

Hans Mahnig (1998). Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden : eine vergleichende Analyse. Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations

Im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission

1 PRÄSENTATION DER PROBLEMATIK.....	4
1.1 MIGRATIONS POLITIK IN EUROPA: VON DER "POLICY-AD-HOCRACY" ZU UMFASSEN-DEREN MASSNAHMEN .	6
1.2 ZIEL DER UNTERSUCHUNG: DIE VERGLEICHENDE ANALYSE DER INTEGRATIONSPOLITIK VIER EUROPÄISCHER LÄNDER	7
1.3 AUFBAU DER ARBEIT	9
2 GROSSBRITANNIEN: DIE BEMÜHUNG UM HARMONISCHE RACE RELATIONS.....	11
2.1 DIE MIGRATIONS POLITIK GROSSBRITANNIENS SEIT 1945	11
2.2 KURZER STATISTISCHER ÜBERBLICK	14
2.3 DIE ENTWICKLUNG DER BRITISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK.....	15
2.3.1 <i>Erste integrationspolitische Massnahmen Anfang der sechziger Jahre: Race Relations Act und Urban Programme.....</i>	15
2.3.2 <i>Die siebziger Jahre: Umorientierung des Urban Programme und Reform des Race Relations Act ...</i>	18
2.3.3 <i>Die "Race Riots" der achtziger Jahre: Welche Antwort auf soziale Unrast ?.....</i>	19
2.3.4 <i>Von der Integrationspolitik zur Politik des "Law and Order"</i>	22
2.4 DIE STELLUNG VON IMMIGRANTEN AUF DEM BRITISCHEN ARBEITSMARKT	24
2.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	27
3 FRANKREICH: ZWISCHEN MIGRANTENSPEZIFISCHER UND ALLGEMEINER POLITIK.....	29
3.1 DIE MIGRATIONS POLITIK FRANKREICHS SEIT 1945.....	29
3.2 KURZER STATISTISCHER ÜBERBLICK	32
3.3 DIE ENTWICKLUNG DER FRANZÖSISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK.....	34
3.3.1 <i>Die fünfziger und sechziger Jahre: das Wohnproblem im Mittelpunkt.....</i>	34
3.3.2 <i>Die Verstärkung migrantenspezifischer Integrationspolitik</i>	36
3.3.3 <i>Der Umschwung zu territorialen Dispositiven in den achtziger Jahren.....</i>	38
3.3.4 <i>Die Rückkehr zum republikanischen Credo.....</i>	40
3.4 DIE STELLUNG VON IMMIGRANTEN AUF DEM FRANZÖSISCHEN ARBEITSMARKT	42
3.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN	46
4 DEUTSCHLAND: SOZIALE INTEGRATION UND POLITISCHE AUSGRENZUNG.....	48
4.1 DIE MIGRATIONS POLITIK DEUTSCHLANDS SEIT 1945	48
4.2 KURZER STATISTISCHER ÜBERBLICK	51
4.3 DIE ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN INTEGRATIONSPOLITIK.....	54
4.3.1 <i>Die siebziger Jahre: Integration als Lippenbekenntnis</i>	54
4.3.2 <i>Die achtziger Jahre: "Das verlorene Jahrzehnt" ?.....</i>	56
4.3.3 <i>Welche Politik für eine multikulturelle Gesellschaft ?.....</i>	57
4.3.4 <i>Rassistische Gewalt und Streit um politische Rechte.....</i>	59
4.4 DIE STELLUNG VON IMMIGRANTEN AUF DEM DEUTSCHEN ARBEITSMARKT	61
4.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN	65
5 DIE NIEDERLANDE: DIE INTEGRATION ETHNISCHER MINDERHEITEN.....	67
5.1 DIE MIGRATIONS POLITIK DER NIEDERLANDE SEIT 1945	67
5.2 KURZER STATISTISCHER ÜBERBLICK	70
5.3 DIE ENTWICKLUNG DER NIEDERLÄNDISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK.....	71
5.3.1 <i>Einige migrantenspezifische Dispositive in den fünfziger Jahren</i>	71
5.3.2 <i>Kurzfristige Antworten auf zunehmende Probleme.....</i>	73

5.3.3 <i>Der Anfang der Minderheitenpolitik und ihre Umsetzung</i>	75
5.3.4 <i>Die Infragestellung der Minderheitenpolitik</i>	78
5.4 DIE STELLUNG VON IMMIGRANTEN AUF DEM NIEDERLÄNDISCHEN ARBEITSMARKT	82
5.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN	84
6 INTEGRATIONSPOLITIK IN WESTEUROPA: EINE EINSCHÄTZUNG	86
6.1 TYPOLOGIE INTEGRATIONSPOLITISCHER MASSNAHMEN	86
6.1.1 <i>Politik der rechtlichen Gleichstellung</i>	86
6.1.2 <i>Antidiskriminierungspolitik</i>	87
6.1.3 <i>Politik der Bekämpfung sozialer Benachteiligung</i>	88
6.1.4 <i>Politik der Vermittlung und des Dialogs</i>	89
6.1.5 <i>Politik der Öffnung staatlicher Institutionen</i>	90
6.2 INTEGRATIONSPOLITISCHE TENDENZEN IN WESTEUROPA	90
6.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN	91
7 INTEGRATIONSPOLITISCHE ANHALTSPUNKTE FÜR DIE SCHWEIZ	95

1 Präsentation der Problematik

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind fast alle Länder Westeuropas zu Einwanderungsgesellschaften geworden.¹ Zwei Prozesse haben hauptsächlich zu dieser Entwicklung beigetragen: einerseits die starke Nachfrage nach billigen Arbeitskräften, welche ab den fünfziger Jahren zur Arbeitsmigration aus Südeuropa und anderen Mittelmeerländern führte, andererseits – in den Staaten mit Kolonialreichen – die Wanderungsbewegungen aus den abhängigen Gebieten in die Metropolen.

Die Wirtschaftskrise von 1974 führte zwar in den meisten Ländern zum sogenannten "Anwerbestopp", d.h. zur Schliessung der Grenzen für Arbeitsimmigranten. Ebenso wurden die Möglichkeiten für Bewohner der ehemaligen Kolonien, ungehindert in die Mutterländer einzureisen, nach deren Unabhängigkeit zunehmend eingeschränkt. Da das Recht auf Familienzusammenführung aber weiterbestand und viele der schon anwesenden Immigranten ihre Angehörigen nachkommen liessen, setzte sich die Einwanderung auch in den siebziger und achtziger Jahren fort.¹

In fast allen Ländern Europas existiert seit Anfang der achtziger Jahre zusätzlich eine Einwanderung über den Asylweg, und obwohl die europäischen Staaten als Antwort auf die steigenden Bewerberzahlen ihre Asylgesetzgebung in restriktiver Weise revidiert haben, bleibt diese Art der Immigration heute im Vergleich zu den siebziger Jahren auf einem hohen Niveau.² Auch die ökonomische Einwanderung hat in den achtziger Jahren wieder an Umfang zugenommen. Es handelt sich allerdings nicht mehr um eine Massenimmigration von niedrig qualifizierten und billigen Arbeitskräften wie in den fünfziger und sechziger Jahren, sondern vor allem um eine vorübergehende Einwanderung (aufgrund von Saisonier- oder Kurzzeitarbeitsverträgen) oder um die Immigration von hochqualifizierten Arbeitskräften.³

Viele europäische Staaten sind durch diese Entwicklungen zu De-facto-Einwanderungsländern geworden.ⁱⁱ Im Unterschied zu den traditionellen Immigrationsländern haben sie sich aber nie als solche verstanden. Während in den USA, Kanada und Australien Einwanderung als ein konstitutiver Bestandteil der nationalstaatlichen Entwicklung interpretiert und ihr eine sowohl demographisch, wie strategisch-politisch und ökonomisch positive Bedeutung zugemessen wird, gilt die Immigration in Europa immer noch als Anomalie, welche sich lediglich durch den Mangel an Arbeitskräften rechtfertigen lässt.⁴

ⁱ Einzig in Irland (Ausländeranteil 1995: 2.7%) und Finnland (1.3%) spielt Einwanderung bis heute eine vernachlässigbare Rolle. Obwohl die südeuropäischen Staaten Italien (1,7%), Spanien (1,2%) und Portugal (1,7%) ebenfalls nur niedrige Zahlen von legal anwesenden Ausländern aufweisen, ist in diesen Ländern die Migrationsfrage aufgrund der illegalen Einwanderung politisch aktuell geworden (für die Zahlen vgl. SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 218).

ⁱⁱ Einwanderungsländer führen in ihren Bevölkerungsstatistiken nicht wie europäische Länder die Kategorie "Ausländer" auf, sondern die Kategorie "im Ausland Geborene". Anfangs der neunziger Jahre betrug der Anteil der im Ausland Geborenen an der Gesamtbevölkerung in den USA 7,9% (1990), in Kanada 16,1% (1991) und in Australien 22,3% (1991). Vergleicht man diese Zahlen mit denjenigen für europäische Länder, so konstatiert man für einige von ihnen - Grossbritannien 6,5% (1991), Niederlande 9,0% (1994), Schweden 9,9% (1993), Frankreich 11,0% (1990), Schweiz 20,5% (1990), Luxemburg 26,6% (1991) - durchaus ähnliche Verhältnisse (vgl. SOPEMI, *op. cit.*, S. 256-258 und Werner HAUG, *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft*, Bundesamt für Statistik, Bern, 1995, S. 28).

TABELLE 1.1 - Zahl und Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung einiger europäischer Länder (1985-1995)

	1985	1990	1995
Belgien	846'500 8,6%	904'500 9,1%	909'800 9,0%
Dänemark	117'000 2,3%	160'600 3,1%	222'700 4,2%
Deutschland	4'378'900 7,2%	5'342'500 8,4%	7'173'900 8,8%
Finnland	17'000 0,3%	26'300 0,5%	68'600 1,3%
Frankreich	-	3'596'600 6,3%	-
Grossbritannien	1'731'000 3,1%	1'723'000 3,2%	2'060'000 3,4%
Irland	79'000 2,3%	80'000 2,3%	96'100 2,7%
Italien	423'000 0,7%	781'100 1,4%	991'400 1,7%
Luxemburg	97'900 26,7%	113'100 29,4%	138'100 33,4%
Niederlande	552'500 3,8%	692'000 4,6%	728'000 5,0%
Norwegen	101'500 2,4%	143'300 3,4%	160'800 3,7%
Österreich	304'400 4,0%	456'100 5,9%	723'500 9,0%
Portugal	-	107'800 1,1%	168'300 1,7%
Spanien	242'000 0,6%	278'700 0,7%	499'800 1,2%
Schweden	388'600 4,6%	483'700 5,6%	531'800 5,2%
Schweiz	939'700 14,5%	1'163'200 17,1%	1'330'600 18,9%

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 218.

Die unterschiedliche Haltung gegenüber der Zuwanderung erklärt, warum sich die Migrationspolitik in Europa verglichen mit derjenigen der traditionellen Einwanderungsländer entlang anderer Wege entwickelte. Letztere verfügen über eine explizite Einwanderungspolitik mit zwei Pfeilern: der Zulassungspolitik (*immigration policy*), welche auf klar definierten Einwanderungskriterien und jedes Jahr neu festgelegten Quoten beruht, und der Integrationspolitik (*immigrant policy*), welche eine möglichst schnelle gesellschaftliche Eingliederung, sowie den raschen Zugang zu politischen Rechten und zur Staatsbürgerschaft vorsieht.⁵ Die Analyse der europäischen Migrationsgeschichte der Nachkriegszeit zeigt hingegen, "... dass die Staaten ihre Migrationspolitik im allgemeinen auf die Zulassung oder das Unterbinden von Einwanderung reduziert haben, wobei der Druck der

Unternehmen oder die Reaktionen der öffentlichen Meinung eine wichtigere Rolle gespielt haben als die politische Reflexion über die Frage, was eine *Migrationspolitik* gemessen am Ziel gesamtgesellschaftlichen Nutzens sein müsste.⁶

1.1 Migrationspolitik in Europa: Von der "Policy-ad-hocracy" zu umfassenderen Massnahmen

Dieses Phänomen wurde von einem amerikanischen Beobachter als "*Policy ad-hocracy*"⁷ bezeichnet, womit gemeint ist, dass die migrationspolitischen Entscheidungen in Europa nicht auf einer kohärenten Logik beruhen, sondern Ausdruck kurzfristiger Reaktionen auf Probleme oder politischen Druck darstellen. Dies gilt vor allem für die fünfziger und sechziger Jahre, in denen im allgemeinen eine Politik des *laisser-faire* dominierte, welche von wirtschaftlichen Interessen bestimmt wurde. Der Staat mischte sich entweder gar nicht ein und überliess die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ganz den Unternehmen und ihren Vertreter-Organisationen, oder er unterstützte ihre Interessen, indem er bilaterale Rekrutierungsverträge mit Auswanderungsländern abschloss und teilweise staatliche Rekrutierungsbüros installierte.⁸ Die Arbeitsmigration verlangte zwar nach einer Regelung des Familiennachzugs, integrationspolitische Massnahmen existierten aber praktisch keine, ausser in Form von Subventionen an Beratungsstellen für Migranten und an karitative Vereine. In vielen Ländern dominierte damals die Vorstellung, es handle sich bei der Einwanderung von Arbeitskräften um ein vorübergehendes Phänomen und bei abflauerender Konjunktur würden diese in ihre Heimatländer zurückkehren.

Vier Entwicklungen trugen aber dazu bei, dass sich in Europa in den letzten zwei Jahrzehnten konsistentere Politiken im Migrationsbereich entwickelt haben. Schon in den sechziger Jahre führten in einigen Ländern die xenophoben Reaktionen von Teilen der Bevölkerung sowie deren Instrumentalisierung durch politische Bewegungen zu einer restriktiveren Regulierung der Zuwanderung als dies den Interessen gewisser Wirtschaftssektoren entsprochen hätte. In Grossbritannien setzte diese Entwicklung Ende der fünfziger Jahre ein und führte zur Verabschiedung des *Commonwealth Immigration Act* von 1962.⁹ In der Schweiz gipfelte ein vergleichbarer Prozess ein Jahrzehnt später im Erlass der BVO von 1970.¹⁰

In den meisten europäischen Ländern war es aber die 1973 einsetzende internationale Wirtschaftskrise, welche die Regierungen dazu veranlasste, aus Angst vor einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen den sogenannten "Anwerbestopp" zu dekretieren. Verschiedene Autoren interpretieren diese Entscheidung als Wendepunkt der europäischen Migrationpolitik, da sie auf lange Sicht zu einer stärker strukturierten Zulassungspolitik geführt habe.¹¹

Ein dritter Faktor stellt die Integrationsfrage dar, welche ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auftaucht. Zwar war es schon in den fünfziger und sechziger Jahren zu Übergriffen der autochthonen Bevölkerung auf Immigranten gekommen;ⁱⁱⁱ ebenso machten verschiedene Beobachter zur selben Zeit

ⁱⁱⁱ In Grossbritannien ereigneten sich z.B. 1958 im Londoner Stadtteil Notting Hill und in Nottingham Übergriffe von Rechtsextremisten auf Immigranten, welche in den Medien grosse Aufmerksamkeit fanden; in den Niederlanden lösten die gegen türkische Arbeiter gerichteten Ausschreitungen, welche 1972 in Afrikaanderwijk und 1976 in Schiedam (beides Vororte von Rotterdam) stattfanden einen Schock in der

auf die soziale Marginalisierung der Immigranten und ihrer Kinder (z.B. im Wohn- und im Schulbereich) aufmerksam.¹² Erst die auf die Wirtschaftskrise folgende Arbeitslosigkeit aber, die Immigranten in stärkerer Masse traf als Einheimische, sowie der Umstand, dass die arbeitslos gewordenen Immigranten nicht wie angenommen in ihre Heimatländer zurückkehrten, liessen soziale Spannungen entstehen und die Integration der Migranten zu einer politischen Frage werden. Diese Konflikte machten gleichzeitig klar, dass die Immigranten nunmehr einen festen Bestandteil der Gastgesellschaften darstellten. Zu den schon seit den sechziger Jahren bestehenden vereinzelt integrationspolitischen Massnahmen gesellten sich deswegen ab Mitte der siebziger Jahre weitergehende und kohärentere Integrationsdispositive, und auch der rechtliche Status der Immigranten erfuhr eine deutliche Verbesserung.

Als letzter Einflussfaktor muss schliesslich der ab Anfang der achtziger Jahre ansteigende internationale Migrationsdruck erwähnt werden, der sich in einer raschen Zunahme der Asylbewerberzahlen ausdrückte. Die betroffenen Länder reagierten mit einer zunehmend restriktiven Ausgestaltung ihrer Asylpolitik, sowie mit verstärkten Massnahmen gegen illegalen Aufenthalt.¹³ In der Diskussion um eine adäquate politische Antwort auf diese Phänomene wurde in gewissen Ländern die traditionelle Trennung von Ausländer- und Asylpolitik in Frage gestellt.¹⁴ Keine der betroffenen Regierungen hat aber bis anhin Schritte unternommen, um die beiden Politikfelder in ihrem Verhältnis zueinander neu zu organisieren.

Integrationspolitik als Teilbereich der Migrationspolitik ist von derselben Entwicklungslogik geprägt wie diese: Die Integration von Immigranten ist in Europa nur langsam zu einer politischen Frage geworden, und Integrationspolitik hat sich schrittweise, als Reaktion auf das Auftreten von Problemen und Konflikten konstituiert.

1.2 Ziel der Untersuchung: die vergleichende Analyse der Integrationspolitik vier europäischer Länder

Anhand des Vergleichs der Integrationspolitik vier europäischer Länder – Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande – sollen Anhaltspunkte zur Einschätzung bestehender integrationspolitischer Konzepte und Massnahmen gewonnen werden. Dies bedeutet aber nicht, dass die vorliegende Untersuchung die "beste" nationale Integrationspolitik zu eruiieren versuchte, d.h. diejenige, welche am meisten Erfolg bei der Integration von Immigranten zeitigte, um diese dann der Schweiz zu empfehlen. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil der Begriff "Integration" nicht allgemeingültig definiert werden kann.

Es existieren zwar verschiedene Versuche, Indikatoren für Integration auszuarbeiten, an Hand derer dann die Situation von Migranten in verschiedenen Ländern evaluiert und verglichen werden könnte.¹⁵ Als Indikatoren dienen z.B. das Ausbildungsniveau, die Stellung auf dem Arbeitsmarkt, die Situation im Wohnbereich sowie die räumliche Verteilung von Migranten. Aber auch Unterschiede im Lebensstil, die Häufigkeit gemischter Ehen und die Einbürgerungsquote werden als Messgrössen für

Öffentlichkeit aus; in Frankreich kam es im Sommer 1973 zu einer Welle der Gewalt gegen Algerier, wobei allein zwischen August und September dieses Jahres elf Menschen getötet wurden.

den Integrationsbegriff beigezogen. Das Problem solcher Indikatoren liegt jedoch darin, dass oft kein Konsens über ihre Aussagekraft über den nationalen Rahmen hinaus besteht. So hat z.B. die Einbürgerungsquote im französischen Kontext eine ganz andere Bedeutung als im deutschen. In Grossbritannien stösst schon der Begriff "Integration" auf Ablehnung; hier steht die Idee der Chancengleichheit (*Equal Opportunity*) im Zentrum der Diskussion. Die Frage, was Integration bedeutet, kann deshalb nicht *a priori*, sondern nur im jeweiligen nationalen Kontext beantwortet werden: Jedes Land verfügt über ein eigenes Integrationsverständnis, welches stark von seiner historischen Vergangenheit und von den sozialen Prozessen, die zu seiner Entwicklung als Nationalstaat geführt haben, geprägt ist.¹⁶

Ein zweites Hindernis stellt die Tatsache dar, dass - könnte man sich auf einen gemeinsamen Indikator einigen - die Datenlage und auch die Erhebungskategorien in den verschiedenen Ländern häufig noch zu unterschiedlich sind, um verlässliche Vergleiche zu erlauben.

Die eigentliche Schwierigkeit einer vergleichenden Einschätzung der Wirksamkeit verschiedener Integrationspolitiken liegt jedoch darin, eindeutig kausale Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung herzustellen, d.h. zwischen Integrationspolitik und Integrationssituation. Integrationsfördernde Massnahmen stellen *eine* sektorielle Politik unter vielen anderen dar, welche, obwohl nicht spezifisch auf Immigranten ausgerichtet, deren Situation stark beeinflussen können. Es sei hier nur auf die Wirtschafts-, Bildungs- oder Sozialpolitik verwiesen. Überdies zeigen natürlich auch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, wie beispielsweise der Konjunkturverlauf, ihre Wirkung auf den Integrationsprozess unabhängig von der verfolgten Politik. Gewisse Sozialwissenschaftler sehen allerdings gerade in der vergleichenden Methode die Möglichkeit, mittels einer Art "indirekten Experimentes"¹⁷ den Einflusses solcher Faktoren zu kontrollieren. Aufgrund der ungenügenden Datenlage ist es heute aber der Politikwissenschaft auch mithilfe dieser Methode in vielen Fällen verwehrt, eindeutige Kausalitäten zu eruieren.¹⁸

Um es trotzdem nicht bei einer rein deskriptiven Darstellung bewenden zu lassen und zu versuchen, sich einer Einschätzung der Effizienz integrationspolitischer Massnahmen vorsichtig anzunähern, wird in dieser Arbeit ein methodischer Mittelweg gewählt. Sie interpretiert zunächst die einzelnen nationalen Politikentwicklungen im Integrationsbereich als Prozesse des "*try and error*". Es gilt also zu untersuchen, wie die Integration von Immigranten zu einer politischen Frage wird, welche Massnahmen die Verantwortlichen ergreifen, welche Erfahrungen mit diesen Politiken gesammelt werden und welche Schlüsse die Betroffenen daraus ziehen.¹⁹ Auf der Basis dieser Länderstudien können wir dann untersuchen, ob sich gemeinsame Tendenzen ergeben und die verschiedenen *Try-and-error*-Pfade in dasselbe integrationspolitische Konzept münden oder nicht.

Dieses Verständnis von Politik als eines fortgesetzten Lernprozesses, ist zwar ein wichtiges Paradigma der neueren Politikwissenschaft,²⁰ reicht für unsere Zwecke aber nicht aus. Wohl können integrationspolitische Entscheidungen bis zu einem gewissen Grad als rationale Antworten auf wachsende Problemkonstellationen verstanden werden; sie entstehen aber, wie andere politische Beschlüsse auch, aufgrund spezifischer Kräfteverhältnisse oder Interessenkonflikte und sind von einer spezifischen politischen Kultur geprägt. Der Politikverlauf selbst kann deshalb nur bedingt als Anhaltspunkt für die objektive Wirksamkeit verstanden werden.

Es ist aus diesem Grunde unverzichtbar, die integrationspolitischen Massnahmen in Bezug zur Integrationssituation von Immigranten zu setzen, um so zu einer umfassenderen Einschätzung zu kommen. Wie schon angeführt, bedeutet dies nicht, dass damit eine einfache kausale Beziehung zwischen staatlichem Handeln und der Stellung von Immigranten in der Gesellschaft postuliert wird. Es soll hingegen untersucht werden, ob sich zwischen Ländern, welche dieselben oder zumindest vergleichbare Integrationskonzepte gewählt haben, Parallelen in Bezug auf die Entwicklung der Integrationssituation von Immigranten beobachten lassen, auch wenn die übrigen Rahmenbedingungen voneinander abweichen. Befinden sich umgekehrt Immigranten in zwei Ländern, welche eine völlig unterschiedliche Politik verfolgt haben, in einer vergleichbaren Situation, so können wir die Hypothese formulieren, dass politisches Handeln keinen Einfluss auf die Stellung von Einwanderern gehabt hat.

Dies zwingt uns, trotz der oben erwähnten Einschränkungen, einen Integrationsindikator zu wählen. Aus zwei Gründen haben wir uns für die Integration in den Arbeitsmarkt, d.h. die Arbeitslosenquote, die Verteilung nach Wirtschaftssektoren sowie die berufliche Mobilität entschieden. Der erste Grund stellt die Tatsache dar, dass der Arbeitsmarkt heute in den meisten europäischen Ländern als der zentrale gesellschaftliche Partizipationsbereich betrachtet wird. Der zweite Grund ist pragmatischer Natur: Der Arbeitsmarktbereich zeichnet sich durch eine relativ gute Datenlage aus.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung rekonstruiert in einem ersten Schritt anhand von Sekundärquellen und offiziellen Dokumenten für jedes der vier Länder den Verlauf seiner Integrationspolitik. Dabei wird Wert darauf gelegt, sowohl die spezifischen Probleme herauszuarbeiten, welche integrationspolitische Antworten ausgelöst haben, sowie die Akteure zu identifizieren, die an der Entscheidungsfindung beteiligt waren. Dieser Teil der Arbeit umfasst die Kapitel 2 bis 5, welche je aus einer Länderstudie bestehen. Für jedes Land wird dabei zunächst der allgemeine migrationsgeschichtliche Rahmen skizziert, danach ein kurzer Überblick über die aktuelle Einwanderungssituation gegeben und drittens der Verlauf der Integrationspolitik analysiert. Dieser Analyse wird viertens eine Übersicht über die Stellung der Immigranten auf dem Arbeitsmarkt gegenübergestellt, um fünftens eine Schlussfolgerung zu ziehen.

Nach diesem deskriptiven Teil wird in Kapitel 6 eine *Typologie* präsentiert, welche auf der vorhergehenden Analyse der vier Länder basiert (6.1). Sie beinhaltet die integrationspolitischen *Grundoptionen*. Anhand der Typologie wird anschliessend untersucht, welche der möglichen Optionen von den vier Ländern bevorzugt wurden und ob sich gewisse gemeinsame Tendenzen herauskristallisieren lassen (6.2). Zum Schluss wird die Integration von Immigranten in den Arbeitsmärkten der vier Länder verglichen und der Frage nachgegangen, ob sich zwischen Ländern mit ähnlichen integrationspolitischen Entscheidungen Parallelen in Bezug auf die Entwicklung der Stellung von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt beobachten lassen (6.3). Aufgrund der Resultate dieser letzten Analyse sollen dann Anhaltspunkte für die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik formuliert werden (Kapitel 7).

