérard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris 1988.
- <sup>26</sup> Cf. Dominique Schnaper, *La France de l'intégration. Sociologie de la Nation en 1990*, Paris 1991; Paul Champsaur u. a. (Hrsg.), *Les étrangers en France. Contours et caractères*, INSEE, Paris 1994.
- <sup>27</sup> Cf. Mohand Khellil, op. cit..
- <sup>28</sup> Cf. Klaus Manfrass, *Türken in der Bundesrepublik - Nordafrikaner in Frankreich*, Bonn 1991, S. 38ff; François Dubet, *La galère: jeunes en survie*, Paris 1987; Sébastien Roché, *La société incivile. Qu'est-ce que l'insécurité?* Paris 1996.
- <sup>29</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Faire France*, op. cit., S. 37ff..
- <sup>30</sup> Ebda., S. 146ff..
- <sup>31</sup> Der Unterschied zwischen den Angehörigen der zweiten Generation beider nordafrikanischen Einwanderergruppen ergibt sich vor allem aus den Unterschieden ihrer schulischen Bildung sowie der unterschiedlichen Einschätzung ihrer beruflichen Qualifikationen und Arbeitsmoral durch die Arbeitgeber, insbesondere die privaten. Ähnliche Unterschiede lassen sich jedoch auch zwischen europäischen Einwanderergruppen feststellen, so zwischen portugiesischen und spanischen Einwanderern. Cf. ebda., S. 154ff.
- <sup>32</sup> Ebda., S. 163ff. Die soziale Mobilität der berufstätigen Frauen der zweiten Generation ist bei den Spaniern und Algeriern beträchtlich, bei den Portugiesen und Türken dagegen sehr schwach. Sind die berufstätigen Frauen der ersten Generation meistens Arbeiterinnen, Hausangestellte oder Reinigungskräfte, so üben ihre Töchter häufig mittlere Tätigkeiten als Angestellte aus. Auch hier zeigt sich wieder die Bedeutung der Schulbildung. Cf. ebda. S. 165ff..
- <sup>33</sup> Ebda., S. 168ff..
- <sup>34</sup> Ebda., S. 172ff..
- <sup>35</sup> Ebda., Tabelle XLIV, S. 175.
- <sup>36</sup> Cf. *Le Monde*, 12.3.1996, S. 11.
- <sup>37</sup> Cf. Klaus Manfrass, op. cit., S. 81 - 89; Gilles Kepel, *A l'Ouest d'Allah*, Paris 1994 (dt. Allah im Westen. Die Demokratie und die islamische Herausforderung, München 1996); Antonio Perotti, op. cit., S. 67/68.
- <sup>38</sup> Cf. Gilles Kepel, *Les banlieues de l'Islam. Naissance d'une religion en France*, Paris 1987.
- <sup>39</sup> Damals weigerten sich in Creil drei moslemische Schülerinnen, ihre Kopftücher in der Schule abzunehmen und wurden daraufhin vom Unterricht ausgeschlossen.
- <sup>40</sup> Cf. Françoise Gaspard/Farhad Kohsrokhavar, *Le foulard et la République*. Paris 1995.
- <sup>41</sup> Cf. Christian Jelen, op. cit., S. 53ff..
- <sup>42</sup> Cf. Bruno Etienne, *L'Islamisme radical*, Paris 1987, S. 272.
- <sup>43</sup> Cf. Jean-Paul Gourévitch, op. cit., S. 253ff; Pierre-Patrick und Jeanne-Hélène Kaltenbach, *La France, une chance pour l'Islam*, Paris 1991; Robert Bistolfi/François Zabbal (Hrsg.), *Islam d'Europe: Intégration ou insertion communautaire?*, Paris 1995.
- <sup>44</sup> Cf. Danielle Boyzon-Fradet; *The french Education System: Springboard or Obstacle of Integration*, in: Donald L. Horowitz/Gérard Noiriel, *Immigrants in two Democracies-French and American Experience*, New York/London 1992, S. 148 - 166.
- <sup>45</sup> Der Anteil der Immigrationskinder an der französischen Schulpopulation betrug landesweit 1990 8,6%, 1993 schon 10,8% und steigt infolge der hohen Geburtenziffern der nichteuropäischen Einwanderer weiter.
- <sup>46</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Faire France*, op. cit., S. 208ff.
- <sup>47</sup> Cf. u. a. Guy Konopnicki, *La fête des vrais bleu-blanc-rouge!*, in: *Événement du Jeudi*, 16. - 22.7.1998, S. 12.
- <sup>48</sup> Cf. *Le Nouvel Observateur*, 16. - 22.7.1998, S. 22 - 37.
- <sup>49</sup> Cf. *Frankreich-Info*, Dokumentation Nr. 10 vom 10.4.1995.
- <sup>50</sup> Cf. Ministère de la Justice, *Dossier de presse Réforme de la nationalité. Loi du 16 mars 1998*, 1. September 1998.
- <sup>51</sup> Cf. Albrecht Weber, *Französisches Staatsangehörigkeitsgesetz im Wandel*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 15, 1995, H4, S. 147f. - Zwischen 1993 und 1998 mußten in Frankreich geborene Kinder von Einwanderern, die nicht die französische Staatsangehörigkeit besaßen, zwischen ihrem 16. und 21. Lebensjahr erklären,

ob sie Franzosen werden wollten. An die Stelle des Automatismus trat in ihrem Fall der Voluntarismus. Da namentlich Jugendliche algerischer Herkunft aus psychologischen Gründen (z. B. Rücksichtnahme auf die Eltern) auf den Erwerb der französischen Staatsangehörigkeit verzichteten, kehrten die Linken nach ihrem Wahlsieg von 1997 wieder zum Automatismus zurück.