Zuletzt müssen noch kurz zwei Terminologiefragen angesprochen werden. Erstens: Ebenso wie der Begriff "Integration" wird auch der Begriff "Immigranten" in den verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise verwendet. Man kann sich deshalb fragen, ob er in einer vergleichenden Perspektive überhaupt benützt werden sollte.²¹ Ein Ausweg bestünde darin, sich auf den juristischen Begriff des "Ausländers" zu konzentrieren, welcher überall gleich definiert wird. Damit würde aber in den meisten Ländern ein Grossteil der Personen, welche mit den hier untersuchten Massnahmen anvisiert werden, nicht berücksichtigt: In Grossbritannien sind fast alle Einwanderer aus dem Commonwealth englische Bürger, dasselbe gilt für die Immigranten aus den ehemaligen Kolonien in den Niederlanden. In Frankreich besitzt der überwiegende Anteil der Immigranten der zweiten Generation ebenfalls die französische Staatsbürgerschaft, nur in Deutschland deckt sich, aufgrund des restriktiven Staatsangehörigkeitsgesetzes, die Gruppe der Immigranten noch grossteils mit derjenigen der Ausländer. Die Begriffe "Immigranten" sowie "Migranten" und "Einwanderer" werden deswegen hier definiert als die Gesamtgruppe der nach 1945 eingewanderten Personen und ihrer Kinder, ob sie über die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes verfügen oder nicht. Daneben werden aber auch die für die nationalen Kontexte jeweils spezifischen Begriffe wie "ausländische Arbeitskräfte", "Gastarbeiter" und "Ausländer" (Deutschland) oder "ethnische Minderheiten" (Grossbritannien, Niederlande) benützt.

Zweitens: In den folgenden Kapiteln, wie in diesem Eingangskapitel, wird nur die männliche Form benützt, d.h. nur von "Ausländern", "Immigranten", und "Einwandern" gesprochen. Dies lässt sich aus sprachpragmatischen Gründen rechtfertigen. Dass die Einwanderung in europäischen Ländern heute ebenso von Frauen wie von Männern geprägt ist, wird als selbstverständlich vorausgesetzt: Innerhalb der Europäischen Union betrug anfangs 1994 das Geschlechterverhältnis bei Immigranten 54,6% Männer zu 45,4% Frauen (Gesamtbevölkerung: 48,8% zu 51,2%).²²

2 Grossbritannien: die Bemühung um harmonische *Race Relations*

2.1 Die Migrationspolitik Grossbritanniens seit 1945

Die britische Einwanderungspolitik ab 1945 unterscheidet sich im Vergleich zu derjenigen der anderen hier untersuchten Länder in dreierlei Hinsicht:²³ Erstens gab es in Grossbritannien nie eine eigentliche Rekrutierungspolitik von Arbeitskräften. Die einzige Ausnahme stellt die Periode zwischen 1947 und 1950 dar, während der 75'000 *European Volunteer Workers* vor allem für Sanatorien, Spitäler, die Baumwoll- und andere Industriebranchen ins Land geholt wurden. Diese Einwanderer kamen zum grossen Teil aus den Lagern für *Displaced Persons* der Nachkriegszeit und stammten aus den baltischen Staaten, Polen und Jugoslawien, später dann auch aus der Ukraine, Deutschland, Österreich und Italien.²⁴ Die grosse Nachfrage nach Arbeitskräften wurde aber in Grossbritannien vor allem von Iren und Immigranten aus dem Commonwealth abgedeckt, welche frei einwandern konnten. In den fünfziger Jahren kamen jährlich ungefähr 60'000 Personen aus Irland und zwischen 30'000-40'000 aus dem Commonwealth (davon über die Hälfte aus der Karibik, die übrigen vor allem aus Indien und Pakistan).²⁵

Die Immigration aus dem Commonwealth erklärt sich aus der zweiten Besonderheit Grossbritanniens, der Politik gegenüber dem Kolonialreich. Die englische Regierung hielt nach dem zweiten Weltkrieg am britischen Gewohnheitsrecht in Bezug auf Einreise und Niederlassung fest und kannte damit nur die Unterscheidung zwischen *British Subjects*, "Untertanen" der Königin, und *Aliens*, Ausländern.²⁶ Der *British Nationality Act* (Gesetz über die Nationalität) von 1949 unterteilte als Antwort auf die Unabhängigkeit Indiens die erste Kategorie in *British Subjects*, Bürger von Grossbritannien und seinen Kolonien, und *Commonwealth Citizens*, Bürger der neuen unabhängigen Staaten, welche aber noch zum Commonwealth gehörten. Personen beider Kategorien hatten das Recht auf freie Einreise und Aufenthalt in Grossbritannien und verfügten über alle Bürgerrechte. Den *Commonwealth Citizens* war es nach fünfjährigem Aufenthalt in Grossbritannien zudem möglich, die englische Staatsbürgerschaft durch einfache Erklärung (*Registration*) zu erhalten. Die *Aliens* hingegen – wozu auch die Bürger europäischer Länder (ausser Irlands) gehörten – waren einer strengen Einreisekontrolle unterworfen.

Diese Regelung muss im politischen Kontext der Nachkriegszeit verstanden werden. Obwohl Personen aus dem Commonwealth in dieser Zeit nur in geringer Zahl einwanderten, waren sich die politisch Verantwortlichen der Möglichkeit zukünftiger Immigration bewusst. Das aussenpolitische Interesse aber, am *Empire* festzuhalten und eine Weltmacht zu bleiben, erwies sich als stärker als die Bedenken gegenüber einer unkontrollierten Einwanderung.²⁷ Erst die zunehmende Immigration der fünfziger Jahre und ihre Einschätzung als *negatives* Phänomen von Seiten der Politiker führte zu einem Umschwung in der Migrationspolitik. Einerseits wurde das Einwanderungspotential Indiens und Pakistans zunehmend als bedrohlich eingeschätzt, andererseits die Immigration für verschiedene soziale Probleme in Grossbritannien verantwortlich gemacht: Sie verstärkte beispielsweise, aufgrund einer ungenügenden Wohnbaupolitik, die Knappheit an Wohnraum und führte auch in Spitälern und bei Sozialdiensten zu Engpässen, was in verschiedenen Städten und Gemeinden zu Spannungen führte. Im September 1958 ereigneten sich im Londoner Stadtteil Notting Hill und in Nottingham Übergriffe von Rechtsextremisten auf Immigranten. Diese Unruhen wurden umgehend als Ausdruck der von der Einwanderung ausgehenden Gefahren für die englische Gesellschaft interpretiert, und vor allem

innerhalb der konservativen Partei erhoben sich zunehmend Stimmen, welche die Immigration als Bedrohung für den Zusammenhalt des Königreichs darstellten. Die Entwicklung gipfelte in der Verabschiedung des *Commonwealth Immigrants Act* von 1962, mit dem Grossbritannien als erstes europäisches Land - d.h. zwölf Jahre vor dem "Anwerbestopp" der meisten europäischen Staaten - eine restriktive Immigrationspolitik einführte.

Obwohl die Labour-Partei das Gesetz von 1962 bekämpft hatte, behielt sie es bei, als sie kurz darauf an die Macht kam. Seither kann man von einem Konsens der politischen Klasse in Bezug auf die Zulassungspolitik sprechen, welcher auf der Überzeugung beruht, für die Beibehaltung des sozialen Friedens sowie einer erfolgreichen Integration sei eine restriktive Kontrolle der Immigration notwendig.²⁸ Die Zahl der jährlich einwandernden Personen nahm dementsprechend ab: Waren es in den siebziger Jahren noch um die 70'000²⁹, handelte es sich in den achtziger Jahren noch um ca. 50'000.³⁰ Gewisse Autoren interpretieren die restriktive Entwicklung der britischen Immigrationspolitik als Ausdruck der Transformation Grossbritanniens von einem Weltreich in einen Nationalstaat.³¹ Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern lautete die zentrale Frage immer, welche Personen über die britische Staatsbürgerschaft verfügen sollten, *um damit frei einwandern zu können*, und nicht, welche der schon im Land wohnhaften Ausländer eingebürgert und damit zu Vollmitgliedern der britischen Gesellschaft gemacht werden sollten.

Dies führt schliesslich zur dritten Besonderheit Grossbritanniens: Der bis heute andauernde Konsens der politischen Klasse über die restriktive Zulassungspolitik erklärt, dass das Thema hier im Gegensatz zu anderen Ländern heute wenig kontrovers ist; hingegen besteht eine stark politisierte Debatte um die Integrationsfrage.³² Diese ist von der Diskussion um die *Race Relations*, d.h. um die Beziehungen zwischen den verschiedenen "Rassen" untereinander, bestimmt. Die im Deutschen ungebräuchliche Verwendung von "Rasse" erklärt sich aus historischen Gründen. "Race" hat in Grossbritannien während des Zweiten Weltkriegs nicht die eindeutig negative Bedeutung angenommen wie in Deutschland: Der Begriff wird nicht als biologische Kategorie, sondern im Sinne einer sozialen Konstruktion (wie "Ethnie" oder "ethnische Gruppe" im Deutschen) benützt.^{iv} "Race Relations" müssen deshalb sinngemäss mit "ethnischen Beziehungen" übersetzt werden.

Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich, dass die Migrationsfrage als ein Problem interethnischer Beziehungen interpretiert wird. Erstens war die britische Zulassungspolitik seit den sechziger Jahren von ethnischen Kriterien bestimmt:^v Sie benachteiligte die Immigration aus dem Commonwealth, d.h. farbige Einwanderer,³³ da eine Mehrzahl von Politikern die sozialen Spannungen zwischen Autochthonen und Immigranten auf ethnische und kulturelle Differenzen zurückführten.^{vi} Dies wurde aber nie offen ausgesprochen, sondern geschah mittels einer "kodierte Sprache": "... alle Immigranten wurden als schwarz wahrgenommen und Immigration entwickelte sich zu einem kodierte Ausdruck, um über Rassenfragen zu sprechen."³⁴ Der *Commonwealth Immigrants Act* von 1962 führte auf

^{iv} In diesem Sinne bedeutet "Rasse", wie Pierre L. van den Berghe präzisiert, "... a group of people who are socially defined in a given society as belonging together because of physical markers such as skin pigmentation, hair texture, facial features, stature and the like. To avoid the confusion, some people specify 'social race' when they use 'race' in this ... meaning. Nearly all social scientists *only* use 'race' in this ... sense of a *social* group defined by somatic visibility." (Pierre L. van den BERGHE, "Race: perspective two" in E. Ellis Cashmore, *Dictionary of Race and ethnic Relations*, London, Routledge, 1988, S. 238).

^v Gary Freeman bemerkt in diesem Zusammenhang, Grossbritannien sei der einzige europäische Staat, der eine "color bar" in seine Immigrations- und Staatsbürgerschaftsgesetzgebung eingeschrieben habe (siehe Gary P. FREEMAN, "Britain, the Deviant Case", in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (Ed.), *Controlling Immigration - A global Perspective*, Stanford, Stanford University Press., S. 297-300).

^{vi} Es existiert in der englischen Migrationsliteratur eine ausgedehnte Kontroverse über die Frage, ob die ethnisch selektive Politik auf die rassistischen Vorurteile der politischen Elite zurückzuführen sei oder ob diese nur auf den xenophoben Druck der britischen Bevölkerung reagiert habe. Für eine Zusammenfassung siehe ebenfalls Gary P. FREEMAN, *op. cit.*

versteckte Weise ethnische Kriterien bei der Zulassung von *Commonwealth Citizens* ein: Sie konnten nur noch dann frei einreisen, wenn sie in Grossbritannien geboren oder einen von der britischen Regierung ausgegebenen Pass besaßen. Ansonsten mussten sie sich beim Arbeitsministerium um die Einreise bewerben. Der *Commonwealth Immigrants Act* von 1968 sowie der *Immigration Act* von 1971 verschärften diese Bestimmungen noch, indem sie die Gruppe der Personen, welche frei nach Grossbritannien einreisen konnten, zunehmend enger definierten. Letzter Schritt in diese Richtung war der *British Nationality Act* von 1981: Er brach mit der imperialen Tradition und verlieh Grossbritannien dieselbe Staatsangehörigkeitsgesetzgebung wie seinen europäischen Nachbarn.

Zwar wurde diese Politik sehr früh von kirchlichen und linken Gruppierungen sowie von den Immigranten aus dem Commonwealth als rassistisch bezeichnet. Diese Kritik hatte aber im Bezug auf die Zulassungspolitik keine Folgen und hat sich seither auf die Integrationspolitik verlagert. In diesem Bereich besteht im Gegensatz zur Zulassungspolitik kein Konsens zwischen den Konservativen, welche eine assimilationistische Haltung vertreten, und der Labour-Partei, welche sich seit dem Ende der sechziger Jahre multikulturellen Vorstellungen gegenüber geöffnet hat.

Ein weiterer Grund dafür, dass die *Race Relations* im Zentrum der britischen Integrationsdebatte stehen, stellt der Umstand dar, dass sich ein Teil der schwarzen Immigranten von den Antillen in ihrem Kampf um Gleichberechtigung am Vorbild des schwarzen Nationalismus der USA orientieren und sich in Form von *Black Communities* mobilisieren. Weil in Grossbritannien eine Mehrheit der Immigranten über die politischen Rechte verfügt – und damit sowohl ein Wählerpotential darstellt als auch teilweise aktiv an der Integrationsdebatte teilnimmt – unterscheidet sich die britische Integrationsdebatte grundsätzlich von derjenigen in den kontinentaleuropäischen Staaten. Als dritter Grund muss schliesslich der Einfluss der britischen Migrationssoziologie erwähnt werden, welche vom Paradigma der *Race Relations* dominiert wird:³⁵ Sie definiert den Rassismus als ein strukturelles Problem und stellt die britische Identität und die britischen Institutionen als grundsätzlich Rassismus erzeugend in Frage.³⁶

Der Konsens über die Prinzipien der Zulassungspolitik wurde Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre auch nicht erschüttert, als das Asylproblem und die Frage der Unabhängigkeit Hongkongs auftauchten. Auf die sich seit Anfang der achtziger Jahre verstärkende Asylummigration wurde mit einer Reihe von restriktiven Massnahmen geantwortet. 1992 wurde vom Parlament der *Asylum Bill* verabschiedet, welcher die Prinzipien der Genfer Konvention in das nationale Recht einschreibt, aber das Asylverfahren gegenüber vorhergehenden Bestimmungen beschleunigt. Die Frage, was mit der Bevölkerung Hongkongs nach dessen Übergabe an China geschehen solle, wurde 1991 mit dem *British Nationality (Hong-Kong) Act* gelöst, welcher nur ungefähr 50'000 Personen das Recht gab, sich in Grossbritannien niederzulassen. Es wird also bis heute aus politischen Motiven an der restriktiven Einwanderungsregelung festgehalten, obwohl "aus ökonomischen Gründen ... sehr häufig für eine weniger restriktive Immigrationspolitik plädiert" wird.³⁷

2.2 Kurzer statistischer Überblick

Grossbritannien gehört heute zu denjenigen westeuropäischen Ländern, welche nur eine schwache jährliche Immigration aufweisen: In den letzten zehn Jahren handelte es sich immer um ca. 50'000 Personen, wobei die irische Immigration darin nicht eingerechnet ist.

Tabelle 2.1 - Einwanderung von Ausländern nach Grossbritannien (1985-1995)*

1985	1986	1987	1988	1989	1990
55'400	47'800	46'000	49'300	49'700	52'400
1991	1992	1993	1994	1995	
53'900	52'600	55'500	55'100	55'500	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 219.

* Bürger der Republik Irland sind nicht miteingerechnet

Auch die Zahl der Asylbewerber bewegt sich – auf die Gesamtbevölkerung bezogen – im europäischen Vergleich auf einem tiefen Niveau.

Tabelle 2.2 - Asylbewerber in Grossbritannien (1985-1995)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
6200	5700	5900	5700	16'800	38'200
1991	1992	1993	1994	1995	
73'400	32'300	28'000	42'200	55'000	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 220.

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung ist in Grossbritannien ebenfalls sehr niedrig und gehört zu den tiefsten in Westeuropa: 1985 betrug die Gesamtzahl der in Grossbritannien lebenden Ausländer 1'731'000 Personen, was einem Anteil von 3,1% entspricht; 1995 war ihre Zahl auf 2'060'000 Personen und damit auf einen Anteil von 3,4% gestiegen.³⁸ Unterscheidet man die Ausländer nach Nationalität, so stellen die Iren die wichtigste Gruppe dar, gefolgt von Personen aus verschiedenen Commonwealth-Staaten und den USA.

Tabelle 2.3 - Zahl der Ausländer nach Herkunftsland (1985 / 1995)

	1985	1995
Irland	569'000	443'000
Indien	138'000	114'000
USA	86'000	110'000
Westafrika	43'000	87'000
Karibik und Guyana	135'000	82'000
Pakistan	49'000	81'000
Italien	83'000	80'000
Zentral- und Osteuropa	68'000	75'000
Frankreich	27'000	60'000
Bangladesch	41'000	53'000
Deutschland	36'000	51'000
Andere	456'000	824'000
Gesamtzahl (davon EU)	1'731'000 (796'000)	2'060'000 (902'000)

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 237.

2.3 Die Entwicklung der britischen Integrationspolitik

Die Integrationsfrage präsentiert sich in Grossbritannien, anders als in Frankreich oder Deutschland, nicht als ein juristisches Problem. Es handelt sich vielmehr darum, der Integration, welche rechtlich und politisch schon stattgefunden hat, einen kulturellen oder symbolischen Inhalt zu geben.³⁹ Wie in anderen europäischen Ländern kamen die ersten politischen Reaktionen auf Integrationsprobleme nicht von der Regierung, sondern aus den Reihen der Zivilgesellschaft: Ab Mitte der fünfziger Jahre entstanden in vielen Gemeinden, wo sich Immigranten aus dem Commonwealth niedergelassen hatten, auf Initiative von humanitär engagierten Bürgern Vereine und Komitees, welche den Immigranten Orientierungs- und Eingliederungshilfe leisten wollten. Diese Institutionen wurden in den sechziger Jahren als *Voluntary Liaison Committees* (VLC) bezeichnet.⁴⁰

2.3.1 Erste integrationspolitische Massnahmen Anfang der sechziger Jahre: Race Relations Act und Urban Programme

Soziale Spannungen, vor allem die Übergriffe von Rechtsextremisten auf Immigranten, welche sich 1958 sowohl im Londoner Stadtteil Nottinghill wie auch in Nottingham ereigneten, waren dafür verantwortlich, dass die Frage der Integration während der fünfziger Jahre zu einem politischen Problem wurde. Die Labour-Partei engagierte sich von diesem Moment an für die Schaffung einer Gesetzgebung gegen Rassismus⁴¹ und setzte eine Arbeitsgruppe ein, welche zu dieser Frage Vorschläge ausarbeiten sollte. In ihrem Wahlmanifest vom Oktober 1964 versprach die Partei,

einerseits den *Commonwealth Immigrants Act* von 1962 abzuschaffen, andererseits eine Antidiskriminierungspolitik einzuführen. 1964 an die Macht gekommen, sah sich Labour aber einer starken Politisierung der Migrationsfrage gegenüber: Während der Wahlen hatte ihr Kandidat Patrick Gordon Walker, einer der wortstärksten Kritiker des *Commonwealth Immigrants Act*, seinen Wahlkreis in Smethwick an den Konservativen Peter Griffiths verloren, welcher sich als Verteidiger der autochthonen Bevölkerung gegen die Immigranten präsentiert hatte.⁴² Der "Schock von Smethwick" trug zu einer Änderung der Position der Labour-Regierung bei: Sie hielt am *Commonwealth Immigrants Act* fest und verstärkte 1965 die Einwanderungskontrolle zusätzlich, indem sie eine jährliche Einwanderungsquote für Personen aus dem Commonwealth festsetzte. Gleichzeitig wollte die neue Regierung aber ein integrationspolitisches Zeichen setzen und verabschiedete am 8. November 1965 den *Race Relations Act* (RRA).

Da Labour nur über eine sehr schmale Mehrheit im Parlament verfügte und darauf bedacht war, einen breiten Konsens um die Frage zu erzielen, war der Inhalt des RRA moderater Natur. Ursprünglich hatte das Gesetzesprojekt *strafrechtliche* Massnahmen gegen Diskriminierung vorgesehen. Unter dem Druck der Opposition, sowie der CARD (*Campaign against Racial Discrimination*), eines Vereins, der u.a. viele Labour nahestehende Rechtsanwälte zu seinen Mitgliedern zählte, wurde aber die *zivilrechtliche* Verfolgung vorgezogen.⁴³ Die Argumentation der CARD war, dass die strafrechtliche Verfolgung am Widerstand der öffentlichen Meinung scheitern würde, und dass eine solche Regelung auch den Opfern von Diskriminierung wenig nütze.^{vii} Die Regierung entschloss sich deshalb zur Schaffung einer regierungsunabhängigen Instanz,^{viii} des *Race Relations Board* (RRB), welches eine Schlichtungs-Funktion zugesprochen bekam sowie die Kompetenz, Klagen auf deren Berechtigung hin zu untersuchen. Viele schwarze Aktivisten waren vom RRA enttäuscht, vor allem auch deshalb, weil er sich nur auf die Diskriminierung im öffentlichen Transport und im Gastgewerbe bezog, aber weder den Arbeitsmarkt noch den Wohnbereich miteinschloss. Ebenfalls 1965 wurde das *National Committee for Commonwealth Immigration* (NCCI) geschaffen, dessen Aufgabe die Unterstützung der *Voluntary Liaison Committees* war, sowohl in finanzieller als auch in beratender Hinsicht. Seine zentrale Aufgabe bestand darin, die Lohnkosten der *Community Relations Officers* der lokalen Vereine zu subventionieren.⁴⁴

Ende der sechziger Jahre kam es einerseits zu einer Reform des RRA, andererseits zur Schaffung eines zusätzlichen integrationspolitischen Dispositivs für ethnische Minderheiten. Die Entwicklung muss wiederum als Ausdruck der Angst vor xenophoben Reaktionen der englischen Bevölkerung verstanden werden. Im Februar 1968 befindet sich die Debatte um die Einwanderung der *East African Asians* auf dem Höhepunkt. Es handelt sich um Inder aus Kenya und Uganda, welche aus politischen Gründen aus diesen Ländern ausreisen wollen und – weil sie über einen britischen Pass verfügen – frei nach Grossbritannien einwandern können. Mit einem neuen *Commonwealth Immigrants Act*, welcher im selben Monat verabschiedet wird, versucht die Labour-Regierung, diese Einwanderung zu bremsen. Das Gesetz wird aber von gewissen Konservativen als zu wenig restriktiv kritisiert: Am 20. April 1968 hält der Parlamentsabgeordnete Enoch Powell in Birmingham seinen berühmten Vortrag, welcher als die "*Rivers of Blood*"-Rede in die Geschichte eingeht, weil er darin die Einwanderung für zukünftige soziale Unrast verantwortlich macht.⁴⁵ Dieser absichtlich in stark populistischer Art

^{vii} John Cowley erklärt diese Überlegung folgendermassen: "On peut penser que la personne qui s'est vue refuser, par exemple, un appartement à cause de la couleur de sa peau, tout en souhaitant peut-être la punition d'un coupable, désire surtout obtenir son appartement." (John CROWLEY, "Consensus et conflit dans la politique de l'immigration et des relations raciales au Royaume-Uni" in Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil (Sous la dir. de) *Logiques d'Etats et Immigrations*, Paris, Editions Kimé, 1992, S. 90)

^{viii} In der englischen Terminologie handelt es sich um ein sog. "Quango", eine "Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization".

gestaltete Auftritt kostet Powell zwar seinen Platz im Schattenkabinett von Edward Heath, er findet aber gerade bei gewissen Labour-Wählern grossen Anklang. Am 23. April marschieren beispielsweise 1500 Docker auf Westminster, um Powell zu unterstützen.⁴⁶ Zwei Wochen später, am 5. Mai 1968, verteidigt der Labour-Premierminister Harold Wilson in einer ebenfalls in Birmingham gehaltenen Rede die Zulassungspolitik seiner Regierung. Er verspricht gleichzeitig eine Verstärkung der Politik gegen Diskriminierung und kündigt eine neue Initiative an, das *Urban Programme* (UP).

Die Reform der Antidiskriminierungspolitik war früher schon vom *Race Relations Board* angestrebt worden. Nach Verabschiedung des ersten *Race Relations Act* zeigte sich nämlich schnell, dass die Mittel, welche das Gesetz dem RRB zur Verfügung gestellt hatte, ungenügend waren. Das RRB gab deshalb zusammen mit dem NCCI eine Studie über die gesellschaftliche Realität von Rassendiskriminierung in Auftrag, welche 1967 unter dem Titel *Racial Discrimination in England* publiziert wurde. Der Bericht, welcher zum Teil auf sog. "*Situational Tests*"^{ix} beruhte, zeigte ein hohes Mass von Diskriminierung gegenüber schwarzen Minderheiten, sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im Wohnbereich,⁴⁷ und unterstützte damit die Forderung des RRB nach einem angemesseneren Gesetz. Der Druck des RRB sowie der politische Wille Labours führten dazu, dass das Parlament 1968 den zweiten *Race Relations Act* verabschiedete: Die Möglichkeit, Diskriminierung zu verfolgen, wurde nun auf den Wohnbereich, den Arbeitsmarkt und den Bereich der Ausbildung ausgedehnt. Ebenso erhielt das RRB erweiterte Kompetenzen: Es konnte nun selbst Klage erheben und Untersuchungen unternehmen, auch wenn keine individuelle Klage vorlag.⁴⁸ Die dritte Neuerung stellte die Gründung der *Community Relations Commission* (CRC) neben dem RRB dar, welche das NCCI ersetzte und wie dieses als nationale Rahmeninstitution zur Unterstützung lokaler Vereine fungieren sollte. Diese wurden in der Folge in *Community Relations Councils* umbenannt. Als eine ihrer wichtigsten Aufgaben wurde die Bezeichnung von "ethnischen Leitern" betrachtet, welche als Verbindungspersonen zwischen ethnischen Minoritäten und der Lokalverwaltung dienen sollten.

Das *Urban Programme* (UP) wurde zwar nicht explizit als Antwort auf die Integrationsprobleme ethnischer Minderheiten, sondern vor allem als Massnahme gegen die Probleme der *Inner Cities*^x präsentiert. Es stellte aber unmissverständlich eine Reaktion auf die Rede Enoch Powells dar und spiegelte die Furcht vor den Konsequenzen der schwarzen Immigration in den von sozialen Problemen betroffenen Stadtquartieren, wobei das Beispiel der Aufstände in den amerikanischen Ghettos der sechziger Jahre vielen politisch Verantwortlichen als Schreckbild vor Augen stand.⁴⁹ Das Programm stellte eine schnelle Antwort in einer politischen Krisensituation dar und verfügte deshalb über keine klare Stossrichtung, weder in ideologischem noch in programmatischem Sinne. Es lag ihm eine diffuse Vorstellung von "sozialer Pathologie" zugrunde, d.h. die Idee, dass die *Inner Cities* unter der Anwesenheit von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen und insbesondere von Immigranten litten. Dies erklärt, warum das UP nicht der für Stadtpolitik zuständigen Verwaltungseinheit übertragen wurde, sondern dem *Home Office*, welches u.a. für die Immigrationspolitik verantwortlich ist.⁵⁰

^{ix} *Situational Tests* beruhen auf dem Prinzip, dass sich verschiedene Personen mit gleichen sozio-ökonomischen Voraussetzungen, aber verschiedener ethnischer Herkunft in dieselbe Situation begeben, sich z.B. um eine Wohnung oder eine Stelle bewerben, und geprüft wird, wie Vermieter oder Arbeitgeber reagieren.

^x Als *Inner Cities* werden in Grossbritannien allgemein Innenstadtkviertel bezeichnet, welche sich durch ökonomische Marginalisierung auszeichnen und in starkem Masse von sozialen Problemen betroffen sind: "... the 'inner city' is considered to be a legitimate object of political debate and policy because it is defined as being characterized by certain negative features, such as a declining economic base, poor housing conditions, vandalism and high rates of crime. To these negative characteristics is now usually added that of the presence of New Commonwealth migrants and their children, although the interpretation of that presence differs." (Robert MILES, "Inner City" in E. Ellis Cashmore, *op. cit.*, S. 144).

Die neue Politik stützte sich auf die *Section 11* des *Local Government Act* von 1966, welcher Gemeinden mit hohem Immigrantenanteil staatliche Subventionen zuspricht, und wurde durch den *Local Government Grants (Social Need) Act* von 1969 implementiert.⁵¹ Das Programm bestand in der Verteilung der sogenannten *Urban Aid*, d.h. in der Finanzierung von lokalen Projekten, welche auf die Verbesserung von Schulen und Sozialdiensten ausgerichtet waren. Wurde ein solches Projekt angenommen, erhielt die betroffene Gemeinde 75% ihrer Kosten in Form von staatlichen Subventionen, 25% musste sie selbst beitragen. Die Verteilung der *Urban Aid* hing grundsätzlich von zwei Kriterien ab: Erstens, dem Anteil von Immigranten-Kindern in den Schulen, zweitens dem Anteil von Haushalten mit überdurchschnittlicher Mitgliedszahl. Zusätzlich zu den *Urban Aid Projects*, wurden auch 12 *Community Development Projects* (CDP) geschaffen, welche Stadtteile mit 10'000 bis 40'000 Personen betrafen. Sie beschäftigten sich mit der Reorganisation der Sozialdienste und mit Stadterneuerungspolitik.⁵²

2.3.2 Die siebziger Jahre: Umorientierung des Urban Programme und Reform des Race Relations Act

Die Konservative Partei, welche 1970 wieder an die Macht gekommen war, führte das *Urban Programme* ohne grosse Veränderungen weiter. Zwischen 1968 und 1975 wurden so ca. 3750 Projekte unterstützt und mehr als 300 Gemeinden subventioniert. Kritik an dieser Politik kam von den am Programm Beteiligten selber: Die unbefriedigenden Resultate der CDP hatten zur Folge, dass sowohl die bescheidene Finanzierung des Programms⁵³ wie auch seine normativen Prämissen in Frage gestellt wurden. Die Verantwortlichen kritisierten die Idee, dass die Charakteristiken der betroffenen Bevölkerungsgruppen für die Probleme der *Inner Cities* verantwortlich seien, und sahen deren eigentliche Ursache zunehmend in strukturellen ökonomischen Ungleichheiten. Diese Perspektive, welche auf eine allgemeine Umverteilungspolitik hinzielte, wurde aber von der Regierung – auch als diese ab 1974 wieder von der Labour-Partei gestellt wurde – als zu radikal abgelehnt. Trotzdem gab Labour die Idee der "*Pathological Deprivation*" auf und wandte sich einer Politik zu, welche der wirtschaftlichen Regeneration der Städte den Vorrang gab.⁵⁴ Mitte der siebziger Jahre unterstellte sie das *Urban Programme* dem *Urban Affairs Department* und 1977 wurde das "*Enhanced Urban Programme*" ins Leben gerufen, welches mehr Partner aus der Privatwirtschaft einbeziehen sollte. 1978 wurden die letzten CPDs offiziell beendet und aufgrund des *Urban Areas Act* vom selben Jahr sogenannte *Inner City Partnership Areas* geschaffen, welche sieben Stadtteile in den wichtigsten Agglomerationen des Landes umfassten. Das UP wandelte sich also in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre von einer auf ethnische Minderheiten abzielenden Sozialpolitik zu einer allgemeinen Stadterneuerungspolitik.

Mit dem Regierungswechsel von 1974 kam es auch zu einer erneuten Änderung der Gesetzgebung gegen Rassendiskriminierung. Die Vertreter des *Race Relations Board* waren mit der bestehenden Gesetzgebung unzufrieden. Gleichzeitig wurden zwischen 1972 und 1975 mehrere Studien durchgeführt, welche die Realität diskriminierender Praktiken in der britischen Gesellschaft bestätigten. Zusammen mit den zum Teil enttäuschenden Resultaten des *Race Relations Act* von 1968 entstand deswegen gegen die Mitte der siebziger Jahre erneut der Wunsch, eine Reform

vorzunehmen.⁵⁵ Im September 1975 wurde ein Weissbuch *Racial Discrimination* veröffentlicht, welches dann als Grundlage für den 1976 verabschiedeten neuen *Race Relations Act* diente.

Das Gesetz brachte drei grundlegende Neuerungen: Erstens wurde durch Zusammenfassung des *Race Relations Board* und der *Community Relations Commission* die *Commission for Racial Equality* (CRE) geschaffen. Ihre Ziele wurden unter *Section 43* des Gesetzes folgendermassen definiert:

(a) to work towards the elimination of racial discrimination; (b) to promote equality and good community relations; (c) to monitor the working of the Act.

Als zweites wurde der Begriff der Diskriminierung auf das vom amerikanischen Recht übernommene Konzept der "indirekten Diskriminierung" ausgeweitet. Diesem zufolge ist Diskriminierung nicht nur an der subjektiven Absicht einer Person, sondern vielmehr am objektiven Resultat einer Handlung zu messen.⁵⁶ Drittens wurden die Kompetenzen der CRE im Vergleich zu ihren Vorgängerinstitutionen stark ausgeweitet: Sie kann nun eigenständig – auch ohne dass eine Klage vorliegt – Untersuchungen anstrengen, um herauszufinden ob Diskriminierungen vorliegen oder nicht; sie hat die Kompetenz, Personen, welche einen Prozess wegen Diskriminierung führen wollen, finanziell und juristisch zu unterstützen; sie kann Klage auf Diskriminierung erheben, ohne dass ein konkretes Opfer vorhanden sein muss; sie kann, wenn eine Untersuchung den Tatbestand der Diskriminierung bestätigt, eine *Non-Discriminatory Notice* gegen den Beklagten aussprechen, welche das Gewicht eines Rechtsentscheids hat; sie kann jegliche Gruppe finanziell unterstützen, welche sich für die unter *Section 43* aufgeführten Ziele einsetzt.⁵⁷ Die positive Diskriminierung, wie sie z.B. die USA kennen, wird hingegen im RRA von 1976 explizit verboten.

Diese auf dem Papier relativ weitgefassten Kompetenzen werden durch eine bescheidene Finanzierung allerdings stark eingeschränkt. Da sich die Untersuchungen oft als sehr langwierig erweisen, schränkt die CRE aus Effizienzgründen die Zahl der Fälle, welchen sie nachgeht, stark ein. Kommt die Untersuchung aber zu einem Ende, so führt sie fast in allen Fällen zu einer *Non-Discriminatory Notice*.

Die Reform bedeutete auch, dass die von der CRE koordinierten *Community Relations Councils* in *Councils for Racial Equality* umbenannt wurden. Diese Räte und Kommissionen, welche heute auch als *Committees for Community Relations* oder *Race Relations Units* bezeichnet werden, stellen eine spezifisch britische Antwort dar, mit ethnischen Spannungen und Konflikten auf Gemeindeebene umzugehen. Es handelt sich um staatlich anerkannte Vertretungen der ethnischen Minderheiten, welche einerseits als Berater von Immigranten im Sozialbereich wirken, andererseits deren Interessen bei den Gemeinderegierungen vertreten sollen. Sie spielen also eine Vermittlerrolle zwischen ethnischen Minoritäten und lokaler Verwaltung. Als zentrales Problem dieser Institutionen stellt sich die Frage ihrer Repräsentativität und Glaubwürdigkeit bei der lokalen Immigrantenbevölkerung.⁵⁸

2.3.3 Die "Race Riots" der achtziger Jahre: Welche Antwort auf soziale Unrast ?

In den achtziger Jahren findet in Bezug auf die Integrationsproblematik ein deutlicher Umschwung statt. Dieser rührt einerseits vom veränderten politischen Umfeld her: 1979 gewinnt die Konservative Partei die Wahlen, und Margaret Thatcher wird zur Premierministerin gewählt. Schon im Vorfeld der Wahlen wurde klar, dass Thatcher im Bezug auf das Thema Immigration auf der rechten Seite ihrer Partei stand und im Gegensatz zu ihren Vorgängern gewillt war, die Frage zu politisieren.⁵⁹ Am 30. Januar 1978 bemerkte sie in einem Interview, dass sie sich mit denjenigen Personen identifiziere, welche Angst davor hätten, dass England von Leuten mit einer anderen Kultur überflutet werde.^{xi} Obwohl im anschliessenden Wahlkampf das Thema Immigration wieder an Wichtigkeit verlor, war es Thatcher mit ihren Äusserungen gelungen, einen grossen Teil der Wählerschaft des *National Front* anzuziehen: Diese rechtsextreme Partei, welche 1967 gegründet worden war, vergrösserte ihre Anhängerschaft während der siebziger Jahre^{xii} und wurde von der Konservativen Partei zunehmend als ernsthafte Konkurrenz um Wähler auf ihrer Rechten verstanden. In den Wahlen von 1979 sank ihr Wähleranteil aber beträchtlich.

Entsprechend ihrem Wahlversprechen konzentrierte sich die neue Regierung im Migrationsbereich hauptsächlich auf die Umsetzung einer härteren Zulassungspolitik, was mit Hilfe eines neuen Gesetzes über Staatsangehörigkeit, dem *British Nationality Act* von 1981, verwirklicht wurde. Dieses Gesetz führte eine Unterscheidung zwischen *British Citizens*, *British Dependent Territories Citizens* (Status, welcher vor allem den Bewohner Hongkongs zukam) und *British Overseas Citizens* ein, wobei letztere von der Niederlassung in Grossbritannien ausgeschlossen sind.

Der zweite Grund für die veränderte Situation der achtziger Jahre waren die sozialen Unruhen, welche verschiedene britische Städte erschütterten. Es hatten zwar schon während der siebziger Jahre Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und schwarzen Jugendlichen, wie 1975 in Chapeltown (Leeds) und 1976 und 1977 in Notting Hill (London) stattgefunden, die Gewaltausbrüche der achtziger Jahre übertrafen diese Vorkommnisse aber sowohl in ihrem Ausmass als auch in ihrer Vehemenz. Man unterscheidet zwei Wellen von Unruhen: Einerseits diejenigen von 1980/81 in St. Paul (Bristol), Brixton und Southall (London) sowie Toxteth (Liverpool), andererseits diejenigen vom September bis Oktober 1985 in Handsworth (Birmingham), Tottenham und Brixton (London) sowie Liverpool.⁶⁰ Obwohl an den Auseinandersetzungen sowohl weisse wie schwarze Jugendliche beteiligt gewesen waren, wurden die Unruhen von den Medien und den politisch Verantwortlichen als *Race Riots*, das heisst als von der schwarzen Bevölkerung ausgehende soziale Unrast interpretiert.⁶¹

Als Antwort auf die Unruhen vom April 1981 in Brixton beauftragte der Innenminister Lord Scarman, einen Bericht über die Ursachen auszuarbeiten, sowie Politikempfehlungen zur zukünftigen Verhinderung solcher Vorkommnisse zu machen. Der im November 1981 dem Parlament vorgestellte Bericht "*The Brixton Disorders, 10-12 April*", der als *Scarman-Report* politische Bedeutung gefunden hat, wurde oft mit dem *Kerner-Report* von 1968 über die Unruhen in den Schwarzenghettos der USA während der sechziger Jahre verglichen. Scarman unterschied drei hauptsächliche Gründe für die Unruhen:⁶² Erstens die soziale und ökonomische Marginalisierung, unter welcher grosse Teile der Bewohner der *Inner Cities* litten, wozu er vor allem schlechte Wohnbedingungen und mangelnde Ausbildung sowie die hohe Arbeitslosigkeit zählte; zweitens der Umstand, dass die *schwarze*

^{xi} Im Originaltext: "really rather afraid that this country might be rather swamped by people with a different culture." (zitiert nach Zig LAYTON-HENRY, *The politics of Immigration*, Oxford, Blackwell, 1992, S. 210).

^{xii} Es gelang dem *National Front* allerdings in dieser Periode nie, ein Wahlmandat zu erringen: In den Wahlen von 1970 und 1974 lag sein Wähleranteil bei 3,6% respektive 3,2%, wobei das beste Resultat in einem Wahlkreis bei 5,6% respektive 9,5% lag. 1979 sackte sein Wähleranteil auf 1,4% (7,6%) ab.

Bevölkerung dieser Viertel besonders stark an sozialer Benachteiligung litt; drittens die Spannungen zwischen der Polizei und den Bewohnern der *Inner Cities*, welche die Sicherung der öffentlichen Ordnung stark erschwerten. Diesem letzten Punkt wurde von Scarman besondere Aufmerksamkeit geschenkt:^{xiii} So verurteilte er z.B. in seinem Bericht die Polizeiaktion, welche der eigentliche Auslöser der Unruhen gewesen war, als der damaligen Situation unangemessen.⁶³

Die Politik-Empfehlungen Scarmans haben ebenfalls verschiedene Dimensionen: Im Bezug auf die den Ausschreitungen zugrundeliegenden sozialen Bedingungen schloss er sich den Empfehlungen des schon im August 1981 veröffentlichten Berichts des *Select Committee on Home Affairs* an, welches eine verstärkte Sozialpolitik zur Bekämpfung der sozialen Marginalisierung ethnischer Minderheiten forderte. Das Hauptgewicht des Berichts lag aber auf Empfehlungen, welche die Beziehung zwischen der Polizei und den Bewohnern der *Inner Cities* verbessern sollten. Man kann den *Scarman-Report* in dieser Beziehung als den Ausgangspunkt dafür betrachten, was später "*Community Policing*" genannt wurde. Dieses Konzept geht von der Überzeugung aus, dass in der Konfrontation zwischen Polizei und schwarzen Jugendlichen die gegenseitige Wahrnehmung eine zentrale Rolle spielt. Eine wichtige Überlegung dabei ist, dass gewisse Bestimmungen unbeabsichtigt eine diskriminierende Wirkung haben können. Ebenso wird angenommen, dass operationelle Praktiken, wie z.B. Personenkontrollen, Situationen provozieren, welche anschliessend von der Polizei nicht mehr gemeistert werden können.

Die praktische Umsetzung der Empfehlungen durch die Regierung konzentrierte sich hauptsächlich auf diesen Teil des *Scarman-Reports*. Es wurden zwar auch zusätzliche Mittel für die schon laufenden Programme zugunsten der *Inner Cities* bereitgestellt. Ebenso fanden die Massnahmen zur Eingliederung von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt (*Youth Training Scheme*) verstärkte Unterstützung.⁶⁴ Doch blieben diese Massnahmen finanziell in bescheidenem Rahmen, da eine umfassende Sozialpolitik nicht in das Programm der Thatcher-Regierung passte.

Die Idee des "*Community Policing*" wurde hingegen umgesetzt. Man kann sie in vier Punkten zusammenfassen:⁶⁵ Erstens wird grosses Gewicht auf die nicht-repressiven Funktionen der Polizei gelegt, wie z.B. Informationsveranstaltungen in Schulen, Sicherheitsberatung für Unternehmen und Vereine. Zweitens sucht die Polizei Verbindungspersonen in der lokalen Bevölkerung, vor allem in Vereinen von ethnischen Minderheiten. Jede Gemeinde sollte über ein "Verbindungs-Komitee" verfügen, an dessen Spitze Mitglieder solcher Vereine stehen. Drittens soll die Tendenz zur Militarisierung der Polizei rückgängig gemacht werden, was bedeutet, dass auf die Bewaffnung oder auf Patrouillienfahrten mit Polizeiwagen verzichtet wird. Viertens – und dieser Punkt wurde von Scarman in den Mittelpunkt gerückt – ist es notwendig, dass die Polizei sich als eine Institution präsentiert, welche Teil der Gesamtgesellschaft ist, was bedeutet, dass sie Angehörige der verschiedenen Minderheiten rekrutieren muss; dies nicht mit der Absicht, diese in ethnisch geprägten Stadtteilen einzusetzen, sondern mit dem Ziel, die Offenheit der Polizei und ihre Zugehörigkeit zur Gesellschaft zu demonstrieren.

Im Zuge dieser Reformen kam es auch zu einer Gesetzesänderung: Die *Section 4* des sogenannten *Vagrancy Act* (Gesetz gegen die Landstreicherei) von 1824 gab der Polizei das Recht, auf einen einfachen Verdacht hin jede Person in der Öffentlichkeit zu kontrollieren, von der sie vermutete, sie könnte einen Delikt begehen. Seit 1980 kritisierte die CRE dieses Gesetz, da es sehr oft in

^{xiii} Wie Zig-Layton Henry zusammenfasst: "Putting it bluntly, Lord Scarman found that the riots were essentially an outburst of anger and resentment by young blacks against the police." (Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, op. cit., S. 131).

diskriminierender Art und Weise angewandt wurde, d.h. ethnische Minoritäten in stärkerem Masse traf als weisse Briten. Die CRE übernahm die Organisation der Kampagne gegen das Gesetz, welches in der Folge auch tatsächlich abgeschafft wurde.⁶⁶

Die Unruhen hatten im Weiteren auch zur Folge, dass die *Section 71* des *Race Relations Act*, welcher die Gemeinden zur Durchführung einer Antidiskriminierungspolitik verpflichtete, aber in der politischen Praxis keine Wirkung gezeigt hatte, von einer grösseren Zahl von Gemeinden zur Kenntnis genommen wurde.⁶⁷

2.3.4 Von der Integrationspolitik zur Politik des "Law and Order"

Die sozialen Unruhen, welche zwischen 1985 und 1987 ausbrachen, waren von noch grösserem Ausmass als diejenigen von Anfang der achtziger Jahre. Die Gründe dafür sind komplex, ein zentrales Motiv dürfte aber das Anwachsen der sozialen Frustration vieler Bewohner der *Inner Cities* gewesen sein.⁶⁸ Die Regierung interpretierte diese neuerlichen Ausschreitungen nun aber nicht mehr als ein Integrationsproblem, sondern als eine Folge der ansteigenden Kriminalität. Das Problem der urbanen Unruhen wurde damit zu einer Frage von *Law and Order*, d.h. der Sicherung der öffentlichen Ordnung. Dieser Perspektivenwechsel (der sich schon in den Jahren zuvor angekündigt hatte) muss als Ausdruck der von Thatcher propagierten Überzeugung verstanden werden, soziale Marginalisierung, abweichendes Verhalten und Kriminalität seien miteinander verbunden. Aus dieser Sicht ist soziale Anomie das Resultat der moralischen Schwäche gewisser Individuen, welche sich am Rand der Gesellschaft bewegen und diese von dort her bedrohen. Nach Überzeugung der Konservativen galt es deshalb, auf diese Phänomene mit Repression zu antworten und gleichzeitig die dynamischen Kräfte der Gesellschaft zu unterstützen, welche sich auf dem freien Markt entfalten sollten.

Diese Überzeugungen spiegeln sich auch in der Neuorientierung der *Inner City Policy* ab 1979, welche die Privatwirtschaft zum wichtigsten Akteur der Stadtpolitik macht. Der klarste Ausdruck dieser neuen Politik sind die elf *Urban Development Corporations* (UDC), welche die Regierung direkt zur Sanierung gewisser Stadtteile eingesetzt und mit beträchtlichen Summen versehen hatte. Die UDC orientierten sich in ihrer Politik vor allem an den Interessen der lokalen Unternehmen und klammerten soziale Bedürfnisse wie Schule, Wohnbereich, soziale Dienste und öffentlichen Transport, welche vorher im *Urban Programme* Priorität genossen hatten, zunehmend aus.⁶⁹ Auch die Politik gegen Diskriminierung war der allgemeinen politischen Neuausrichtung unterworfen. Die Regierung hielt zwar am "*Community Policing*" fest, schenkte aber den Forderungen der CRE nach einer Neuorganisation und Stärkung ihrer Kompetenzen kein Gehör.

Die Auseinandersetzung um die Integrationspolitik stellte im Weiteren einen der Schauplätze des Konflikts dar, welcher sich in den achtziger Jahren zwischen der konservativen Zentralregierung und einer Anzahl von Gemeinden abspielte, welche von Labour regiert wurden. Einer der Streitpunkte stellte die Schulfrage dar. Auf nationaler Ebene existieren in Grossbritannien im Schulbereich keine spezifischen Integrationsdispositive. In den sechziger Jahren wurde eine explizit assimilationistische Politik verfolgt, welche dem Erlernen des Englischen Priorität einräumte und Schulen dazu anhielt, nicht mehr als 30% Immigrantenkinder aufzunehmen. Dies bedeutete, dass an vielen Orten die Praktik

des *Busing* eingeführt werden musste. Der starke Protest, welcher diese Massnahme auslöste, sowie ihre Verurteilung durch das *Race Relations Board* 1968 führte zu ihrer Aufgabe.⁷⁰ Ende der siebziger Jahre wurde eine Kommission unter Vorsitz von Anthony Rampton eingesetzt, welche die Gründe für die Probleme von Kindern aus ethnischen Minderheiten in der Schule untersuchen sollte. Der Zwischenbericht, welcher unter dem Titel "*West Indian Children in our Schools*" veröffentlicht wurde und sich vor allem auf die Immigrantenkinder antillanischen Ursprungs konzentrierte, erklärte deren Probleme mit der fehlenden Unterstützung und Motivation im unterprivilegierten Elternhaus. Dem Faktor Diskriminierung im Schulsystem gab er nur wenig Gewicht. Rampton war aber schon vor der Veröffentlichung des Berichts wegen angeblicher Inkompetenz durch Lord Swann ersetzt worden.⁷¹ Der 1985 veröffentlichte Endbericht "*Education for all*" (auch *Swann-Report* genannt) gab im Vergleich zum *Rampton-Report* der Diskriminierung mehr Gewicht und vertrat in moderater Weise auch die Überzeugung, indirekte Diskriminierung spiele eine gewisse Rolle. Er verlangte eine multikulturelle und antirassistische Dimension für den Schulunterricht. Der 1988 von der Regierung verabschiedete *Education Reform Act* hingegen, welcher einen nationalen Lehrplan einführt, geht wieder eher in die Richtung einer assimilationistischen Politik.⁷²

Trotz der engen Grenzen, welche ihnen von der nationalen Gesetzgebung gesetzt waren, versuchten viele von Labour regierte Gemeinden (vor allem an der Peripherie von London) gestützt auf den *Local Government Act* eine multikulturelle und antirassistische Politik im Schulunterricht zu verwirklichen. Diese Massnahmen kamen aber ab Mitte der achtziger Jahre vielerorts unter Beschuss, weil sie gegen die britische Identität gerichtet wären.

Auch in anderen Bereichen verfolgten die Labour regierten Gemeinden in den achtziger Jahren eine aktive Politik gegen Diskriminierung ethnischer Minderheiten. Drei Aktionsprogramme lassen sich unterscheiden:⁷³ Erstens die Förderung der Chancengleichheit (*Equal Opportunity Policies*) z.B. durch Massnahmen gegen die Diskriminierung bei der Anstellung in der Gemeindeverwaltung oder dem Festlegen einer Minimalquote von Angestellten aus ethnischen Minderheiten; zweitens das Anpassen der Gemeindeverwaltung und ihrer Dienste auf die Bedürfnisse von Individuen aus anderen Kulturen; drittens der Kampf gegen Rassismus. Einer der Punkte, welcher dabei zur Konfrontation zwischen Zentralregierung und gewissen Gemeinden führte, war die Politik der *Contract Compliance*, d.h. die Praxis, nur diejenigen Unternehmen bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, welche belegen konnten, keine diskriminierende Einstellungspraxis zu verfolgen. Die Regierung versuchte, dieses Vorgehen mit der Reform des *Local Government Act* von 1988 zu verhindern, was ihr aber nur teilweise gelang.⁷⁴

Ende der achtziger Jahre stellte sich mit dem Auftauchen des fundamentalistischen Islams die Integrationsfrage in neuartiger Weise. Auslöser war die Affäre um Salman Rushdie. Noch bevor Ayatollah Khomeini im Februar 1989 seine *Fatwa* gegen den Autoren ausgesprochen hatte, verbrannten fundamentalistische Muslime im Januar in Bradford öffentlich das inkriminierte Buch. Dies führte zu grossen Debatten in den Medien, und der Innenminister Douglas Hurd forderte am 24. Februar 1989 in einer Rede in der Zentralmoschee von Birmingham die englischen Muslime auf, die Regeln der englischen Gesellschaft zu respektieren. Zu einer weiteren Debatte kam es 1992 mit der Gründung eines islamischen Parlaments in London ebenfalls durch dem Fundamentalismus zugeneigten Exponenten des Islams.⁷⁵ Viele Beobachter sehen in diesen Entwicklungen das Resultat des britischen Integrationsmodells, welches sie als kommunitaristisch bezeichnen, da es die ethnischen Gruppen als Kollektive integrierte. Diese Interpretation ist insofern falsch, als dass das englische Recht

keine kollektiven Rechte anerkennt. Die Forderungen nach einem islamischen Parlament oder nach schwarzen Sektionen (*Black sections*) in der Labour-Partei hat ihren Grund vielmehr in der Politisierung der religiösen und ethnischen Differenzen innerhalb der britischen Gesellschaft. Da die Einwanderer aus dem Commonwealth in Grossbritannien vollberechtigte Bürger sind, kann diese Politisierung nicht verhindert werden. Sie wird – ob man dies befürwortet oder nicht – zu einem Bestandteil des demokratischen Prozesses.⁷⁶

2.4 Die Stellung von Immigranten auf dem britischen Arbeitsmarkt

Die Verteilung von Immigranten nach Wirtschaftszweigen unterscheidet sich in Grossbritannien weniger stark von derjenigen von Einheimischen als in anderen europäischen Ländern, wenn man nur Ausländer und Britische Bürger einander gegenüberstellt. Das SOPEMI hat für 1982 einen Disparitätsindex der sektoriellen Beschäftigungsverteilung von 11.3 errechnet, was bedeutet, dass 11.3% der Ausländer eine Beschäftigung in einem anderen Wirtschaftsbereich annehmen müssten, damit ihre Verteilung auf die verschiedenen Sektoren derjenigen der Einheimischen entsprechen würde. 1992 war der Index auf 13.6% gestiegen, gehörte aber immer noch zu den niedrigsten in Europa.⁷⁷

Tabelle 2.4 - Verteilung der beschäftigten Angehörigen ethnischer Gruppen nach Wirtschaftsklassen (1988/90) in Prozenten

	Gesamtbevölkerung	Weisse	Ethn. Minderheiten total	Antillaner	Afro-Asiaten	Inder	Pakistaner	Bangladeschi	Afrikaner
Land-, Forstwirtschaft & Fischerei	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Energie-, Wasserversorgung	3	3	1	1	2	1	0	0	1
Metallbe- und -verarbeitung	4	4	2	2	3	3	5	2	1
Maschinen- und Fahrzeugbau	11	11	12	12	14	16	16	5	8
Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	10	10	13	9	13	19	32	15	5
Baugewerbe	5	5	3	4	3	2	2	1	2
Handel, Gast-, Reparaturgewerbe	20	20	22	15	24	19	19	47	20
Verkehr, Nachrichten	6	6	8	10	10	8	8	2	8
Banken, Versicherungen, Beratung	11	11	11	11	15	10	7	6	11
Sonstige Dienstleistungen	29	29	28	36	16	21	11	23	45

Quelle: Policy Studies Institute, *Britains Ethnic Minorities*, London, 1993, S. 96.