<sup>52</sup> Cf. Philippe Bernard, *Le nombre de naturalisations atteint son plus haut niveau depuis 1945*, in: *Le Monde* 6.2.1996, S. 9.

<sup>53</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Faire France*, op. cit., S. 183ff..

<sup>54</sup> Frankreich bemühte sich jedoch nicht nur durch eine Begrenzung des Zuzugs, sondern auch durch die freiwillige Rückkehr von bereits Zugezogenen um eine Entschärfung des Einwanderungsproblems. Durch finanzielle Anreize (Prämien), Absprachen mit Unternehmen und ein Abkommen mit Algerien über die Wiedereingliederung von emigrierten Arbeitskräften in ihrer Heimat sollte die Rückkehr gefördert werden. Aber nur etwa 150.000 Personen nutzten die ihnen gebotenen Möglichkeiten. Viele von ihnen kehrten nach einer gewissen Zeit wieder nach Frankreich zurück und tauchten dort unter. Die Bemühungen um die freiwillige Rückkehr von Zuwanderern erwiesen sich so weitgehend als Fehlschlag.

<sup>55</sup> Cf. Klaus Manfrass, *Einwanderungspolitik in Frankreich*, in: Albrecht Weber

(Hrsg.), *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten*, IMIS-Schriften 5, Osnabrück 1997, S. 141.

<sup>56</sup> So die Schlußfolgerungen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Commission Philibert-Sauvaigo) zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung vom April 1996. Cf. *Combattre les clandestins pour permettre l'intégration*, in: *Le Figaro*, 14.4.1996., S. 1.

<sup>57</sup> Cf. *Islam en France: Les intégristes sapent la République*, in: *Le Point*, 2.3.1996.

<sup>58</sup> Cf. Klaus Manfrass, *Einwanderungspolitik*, op. cit., S. 150ff..

<sup>59</sup> Cf. Albrecht Weber, *Französische Staatsangehörigkeit*, op. cit., S. 147ff..

<sup>60</sup> Cf. Klaus Manfrass, *Einwanderungspolitik*, op. cit., S. 150ff..

<sup>61</sup> Cf. *Le Nouvel Observateur*, 9. – 15. Juli 1998, S. 20.

<sup>62</sup> Cf. Klaus Manfrass, *Einwanderungspolitik*, op. cit., S. 153ff..

<sup>63</sup> Cf. Michèle Tribalat, *Zuwanderung*, op. cit., S. 111, Tabelle 3.7.

<sup>64</sup> Cf. Michel Delabarre/Pierre-Yves Priol, *Le Temps des villes*, Paris 1993, S. 58 – 60; Daniel Pinson, *Des banlieues et des villes*, Paris 1992; Christophe Sibieude, *Vivre la ville*, Paris 1992.

<sup>65</sup> Das in Elsaß-Lothringen noch gültige Konkordat von 1804 bezieht sich nur auf den Katholizismus, den Protestantismus und den Judaismus.

# Autorenverzeichnis

Hayrettin Aydin, M.A.,  
wiss. Mitarbeiter am Zentrum für  
Türkeistudien, Essen

Günther Beckstein, Dr., MdL,  
Bayerischer Staatsminister des In-  
nern, München

Harald Fliegau, Prof., Dr.,  
Leitender Oberstaatsanwalt a.D.,  
Karlsruhe

Helga Herrmann, Dr.,  
Institut der deutschen Wirtschaft,  
Köln

Roland Höhne, Prof., Dr.,  
Universität Gesamthochschule  
Kassel,

Muamer Jarowitz,  
Botschaftsrat, Regierungsbüro für  
Repatriation, München

Heinz Kramer, Dr.,  
Stiftung Wissenschaft und Politik,  
Ebenhausen

Reinhard C. Meier-Walser, Dr.,  
Leiter der Akademie für Politik und  
Zeitgeschehen sowie Chefredakteur  
der POLITISCHEN STUDIEN der  
Hanns-Seidel-Stiftung, München

Hartmut Reichl,  
Ltd.MinRat, beim Beauftragten der  
Bundesregierung für Flüchtlings-  
rückkehr und rückkehrbegleiten-  
den Wiederaufbau in Bosnien und  
Herzegowina, Bundesministerium  
des Innern, Bonn

Josef Schmid, Prof., Dr.,  
Otto-Friedrich-Universität, Bamberg

Peter Welnhöfer, MdL,  
Stv. Vorsitzender des Ausschusses  
für Verfassungs-, Rechts- und Parla-  
mentsfragen im Bayerischen Land-  
tag, München

Wolfgang Zeitlmann, MdB,  
Mitglied des Innenausschusses und  
des Rechtsausschusses des Deut-  
schen Bundestages, Bonn