Die Diskussion in Grossbritannien dreht sich aber vor allem um die Position der ethnischen Minderheiten und weniger um diejenige der Ausländer. Betrachtet man ihre Verteilung nach Wirtschaftsklassen (vgl. Tabelle 2.4), lässt sich auch hier eine ziemlich gleichmässige Verteilung beobachten, wobei einige Gruppen in gewissen Bereichen starke Konzentrationen aufweisen: Pakistani im verarbeitenden Gewerbe (32% gegenüber 10% für die Gesamtbevölkerung), Bangladeschi im Handel, Gast- und Reparaturgewerbe (47% gegen 20%) und Afrikaner sowie Antillaner bei den "sonstigen Dienstleistungen" (45% bzw. 36% gegen 29%).⁷⁸

Tabelle 2.5 - Arbeitslosenanteil bei Einheimischen und Ausländern (1983-1993) in Prozenten

	Einheimische		Ausländer	
	total	jünger als 25	total	jünger als 25
1983	11,1	20,2	14,0	22,2
1990	6,9	10,4	9,4	11,4
1993	10,1	17,3	16,0	26,0

Quelle: SOPEMI, *Tendances des migrations internationales, Rapport annuel 1994*, OCDE, 1995, S. 33.

Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit lässt sich feststellen, dass seit Anfang der achtziger Jahre der Anteil von Arbeitslosen bei Ausländern immer deutlich über demjenigen von Einheimischen gelegen hat. Der Unterschied beträgt konstant um die 30% (bei den Jugendlichen ist die Differenz kleiner), und erst 1993 lässt sich eine Zunahme dieser Differenz feststellen (vgl. Tabelle 2.5).

Tabelle 2.6 - Arbeitslosenanteil nach ethnischen Gruppen (1982-1988/90) in Prozenten

Ethnische Gruppe	1982		1988/90	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Weisse	13	10	8	7
Antillaner	25	16	16	13
Afro-Asiaten	17	21	8	10
Inder	14	18	11	12
Pakistani	29	28	22	25
Bangladeschi	29	-	24	-

Quelle: Policy Studies Institute, *Britains Ethnic Minorities*, London, 1993, S. 120.

Die Analyse des Arbeitslosenanteils nach ethnischen Gruppen verändert das Bild allerdings (vgl. Tabelle 2.6): Auch hier lässt sich eine Parallelentwicklung der Arbeitslosigkeit zwischen den

einzelnen ethnischen Gruppen feststellen, d.h. die Arbeitslosigkeit aller ethnischen Gruppen entwickelt sich in dieselbe Richtung wie die Arbeitslosigkeit von Weissen. Die Unterschiede zwischen den Niveaus der Arbeitslosigkeit einzelner ethnischer Minderheiten und der weissen Bevölkerung sind aber sehr viel ausgeprägter als zwischen Ausländern und Einheimischen. Die Arbeitslosigkeit der Antillaner lag am Anfang wie am Ende der achtziger Jahre doppelt so hoch wie diejenige der weissen Briten, diejenige der Pakistani und Bangladeschi betrug sogar dreimal soviel.

Tabelle 2.7 - Entwicklung des Anteil männlicher Minderheitenangehöriger in nicht-manuellen Berufen (1966-1991) in Prozenten

	Weisse	Inder	Pakistani/Bangladeschi	Antillaner
1966				
Arbeitgeber / Manager	10,8	7,0	2,5	0,9
Freie Berufe	4,6	19,7	3,4	1,3
Arbeitnehmer mit Vorgesetztenfunktion	15,4	17,7	5,9	2,2
Arbeitnehmer ohne Vorgesetztenfunktion	17,5	19,4	5,7	5,8
1977				
Arbeitgeber / Manager	15,7	9,6	4,4	2,7
Freie Berufe	6,5	9,8	4,1	0,9
Arbeitnehmer mit Vorgesetztenfunktion	22,2	19,4	8,5	3,6
Arbeitnehmer ohne Vorgesetztenfunktion	18,5	14,9	5,9	8,0
1990				
Arbeitgeber/Manager	21,0	18,0	15,0	8,0
Freie Berufe	7,0	12,0	5,0	4,0
Arbeitnehmer mit Vorgesetztenfunktion	28,0	30,0	20,0	12,0
Arbeitnehmer ohne Vorgesetztenfunktion	18,0	20,0	14,0	18,0

Quelle: Paul IGANSKI and Geoff PAYNE, "Declining racial disadvantage in the British labour market", *New Community*, 19 (1), January 1996, S. 120.

Im Bezug auf den beruflichen Aufstieg wurden die Chancen ethnischer Minderheiten lange Zeit pessimistisch eingeschätzt, und viele Studien interpretieren ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt als Ausdruck andauernder Benachteiligung.⁷⁹ Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung zeigt aber, dass in einer Langzeitperspektive (1966-1991) eine beträchtliche Verbesserung der beruflichen Stellung der vier wichtigsten ethnischen Minderheiten Grossbritanniens – Antillaner, Inder, Pakistani und

Bangladeschi – stattgefunden hat (vgl. Tabelle 2.7).⁸⁰ Trotz der stark benachteiligten Ausgangssituation der schwarzen und der asiatischen Minderheiten in den fünfziger und sechziger Jahren hat sich die Struktur ihrer beruflichen Beschäftigung unterdessen derjenigen der weissen Briten angenähert. Die allgemeine Tendenz geht in Richtung einer fortschreitenden Angleichung.⁸¹ Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung nicht für alle Gruppen in gleichem Masse gilt.

2.5 Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt der britischen Integrationspolitik stehen die Bemühungen um harmonische ethnische Beziehungen (*Race Relations*). Xenophobe Gewalttaten und ethnische Spannungen in den fünfziger sowie soziale Unrast in den achtziger Jahren liessen die Integration von Immigranten in Grossbritannien als ein Problem des friedlichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen erscheinen. Die politisch Verantwortlichen antworteten deshalb auf diese Herausforderungen mit einer Politik, welche solche Konflikte verhindern und Spannungen abbauen sollte. Ihr zentraler Bestandteil ist die Bekämpfung der Rassendiskriminierung, welche mit der Verabschiedung des *Race Relations Act* und der Bildung des *Race Relations Board* (RRB) von 1965 begann. Diese Politik wurde durch die Reformen des *Race Relations Act* von 1968 und 1976 sowie durch die Bildung der *Commission for Racial Equality* (CRE) verstärkt. Als zweiter wichtiger Bestandteil der britischen Integrationsstrategie müssen die *Councils for Racial Equality* auf Gemeindeebene betrachtet werden. Sie sind der CRE unterstellt und spielen eine Vermittlerrolle zwischen den lokalen Behörden und den in den Gemeinden lebenden Immigranten. Ihre Aufgabe ist es, einerseits die Interessen der ethnischen Minderheiten bei den Behörden zu vertreten, andererseits sich deren Problemen anzunehmen und sie zu beraten. Seit den urbanen Unruhen Anfang der achtziger Jahre wurde schliesslich die als *Community Policing* bezeichnete Politik entwickelt: Es geht dabei sowohl um die Sensibilisierung der Polizei für Probleme, welche im Kontakt mit Immigranten entstehen können, als auch um ihre Öffnung für Angehörige von ethnischen Minderheiten. Dahinter steht die Überzeugung, es sei notwendig, dass alle in Grossbritannien lebenden Personen die Polizei als Institution akzeptieren können. Sie muss daher als ein Teil der Gesellschaft erscheinen und deren ethnische Zusammensetzung spiegeln.

Obwohl die genannten Massnahmen (ausser dem *Community Policing*) von Labour-Regierungen eingeführt wurden, haben sie die Konservativen mitgetragen. Auch die Thatcher-Regierung, welche beispielsweise die Forderung der CRE nach einer Akzentuierung der Politik gegen Diskriminierung zurückwies, hat die Existenz dieser Institution nicht in Frage gestellt.

Eine migrantenspezifische Politik im sozio-ökonomischen Bereich hat hingegen in Grossbritannien immer eine untergeordnete Rolle gespielt. Das *Urban Programme* sowie die *Community Development Projects* stellten finanziell schwach dotierte Programme dar. Die Massnahmen zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt, die nach der ersten Welle der städtischen Unruhen Anfang der achtziger Jahre eingeleitet wurden, zielten nicht speziell auf Minderheiten ab. Im Zentrum der von der Thatcher-Regierung verfolgten Politik stand die Einschränkung staatlicher Sozialleistungen und die Förderung des freien Marktes sowie der individuellen Initiative. Diese Politik traf die ökonomisch Schwachen, und damit auch die ethnischen Minderheiten, am härtesten, sie wird aber heute für den

Konjunkturaufschwung und den allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht und auch von der neuen Labour-Regierung in ihren Grundzügen weitergeführt.

Die Immigranten haben zwar vom allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit profitiert, trotzdem sind sie immer noch in weit stärkerem Masse davon getroffen wie Autochthone. Vor allem gewisse Gruppen wie die Antillaner, Pakistani und Bangladeschi weisen einen doppelt bis dreifach so hohen Arbeitslosenanteil auf als weisse Briten. Die Gründe dafür werden kontrovers diskutiert: Einerseits wird ungenügende Ausbildung dafür verantwortlich gemacht, andererseits die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, welche trotz der Antidiskriminierungsgesetzgebung weiterhin vorherrsche. Die Förderung ethnischer Minderheiten geniesst aber momentan keine Priorität in der politischen Agenda der neuen Regierung.

3 Frankreich: Zwischen migrantenspezifischer und allgemeiner Politik

3.1 Die Migrationspolitik Frankreichs seit 1945

Eine der migrationspolitischen Charakteristiken Frankreichs besteht darin, dass die Einwanderung schon vor dem Zweiten Weltkrieg aus *demographischen* Gründen gefördert wurde. Als Antwort auf die Bevölkerungsstagnation unterstützte der französische Staat ab Anfang dieses Jahrhunderts die Einwanderung aus europäischen Ländern, wobei die militärisch-strategische Konkurrenz zu Deutschland eine wichtige Rolle spielte. In der Realität bestimmten aber vor allem ökonomische Faktoren die Wanderungsströme.⁸² Nach dem Zweiten Weltkrieg beauftragte General De Gaulle, welcher das demographische Defizit Frankreichs als ein Problem betrachtete, ein *Haut Comité de la Population et de la Famille* damit, einen neuen gesetzlichen Rahmen für die Einwanderung nach Frankreich auszuarbeiten. Obwohl sich gewisse Mitglieder des Komitees für eine ethnische Selektion der Immigranten aussprachen, setzte sich eine republikanische Konzeption durch, d.h. eine Politik, welche Herkunftsunterschiede nicht berücksichtigte. Ende 1945 erlässt die Regierung zwei Verordnungen, welche einerseits die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt festlegen, andererseits den Zugang zur französischen Nationalität (*Code de la nationalité*) regeln. Obwohl seither unzählige Male revidiert, bilden diese beiden Verordnungen bis heute die Basis der französischen Immigrationspolitik.⁸³

Zum zentralen Instrument dieser Politik wird das *Office national d'immigration* (ONI), welches die Einwanderung im Sinne einer Ansiedlungspolitik von Familien regulieren soll. Es besteht aus Vertretern von Regierung, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften und besitzt Rekrutierungsbüros in verschiedenen Ländern: 1946 wird mit Italien ein entsprechender Vertrag geschlossen, in den sechziger Jahren baut das ONI Anwerbeposten in weiteren Ländern auf. Die Rekrutierungsregeln sind eng definiert: Ein Arbeitgeber, will er ausländische Arbeitskräfte anstellen, muss einen Antrag an das ONI stellen, welches das Gesuch überprüft und sich, bei positiver Beurteilung, um die Rekrutierung der entsprechenden Personen kümmert.⁸⁴ Diese Politik funktioniert aber nicht wie geplant: Einerseits wegen der Schwerfälligkeit des ONI, welches in den Jahren der Hochkonjunktur nicht schnell genug auf die steigende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften reagiert; andererseits weil der französische Staat die illegale Einreise ausländischer Arbeiter stillschweigend toleriert, ja sogar den Grossteil der illegal Anwesenden nachträglich legalisiert. 1965 bis 1966 werden beispielsweise nur 20% der Einreisen vom ONI bewilligt.⁸⁵

Ein weiterer Grund für das Versagen dieser Politik stellt das spezifische Verhältnis Frankreichs zu Algerien dar. Im Gegensatz zu den anderen Kolonien wurde Algerien seit Mitte des 19. Jh als zum französischen Territorium gehörig betrachtet und war in drei *Départements* unterteilt. Die Inbesitznahme Algeriens fand durch eine "Besiedlungs-Kolonisierung" statt: Fast eine Million europäische *Colons* (später *Pieds-noirs* genannt) lebten vor der Unabhängigkeit in Algerien.⁸⁶

Der enge Zusammenhang zwischen der französischen Algerienpolitik und der Migrationspolitik erklärt sich aus dem Umstand, dass 1947 die algerischen Muslime die französische Staatsbürgerschaft erhielten, womit sie frei ins Mutterland einreisen konnten. Auch nach dem mit äusserster Brutalität geführten Algerienkrieg wurde 1962 in den Verträgen von Evian, welche die Unabhängigkeit

Algeriens garantierten, an der Freizügigkeit zwischen den beiden Ländern festgehalten. Diese Vertragsklausel wurde auf Wunsch der französischen Regierung und in Hinblick auf die in Algerien lebenden Franzosen eingeführt; es profitierten davon aber vor allem die Algerier, welche auf der Suche nach Arbeit in grosser Zahl nach Frankreich kamen: Von 1954 bis 1962 wuchs ihre Zahl von 212'000 auf 350'000 Personen, und ihr Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung stieg von 12,0% auf 16,2%.⁸⁷

In der Folge wird die französische Migrationspolitik vom Ziel dominiert, die algerische Einwanderung zu bremsen. Dies geschieht einerseits durch Kontingentierungsvereinbarungen mit Algerien, welche erstmals 1964, dann 1968 (35'000 Personen pro Jahr) und 1971 (25'000 Personen pro Jahr) getroffen werden, andererseits durch die Förderung der Immigration aus anderen Gebieten, mittels Anwerbeverträgen mit Marokko und Tunesien (1963) sowie mit Jugoslawien und der Türkei (1965). Gleichzeitig wird auch die portugiesische Immigration ermutigt, welche zum grossen Teil illegal stattfindet.⁸⁸ Der Anteil der Portugiesen an der ausländischen Gesamtbevölkerung steigt von 1962 bis 1968 von 2,3% auf 11,3%. Nur die Italiener (23,2%), Spanier (21,8%) und Algerier (18,1%) sind stärker vertreten.⁸⁹ Als Folge dieser von ökonomischen Faktoren bestimmten Politik (die den vom ONI vertretenen Prinzipien eigentlich widerspricht) entwickelt sich die äusserst prekäre Wohnsituation vieler Migranten. Zwar werden ab Ende der fünfziger Jahre erste Massnahmen dagegen ergriffen, sie erweisen sich aber als völlig unzureichend (vgl 3.3).

Im Sommer 1973 kommt es zu einer Welle rassistischer Ausschreitungen gegen Algerier:⁹⁰ Allein zwischen August und September werden elf Personen getötet. Algerien stoppt daraufhin die Emigration seiner Bürger nach Frankreich. Die französische Regierung, welche zu diesem Zeitpunkt die anbrechende Wirtschaftskrise noch als kurzfristigen Konjunkturunbruch einschätzt, versucht Algerien zu einer Umkehr seiner Politik zu bringen. Aber schon ein Jahr später hat sich die Lage völlig verändert: Die französische Regierung interpretiert die Wirtschaftskrise nun als langfristig und beschliesst am 3. Juli 1974 den Anwerbestopp.⁹¹

Die darauf folgende Phase der französischen Immigrationspolitik ist von einer Doppelstrategie geprägt: Einerseits werden die verschiedenen Aufenthaltskategorien vereinfacht und liberalisiert, das Recht auf den Familiennachzug anerkannt und gewisse Integrationsdispositive geschaffen. Andererseits kündigt Premierminister Barre 1977 eine finanzielle Unterstützung für Rückkehrwillige an. Die Massnahme hat allerdings keinen Erfolg. Die widersprüchliche Politik dieser Periode erklärt sich teilweise aus der Absicht des 1974 zum französischen Präsidenten gewählten Valéry Giscard-d'Estaing, die Unterstützung von Teilen der Linken zu gewinnen.^{xiv} Dies verweist auf eine dritte Charakteristik der französischen Migrationspolitik, nämlich ihre Instrumentalisierung im politischen Kampf zwischen rechts und links.

Ab 1977 ändert sich die Immigrationspolitik des Präsidenten aber grundlegend: Er interpretiert die ökonomische Krise als ein Problem, welches mit wirtschaftspolitischen Massnahmen nicht überwunden werden kann, und sieht deshalb in der Rückkehr der Immigranten in ihr Herkunftsland eine der wenigen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Im September 1977 kündigt der *Secrétaire d'Etat aux Immigrés*, Lionel Stoléru, den Unterbruch des Familiennachzugs für drei Jahre an. Unter der massiven Kritik verschiedenster politischer und humanitär engagierter Gruppen

^{xiv} Symbolischer Ausdruck dafür ist der persönliche Empfang senegalesischer Strassenwischer im Dezember 1974 durch den Präsidenten.

muss er den Beschluss aber widerrufen. Ab 1978 versucht der Präsident darum, sein Ziel durch die Nichtverlängerung der Aufenthaltsberechtigungen einer grossen Zahl von Algeriern zu erreichen. Diese Absicht scheitert aber am Widerstand des Parlaments.⁹²

Die Linke, welche 1981 an die Macht kommt, versucht dagegen mit der Immigrationspolitik ein klares Zeichen für ihre progressive Haltung zu setzen: Die Rückkehrpolitik wird gestoppt, die Restriktionen für den Familiennachzug abgeschafft und die Ausweisungsgründe eingeschränkt. Ebenso wird im September 1981 den Immigranten das Recht zuerkannt, Vereine zu gründen. Zur symbolisch gewichtigsten Massnahme, welche als Signal eines neuen Anfangs gelten soll, wird allerdings die Legalisierungskampagne: Bis September 1983 werden 132'000 *Clandestins* legalisiert.⁹³ Diese Massnahme wird aber von grossen Teilen der öffentlichen Meinung negativ beurteilt, und die Regierung sieht sich gezwungen, ihre Politik ab 1983 wieder restriktiver auszurichten: Georgina Dufoix, *Secrétaire d'Etat aux Immigrés*, verstärkt die Grenzkontrollen und schränkt den Familiennachzug wieder ein. 1984 kommt es zur Einführung der *Carte de séjour de dix ans*: Ausländer, welche schon längere Zeit in Frankreich leben, erhalten eine zehnjährige Aufenthaltserlaubnis, welche automatisch erneuert wird. Frankreich akzeptiert damit, dass die meisten Immigranten im Lande bleiben werden und dass ihre Rückkehr zwar unterstützt, aber nicht erzwungen werden kann.⁹⁴

Die *Carte de séjour de dix ans* wird denn auch von der Rechten, welche bei den Parlamentswahlen von 1986 zurück an die Regierung kommt, nicht in Frage gestellt. Sie erweitert hingegen die Ausweisungsgründe, und Innenminister Pasqua führt aufgrund der Attentate, welche im September 1986 Paris erschüttern, die Visumpflicht (ausser für die EU und die Schweiz) wieder ein. Das Projekt, die Einbürgerungsbestimmungen restriktiver auszugestalten, wird allerdings von Premierminister Chirac unter dem Druck der Opposition zurückgezogen. Er bildet hingegen eine Kommission, welche über eine Reform des *Code de la nationalité* nachdenken soll und welche 1988 einen Bericht veröffentlicht.⁹⁵

Die Empfehlungen der Kommission bleiben aber mit der Rückkehr der Linken im selben Jahr unberücksichtigt. Die neue Regierung führt die Immigrationspolitik ohne grosse Veränderungen weiter. Eine starke Politisierung erfährt diese erst wieder 1993, als die Rechte die Parlamentswahlen gewinnt und drei Gesetze verabschiedet, welche erstens die Ausweisung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung erleichtern, zweitens den Zugang zur *Carte de séjour de dix ans* erschweren und drittens die automatische Einbürgerung der Immigrantenkinder der zweiten Generation abschaffen (vgl. 3.3).⁹⁶

Diese neuen Gesetze haben aber ungewollte Auswirkungen: Sie schaffen eine Kategorie von Ausländern, welche zwar nicht ausgewiesen werden können, aber trotzdem kein Anrecht auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Im Sommer 1996 führt dieses Problem zur Bewegung der *Sans-Papiers*, welche in Paris eine Kirche besetzen und dank einer starken Medienpräsenz auf die Widersprüche der Regierungspolitik aufmerksam machen. Der Innenminister versucht mit einem neuen Gesetz (*Loi Debré*) die verfahrenere Situation zu regeln, löst aber, da er mit dem Gesetz gleichzeitig weitere restriktive Massnahmen einführt, grossen Protest bei Teilen der Linken aus. Im Wahlkampf für die Parlamentswahlen von 1997 versprechen die Sozialisten deshalb eine grundlegende Reform der Migrationspolitik. Einmal an der Macht übernehmen sie aber die pragmatischen Reformvorschläge des *Rapport Weil*,⁹⁷ welcher vom Premierminister in Auftrag

gegeben worden war. Dazu gehört die Wiederherstellung der automatischen Einbürgerung von in Frankreich geborenen Immigranten bei Erreichen des achtzehnten Lebensjahres.

Die Flüchtlingsfrage erreicht in Frankreich während der neunziger Jahre im Gegensatz zu den europäischen Nachbarländern nie eine vergleichbare Politisierung. Dafür ist die Politik des *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA) verantwortlich, welches nach der Unterzeichnung der Genfer Konvention von 1951 durch das Gesetz vom 25 Juli 1952 die Aufgabe wahrnimmt, Asylgesuche zu überprüfen und den Flüchtlingsstatus zu verleihen. Das OFPRA verfolgt eine sehr restriktive Politik, und Frankreich gehört heute zu denjenigen europäischen Ländern, welche proportional zu ihrer Bevölkerung am wenigsten Flüchtlinge aufnehmen (vgl. 3.2).

3.2 Kurzer statistischer Überblick

Die jährliche Einwanderung in Frankreich schwankt in der Periode 1985 bis 1995 zwischen 40'000 und 120'000 Personen. In Bezug auf die Gesamtbevölkerung handelt es sich damit um einen niedrigen Wert: In unserer Auswahl hat nur Grossbritannien eine noch schwächere jährliche Immigration vorzuweisen (diejenige der Niederlande ist in gewissen Jahren in absoluten Zahlen gerechnet zwar niedriger, im Bezug auf die Gesamtbevölkerung hingegen bedeutender).

Tabelle 3.1 - Einwanderung von Ausländern nach Frankreich (1985-1995)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
43'400	38'300	39'000	44'000	53'200	102'400
1991	1992	1993	1994	1995	
109'900	116'600	99'200	69'300	56'700	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 219.

Auch die Zahl der Asylgesuche ist in Frankreich sehr niedrig: Im europäischen Vergleich gehört Frankreich wie erwähnt zu jenen Ländern, welche proportional zu ihrer Bevölkerung am wenigsten Flüchtlinge aufnehmen.

Tabelle 3.2 - Einwanderung von Asylbewerbern nach Frankreich (1985-1995)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
28'800	26'200	27'600	34'300	61'400	54'800
1991	1992	1993	1994	1995	
47'400	28'900	27'600	26'000	20'400	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 220.

Die Zahl der in Frankreich lebenden Ausländer kann allein anhand der französischen Volkszählung bestimmt werden, welche nur ca. alle zehn Jahre stattfindet. 1982 lag diese Zahl bei 3'680'100 Personen, was einem Anteil von 6,8% an der Gesamtbevölkerung entspricht. Bis 1990 sank die Zahl der Ausländer auf 3'596'600 Personen. Mit dem entsprechenden Ausländeranteil von 6,3% gehört Frankreich im europäischen Vergleich zusammen mit Schweden (5,2%) und den Niederlanden (5,0%) zum unteren Mittelfeld.

Tabelle 3.3 - Zahl der Ausländer nach Herkunftsland (1982 / 1990)

	1982	1990
Portugal	767'300	649'700
Algerien	805'100	614'200
Marokko	441'300	572'700
Italien	340'300	252'800
Spanien	327'200	216'000
Tunesien	190'800	206'300
Türkei	122'300	197'700
Ex-Jugoslawien	62'500	52'500
Kambodscha	37'900	47'400
Polen	64'800	47'100
Andere	554'700	740'200
Gesamtzahl (davon EU)	3'714'200 (1'594'800)	3.596.600 (1'311'900)

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 226.

18% der Ausländer in Frankreich sind Portugiesen, gefolgt von Algeriern (17%) und Marokkanern (16%). Insgesamt kommen 64% der in Frankreich wohnenden Ausländer von ausserhalb Europas.

3.3 Die Entwicklung der französischen Integrationspolitik

Wie die anderen untersuchten Länder hat auch Frankreich erst mit grosser Verspätung auf Integrationsprobleme von Immigranten reagiert. Die zentrale Schwierigkeit stellte in den fünfziger und sechziger Jahren der Wohnbereich dar. Es handelte sich bei der Wohnungsnot um ein gesamtgesellschaftliches Problem der Nachkriegszeit,⁹⁸ welches ab den sechziger Jahren allerdings immer weniger die Einheimischen, dafür umso stärker die Immigranten traf.

3.3.1 Die fünfziger und sechziger Jahre: das Wohnproblem im Mittelpunkt

Die ersten Integrations-Dispositive für Immigranten entstanden wiederum im Zusammenhang mit der Algerienpolitik. Sie sollten der muslimischen Bevölkerung Algeriens, welche zum Arbeiten ins Mutterland gekommen war, bessere Wohnbedingungen garantieren: 1956 wird die *Société Nationale de Construction de Logements pour les Travailleurs Algériens* (SONACOTRAL) gegründet, welche sich als Aktiengesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung vor allem mit dem Bau und der Verwaltung von Wohnheimen für Immigranten beschäftigt. Der 1958 entstandene *Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles* (FAS)⁹⁹ hat einen weiter gefassten Aufgabenbereich, zu dem u.a. auch die Finanzierung sozio-kultureller Aktivitäten gehört. Ab 1964 werden aber seine Kredite vor allem für den Bau von Wohnraum für Immigranten verwendet. Es handelt sich dabei meist um Teilfinanzierungen, z.B. von Wohnheimen. Der FAS verfügt über eine seiner Beteiligung entsprechende Quote an Wohnungen, welche an Immigranten vermietet werden müssen. Nach der Unabhängigkeit Algeriens wird die SONACOTRAL allen Arbeitern – seien sie Ausländer oder Franzosen – zugänglich und nennt sich fortan *Société Nationale de Construction de Logements pour les Travailleurs* (SONACOTRA). In der Praxis allerdings werden die Wohnheime der SONACOTRA weiterhin grösstenteils von Immigranten benützt. Auch der FAS unterstützt ab 1964 nicht mehr allein Algerier, er bleibt aber eine migrantenspezifische Organisation.

Die von diesen zwei Institutionen verfolgte Politik erweist sich aber als unzureichend: Sehr viele Immigranten finden keine angemessene Unterkunft und wohnen deshalb in abbruchreifen Gebäuden heruntergekommener Innenstadtquartiere, in den sogenannten *Garnis*, möblierten Hotelzimmern, oder den *Bidonvilles*, Barackensiedlungen an der Peripherie der Grossstädte.¹⁰⁰ Eine Untersuchung des Innenministeriums von 1966 schätzt die Zahl der Personen, welche in *Bidonvilles* wohnen, auf 75'000, wovon 80% Ausländer sind. Fast zwei Drittel von ihnen befinden sich in der Pariser Region, welche 119 *Bidonvilles* zählt.¹⁰¹ Werden diese Siedlungen in den fünfziger Jahren noch mehr oder weniger geduldet, so geraten sie ab den sechziger Jahren ins Kreuzfeuer der Kritik: Einerseits – und dies betrifft vor allem die von Algeriern bewohnten *Bidonvilles* während des Algerienkriegs¹⁰² – werden sie als Gefahr für die öffentliche Ordnung wahrgenommen, andererseits als eine Infragestellung der humanitären Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft betrachtet. Es sind Unglücksfälle, wie Brände mit Todesopfern, oder das Erfrieren von Kleinkindern während der Wintermonate, welche die *Bidonvilles* als Ausdruck unmenschlicher Verhältnisse in die Schlagzeilen bringen.^{xv}

^{xv} Zwischen 1964 und 1965 publizieren beispielsweise grosse Tageszeitungen wie *Le Monde*, *La Croix*, *Le Figaro*, *France-Soir* und *L'Humanité* mehrteilige Dossiers zur Frage der *Bidonvilles*.

Am 15. Dezember 1964 wird ein Gesetz (*Loi Debré*) verabschiedet, welches die Auflösung der *Bidonvilles* zum Ziel hat, indem es die Enteignung der entsprechenden Grundstücke erleichtert. Die Regierung wendet das Gesetz aber nur zögerlich an, vor allem darum, weil gleichzeitig kein Wohnbauprogramm zur Aufnahme der Bewohner der *Bidonvilles* entwickelt wird. Einige Jahre später kommt es allerdings – wiederum aufgrund eines tragischen Vorfalls – zu einer Akzentuierung dieser Politik: Im Januar 1970 verbrennen fünf Arbeiter aus Mali in ihrer baufälligen Unterkunft. Das von den Medien stark beachtete Unglück wird zum Symbol für die soziale Marginalisierung der Immigranten und am 10. Januar 1970 besetzen Studenten und Intellektuelle den Hauptsitz des französischen Arbeitgeberverbandes, um dagegen zu protestieren.¹⁰³

Der öffentliche Aufschrei führt noch im selben Jahr zur Verabschiedung eines Gesetzes gegen gesundheitsschädliche Behausung (*Habitat insalubre*). Es sieht vor, die *Bidonvilles* aufzulösen und ihre Bewohner entweder in Wohnheime (*Foyers*), welche zum grossen Teil von der SONACOTRA verwaltet werden, oder im Falle von Familien, in *Cités de transit* (Durchgangssiedlungen) zu plazieren. Hinter dem Programm der *Cités de transit* steht die Idee, die Bewohner der Barackensiedlungen seien nicht an normale Wohnverhältnisse gewöhnt und müssten sich erst daran anpassen,^{xvi} um zu einem späteren Zeitpunkt in normale Sozialwohnungen ziehen zu können. Obwohl das Gesetz den Bau der Durchgangssiedlungen in peripheren Gebieten verbietet, werden sie genau dort errichtet, weswegen gewisse Beobachter diese Politik schon früh als "Ghettoisierungspolitik" kritisieren.¹⁰⁴ 1973 wird schliesslich ein weiteres Gesetz verabschiedet, welches die Ausbeutung von Immigranten durch skrupellose Vermieter (*Marchands de sommeil*) verhindern soll.

Die *Bidonvilles* verschwinden im Laufe der folgenden zehn Jahre: 1976 wird als letztes die "Digue des Français" in Nizza zerstört. Migranten mit Wohnungen schlechter Qualität sind aber weiterhin übervertreten, und die Zerstörung der *Bidonvilles* hat ihre Konzentration in den *Foyers* und *Cités de transit* zur Folge, was ab Anfang der achtziger Jahre zu neuen Problemen führen wird.

In der gleichen Periode verabschiedet das Parlament noch zwei weitere erwähnenswerte Gesetze: Im Juni 1972 das Gesetz, welches Ausländern das Recht gibt, als Vertreter von Betriebsbelegschaften gewählt zu werden (*Délégués du personnel*) und im Juli desselben Jahres das Gesetz, welches den Rassismus zu einem Delikt und damit strafbar macht (*Loi relative à la lutte contre le racisme*). Ebenfalls anfangs der siebziger Jahre kommt es im Zuge der humanitären Mobilisierung für Immigranten zur Gründung verschiedener Solidaritäts-Vereine, von denen z.B. der *Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés* (GISTI) bis heute eine einflussreiche Rolle spielt.

^{xvi} Ein interministerielles Kreisschreiben von 1972 definiert die *Cités de transit* als "ensembles d'habitations affectées au logement provisoire des familles, occupantes à titre précaire, dont l'accès en habitat définitif ne peut pas être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion." (*Journal Officiel* vom 20. Juli 1972, zitiert nach François LEFORT, *Du bidonville à l'expulsion*, Editions CIEMM, 1980, S. 142).

3.3.2 Die Verstärkung migrantenspezifischer Integrationspolitik

Wie bereits angesprochen (vgl. 3.1) verfolgte der französische Präsident Valéry Giscard-d'Estaing in den ersten Jahren seiner Amtszeit eine liberale Politik gegenüber Immigranten. 1974 ernennt die Regierung André Postel-Vinay zum *Secrétaire d'Etat aux Immigrés*, der für sein Engagement auf Seiten der Einwanderer bekannt ist. Postel-Vinay vertritt ein kohärentes Immigrationkonzept: Einerseits spricht er sich aus ökonomischen Gründen für einen Einwanderungsstopp aus, andererseits fordert er eine Integrationspolitik für die schon anwesenden Immigranten, vor allem im Wohnbereich. Im Juli 1974 wird zwar der Immigrationsstopp beschlossen, aber die von Postel-Vinay verlangten Kredite zur Integrationsförderung werden von der Regierung abgelehnt. Er tritt daraufhin zurück.¹⁰⁵

Unter seinen Nachfolgern kommt es zu einigen integrationspolitischen Fortschritten, wobei jeweils gleichzeitig auch restriktive Bestimmungen erlassen werden (vgl. 3.1). Durch zwei Dekrete von 1975 und 1976 wird der Familiennachzug als ein Recht anerkannt. Er unterliegt fortan nur noch der Bedingung, dass genügend Wohnraum vorhanden ist. Die verschiedenen aufenthaltsrechtlichen Stellungen werden vereinheitlicht. Der *Secrétaire d'Etat aux Immigrés* verstärkt das Integrationsdispositiv im Wohnbereich: Seit 1953 zahlen die französischen Arbeitgeber eine Abgabe in der Höhe von 1% ihres Gesamtlohnaufkommens an den Bau von Sozialwohnungen. Schon 1973 hatte ein Dekret bestimmt, dass ein Teil dieser Summe für "prioritäre Bauprogramme" wie Wohnungen für Immigranten benützt werde. 1975 wird dieser Anteil auf einen Fünftel des 1% festgesetzt, weswegen vom "0,2% pour le logement" gesprochen wird. Mit der Ausführung dieser Politik betraut man die *Commission nationale pour le logement des immigrés* (CNLI), welche verwaltungsmässig an das *Secrétariat d'Etat chargé des travailleurs immigrés* angebunden wird.

Ein weitere Neuerung stellen die "*Contrats d'agglomération*" (Agglomerationsverträge) dar.¹⁰⁶ Es handelt sich um Vereinbarungen zwischen Staat und Gemeinden, um letzteren bei der Umsetzung einer lokalen Integrationspolitik für Immigranten zu helfen. Von der Idee ausgehend, dass sich die Probleme vor allem auf lokaler Ebene stellen, versucht der Staat mit Hilfe finanzieller Anreize, die Gemeinden und die verschiedenen für soziale Belange zuständigen Stellen zur Formulierung eines gemeinsamen Integrationsprogramms zu bewegen. Zwischen 1975 und 1976 werden die ersten acht *Contrats d'agglomération* abgeschlossen, wobei der FAS, die CNLI sowie der *Fonds de la formation professionnelle* die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Die wichtigsten auf den Konventionen beruhenden Projekte betreffen den Wohn- und den sozio-kulturellen Bereich. Ab 1976 unterbricht die Regierung das Experiment aus Spargründen und erst 1982 werden die *Contrats d'agglomération* weitergeführt. Ab 1984 integriert man sie allerdings in die allgemeine Stadtpolitik (*Politique de la ville*), welche zu dieser Zeit ihren Anfang nimmt. Obwohl die zur Verfügung gestellten Finanzmittel von eher geringem Umfang sind, wird den *Contrats d'agglomération* eine positive Rolle bei der Sensibilisierung der Gemeinden sowie bei der Koordinierung der verschiedenen Akteure zugemessen.¹⁰⁷

Ebenfalls ab Anfang der siebziger Jahre tauchen im Schulbereich erste spezifische Massnahmen für Immigrantenkinder auf. Die laizistische Schule wird in Frankreich im allgemeinen als die wichtigste nationale Integrationsinstanz betrachtet, getreu der Devise "*La République a fait l'école, l'école fera la République*". Obwohl das Grundprinzip der französischen Schule der Gleichheitsgrundsatz darstellt, sind seit den siebziger Jahren drei immigrantenspezifische Einrichtungen geschaffen worden. Erstens die Spezialklassen für nicht-frankophone Ausländerkinder, welche als "*Classes d'initiation*" seit 1970

in der Primarschule (für Kinder von 7-12 Jahren) und seit 1973 als "*Classes d'adaptation*" in der Sekundarschule (13-16 Jahre) existieren. Das Ziel dieser Spezialklassen ist es, den Schülern während eines Jahres genügend sprachliche Fähigkeiten zu vermitteln, um sie daraufhin in Normalklassen einweisen zu können.¹⁰⁸ Es existieren aber keine offiziellen Evaluationen dieser Einrichtungen und man weiss deshalb nichts Konkretes über ihren Erfolg.¹⁰⁹ Sie werden aber dafür kritisiert, in der Praxis zusätzlich zu ausländischen Kindern mit Sprachschwierigkeiten auch Kinder aufzunehmen, welche unter allgemeinen Lernproblemen leiden. Dies sei pädagogisch unsinnig. Ebenfalls werde der Unterricht in den Spezialklassen zu stark vom Normalunterricht getrennt durchgeführt, wodurch Segregationstendenzen aufträten.¹¹⁰ Insgesamt werden die Spezialklassen heute aber nur von 1% der in Frankreich lebenden Kindern besucht.

Als zweites Dispositiv existiert seit 1973 der Unterricht in der Sprache des Herkunftslandes. Dieses "*Enseignement des langues et cultures d'origine*" (LCO) richtete sich zunächst nur an Portugiesen, wurde dann aber durch ein Zirkular von 1975 umfassend geregelt: Drei Stunden pro Woche sind dafür (in fakultativer Form) vorgesehen. Die Immigrantenkinder interessieren sich jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmass für diesen Unterricht: Der allgemeine Durchschnitt beträgt 20%, wobei er bei Türken (25%) und Portugiesen (20%) am höchsten, bei Jugoslawen (2%) und Spaniern (4%) am tiefsten liegt. Auf der Sekundarstufe verfügen alle Schüler über die Möglichkeit, zwischen vierzehn Fremdsprachen (darunter auch diejenigen der grössten Immigrantengruppen, wie das Arabische oder das Portugiesische) zu wählen. Da aber nicht in allen Schulen alle Sprachen angeboten werden, haben acht Herkunftsländer ein Abkommen mit Frankreich getroffen, welches es ihnen ermöglicht, wie auf der Primarschulstufe die Nationalsprache während dreier Stunden pro Woche fakultativ durch externe Lehrer anzubieten.^{xvii} Während die Unterstützung für diese Art Unterricht in den siebziger Jahren gross war, ist sie seither zurückgegangen. Den externen Lehrern wird vorgeworfen, für ihr Herkunftsland Propaganda zu betreiben, sich mit den Lehrern der anderen Fächer nicht zu koordinieren und einen Unterricht anzubieten, welcher indirekt zur Rückkehr ins Herkunftsland ermutigt. Offenbar besuchen auch immer weniger Immigrantenkinder diese Kurse.¹¹¹

Drittens bestehen schliesslich die *Centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants* (CEFISEM), von denen zwischen 1975 und 1984 zwanzig gegründet wurden, welche die Ausbildung von Lehrpersonal für Schulen mit hohem Migrantenanteil zum Ziel haben. Wegen fehlender Mittel können sie ihren Zweck aber nur ungenügend erfüllen und schon 1985 wurde erstmals ihre Auflösung in Betracht gezogen.¹¹²

Auch im sozio-kulturellen Bereich griff man in den siebziger Jahren auf die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten zurück, z.B. bei der Schaffung des *Office national pour la promotion culturelle des immigrés* unter der Direktion von Stéphane Hessel. Es zeichnete für die Fernsehendung "Mosaïque" verantwortlich, die jeweils am Sonntagmorgen auf France 3 ausgestrahlt wurde und eine Plattform für Reportagen aus den Herkunftsländern bot.¹¹³

Zusammenfassend kann man zur Integrationspolitik der siebziger Jahre sagen, dass sie spezifisch auf Immigranten ausgerichtet war. Dies gilt sowohl für den Wohn- und Siedlungsbereich, wie für die Schule. Diese Politik spiegelt in gewisser Weise die damals gängige Idee des "*Droit à la différence*" wider und fügt sich damit in den zu dieser Zeit auch in Frankreich populären multikulturellen Diskurs

^{xvii} Es handelt sich um folgende Länder: Portugal, Tunesien, Italien (1973), Marokko, Spanien (1975), Jugoslawien (1977), Türkei (1978) und Algerien (1981).

ein, welcher den Assimilierungsgedanken nach und nach zurückgedrängt hatte. In terminologischer Hinsicht lässt sich dies am verstärkten Gebrauch des Begriffs "*Intégration*" anstatt "*Assimilation*" ablesen.¹¹⁴

Dass eine migrantenspezifische Politik unerwünschte Nebenfolgen haben kann, zeigte sich gegen Ende der siebziger Jahre im Wohnbereich. 1975 beginnt in zwei SONACOTRA-Wohnheimen der Pariser Vorstadt Saint-Denis ein Zahlungstreik der Bewohner als Antwort auf die als ungerechtfertigt empfundene Erhöhung der Mieten. Der Streik greift rasch auf die ganze Pariser Region über und wird zu einer der wichtigsten sozialen Protestbewegungen der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Trotz staatlichem Druck dauert der Konflikt bis 1980. Gewisse Beobachter interpretieren ihn als Ausdruck der Frustration der Immigranten gegenüber einer Politik, welche ihnen nur die Möglichkeit lasse, in Foyers zu wohnen.¹¹⁵ Als Folge des Streiks sammelt sich beim FAS ein massives Defizit an, so dass andere Wohnbauprogramme stark reduziert werden müssen.

Auch die Politik des "*0,2% pour le logement*" wird von gewissen Autoren als kontraproduktiv kritisiert. Die CNLI finanziert nämlich keine Neubauten für Familien, sondern hat das Recht (aufgrund ihrer finanziellen Beteiligung), Immigranten in Wohnungen schon existierender Gebäude unterzubringen. Die Verantwortlichen des sozialen Wohnungsbaus gehen zwar auf diese Politik ein, wählen für Migrantenfamilien aber diejenigen Gebäuden aus, für welche am wenigsten Nachfrage besteht. Dies führt zur Konzentration von Immigrantenfamilien in den heruntergekommenen Neubausiedlungen aus den fünfziger und sechziger Jahren, den sogenannten *Grands Ensembles* oder *Cités*.¹¹⁶

Es muss allerdings angefügt werden, dass die Konzentration von Immigranten an der Peripherie vieler französischer Grossstädte nicht nur auf die Wohnungspolitik zurückzuführen ist, sondern auch auf die allgemeinen, schon seit langem erforschten räumlichen Mobilitätsprozesse. Während der siebziger Jahre verlassen viele der autochthonen Familien die grossen Siedlungen der Vorstädte, um in Einfamilienhäuser zu ziehen. Die Vakanzen werden in vielen Fällen von Immigranten ausgefüllt.¹¹⁷ Beide Entwicklungen – die Politik der CNLI sowie der allgemeine Mobilitätsprozess – führen während der siebziger Jahre zur Konzentration von Immigranten in den Peripherien verschiedener Grossstädte, was, verbunden mit ersten Manifestationen sozialer Unruhen, in den achtziger Jahren zu einem Umschwung in der Integrationspolitik führen wird.

3.3.3 Der Umschwung zu territorialen Dispositiven in den achtziger Jahren

Als die Linke 1981 an die Regierung kommt, sieht es zunächst so aus, als ob sie die bisherige Integrationspolitik weiterverfolgen, zusätzlich aber die Rechte der Migranten erweitern wolle. Einerseits wird der Anspruch der schon anwesenen Immigranten auf einen dauerhaften Aufenthalt anerkannt: Das Rückkehrprogramm wird abgeschafft, der Familiennachzug liberalisiert, die Gründe eingeschränkt, welche eine Ausweisung von Immigranten erlauben. Die Linke verabschiedet im September 1981 auch ein Gesetz, welches Ausländern erlaubt, Vereine zu gründen. Ein anderes Projekt, das im Wahlprogramm an prominenter Stelle gestanden hat, wird hingegen aufgegeben: Die

Regierung zieht den Vorschlag, das kommunale Wahlrecht für Ausländer einzuführen, aufgrund der Opposition der öffentlichen Meinung zurück.

Im sozialpolitischen Bereich wird in dieser Zeit der FAS reformiert. Einerseits öffnet sich dessen Verwaltungsrat auch Immigranten, andererseits wird die Idee bekräftigt, dass die immigrantenspezifische Integrationspolitik das Heranführen der betreffenden Personen an die allgemeinen Institutionen zum langfristigen Ziel haben sollte. Der wichtigste Teil der Reorganisation betrifft aber die Dezentralisierung des FAS, welche sich in die allgemeine Dezentralisierungspolitik der Linken einschreibt. 1983 werden in zehn Regionen die *Commissions régionales pour l'intégration des immigrés* (CRIPI) geschaffen, welche damit beauftragt sind, lokale Programme zur Integration von Immigranten auszuarbeiten, die *Programmes locaux d'intégration des populations immigrés* (PRIPI). Diese Initiative greift aber nicht richtig: Viele Lokalpolitiker engagieren sich praktisch nicht, und die Koordination zwischen den verschiedenen Entscheidungsniveaus erweist sich als mangelhaft.¹¹⁸ Nach wie vor kann in Frankreich nicht von einer lokalen Integrationspolitik die Rede sein. Es handelt sich im besten Falle um die Umsetzung nationaler Dispositive auf lokaler Ebene.¹¹⁹

Der FAS stellt aber weiterhin eine der zentralen integrationspolitischen Institutionen Frankreichs dar: Ende der achtziger Jahre finanzierte er fast dreitausend Vereine und arbeitete mit Institutionen aller Verantwortungsebenen zusammen. Fast die Hälfte seines Budgets (1989: 1,23 Milliarden FF) ist dem Wohnbereich gewidmet, je ungefähr ein Viertel Ausbildungsprogrammen und sozio-kulturellen Aktivitäten.¹²⁰

Zeitgleich zu diesen Entwicklungen verändert sich die Wahrnehmung der Integrationsfrage, was ab Mitte der achtziger Jahre zu einer Umorientierung der Integrationspolitik führen wird. 1981 brechen in Vaulx-en-Verin und Vénissieux, zwei Neubauviertel an der Peripherie von Lyon, während der Sommermonate soziale Unruhen aus, an denen sich Immigranten der zweiten Generation beteiligen.¹²¹ Von Presse und Fernsehen stark beachtet, führen die Ereignisse der Öffentlichkeit vor Augen, dass die *Immigrés* nicht nur Arbeitskräfte sind, sondern Familien mit Kindern, welche stark von der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die neue Regierung sieht sich gezwungen, möglichst schnell zu reagieren.^{xviii} Drei Berichte werden in Auftrag gegeben, welche in der Folge zur Grundlage der Stadtentwicklungspolitik (*Politique de la ville*) der achtziger und neunziger Jahre werden.¹²²

Der erste Bericht, nach seinem Autoren *Rapport Schwartz* genannt, wird im März 1982 veröffentlicht; er analysiert die Lage von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt. Seine Empfehlungen führen zur Einrichtung eines Netzes lokaler Beratungsbüros, der *Permanences d'accueil, d'information et d'orientation* (PAIO), welche einerseits Jugendlichen die Integration auf dem Arbeitsmarkt erleichtern, andererseits die Koordinierung von Berufsbildungsprogrammen vorantreiben sollen. Der zweite Bericht (*Rapport Bonnemaison*) ermutigt die Regierung zur Schaffung des *Conseil national de prévention de la délinquance* (CNPD), eines Gremiums, welches Massnahmen zur Prävention der Jugendkriminalität ausarbeiten und auf der Ebene der Gemeinden durch die *Conseils communaux de prévention de la délinquance* (CCPD) vertreten werden soll. Den weitreichendsten Einfluss hat allerdings der dritte Bericht (*Rapport Dubedout*), welcher 1983 unter dem Titel *Ensemble refaire la ville* als Grundlage der neuen Stadtentwicklungspolitik gelten kann.

^{xviii} Der Umschwung der Politik muss allerdings relativiert werden: Es existierten schon Vorläuferprogramme der *Politique de la ville* gegen Ende der siebziger Jahre. Die Ereignisse von 1981 hatten vor allem einen dynamisierenden Effekt (siehe z.B. Christian BACHMANN, Nicole LE GUENNEC, *op. cit.*, S. 333-339).

Diese beruht auf der Überzeugung, dass zur Bekämpfung der sozialen Probleme, wie sie in gewissen besonders benachteiligten Vierteln auftreten, Massnahmen ergriffen werden müssen, welche die Revitalisierung dieser Stadtteile in den Mittelpunkt stellen.¹²³ Es handelt sich also um eine Politik, welche vom Prinzip "der positiven Diskriminierung beruhend auf der geographischen Eingrenzung"¹²⁴ ausgeht: Man bestimmt gewisse "Viertel mit sozialen Schwierigkeiten" (*Quartiers en difficulté*), welche in den Genuss zusätzlicher staatlicher Mittel gelangen sollen. Die Kriterien, welche bei der Auswahl der Quartiere berücksichtigt werden, sind nicht überall identisch, da sie von den Gemeinden und Städten bestimmt werden können. Hohe Arbeitslosigkeit, ein hoher Anteil von Ausländern, Jugendlichen und Grossfamilien sowie ein hoher Bestand an Sozialwohnungen finden sich jedoch in den meisten Kriterienkatalogen.¹²⁵

Diese Politik betraf anfangs nur wenige Quartiere. Mit der Rückkehr der Linken an die Regierung und der Bildung der *Délégation interministérielle à la Ville* (DIV) wurde ihre Zahl 1988 auf 400 erweitert. Der DIV, als Koordinationsinstanz zwischen den Ministerien konzipiert, gelang es allerdings nicht, die anderen Ministerien von der Mitarbeit an der Stadtentwicklungspolitik zu überzeugen. Der französische Präsident, François Mitterand, verfügte deshalb 1991 die Bildung eines Stadtministeriums (*Ministère d'Etat à la Ville*) und setzte Michel Delbarre als Minister ein. Delbarre erarbeitet daraufhin zwei Gesetze: Im Mai 1991 wird ein Gesetz verabschiedet, welches einen finanziellen Ausgleich zwischen armen und reichen Gemeinden vorsieht. Im Juli 1991 folgt die *Loi d'orientation pour la ville* (LOV), auch "*Loi antighetto*" genannt, welche durch eine koordinierte Wohnungszuweisungspolitik gegen Segregationstendenzen ankämpfen und die soziale Durchmischung (*Mixité sociale*) fördern soll.¹²⁶ Eine ähnliche Politik wird im Bereich der Schule mit der Bildung der *Zones d'action prioritaires* (ZEP) verfolgt, deren Schulen mit mehr finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden.¹²⁷

3.3.4 Die Rückkehr zum republikanischen Credo

1986 kündigt Premierminister Chirac seine Absicht an, den *Code de la nationalité* zu reformieren und den Zugang zur französischen Staatsbürgerschaft restriktiver auszugestalten. Unter dem starken Druck der Opposition zieht er jedoch das Projekt zurück und bildet dafür eine Kommission unter dem Vorsitz von Marceau Long, welche über eine zeitgemässe Revision des Gesetzestextes nachdenken soll. Zwischen September und Oktober 1987 organisiert die Kommission Anhörungen von Spezialisten. Diese direkt am Fernsehen übertragenen Diskussionen zeigen, dass in Frankreich ein breiter Konsens darüber besteht, dass die Staatsbürgerschaft Ausländern weiterhin in liberaler Weise zugänglich sein sollte. Der im Januar 1988 von der Kommission Long veröffentlichte Bericht schlägt deshalb nur geringfügige Änderungen des *Code de la nationalité* vor, welche von der Linken, die im gleichen Jahr wieder an die Macht kommt, allerdings nicht berücksichtigt werden. Erst 1993, nach einem erneuten Regierungswechsel, werden sie umgesetzt: In Frankreich geborene Kinder von Ausländern erhalten nun die französische Staatsbürgerschaft bei ihrer Volljährigkeit (18 Jahre) nicht mehr automatisch, sondern müssen sie zwischen dem sechzehnten und dreiundzwanzigsten Lebensjahr selbst beantragen. Die Arbeit der Kommission Long hat aber die Existenz eines starken

republikanischen Credos in der französischen Gesellschaft hervortreten lassen, welches ab Anfang der neunziger Jahre zur Grundlage der Integrationspolitik wird.

Dafür sind mehrere parallel laufende Entwicklungen verantwortlich. Als erstes ist die starke Politisierung der Frage der islamischen Präsenz in Frankreich zu nennen.¹²⁸ Die Weigerung eines Schuldirektors, drei marokkanische Mädchen zum Unterricht zuzulassen, weil sie ihr Kopftuch nicht abnehmen, führt 1989 zu einer nationalen Debatte über den Platz des Islam in der französischen Gesellschaft.¹²⁹ Diese Diskussion ist stark von der Befürchtung geprägt, eine Integrationspolitik, welche nicht fest in der republikanischen Tradition Frankreichs verankert sei, könne dem islamischen Kommunitarismus Auftrieb verleihen und damit den nationalen Zusammenhalt in Frage stellen.

Ein zweiter Grund für die Rückkehr zu republikanischen Prinzipien stellt die Art und Weise dar, wie der rechtsextreme *Front National* (FN) das "*Droit à la différence*" für seine Zwecke missbraucht. Aus der Sicht des FN handelt es sich um ein legitimes Recht, da es dem Umstand Rechnung trage, dass sich Immigranten nicht an die französische Gesellschaft assimilieren könnten. Das "*Droit à la différence*" gelte aber auch für die Einheimischen und impliziere, dass diese rechtmässigerweise verlangen könnten, unter sich zu bleiben und die Immigranten in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken.¹³⁰ Der steigende Einfluss der Partei – ihr Wähleranteil liegt auf einem im europäischen Vergleich sehr hohen Niveau von ca. 15% – hat die traditionellen Parteien inklusive der Linken von der Verteidigung des "*Droit à la différence*" abrücken lassen.

Ein letztes Erklärungsmoment ist schliesslich sozio-ökonomischer Natur: Die Marginalisierung weiter Bevölkerungsteile, welche aufgrund der langanhaltenden ökonomischen Krise in Frankreich allgemein zunimmt, lässt eine spezifische Politik für Immigranten als nicht mehr opportun erscheinen. Verschiedene spezifisch auf Immigranten ausgerichtete Institutionen wie die SONACOTRA oder die CNLI¹³¹ haben sich in den letzten Jahren allen sozial benachteiligten Personen unabhängig von deren Nationalität geöffnet.^{xix} Auch der FAS orientiert seine Politik zunehmend in dieselbe Richtung. Gewisse Autoren schliessen deshalb, dass Frankreichs Sozialpolitik heute fast nur noch allgemeine und kaum mehr migrantenspezifische Dispositive kennt.¹³²

Das republikanische Credo wird heute am prononciertesten vom 1990 geschaffenen *Haut Conseil de l'Intégration* vertreten, einer Expertengruppe, welche die Migrationsdiskussion versachlichen, die Öffentlichkeit objektiv informieren und der Regierung Vorschläge für die Verbesserung ihrer Politik machen soll. In alljährlichen Berichten – zur Schule, Siedlungspolitik, Religion etc. – gibt er Politikempfehlungen ab, welche immer auf den Prinzipien der "*Intégration à la française*" beruhen.

133

Um unsere Darstellung zu vervollständigen, muss noch das Antirassismugesetz von 1990 erwähnt werden: Es erweitert die Bestimmungen desjenigen von 1972, indem es die Strafmasse verschärft und die Zahl der Vereine erhöht, welchen das Anklagerecht zusteht. Die französische Gesetzgebung gegen Rassismus ist allerdings nicht sehr effektiv: Als strafrechtliche Regelung gelingt es ihr wohl, rassistische Äusserungen und Druckerzeugnisse zu verfolgen, zur Bekämpfung der Diskriminierung

^{xix} Im Falle der SONACOTRA war dies de facto schon seit der Unabhängigkeit Algeriens der Fall, sie wurde aber in der Öffentlichkeit immer noch als nur für Immigranten verantwortliche Institution wahrgenommen. Seit einigen Jahren versucht sie dieses Bild nun mit verstärkter Öffentlichkeitsarbeit loszuwerden.

auf dem Arbeitsmarkt und im Wohnbereich verfügt sie aber nicht über ausreichende rechtliche Mittel.¹³⁴

Es ist schwierig, sich über die Integrationsphilosophie der neuen Regierung Jospin bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Bild verschaffen zu wollen. Mit der Verabschiedung einer erneuten Revision des *Code de la Nationalité* will die linke Mehrheit ein symbolisches Zeichen setzen: Die Revision soll die automatische Einbürgerung für in Frankreich geborene Kinder bei Volljährigkeit wieder einführen. Ansonsten hat die Regierung jedoch bis jetzt noch nicht öffentlich zur Integrationsfrage Stellung genommen, und auch der Bericht Weil setzt sich mit diesem Thema nicht auseinander. Aufgrund der bisherigen politischen Entscheidungen scheint aber eine allgemeine Politik der Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund zu stehen.

3.4 Die Stellung von Immigranten auf dem französischen Arbeitsmarkt

Es ist in Frankreich aus zwei Gründen schwieriger als in den anderen untersuchten Ländern, die Stellung von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt einzuschätzen. Erstens besitzt der Grossteil der in Frankreich geborenen Kinder von Einwanderern, die zweite Generation also, die französische Staatsbürgerschaft. In diesem Punkt unterscheidet sich Frankreich jedoch weder von Grossbritannien noch von den Niederlanden, beides Länder, in welchen aufgrund der kolonialen Immigration ebenfalls eine grosse Zahl von Einwanderern die Staatsbürgerschaft besitzt. Anders als diese Staaten kategorisiert aber Frankreich seine Bevölkerung nicht in ethnische Gruppen, da dies dem republikanischen Gleichheitsideal zuwiderlaufen würde.¹³⁵ Anhand des Geburtsorts der Eltern kann aber in Untersuchungen die Gruppe der *Personnes d'origine étrangère* bestimmt werden. Dieser Möglichkeit bedienen sich französische Wissenschaftler aber erst seit kurzem auf systematische Weise.¹³⁶

Betrachtet man nur die Kategorie der "Ausländer", so zeigen Untersuchungen des SOPEMI zur Verteilung nach Wirtschaftsklassen, dass sie im Vergleich zu Einheimischen in vier Bereichen überrepräsentiert sind: im Bau- und verarbeitenden Gewerbe, in der Metallindustrie sowie im Gastgewerbe.¹³⁷ Der schon erwähnte, vom SOPEMI verwendete Disparitätsindex (vgl. 2.4), welcher die Ungleichverteilung von Ausländern in den verschiedenen Wirtschaftsklassen misst, hat sich in Frankreich allerdings von Anfang der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre zurückentwickelt: Von einem im europäischen Vergleich hohen Wert von 24.2 (1983) fiel er auf 18.9 (1992).¹³⁸ Die Konzentrationen von Immigranten in gewissen Wirtschaftsklassen weisen herkunftsspezifische Charakteristiken auf (vgl. Tabelle 3.4): Die Portugiesen sind im Baugewerbe stark überrepräsentiert (26,8%), die Algerier bei persönlichen Dienstleistungen (17%).¹³⁹

Tabelle 3.4 - Verteilung der beschäftigten Ausländer nach Wirtschaftssektoren (1995) in Prozenten

	EU	Portugal	Algerien	Marokko	Ausländer (total)	Gesamtbevölkerung

Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	2,9	2,8	1,2	7,8	2,9	4,8
Verarbeitende Produktion	21,3	19,8	17,1	23,0	20,6	19,1
Baugewerbe	19,9	26,8	15,8	15,8	15,6	6,7
Dienstleistungen	55,9	50,6	65,9	53,4	60,9	69,4

Quelle: INSEE, *Les immigrés en France*, Paris, 1997, S. 77.

Die Arbeitslosigkeit trifft auch in Frankreich die Immigranten in sehr viel stärkerem Masse als die Einheimischen (vgl. Tabelle 3.5). Bei französischen Bürgern schwankte der Arbeitslosenanteil von 1983 bis 1993 zwischen 7% und 11%, bei Ausländern zwischen 14% und 21%, womit er immer ungefähr doppelt so hoch lag. Betrachtet man nur die Jugendlichen bis 25 Jahre, betrug die Arbeitslosigkeit bei Franzosen in derselben Zeitspanne zwischen 19% und 26%, bei Ausländern hingegen zwischen 25% und 40%. In den achtziger Jahren lag die Arbeitslosigkeit von ausländischen Jugendlichen im Durchschnitt um ca. zwölf Punkte höher als bei Franzosen, seit Anfang der neunziger Jahre ist die Differenz aber auf ca. sieben Punkte gesunken.

Tabelle 3.5 - Arbeitslosenanteil bei Einheimischen und Ausländern (1983 - 1993) in Prozenten

	Franzosen		Ausländer	
	total	jünger als 25	total	jünger als 25
1983	7,4	19,1	14,5	30,0
1984	9,0	23,8	16,6	34,3
1985	9,6	24,8	18,5	39,1
1986	9,7	23,2	18,6	36,8
1987	10,2	22,8	19,0	34,0
1988	9,6	21,7	18,5	30,0
1989	9,0	19,0	17,8	27,9
1990	8,8	19,2	17,0	29,0
1991	8,7	19,4	16,7	25,8
1992	9,7	21,2	18,8	28,8
1993	10,8	25,2	20,6	32,3

Quelle: W.R. BÖHNING, R. ZEGERS DE BEIJL, *L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact*, Bureau International du travail, Genève, 1996, S. 7.

Ein Vergleich von Einheimischen mit Personen *ausländischer Herkunft* bestätigt das Bild der eher schwachen Stellung von Immigranten auf dem französischen Arbeitsmarkt (vgl. Tabelle 3.6). Der Arbeitslosenanteil der drei wichtigsten Immigrantengruppen in der Altersklasse von 20 bis 29 Jahren liegt für Personen mit portugiesischen Eltern ein Viertel und für solche mit spanischen Eltern fast zwei Fünftel höher als derjenige der Gesamtbevölkerung. Am stärksten marginalisiert sind allerdings die Personen algerischer Herkunft: Ihr Arbeitslosenanteil beträgt mit 39% fast das zweieinhalbfache desjenigen der französischen Gesamtbevölkerung.

Untersuchungen zur sozialen Mobilität sind in Frankreich nur spärlich vorhanden. Es existieren hingegen Analysen, welche die berufliche Stellung der vor 1975 eingewanderten Immigranten mit derjenigen ihrer Kinder, d.h. der zweiten Generation vergleichen (vgl. Tabelle 3.7). Für Personen algerischer, spanischer sowie portugiesischer Herkunft lässt sich bei der zweiten Generation eine Abnahme der prozentualen Anteile von Arbeitern sowie ein Ansteigen der Zahl der Angestellten und der mittleren und höheren Berufe feststellen.

Tabelle 3.6 - Arbeitslosenanteil der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 20 und 29 Jahren nach Geschlecht und nationaler Herkunft (1992) in Prozenten

	In Frankreich geboren von Eltern, welche geboren wurden in			Gesamtbevölkerung
	Algerien	Spanien	Portugal	
Total	39	22	20	16
Männer	41	19	19	14
Frauen	36	25	24	21

Quelle: *Vingt-cinquième rapport sur la situation démographique de la France présenté au parlement*, Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration, 1996, S. 71.

Diese Analyse vergleicht allerdings die berufliche Stellung der zweiten Generation mit derjenigen, welche die Väter Mitte der siebziger Jahre, im Moment der Einwanderung, innehatten. Berücksichtigt man die seither erfolgte Entwicklung der Stellung der älteren Generation auf dem Arbeitsmarkt, kommt man aber zu einem ähnlichen Resultat.¹⁴⁰ Es lässt sich also eine gewisse soziale Mobilität beobachten, die allerdings aufgrund der höheren Arbeitslosenzahlen für Jugendliche ausländischer (vor allem algerischer) Herkunft relativiert werden muss.

Tabelle 3.7 - Berufliche Stellung der eingewanderten sowie der in Frankreich geborenen Männer ausländischer Herkunft (in Prozenten)

	Algerien		Spanien		Portugal	
	Eingewandert*	in Frankreich geboren	Eingewandert*	in Frankreich geboren	Eingewandert*	in Frankreich geboren
Landwirte	0	0	1	1	0	0
Landwirtschaftliche Arbeiter	1	1	9	3	2	1
Sonstige Arbeiter	83	56	66	52	80	67
Vorarbeiter, Bauführer	3	6	11	8	6	5
Angestellte	3	16	2	15	1	12
Hilfs-Personal	3	2	2	4	2	3
Handwerker, Händler, Unternehmer	5	6	7	3	6	3
Mittlere und höhere Berufe	2	13	2	14	3	10

Quelle: Michèle TRIBALAT, *Faire France - Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Paris, La Découverte, 1995, S. 160.

* Personen, welche im Alter von über 15 Jahren vor 1975 eingewandert sind.

3.5 Schlussfolgerungen

Die französische Integrationspolitik war erst auf algerische Immigranten ausgerichtet und lange Zeit von den Problemen bestimmt, welche sich aus der massiven Wohnungsnot der Nachkriegszeit ergaben. Dies erklärt, warum viele der seit dem Ende der fünfziger Jahre geschaffenen Integrationsdispositive eine migrantenspezifische Ausrichtung hatten und den Wohnbereich betrafen. Wichtige institutionelle Bestandteile dieser Politik sind die *Société nationale de construction de logements pour les travailleurs* (SONACOTRA), beauftragt mit der Konstruktion von Wohnheimen, der *Fonds d'action sociale* (FAS) und die *Commission nationale pour le logement des immigrés* (CNLI), beide verantwortlich für die Finanzierung von Sozialwohnungen. Der FAS erhielt zusätzlich eine Aufgabe, welcher er bis heute nachgeht, nämlich sozio-kulturelle Aktivitäten von Immigranten zu unterstützen.

Die 1981 an die Regierung gekommene Linke legte das Gewicht auf eine Politik, welche die Rechtsgleichheit der Einwanderer in den Vordergrund stellte. Sie führte damit eine frühere Entwicklung weiter, verstärkte aber deren symbolischen Gehalt. Der Familiennachzug wurde liberalisiert und die Immigranten erhielten das Recht, eigene Vereine zu gründen. Die Regierung sah hingegen davon ab, das kommunale Wahlrecht für Ausländer einzuführen (eines der Versprechen ihres Wahlprogramms), da die öffentliche Meinung dieses Vorhaben ablehnte. Anfang der achtziger Jahre erscheint die Integrationsfrage in neuer Form: Die Konzentration von Immigranten in den *Banlieues* verschiedener Grossstädte sowie die seit 1981 sporadisch ausbrechende soziale Unrast in gewissen Quartieren lässt die sozialistische Regierung Segregations- und Ghettoisierungstendenzen im urbanen Raum befürchten, auf die sie mit der *Politique de la ville* (Stadtpolitik) antwortet. Es handelt sich dabei um eine Politik der positiven Diskriminierung auf territorialer Ebene. Als deren wichtigste Elemente können im Siedlungsbereich das *Développement social des quartiers* (DSQ), eine Stadtteilentwicklungspolitik, und im Bildungsbereich die *Zones d'éducation prioritaire* (ZEP), Zonen zur schulischen Förderung, betrachtet werden. Diesen Programmen ist gemein, dass sie aufgrund sozialer Indikatoren (Anteil von Arbeitslosen, Grossfamilien, Jugendlichen etc.) gewisse Stadtviertel bestimmen, welche von zusätzlichen finanziellen und personellen Mitteln profitieren sollen. Diese unter der Linken entstandene Politik wird auch von den nachfolgenden Rechtsregierungen weitgehend mitgetragen.

Mit der zunehmenden sozialen Marginalisierung weiter Bevölkerungsschichten als Folge der langeandauernden Wirtschaftskrise kommt die französische Regierung gegen Ende der achtziger Jahre endgültig von einer migrantenspezifischen Politik ab und findet zum republikanischen Credo zurück. Zu diesem Prozess trägt auch der steigende Erfolg des rechtsextremen *Front National* während der achtziger Jahre bei (ca. 15% Stimmenanteil) und die durch ihn betriebene Politisierung der Immigrationsfrage sowie die Befürchtungen, die soziale Ausgrenzung von Angehörigen der zweiten Generation maghrebinischer Einwanderer führe zur Entwicklung eines radikalen islamischen Fundamentalismus. Im Kampf gegen diese Extreme erscheint den politisch Verantwortlichen ein offener Republikanismus, und damit eine Politik, welche das Gewicht auf Rechtsgleichheit und die Bekämpfung sozialer Marginalisierung legt, das beste Mittel zu sein. Der als Reflexions- und Beratungsorgan der Regierung konzipierte *Haut Conseil de l'Intégration* gibt dieser Politik seit 1990 einen symbolischen Rückhalt. Auch der Bericht Weil von August 1997 beruht auf der Überzeugung, dass die französische Migrationspolitik auf einem republikanischen Konsens beruhen muss.

Die Arbeitslosigkeit, welche in Frankreich insbesondere bei Jugendlichen sehr hoch ist, trifft Immigranten in besonderem Masse, vor allem wenn sie algerischer Herkunft sind. Die französische Politik zur Integration in den Arbeitsmarkt ist nicht migrantenspezifisch, sondern allgemein formuliert; es existieren allerdings gewisse Dispositive, welche speziell für Jugendliche in den Vorstädten bestimmt sind. In der französischen Diskussion wird die Verantwortung für die hohe Arbeitslosigkeit vor allem in den fehlenden Qualifikationen der Arbeitssuchenden einerseits und in der zurückhaltenden Einstellungspolitik der Unternehmen andererseits gesucht. Die Frage der ethnischen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt wird hingegen nicht diskutiert, obwohl wissenschaftliche Untersuchungen auf ihren Einfluss hinweisen.¹⁴¹

4 Deutschland: Soziale Integration und politische Ausgrenzung

4.1 Die Migrationspolitik Deutschlands seit 1945

Wie in Grossbritannien und in Frankreich wird auch in Deutschland^{xx} das Migrationsgeschehen von allgemeinen sozialen Entwicklungen geprägt. Die Besonderheit der deutschen Migrationsgeschichte liegt in der massiven Einwanderung von ethnischen Deutschen, welche auf die Niederlage im Zweiten Weltkrieg erfolgt ist. Sie hat seit dem Fall des Eisernen Vorhangs erneut erhebliche Dimensionen angenommen. In der Nachkriegszeit setzte sich dieser Einwanderungsstrom aus Vertriebenen aus den Gebieten östlich der Oder-Neisse-Grenze (den sogenannten Ostgebieten) und aus Ost- und Südeuropa¹⁴² sowie aus Flüchtlingen aus der DDR zusammen. Zwischen 1945 und 1950 kamen insgesamt 12,5 Millionen Vertriebene nach Deutschland. 60% wurden im westlichen Teil Deutschlands (der zukünftigen BRD) angesiedelt, 40% im östlichen Teil (der späteren DDR). Von den letzteren wanderte allerdings im folgenden Jahrzehnt eine unbekannte Zahl nach Westdeutschland weiter.¹⁴³ Ziel der alliierten Politik war es, diese Flüchtlinge so schnell wie möglich zu integrieren. Dafür waren die einzelnen Bundesländer und das 1949 gegründete Bundesministerium für Vertriebene zuständig. Gleichzeitig wurde in den fünfziger Jahren aber auch die Weiterwanderung eines Teils der Flüchtlinge beispielsweise nach Australien gefördert.¹⁴⁴ Trotz grosser Probleme und Spannungen verlief der Eingliederungsprozess erfolgreich. Wie der Historiker Wolfgang Benz bemerkt: "Ende der 1960er Jahre war eines der grössten Nachkriegswunder, die Integration der Vertriebenen in der Bundesrepublik – nicht anders der Befund in der DDR – Realität geworden."¹⁴⁵

Die Teilung Deutschlands löste umfangreiche innerdeutsche Wanderungen aus: Zwischen 1950 und 1961 zogen 3,6 Millionen Deutsche vom Osten in den Westen (die sogenannten *Übersiedler*), nur 0,5 Millionen hingegen vom Westen in den Osten.¹⁴⁶ Auch in den Jahren nach dem Mauerbau (1961) kamen weiterhin Bürger aus der DDR in die BRD, allerdings unter vom ostdeutschen Staat stark erschwerten Bedingungen. Amtliche Angaben sprechen bis 1988 von 616'051 Personen. Die Immigration der sogenannten "ethnischen Deutschen" oder *Aussiedler* aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa setzte sich ebenfalls fort: Von 1951 bis 1988 wanderten rund 1,6 Millionen Personen nach Westdeutschland.¹⁴⁷

Die zweite Charakteristik der deutschen Migrationsgeschichte stellt die Tatsache dar, dass – anders als in Grossbritannien, Frankreich und den Niederlanden – keine Immigration aus Kolonien stattfand und dass die Einwanderung von Ausländern lange Zeit (ähnlich wie in der Schweiz) als vorübergehendes Phänomen interpretiert wurde. Es ist die als *Gastarbeiter-System*¹⁴⁸ bezeichnete Politik, welche bis heute für einen grossen Teil der Widersprüche der deutschen Migrationspolitik verantwortlich ist.

Die "Gastarbeiter-Periode" begann mit dem deutsch-italienischen Anwerbeabkommen von 1955.¹⁴⁹ In den Jahren zuvor hatte die Bundesregierung die vor allem von Landwirtschaftsvertretern gestellte Forderung, Ausländer anwerben zu können, mit dem Hinweis auf den hohen Anteil an Arbeitslosen (1954: 7%) abgelehnt. Im September 1955 betrug die Arbeitslosigkeit im nationalen Durchschnitt aber nur noch 1,8%, worauf das Abkommen mit Italien geschlossen wurde.¹⁵⁰ Die Gewerkschaften unterstützten diese Regelung, setzten sich aber von Anfang an dafür ein, dass die ausländischen

^{xx} Mit Deutschland bezeichnen wir in diesem Text die Bundesrepublik Deutschland und – nach der Wiedervereinigung von 1990 – Gesamtdeutschland.

Arbeiter den deutschen in arbeits-, tarif- und sozialrechtlicher Hinsicht gleichgestellt wurden, um damit jegliche lohndrückenden Auswirkungen zu verhindern.¹⁵¹ Gegenüber der Öffentlichkeit legitimierte die Bundesregierung ihre Politik, indem sie auf die wirtschaftliche Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung sowie deren vorübergehenden Charakter verwies. Bis Anfang der siebziger Jahre konnte sie sich damit auf einen gesamtgesellschaftlichen Konsens stützen.¹⁵²

Der Umfang der auf das Abkommen mit Italien folgenden Migration war erst gering: 1959 arbeiteten nur um die 50'000 Italiener in Deutschland, die meisten von ihnen in der Landwirtschaft. Erst der Mauerbau von 1961, welcher den Zustrom von Flüchtlingen aus der DDR unterband sowie der gleichzeitige Rückgang der Zahl der deutschen Erwerbstätigen führten dazu, dass immer mehr ausländische Arbeitskräfte angeworben wurden.¹⁵³ 1960 schloss der Arbeitsminister Anwerbeverträge mit Griechenland und Spanien ab, 1961 mit der Türkei, 1964 mit Portugal, 1965 mit Tunesien und Marokko (welche allerdings unbedeutend blieben) und 1968 mit Jugoslawien.¹⁵⁴ Bis 1966 stieg die Zahl der beschäftigten Ausländer auf 1,3 Millionen. Rechtlich wurde das Konzept der ausländischen Arbeitskräfte als "Konjunkturpuffer" mit dem Ausländergesetz vom April 1965 abgesichert, welches die Gesetze und Erlasse aus der Vorkriegszeit ersetzte: Ausländer aus Nicht-EWG-Staaten erhielten nur eine einjährige Aufenthaltserlaubnis und waren während dieser Zeit an ihren Arbeitgeber gebunden. Die Verlängerung war nach Artikel 2 des Ausländerrechts nur möglich, wenn "die Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt" wurden. Italiener waren hingegen, entsprechend den Gründungsverträgen der EWG, den deutschen Arbeitnehmern rechtlich gleichgestellt.¹⁵⁵ Mit Ausnahme eines Rückgangs während der Rezession von 1966/67 stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte ständig an: 1973 lag sie bei 2,6 Millionen. Ab 1972 wurden die Türken zur wichtigsten Einwanderergruppe.¹⁵⁶

Erst die Einschätzung, dass der wirtschaftliche Nutzen der Gastarbeiter sinken könnte, führte seit etwa 1970 zu einer zunehmend heftiger werdenden Debatte über Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung.¹⁵⁷ Diese Diskussion entstand vor dem Hintergrund der Tatsache, dass einerseits aufgrund des Familienzuzugs die Zahl der nichterwerbstätigen Ausländer ständig zunahm, andererseits viele Ausländer nicht mehr durch eine Nichtverlängerung ihrer Arbeitserlaubnis zur Rückkehr gezwungen werden konnten.^{xxi} Es hatte sich dadurch eine eigentliche Einwanderungssituation ergeben, welche das offizielle Konzept der "vorübergehenden Ausländerbeschäftigung" grundsätzlich in Frage stellte. Der politische Wendepunkt stellte der Anwerbestopp vom 23. November 1973 dar. Die meisten Beobachter führen diese Massnahme auf die beginnende Wirtschaftskrise zurück,¹⁵⁸ für andere bedeutet diese hingegen nur "ein verstärkendes Moment und zudem ein günstiger Anlass, den Zustrom ausländischer Arbeiter ohne grosse Widerstände von seiten der Entsendeländer und ohne langwierige Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit ... einzudämmen und die Zahl der Ausländer zu senken."¹⁵⁹

Die auf den Anwerbestopp folgende zweite Phase der deutschen Ausländerpolitik, welche bis 1979 dauerte, stand unter dem Zeichen der "Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung", womit vor allem die Reduktion der Zahl der Ausländer gemeint war. So sah z.B. die Arbeitserlaubnisverordnung von 1974 vor, dass nach dem 30. November 1974 eingereiste Ausländer keine Arbeitserlaubnis mehr erhalten sollten. Angesichts massiver Kritik wurde der Stichtag schliesslich auf den 31. Dezember 1976 verlegt. Gleichzeitig ergriff die Regierung verschiedene Massnahmen gegen illegale

^{xxi} Die 1971 in Kraft getretene Arbeitserlaubnisverordnung erteilte allen Ausländern, welche länger als 5 Jahre in der Bundesrepublik beschäftigt waren, eine auf fünf Jahre befristete "besondere Arbeitserlaubnis".

Beschäftigung. Ab 1975 wurden die Kindergeldzahlungen für Ausländer erhöht, aber nur für in Deutschland lebende Kinder. Dies führte zum unbeabsichtigten Resultat, dass viele Eltern ihre Kinder nach Deutschland holten. Ebenfalls ab 1975 führte die Regierung sogenannte "Zuzugssperren" ein, welche es Ausländern verboten, in Gebiete mit hohem Ausländeranteil zu ziehen. Schon 1977 wurden die "Zuzugssperren" aber wieder aufgehoben. Diese Massnahmen, welche die Reduktion der Ausländerzahl zum Ziel hatten, werden im Rückblick nicht nur als ergebnislos, sondern als kontraproduktiv eingeschätzt: "Viele an sich rückkehrwillige Ausländer blieben in der Bundesrepublik, da eine erneute, auch eine zeitlich befristete Arbeitsaufnahme ausgeschlossen war."¹⁶⁰

Nachdem es für eine kurze Zeitspanne (1979/1980) danach ausgesehen hatte, als wolle sich die sozial-liberale Koalition auf die Frage der Integration konzentrieren (vgl. 4.3), kam es ab Anfang der achtziger Jahre zu einer starken Politisierung der Einwanderungsfrage und zu einem "Wettlauf um Begrenzungspolitik":¹⁶¹ Dazu trug einerseits die Einsicht bei, dass die BRD de facto zum Einwanderungsland geworden war, aber auch das wachsende Unbehagen an der Konzeptionslosigkeit in der Ausländerpolitik, die anhaltende Wirtschaftskrise sowie ein starker Anstieg der Zahl von Asylsuchenden.¹⁶² Unter dem Druck der CDU/CSU-Opposition ging die sozial-liberale Regierung zu einer Begrenzungspolitik über. Den Ländern wurde empfohlen, die Altersgrenze für den Kindernachzug auf 16 Jahre herunterzusetzen, was alle Bundesländer ausser Bremen und Hessen befolgten. Im Januar 1982 verabschiedete das Parlament das "Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung" und im Juli arbeitete die Regierung einen Gesetzesentwurf zur Rückkehrförderung aus.

Die im Oktober 1982 an die Macht gekommene Koalition aus CDU/CSU und FDP versuchte diese Politik noch zu verschärfen. Im Juni 1983 wurde ein an den sozial-liberalen Entwurf angelehntes und auf finanziellen Anreizen beruhendes Rückkehrförderungsgesetz verabschiedet, welches aber kaum zu einer vermehrten Rückwanderung führte und mehr eine symbolische Bedeutung hatte.¹⁶³ Bis zum Herbst 1984 versuchte Innenminister Zimmermann (CSU) die Altersgrenze für den Kindernachzug auf 6 Jahre zu senken, scheiterte aber am Widerstand des Koalitionspartners FDP.

Nach dieser Phase der starken Politisierung kehrte ab 1985/86 wieder eine gewisse Ruhe in die Ausländerpolitik ein, die Diskussion verlagerte sich nun aber auf die Asylpolitik und die ansteigenden Asylbewerberzahlen. Anfang 1989 geriet die Bundesregierung durch die Wahlerfolge rechtsradikaler Parteien in Berlin und Hessen unter Handlungsdruck. Im Frühjahr 1990 wurde daraufhin ein neues, von Innenminister Schäuble ausgearbeitetes Ausländergesetz gegen die Stimmen der Opposition von SPD und Grünen verabschiedet. Das neue Gesetz hat aber nicht zu einem Ende der Politisierung im Ausländerbereich geführt: Von rechts wird kritisiert, dass es nicht genug zur Reduzierung der Ausländerzahl beitrage, von links, dass es der faktischen Einwanderungssituation immer noch nicht genügend Rechnung trage.¹⁶⁴ Die Einwanderung hat sich indessen aufgrund von drei neueren Entwicklungen während der neunziger Jahre verstärkt.

Erstens durch die Asylummigration: Da die Asylgesetzgebung Deutschlands viel grosszügiger ausgestaltet ist als diejenige aller anderen westeuropäischen Länder,^{xxii} wird die BRD zu einem Hauptzielland der Asylummigration. Der Höhepunkt wird 1992 mit 438'000 Gesuchen registriert. Die

^{xxii} Die Bestimmung des Artikel 16, Abs.2, Satz 2 des Grundgesetzes "Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht", welcher einen Rechtsanspruch des Flüchtlings auf Asyl bedeutet, stellt im internationalen Verfassungsvergleich ein "Unikat" dar (siehe Klaus BADE, "Politische Verfolgte geniessen ...": Asyl bei den Deutschen - Idee und Wirklichkeit", in Klaus J. Bade, *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland*, München, C.H. Beck-Verlag, S. 411.)

starke Politisierung der Asylfrage verhindert lange die von der Bundesregierung erstrebte Reform. Im Frühjahr 1993 erzielt sie aber mit der sozialdemokratischen Opposition einen Kompromiss, demzufolge am individuellen Recht auf Asyl und an der Flüchtlingsdefinition nach Genfer Konvention festgehalten, jedoch die Regelung eingeführt wird, dass Personen, die aus als "safe countries" bezeichneten Staaten einreisen, grundsätzlich kein Asylgesuch mehr stellen können.^{xxiii} Da alle Nachbarländer Deutschlands als "safe countries" gelten, dürfen Personen, die auf dem Landweg nach Deutschland kommen, vom Asylrecht keinen Gebrauch mehr machen.¹⁶⁵ Die Zahl der Asylbewerber ist seither auf 127'900 (1995) zurückgegangen.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat auch die Immigration von *Aussiedlern* wieder stark zugenommen. Angesichts der Einwanderung von 1,4 Millionen Personen zwischen 1988 und 1992 versucht die Bundesregierung ab Anfang der neunziger Jahre den Aussiedlerstrom zu bremsen, indem sie Programme zur finanziellen Unterstützung "ethnischer" Deutscher in den osteuropäischen Herkunftsländern anbietet und gleichzeitig die administrativen und finanziellen Prozeduren für die Immigration nach Deutschland unattraktiver gestaltet.¹⁶⁶

Der dritte Migrationsstrom besteht schliesslich aus den "neuen Gastarbeitern", welche aufgrund von Abkommen mit verschiedenen osteuropäischen Ländern nach Deutschland gelangen. Es handelt sich dabei entweder um Saisonarbeitsverträge, projektgebundene Arbeitsverträge oder einjährige Gastarbeiterverträge. 330'000 ausländische Arbeiter sind 1992 aufgrund derartiger Vereinbarungen nach Deutschland eingereist.¹⁶⁷

Seit Anfang der neunziger Jahren kam es zunächst in den ostdeutschen, dann aber auch in den westdeutschen Bundesländern zu einer Welle rassistischer Gewalttaten gegen Immigranten.¹⁶⁸ Dies hat die Migrationsfrage wiederum ins Zentrum der öffentlichen Debatten treten und eine Diskussion um die Einführung eines Einwanderungsgesetzes entstehen lassen.

4.2 Kurzer statistischer Überblick

Deutschland verzeichnete in den letzten zehn Jahren im europäischen Vergleich die zahlenmässig stärkste Einwanderung. Bei der Interpretation der nachfolgenden Zahlen darf allerdings nicht vergessen werden, dass darin auch Asylbewerber und Arbeitskräfte mit kurzfristigen Arbeitsverträgen eingerechnet sind. Nach deren Abzug reduziert sich beispielsweise im Spitzenjahr 1992 die Zahl von 1,2 Millionen auf 400'000 Personen.

^{xxiii} Parallel zu diesen Massnahmen, die vor allem auf süd- und osteuropäische Nachbarstaaten Deutschlands ausgerichtet sind, wurden bilaterale Rücknahmeabkommen abgeschlossen, die an Verträge über Wirtschafts- und Entwicklungshilfe gekoppelt sind (mit Österreich, Polen und Rumänien 1992, Bulgarien und der Tschechischen Republik 1994).

Tabelle 4.1 - Einwanderung von Ausländern nach Deutschland (1985-1995)*

1985	1986	1987	1988	1989	1990
398'200	478'300	473'300	648'600	770'800	842'400
1991	1992	1993	1994	1995	
920'500	1'207'600	986'900	774'000	788'300	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 219.

* Bis 1990 gelten die Zahlen nur für Westdeutschland, ab 1991 für die wiedervereinigte Bundesrepublik; die Zahlen beinhalten sowohl Arbeitsmigranten wie Asylbewerber.

Die Asylmigration nach Deutschland ist aus den schon erwähnten Gründen die umfangreichste Europas. Der "Asylkompromiss" vom Frühjahr 1993 hat aber zu einer deutlichen Abnahme der Asylgesuche geführt.

Tabelle 4.2 - Asylgesuche in Deutschland (1985-1995)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
73'800	99'700	57'400	103'100	121'300	193'100
1991	1992	1993	1994	1995	
256'100	438'200	322'600	127'200	127'900	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 220.

Die Einwanderung von Aussiedlern aus Polen und Rumänien ist nach einem Höhepunkt Anfang der neunziger Jahre stark zurückgegangen. Mittlerweile stammen die Aussiedler praktisch alle aus den Staaten der ehemaligen UdSSR.

Tabelle 4.3 - Einwanderung "ethnischer" Deutscher aus Zentral- und Osteuropa (1990-1995)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Insgesamt, davon aus:	397'100	222'000	230'600	218'900	222'600	217'900
Ex-UdSSR	148'000	147'300	195'600	207'300	213'200	209'400
Rumänien	111'200	32'200	16'100	5800	6600	6500
Polen	133'900	40'100	17'700	5400	2400	1700

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 106.

Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer lag 1985 bei 4'378'900 Personen und stieg bis 1995 auf 7'173'900 Personen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung entwickelte sich im gleichen Zeitraum von 7,2% auf 8,8%.¹⁶⁹ Damit liegt Deutschland im europäischen Vergleich im oberen Mittelfeld zusammen mit Ländern wie Österreich (9%) und Belgien (9%). Die Türken stellen mit einem Anteil von fast einem Drittel die wichtigste Gruppe innerhalb der ausländischen Bevölkerung dar. Die übrigen Ausländer stammen mehrheitlich aus Süd- und Osteuropa.

Tabelle 4.4 - Zahl der Ausländer nach Herkunftsland (1985 / 1995)

	1985	1995
Türkei	1'401'900	2'014'300
Ex-Jugoslawien	591'000	797'700
Italien	531'300	586'100
Griechenland	280'600	359'500
Bosnien-Herzegowina	-	316'000
Polen	104'800	276'700
Kroatien	-	185'100
Österreich	172'500	184'500
Spanien	152'800	132'300
Portugal	77'000	125'100
Andere	1'067'000	2'196'600
Gesamtzahl (davon EU)	4'378'900 (1'539'000)	7'173'900 (1'811'700)

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 227.

4.3 Die Entwicklung der deutschen Integrationspolitik

Wie bereits erwähnt, stellen in Deutschland die sogenannten "ethnischen Deutschen" die weitaus grösste Gruppe von Einwanderern dar. Für sie bestanden in der Nachkriegszeit und bestehen auch heute noch sehr weitreichende Integrationsdispositive. Wir wollen auf diese Politik hier aber nicht eingehen, da es sich um eine deutsche Besonderheit handelt, welche wir mit den Verhältnissen in den anderen Ländern nicht vergleichen können.

Um die Entwicklung der deutschen Integrationspolitik zu verstehen, muss die föderative Struktur des Landes mitberücksichtigt werden: Viele der Kompetenzen, welche zentrale Aspekte der Integrationspolitik wie beispielsweise den Erziehungsbereich betreffen, sind auf der Länderebene angesiedelt. Die integrationspolitischen Strategien der verschiedenen Bundesländer unterscheiden sich deshalb teilweise erheblich. Diese Differenzen artikulieren sich wiederum auf der Bundesebene, wenn es z.B. darum geht, gemeinsame Integrationsstrategien zu entwerfen.¹⁷⁰ Der folgende Text wird zwar die integrationspolitischen Entwicklungen auf der nationalen Ebene in den Vordergrund stellen, aber auch die Politik einzelner Bundesländer sowie einzelner Städte – welche in den letzten zehn Jahren zu den eigentlichen Schrittmachern der Integrationspolitik geworden sind – berücksichtigen.

Eine wichtige integrationspolitische Rolle kommt in Deutschland auch den religiösen Hilfswerken und den Gewerkschaften zu. Die katholische Organisation Caritas unterstützt katholische Immigranten (Italiener, Spanier, Portugiesen und Kroaten), das protestantische Diakonische Werk kümmert sich um die griechische Gemeinschaft und die sozialdemokratische Arbeiterwohlfahrt ist verantwortlich für Türken und Ex-Jugoslawen. Diese Organisationen erhalten alle staatliche Subventionen.¹⁷¹

4.3.1 Die siebziger Jahre: Integration als Lippenbekenntnis

Wie in Frankreich waren es auch in Deutschland die schlechten Wohnbedingungen, welche in der Öffentlichkeit als erstes ein gewisses Interesse an der sozialen Lage der Gastarbeiter weckten. Ab Anfang der sechziger Jahre wurden immer wieder Artikel und Stellungnahmen veröffentlicht, welche die Wohnverhältnisse in Baracken, überbelegten Zimmern oder abbruchreifen Häusern kritisierten.¹⁷² Aber erst seit Anfang der siebziger Jahre begannen sich sowohl der Bund wie die Länder den sozialen Problemen zu widmen, welche aus der Gastarbeiterpolitik entstanden waren. Im ersten ausländerpolitischen Konzept der Bundesregierung von 1970 wurden "Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer" festgehalten, welche ausschliesslich aus einer Arbeitsmarktperspektive heraus formuliert waren. In fast jedem Bundesland entstanden anschliessend Berichte zur Ausländerproblematik.¹⁷³

Gewisse Autoren sehen in der Arbeitserlaubnisverordnung von 1971, welche länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländern eine auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis zusprach einen "konzeptionellen Bruch" mit der rein ökonomischen Perspektive, weil von da an die Ausländerpolitik nicht mehr einen ausschliesslichen Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik darstelle.¹⁷⁴ Die drei Jahre vor dem Anwerbestopp und die Konsolidierungsphase sind tatsächlich von der zweifachen Zielsetzung geprägt, einerseits die Integration zu bejahen, andererseits aber die

Ausländerzahl zu verringern. Die Integrationsmassnahmen sind entsprechend widersprüchlich: So verteidigt die Regierung die Zuzugssperren, welche ab 1975 den nicht-westeuropäischen Ausländern den Zugang zu Stadtvierteln mit hohem Ausländeranteil verbieten, mit dem Argument, es gelte "überlastete Siedlungsgebiete" vor der "Ghettobildung" zu bewahren.¹⁷⁵ Dass es damit vor allem für Türken und Jugoslawen sehr schwierig wird, Wohnraum zu finden und sich in einem stabilen Wohnumfeld zu integrieren, wird in Kauf genommen.

Wie schon gezeigt hat die widersprüchliche "Konsolidierungspolitik" gegen Ende der siebziger Jahre dazu geführt, dass sich ein Grossteil der Ausländer in Deutschland niederliess. Damit wird Integration im politischen Diskurs zu einem prioritären Ziel und der Integrationsbegriff das zentrale Schlagwort in Politik und Wissenschaft.¹⁷⁶ Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine entsprechende Gesetzesbasis geschaffen und ein umfassendes integrationspolitisches Dispositiv entwickelt worden wäre. Darüberhinaus definierten die verschiedenen Akteure den Integrationsbegriff sehr unterschiedlich: Staatliche Institutionen verstanden unter Integration vor allem "die Erleichterung der *Eingliederung* der ausländischen Familien durch politisch-administrative Massnahmen, z.B. die *Massnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung*",¹⁷⁷ währenddessen Kirchen, Verbände und Hilfswerke Integration als Gleichberechtigung der Immigranten mit den Einheimischen definierten. Diese Organisationen prägten auch den Begriff des "ausländischen Mitbürgers", welcher bis heute eine stark humanitäre Konnotation hat. In politischen Stellungnahmen wiederum wurde unter Integration vor allem die Anpassungsleistung der Eingewanderten verstanden.¹⁷⁸

Die wichtigste institutionelle Neuerung stellte 1978 die Schaffung des Amtes eines Ausländerbeauftragten dar. Die Initiative ging von Bundeskanzler Helmut Schmidt aus, welcher sich gegen die Kritik der Opposition durchsetzte.¹⁷⁹ Mit der Amtsführung wurde der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn (SPD) betraut. Die Berufung eines Ausländerbeauftragten bedeutete zumindest indirekt das Eingeständnis der Regierung, im Integrationsbereich gewisse Fehler und Versäumnisse begangen zu haben. Sie anerkannte damit, dass ein Mindestmass an Koordination der ausländerpolitischen Massnahmen notwendig sei.¹⁸⁰ Aufgabe des dem Bundesarbeitsministerium angeschlossenen Amtes ist es, Regierung und Öffentlichkeit über die Lage der ausländischen Bevölkerung zu informieren, bei den Bundesländern, Gemeinden und betroffenen Institutionen auf eine bessere Koordination ihrer Massnahmen hinzuwirken sowie bei der einheimischen Bevölkerung das Verständnis für Ausländer zu fördern.^{xxiv}

Als ersten Auftrag erarbeitete der Ausländerbeauftragte einen Bericht über die Integrationssituation von Immigranten sowie Vorschläge für eine zukünftige Politik. Das Ende 1979 veröffentlichte Memorandum "Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland" erstaunte durch seine weitreichenden Forderungen. Kühn verlangte die Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation, bessere Integrationsmassnahmen vor allem für Ausländerkinder, einen Anspruch der jugendlichen Ausländer auf ungehinderten Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie ein "Optionsrecht der in der Bundesrepublik geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen auf Einbürgerung".¹⁸¹

Der Bericht schreibt sich in eine kurze Periode Ende der siebziger Jahre ein, welche als "Wettrennen um Integrationspolitik" charakterisiert wurde.¹⁸² Sowohl das Arbeits- wie das Bildungsministerium

^{xxiv} Nach dem Rücktritt Heinz Kühns 1981 hatte das Amt Liselotte Funcke (FDP) bis 1991 inne, seitdem wird es von der früheren Generalsekretärin der FDP Cornelia Schmalz-Jacobsen geführt.

veröffentlichten Vorschläge, welche allerdings deutlich weniger weit gingen als diejenigen des "Kühn-Berichts". Im Beschluss der Bundesregierung von 1980 zur "Weiterentwicklung der Ausländerpolitik" wurden die Vorschläge des Ausländerbeauftragten, trotz Protesten von in der Ausländerarbeit engagierten Kreisen, nicht berücksichtigt. Die SPD/FDP-Bundesregierung beließ es bei einer durch Integrationskonzepte ergänzten Arbeitsmarktpolitik.¹⁸³

4.3.2 Die achtziger Jahre: "Das verlorene Jahrzehnt"?

Obwohl ab Anfang der achtziger Jahre deutlich wird, dass die Bundesrepublik mit einer Einwanderungssituation konfrontiert ist, und obwohl viele Beobachter sie nunmehr offen als ein Einwanderungsland bezeichnen,¹⁸⁴ hat diese Erkenntnis keinen Einfluss auf die Gestaltung der staatlichen Politik. Nach dem kurzen "Wettrennen um Integrationspolitik" kehrt die Regierung zum Primat der Begrenzungspolitik zurück und stellt vor allem die Rückkehrförderung in den Vordergrund.

Der Ausländerbeauftragte fällt in der Debatte um die Begrenzungspolitik eine sehr kontroverse Rolle zu: In der langen Auseinandersetzung um das Nachzugsalter für Kinder von Ausländern, welches Innenminister Friedrich Zimmerman (CSU) auf sechs Jahre senken will, wird Liselotte Funcke (FDP) zu einer der vehementesten Verteidigerinnen einer liberalen Regelung und damit zu einer der Hauptgegnerinnen des Innenministers. In Regierungskreisen wird der Ausländerbeauftragte in der Folge vorgeworfen, ihre Kompetenzen überschritten zu haben. Man kann aber den Konflikt auch als durchaus funktional erachten, da es ja gerade die Aufgabe der Ausländerbeauftragten ist, Anregungen und neue Zielsetzungen zu formulieren, welche gezwungenermaßen in einem Spannungsverhältnis zur Politik der Bundesregierung stehen.¹⁸⁵

Da im Integrationsbereich während der achtziger Jahre auf Bundesebene keine kohärente Politik entwickelt wird, spricht der Migrationshistoriker Klaus Bade von einem "verlorenen Jahrzehnt".¹⁸⁶ Dies stellt jedoch ein zu kategorisches Urteil dar, weil einerseits auf nationaler Ebene Massnahmen zur Integration von ausländischen Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt eingeführt wurden und weil andererseits Länder und Gemeinden im Schulbereich sowie in Fragen der Interessenvertretung von Ausländern verschiedene Vorstöße unternahmen.

Zur Förderung der beruflichen Integration existierten seit 1977 Sprachkurse für arbeitslose ausländische Jugendliche. 1980 wurden diese Kurse zu weitreichenderen arbeitsmarktlichen Integrationsprogrammen ausgeweitet, den *Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung* (MSBE). Die Programme richteten sich vor allem an Jugendliche, welche aufgrund des Familiennachzugs erst seit einigen Jahren in Deutschland lebten, und bestanden aus Intensivkursen in Deutsch und der Vermittlung anderer zur Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt wichtiger Grundkenntnisse. Zwei neue Massnahmenpakete, welche allgemeiner auf die Probleme der zweiten Generation ausgerichtet waren, ersetzten 1987 die MSBE. Beide hatten wiederum das Erlernen von Deutschkenntnissen zum Ziel, das eine vermittelte jedoch zusätzlich grundlegende technische Kenntnisse, das andere war auf die Bekämpfung von Lernschwierigkeiten ausgerichtet.¹⁸⁷ Der *Achte Jugend-Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe*, welcher 1990 dem Parlament vorgestellt wurde, schätzte diese Politik zwar in dem Sinne positiv ein, dass viele Personen von den

Massnahmen profitiert hätten, kritisierte aber gleichzeitig, dass sich das Problem nur verschoben hätte: Viele der Jugendlichen, welche vorher Schwierigkeiten gehabt hätten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen, hätten nun Probleme, sich nach erfolgter Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt zurecht zu finden.¹⁸⁸

Wie bereits erwähnt, fällt der Bildungsbereich unter die Entscheidungskompetenz der Länder. Im Mai 1964 wurde von den Ministerpräsidenten der Länder die Einführung von Vorbereitungsklassen entschieden.¹⁸⁹ Es können insgesamt fünf Integrationstypen unterschieden werden: erstens die direkte Integration in *Normalklassen* (eventuell begleitet von Kursen in der Muttersprache, welche extern organisiert werden); zweitens die *Vorbereitungsklassen*, welche als kurzfristige Übergangsmassnahmen (2-3 Jahre) konzipiert sind und in denen intensiver Deutschunterricht in kleinen Gruppen angeboten wird; drittens *nationale Vorbereitungsklassen* mit identischem Ziel, in welchen aber ein grosser Teil der Kurse in der Herkunftssprache der Immigrantenkinder abgehalten wird; viertens *langfristige Vorbereitungsklassen*, welche bis sechs Jahre dauern können; fünftens schliesslich *zweisprachige Klassen*, welche sich in ihrem Inhalt vom normalen Curriculum unterscheiden.¹⁹⁰

Ein Vergleich der verschiedenen Länder zeigt, dass Hessen sowie die Städte mit Länderstatus – Berlin, Bremen und Hamburg – die direkte Integration in eine Normalklasse vorziehen, währenddessen die konservativ regierten Länder Bayern und Baden-Württemberg die nationalen Vorbereitungsklassen bevorzugen. Es wird u.a. argumentiert, dass nationale Vorbereitungsklassen die Bewahrung der kulturellen Identität der Immigrantenkinder ermöglichen. Der eigentliche Grund besteht aber darin, dass die beiden Länder immer noch an der Idee der Rückkehr der Ausländer festhalten, welche durch solche Massnahmen erleichtert wird. Diese Unterschiede dürfen allerdings nicht überbewertet werden, da in allen Ländern eine ganze Bandbreite von Massnahmen existiert und in den letzten Jahren eine gewisse Annäherung stattgefunden hat.

Die Gemeinden können in Deutschland zwar nicht darüber bestimmen, ob sie Ausländern das kommunale Stimm- und Wahlrecht zugestehen wollen, aber sie haben die Möglichkeit, alternative Formen der politischen Partizipation zu schaffen. Schon Anfang der siebziger Jahre haben deswegen zwei Gemeinden, Wiesloch-Walldorf (1971) und Troisdorf (1972), *Ausländerparlamente* geschaffen.¹⁹¹ Unterdessen sind in vielen Städten ähnliche Institutionen entstanden, welche unter der Bezeichnung *Ausländerbeiräte*, *Arbeits- und Koordinierungskreise* oder *Ratsausschüsse für Ausländerfragen* alle versuchen, den Immigranten die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und Stellungnahme in Bezug auf sie betreffende Probleme zu geben. Die Einschätzung der Rolle dieser Organe ist kontrovers: Für die einen haben sie eine reine Alibifunktion, da ihnen höchstens eine beratende Rolle zukommt, für die anderen sind sie ein erster Schritt zur Einführung des kommunalen Wahl- und Stimmrechts für Migranten.

4.3.3 Welche Politik für eine multikulturelle Gesellschaft ?

Gegen Ende der achtziger Jahre lässt sich in Deutschland ein publizistischer Boom zum Thema der "multikulturellen Gesellschaft" verzeichnen. Der Begriff "Multikulturalismus" wurzelt in Deutschland

in der pädagogischen Arbeit und wird ab Anfang der achtziger Jahre von Teilen der Linken als Gegenprogramm zum als "fürsorglich-autoritär" kritisierten Integrationsbegriff der Regierung propagiert. Ende der achtziger Jahre findet er immer mehr Zustimmung, verkommt aber bald zu einem Modewort,¹⁹² dessen Bedeutungsgehalt von der Beschreibung der demographischen Realität, über das Feiern kultureller Differenzen als Happenings bis hin zu politischen Forderungen reicht, wobei bei letzteren die genaue Stossrichtung oft unklar bleibt.

Auf Bundesebene hat die Diskussion keinen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Integrationspolitik gezeitigt. Wie gewisse Beobachter bemerken, präsentiert die "multikulturelle Gesellschaft" auch für die CDU einen akzeptablen Terminus, um über die Folgen der Einwanderung in Deutschland sprechen zu können, ohne dabei den Begriff "Einwanderungsland" benützen zu müssen.¹⁹³ Auf städtischer Ebene haben multikulturelle Konzepte hingegen Folgen gezeitigt. Verantwortliche verschiedener deutscher Städte bezeichnen ihre Herangehensweise heute als "multikulturelle Politik". Das prominenteste Beispiel stellt die Stadt Frankfurt a. M. dar, deren Integrationskonzept deshalb hier kurz vorgestellt werden soll. Auch die Integrationspolitik Berlins ist eine kurze Diskussion wert, weil sie sehr aktiv betrieben wird und sich gleichzeitig an anderen Grundkonzepten orientiert als jene Frankfurts.

Nach dem Sieg von SPD und Grünen bei den Kommunalwahlen von 1989 wird der als prominente Mitglied der Grünen bekannte Daniel Cohn-Bendit zum ersten Dezernenten des "Amtes für Multikulturelle Angelegenheiten" (AMKA) in Frankfurt bestimmt. In den Koalitionsvereinbarungen vom April 1989 zwischen der SPD und den Grünen werden die künftigen Aufgaben des AMKA folgendermassen definiert: Es soll erstens in Konfliktfällen zwischen unterschiedlichen Kulturen sowie zwischen den Stadtbehörden und Migranten vermitteln; es soll Ideen zur Stadtentwicklung im Sinne eines multikulturellen Urbanismus entwickeln; es soll sich der Probleme des Zusammenlebens und der Schwierigkeiten von jugendlichen Migranten annehmen; es soll Initiativen zur Unterstützung von Migrantenkulturen und deren Verständigung untereinander fördern; es ist gleichzeitig verantwortlich für die Betreuung der Asylsuchenden und übernimmt die Aufgaben des Ausländerbeauftragten.¹⁹⁴

In der Praxis scheint sich die Arbeit des AMKA, welches im übrigen von der Opposition seit seiner Gründung stark angegriffen und immer wieder als unnötig bezeichnet wurde, vor allem auf eine Politik der Vermittlung und des Dialogs zu konzentrieren. Es richtete in Form eines Ausländerbeirats ein Konsultativgremium für Ausländer ein, lancierte verschiedene Medienkampagnen (u.a. gegen Rassismus), spielt innerhalb der Stadtverwaltung den Vertreter der Migranteninteressen und interveniert als Schlichtungsinstanz bei Konflikten. Sozialpolitik betreibt das AMKA nur für Asylbewerber. Ausländervereinen leistet es nur logistische Hilfe. Diese Politik entspricht der Selbstbeschreibung als "sozialpolitisches Modell, das das bereits stattfindende Zusammenleben von ethnischen und sozialen Minderheiten unter Einbeziehung der Mehrheit der Bevölkerung bewusst macht und integriert."¹⁹⁵

An Kritik am "Frankfurter Modell" fehlt es nicht. Ein Grundvorwurf lautet, dass das AMKA eine Strategie verfolge, welche in der Öffentlichkeit zwar sehr sichtbar sei, aber im Grunde wenig verändere. Noch weiter gehen gewisse Kritiker, welche ihm eine Fehlinterpretation der Integrationsprobleme vorwerfen: Diese seien strukturell bedingt, also sozialer Natur, und gründeten nicht in individuellen und kulturspezifischen Anpassungsschwierigkeiten.¹⁹⁶

In Berlin wurde die Integrationspolitik schon 1981 institutionalisiert, als auf Initiative des Bürgermeisters Richard von Weizsäcker das Amt einer Ausländerbeauftragten geschaffen wurde, womit die Stadt als erste dem Beispiel auf Bundesebene folgte. Die als Amtsinhaberin nominierte Barbara John (CDU) übt ihre Funktion bis heute ununterbrochen aus. 1982 veröffentlicht sie einen ersten Bericht, *Miteinander leben*, welcher als Programm für die Integrationspolitik Berlins gelesen werden kann. Als zentrales Problem wird das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Mentalitäten betrachtet.¹⁹⁷ Zum allgemeinen Integrationsprinzip wird ein Ausspruch des Bürgermeisters von Weizäcker, welcher die in Berlin lebenden Ausländer auffordert, zu wählen, entweder in ihre Heimatländer zurückzureisen oder in Berlin zu bleiben; letztere Entscheidung bedeute aber, auf lange Sicht Berliner zu werden.¹⁹⁸ Im Bericht drückt sich die Angst vor der Konstituierung ethnischer Minderheiten und ihrer Konzentration in gewissen Vierteln aus, welche es zu verhindern gälte. Dies erklärt, dass die Autoren die Zuzugssperren in drei Berliner Bezirken als gerechtfertigt erachten, gleichzeitig aber auch Quoten für Ausländer im Sozialwohnungsbau verlangen. Auch für die Schulen fordern sie ein Quotensystem, welches den Anteil von Ausländerkindern pro Schulklasse auf einen maximalen Prozentsatz festsetzen soll.

Der zweite Bericht der Ausländerbeauftragten von 1985 schätzt die Integration der ausländischen Jugendlichen als vordringliches Problem ein. Die bisherigen Massnahmen seien von der Stossrichtung her richtig, aber ungenügend gewesen. Als zentrales Integrationsziel wird nicht mehr die Verhinderung der Entstehung von ethnischen Minderheiten anvisiert – die Massnahmen gegen die Wohnkonzentrationen treten in den Hintergrund –, sondern die Garantie von Rechts- und Chancengleichheit für alle.¹⁹⁹ Dieses Integrationskonzept wird u.a. in einer intensiven Kampagne für die Einbürgerung jugendlicher Ausländer umgesetzt, welche dazu führt, dass Berlin prozentual viel mehr Ausländer naturalisiert als andere deutsche Städte. Barbara John setzt sich gleichzeitig für eine Liberalisierung der Einbürgerungsregeln auf Bundesebene ein. Der 1994 veröffentlichte *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik* empfiehlt eine Akzentuierung dieser Politik, spricht sich aber neben der Rechts- und Chancengleichheit auch für die Förderung der gegenseitigen Toleranz zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen aus.²⁰⁰ Dieses Postulat erklärt sich nicht zuletzt durch die Welle rassistischer Gewalttaten, welche Deutschland ab Abfang der neunziger Jahre erschüttern. Die Ausländerbeauftragte will diese Forderung durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Sowohl die Einbürgerungsfrage wie auch die rassistische Gewalt führen uns wieder zur Integrationspolitik auf der nationalen Ebene zurück, wo diese Fragen die politische Diskussion der neunziger Jahre beherrschen.

4.3.4 Rassistische Gewalt und Streit um politische Rechte

Schon Ende der achtziger Jahre hatte der Wahlerfolg gewisser rechtsextremer Parteien in Berlin und Hessen die politisch Verantwortlichen unter migrationspolitischen Handlungsdruck gesetzt. Als Antwort wurde 1990 das neue Ausländerrecht verabschiedet, welches folgende für die Integration relevante Bestimmungen enthält: Es schreibt die formelle Rechtsgleichheit von Ausländern fest sowie den gleichberechtigten Zugang zum System der sozialen Sicherheit. Ausländer haben Anrecht auf eine unbegrenzte Aufenthaltsberechtigung unter der Bedingung, dass sie während mindestens 60 Monaten

in Deutschland gearbeitet und die obligatorischen Beiträge zum Sozialversicherungssystem geleistet haben. Das Recht auf Nachzug von Ehepartnern und Kindern besteht, wenn angemessener Wohnraum vorhanden ist.²⁰¹

Ab Anfang der neunziger Jahre nimmt die Xenophobie besonders beunruhigende Formen an: Es kommt in Deutschland zu einer Welle rassistischer Gewalttaten. Der Angriff auf ein Asylbewerberheim in Hoyerswerda im September 1991 markiert einen ersten Höhepunkt. Da sich die Übergriffe anfänglich im Osten Deutschlands (den "neuen Bundesländern") ereignen, werden sie als Ausdruck der schwierigen sozialen Lage der Bevölkerung der alten DDR gedeutet, welche unter den ökonomischen Folgen der Wiedervereinigung leide und gleichzeitig keine vergleichbaren Erfahrungen mit Ausländern wie die Bewohner der ehemaligen BRD habe. Schon bald werden derartige Anschläge auch in Westdeutschland verzeichnet und sie richten sich nun ebenfalls gegen türkische Familien. Mit den Vorfällen in Rostock-Lichtenhagen vom August 1992 beginnt eine zweite Welle rassistisch motivierter Gewalt, welche sich zunehmend gegen Roma richtet und antisemitische Formen annimmt.²⁰²

Als Reaktion auf die Gewaltwelle manifestiert die Bundesregierung als erstes ihren Willen, das Asylgesetz zu reformieren. Nach langem Tauziehen erreicht sie im Frühjahr 1993 mit der sozialdemokratischen Opposition den "Asylkompromiss" (vgl. 4.1). Gleichzeitig werden aber auch die Stimmen derer immer stärker, welche eine Lösung der Migrationsfrage in Deutschland nur in einer kohärenten Einwanderungsgesetzgebung sehen.^{xxv} Im Zuge dieser Entwicklung kommt es auch wieder zur Diskussion um die Einbürgerung, nicht zuletzt deswegen, weil von verschiedener Seite in der fehlenden politischen Integration der Immigranten der eigentliche Grund dafür gesehen wird, dass sie zum Ziel von Xenophobie und Rassismus werden.²⁰³

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht beruht im Kern noch immer auf dem *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* (RuStaG) von 1913, welches bestimmt, dass man Deutscher durch Geburt wird, wenn ein Elternteil deutsch ist. Die deutsche Staatsangehörigkeit beruht also allein auf dem *ius sanguinis*, d.h. der Herkunft, und nicht dem *ius soli*, der Geburt auf dem nationalen Territorium. Im Lande geborene Ausländer erhalten deshalb nicht automatisch die Staatsbürgerschaft, wie dies in Einwanderungsländern wie z.B. den USA oder auch in Frankreich (im Moment der Volljährigkeit) der Fall ist. Die Einbürgerungsgesetzgebung ist auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, von denen die meisten wenigstens teilweise das Prinzip des *ius soli* in ihre Gesetzgebung integriert haben, restriktiv ausgestaltet (die Einbürgerung setzt im Normalfall einen Aufenthalt von mindestens 10 Jahren voraus). Von verschiedener Seite wird deshalb kritisiert, dass das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht modernen Migrationsgesellschaften nicht mehr angepasst sei und revidiert werden müsse.²⁰⁴ Auf der politischen Bühne wird diese Forderung von den Grünen, der SPD sowie der FDP vertreten, letztere steht allerdings damit in Opposition zu ihrem Koalitionspartner CDU/CSU.

Mit dem 1990 verabschiedeten Ausländerrecht war ein Regelanspruch auf Einbürgerung für Jugendliche zwischen 16 und 23 Jahren eingeführt worden, welche seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben und sechs Jahre lang eine Schule besucht haben. Voraussetzung ist allerdings, dass sie bereit sind, ihre bisherige Nationalität abzulegen. Genau diese Regelung ist heute zum Zentrum des Konflikts um die Staatsbürgerschaft geworden: Während Grüne, SPD und FDP sich für die doppelte

^{xxv} Ende 1993 wird das "Manifest der 60" veröffentlicht, ein Text in dem sich 60 Intellektuelle und Politiker für die Anerkennung Deutschlands als eines Einwanderungslandes einsetzen.

Staatsbürgerschaft aussprechen, haben sich CDU und CSU bis anhin immer wieder deutlich dagegen gewandt.

Ein weiterer Vorstoss, welcher die politische Integration von Ausländern durch deren Wahlbeteiligung auf Länderebene erreichen wollte, ist hingegen nicht am politischen Willen, sondern an einem Entscheid des Bundesverfassungsgerichts gescheitert: Dieses erklärte 1989 den Versuch zweier Bundesländer, den Ausländern aus Nicht-EU-Staaten nach einer gewissen Aufenthaltsdauer das Wahlrecht auf Länderebene zuzusprechen, als verfassungswidrig.

Als letztes soll noch kurz auf die Stellung des Islam in Deutschland eingegangen werden. Die Frage stellt sich in Deutschland in weniger politisierter Form als beispielsweise in Frankreich. Als Hauptproblem wird die organisatorische Zersplitterung betrachtet, welche eine staatliche Anerkennung erschwert. Den Vertretern des Islam ist es bis jetzt nicht gelungen, eine von den verschiedenen religiösen und nationalen Gruppen anerkannte Organisation zu schaffen, welche mit dem deutschen Staat verbindliche Absprachen treffen und damit zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts werden könnte. Auf diese Weise hätte der Islam denselben rechtlichen Status wie die christlichen Kirchen und die jüdische Gemeinschaft und könnte wie diese von gewissen Privilegien profitieren, welche ihm heute verwehrt sind.²⁰⁵

4.4 Die Stellung von Immigranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die Verteilung von Ausländern nach Wirtschaftssektoren zeigt, dass sie vor allem in Giessereien, dem Gastgewerbe, der Kunststoff- sowie in anderen verarbeitenden Industrien überrepräsentiert sind (vgl. Tabelle 4.5). Betrachtet man wiederum den Disparitätsindex des SOPEMI, welcher die Ungleichverteilung von Ausländern in den verschiedenen Wirtschaftsklassen misst (vgl. 2.4), hat sich die Beschäftigungsstruktur von Ausländern vom Anfang der achtziger Jahre bis zum Anfang der neunziger Jahre derjenigen der Deutschen etwas angenähert: Von 22.9 (1983) ist der Disparitätsindex auf 17.9 (1992) zurückgegangen.²⁰⁶

Tabelle 4.5 - Anteil ausländischer Angestellter in ausgewählten Wirtschaftssektoren (1991) in Prozenten

Land- und Forstwirtschaft	8,7
Fischerei	10,6
Baugewerbe	14,7
Bergbau	11
Chemische Industrie	7,6
Kunststoff, Kautschuk	16,1
Metallbe- und -verarbeitung	14,3
Giessereien	24,5
Gastgewerbe	21,7

Anteil der Ausländer an allen Beschäftigten	8,2
---	-----

Quelle: Bundesamt für Statistik, Köln, 1993.

Tabelle 4.6 - Arbeitslosenanteil bei Einheimischen und Ausländern (1983-1993) in Prozenten

	Deutsche total	jünger als 25	Ausländer total	jünger als 25
1983	6,0	10,1	11,3	18,2
1984	6,3	9,8	11,3	17,1
1985	6,4	9,3	12,0	17,4
1986	6,1	7,3	12,0	14,8
1987	6,3	6,9	12,5	15,4
1988	5,9	6,4	10,9	12,7
1989	5,4	5,2	9,3	9,9
1990	4,5	4,3	8,6	7,0
1991	3,7	3,2	8,0	7,1
1992	3,6	3,4	8,9	10,1
1993	4,9	4,8	12,7	14,1

Quelle: W.R. BÖHNING, R. ZEGERS DE BEIJL, *L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact*, Bureau International du travail, Genève, 1996, S. 7.

Die Arbeitslosigkeit liegt auch in Deutschland bei Immigranten deutlich höher als bei Einheimischen (vgl. Tabelle 4.6): Von Anfang der achtziger Jahre bis Anfang der neunziger Jahre schwankte sie für Ausländer zwischen 8% und 13%, bei Deutschen zwischen 3% und 7%. Wie in Frankreich beträgt sie damit bei Ausländern ungefähr das Doppelte als bei Einheimischen. Betrachtet man die Entwicklung während derselben Zeitspanne für Jugendliche unter 25 Jahren, bewegte sich die Arbeitslosigkeit bei Ausländern zwischen 7% und 19%, bei Deutschen hingegen zwischen 4% und 11%. Auch hier lag sie drei Viertel mal höher bis doppelt so hoch wie bei den Deutschen. 1992 und 1993 wuchs die entsprechende Differenz sogar auf das Dreifache.

Im Bezug auf die berufliche Mobilität zeigen Analysen, welche die Entwicklung des sozio-ökonomischen Status von Immigranten zwischen Mitte der achtziger und Mitte der neunziger Jahre untersuchen, dass die zweite Generation im Vergleich zur Gesamtzahl der Immigranten über eine ausgeglichene Beschäftigungsstruktur verfügt (vgl. Tabelle 4.7): Arbeiteten beispielweise 1994 Immigranten gesamthaft zu 16% als ungelernete und zu 44% als angelernte Arbeiter, waren es bei der zweiten Generation nur noch 7% bzw 27%. Ebenso arbeiteten Angehörige der zweiten Generation 1994 zu 16% als mittlere und höhere Angestellte, während es bei der Gruppe aller Immigranten nur 6% waren.

Tabelle 4.7 - Sozio-ökonomischer Status und Mobilität von Deutschen und Immigranten (1984-1994) in Prozenten

	Erste Untersuchungskohorte				Zweite Untersuchungskohorte			
	Immigranten		Deutsche*		Immigranten		Deutsche*	
	1984	1989	1984	1989	1990	1994	1990	1994
Total								
Ungelernte Arbeiter	25	20	4	4	20	16	4	3
Angelernte Arbeiter	45	44	12	12	44	44	11	9
Facharbeiter	19	23	18	17	24	22	19	17
Niedere Angestellte	4	3	10	9	4	6	10	12
Mittlere und höhere Angestellte	3	6	33	37	4	6	35	39
Selbstständige	4	4	12	11	3	6	11	10
Zweite Generation								
Ungelernte Arbeiter	22	15	9	3	13	7	4	2
Angelernte Arbeiter	25	35	11	14	29	27	9	4
Facharbeiter	32	28	21	24	37	28	31	28
Niedere Angestellte	14	7	18	11	13	20	16	16
Mittlere und höhere Angestellte	5	15	29	37	9	16	31	37
Selbstständige	2	2	3	6	0	2	3	4

Quelle: Wolfgang SEIFERT, "Occupational and social integration of immigrant groups in Germany", *New Community*, 22(3), July 1996, S. 423.

* Die Kolonnen für Deutsche ergeben nicht 100%, da staatliche Beamte (ein Beschäftigungsbereich, von dem Ausländer ausgeschlossen sind) ausgeschieden wurden.

Es bestehen zwar zwischen der Berufsstruktur von Immigranten der zweiten Generation und derjenigen von Deutschen immer noch erhebliche Unterschiede: 1994 arbeiteten beispielsweise Deutsche zu 37% als mittlere und höhere Angestellte, Immigranten der zweiten Generation nur zu 16%; 27% von ihnen arbeiteten hingegen als angelernte Arbeiter, während es sich bei Deutschen nur um 4% handelte. Trotzdem kann aufgrund der positiven Entwicklung der Beschäftigungsstruktur der Angehörigen der zweiten Generation im Vergleich zur Gesamtzahl der Migranten nicht von einer ethnischen Segmentierung des Arbeitsmarktes gesprochen werden, welche eine systematische Marginalisierung von Immigranten bedeuten würde.²⁰⁷

4.5 Schlussfolgerungen

Deutschland hat die Integrationsfrage nie als vordringliches Problem behandelt und bis heute die Tatsache, *de facto* ein Einwanderungsland zu sein, nicht offiziell akzeptiert. Während langer Zeit ging die Bundesregierung davon aus, dass viele der Immigranten wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren würden und hat mit einer gezielten Rückkehrpolitik Mitte der achtziger Jahre diesen Prozess beschleunigen wollen. Ebenso hat sie wiederholt versucht, den Familiennachzug restriktiv auszugestalten. Trotz des Fehlens einer Integrationspolitik hat sich die Gleichstellung der Immigranten im Bereich der Bürger- und der sozialen Rechte heute weitgehend durchgesetzt. Hat Deutschland auch keine umfassende Politik entwickelt, so wurden immerhin auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) Einzelmaßnahmen zur Integration von Einwanderern getroffen.

Auf Bundesebene muss die Berufung eines Ausländerbeauftragten (1978) als Beratungs- und Vermittlungsinstitution erwähnt werden. Die 1981 neu gewählte Vertreterin dieses Amtes hat in der Diskussion um den Familiennachzug eine wichtige Rolle gespielt, welche sie in Konflikt mit Mitgliedern der Regierung, vor allem dem Innenminister, gebracht hat. Eine wichtige Rolle haben auch die *Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung* (MSBE) gespielt, welche ab 1980 die Integration von ausländischen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt anstrebten. Die Bundesländer, in deren Kompetenz der Bildungsbereich fällt, haben verschiedene Programme zur Integration von Migrantenkindern in der Schule entwickelt, wobei je nach politischer Ausrichtung der Landesregierung unterschiedliche Integrationskonzepte bevorzugt wurden. Auf Gemeindeebene können Anstrengungen beobachtet werden, mit verschiedenen Arten von Konsultativgremien politische Partizipationsmöglichkeiten für Immigranten zu schaffen.

Die Städte sind in den achtziger Jahren zu einem der wichtigsten politischen Akteure im Integrationsbereich geworden, insbesondere die Grosstädte mit hohem Migrantenanteil. Wie die Beispiele Frankfurt a. M. und Berlin zeigen, unterscheiden sich auch auf dieser Ebene die integrationspolitischen Vorstellungen. Vielen Städten ist aber gemein, dass sie grosses Gewicht auf Informations- und Kommunikationsstrategien legen, sowie eine Politik der Vermittlung und des Dialogs zu betreiben versuchen. Es ist ebenfalls in den Städten, wo Überlegungen über die Herausforderungen der "multikulturellen Gesellschaft" eine gewisse politische Umsetzung gefunden haben. Obwohl der Begriff des "Multikulturalismus" Ende der achtziger Jahre die deutsche Migrationsdebatte stark prägte, beeinflusste er die Politik auf Bundesebene kaum. Viele Städte hingegen bezeichnen ihre integrationspolitischen Programme als "multikulturelle Politik", wobei es sich dabei meistens um die schon erwähnten Bemühungen um Vermittlung und Dialog handelt.

Trotz der auf nationaler Ebene schwach entwickelten Integrationspolitik kann die Stellung von Immigranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Ländern als relativ gut bezeichnet werden. Die Arbeitslosigkeit trifft sie weit weniger stark als Einwanderer in anderen europäischen Staaten, und dies gilt insbesondere für jugendliche Immigranten. Verschiedene Beobachter erklären diesen Umstand mit der Effizienz des deutschen Berufsbildungssystems, welches ausländische Jugendliche relativ gut integriert habe.²⁰⁸ Die Diskussion in Deutschland dreht sich deshalb viel weniger stark als in anderen Ländern um die sozio-ökonomische Eingliederung von Immigranten. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage ihrer politischen Integration durch eine Liberalisierung der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung, wobei der Streit sich heute darum dreht, ob die doppelte Staatsbürgerschaft zugelassen werden solle oder nicht. Von vielen Beobachtern wird die

erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation auch als Mittel verstanden, gegen die sich seit Anfang der neunziger Jahre in verschiedenen Gewaltwellen äussernde Xenophobie anzukämpfen.

5 Die Niederlande: Die Integration ethnischer Minderheiten

5.1 Die Migrationspolitik der Niederlande seit 1945

Wie in Frankreich lassen sich in den Niederlanden seit 1945 zwei hauptsächliche Immigrationsbewegungen beobachten: einerseits die Einwanderung aus den ehemaligen Kolonialgebieten (Indonesien, Surinam und den Antillen), andererseits die Migration von Arbeitskräften aus dem Mittelmeergebiet.²⁰⁹ Die Kolonialimmigration setzt sich aus vier sich überlappenden Einwanderungsschüben zusammen. Als erste Gruppe wanderten zwischen 1946 und 1963 ungefähr 300'000 Personen aus Indonesien, welches 1949 die Unabhängigkeit erlangt hatte, in die Niederlande ein. Sie waren gemischter, niederländisch-indonesischer Abstammung und besaßen zum grossen Teil die niederländische Staatsbürgerschaft. Man betrachtete sie als Repatriierte, was auch in der Bezeichnung *indische Nederlanders* zum Ausdruck kommt. 1951 kamen als zweite Gruppe 12'500 Personen von den Molukken,^{xxvi} einem im Osten von Indonesien gelegenen Archipel. Sie hatten als christianisierte Minderheit in der niederländischen Kolonialarmee in Indonesien gedient und an den Kämpfen gegen die Befreiungsbewegung teilgenommen. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens hatten die Molukker ihre eigene Republik (*Republik Maluku Selatan*) gegründet, welche aber im Zuge der militärischen Intervention Indonesiens aufgelöst worden war. Die niederländische Regierung hatte sich in dieser Situation bereit erklärt, einen Teil der molukkischen Soldaten und ihre Familien, welche Repressalien durch die neuen indonesischen Machthaber befürchteten, vorübergehend in den Niederlanden aufzunehmen, bis sich die politische Lage soweit beruhigt hätte, dass sie zurückkehren könnten.²¹⁰

Die dritte koloniale Einwanderungsbewegung stammt aus Surinam. Schon seit dem 19. Jh. kamen die Angehörigen des surinamischen Bürgertums zu Ausbildungszwecken in die Metropole, und 1954 erhielten alle Surinamer im Rahmen des *Statuut van het Koninkrijk*, welches allen noch nicht unabhängig gewordenen Überseegebieten Hollands einen gleichberechtigten Status innerhalb des Königreichs zusprach, die niederländische Staatsbürgerschaft. Während der sechziger Jahre verstärkte sich der Einwanderungsfluss aus Surinam, dem aber vorerst noch keine grosse Aufmerksamkeit geschenkt wurde.²¹¹ 1973 kündigte die neu gewählte surinamische Regierung an, von den Niederlanden unabhängig werden zu wollen. Die sich in der Minderheit befindenden ethnischen Gruppen Surinams^{xxvii} befürchteten die Übermacht der kreolisch dominierten Regierung und zogen die Emigration in die Niederlande vor. Von 9000 Personen im Jahre 1973 wuchs die surinamische Immigration auf 37'000 Personen im Jahr der Unabhängigkeit 1975 an. Nach einem starken Rückgang stieg die Einwanderung gegen 1980 erneut an, da in diesem Jahr der Vertrag über das gegenseitige Recht zur freien Niederlassung erlosch und die niederländische Regierung den Visumzwang für Surinamer ankündigte. Als vierte Gruppe müssen schliesslich die Einwanderer von den niederländischen Antillen erwähnt werden, welche immer noch Teil des Königreichs sind und deren Bewohner deshalb die niederländische Staatsbürgerschaft besitzen. Während der siebziger und achtziger Jahre kamen jährlich ca. 2'500 Personen von den Antillen in die Niederlande.²¹²

^{xxvi} Auf niederländisch werden sie entweder als *Molukkers* oder *Ambonezen* (nach der Insel Ambon) benannt.

^{xxvii} Die surinamische Bevölkerung setzt sich aus verschiedenen ethnischen Gruppen zusammen: Kreolen afrikanischer Herkunft, Hindus aus Indien und javanischen Surinamern.

Die koloniale Immigration sowie eine hohe Arbeitslosigkeit in der Nachkriegszeit waren dafür verantwortlich, dass die Niederlande erst gegen Ende der fünfziger Jahre einen Mangel an Arbeitskräften verspürten.²¹³ Da zu diesem Zeitpunkt die wichtigsten "Arbeitskräfte-exportierenden" Länder Südeuropas (wie Italien, Spanien und Portugal) schon auf andere Rekrutierungsländer ausgerichtet waren, wandten sich die Niederlande an weiter entfernte Staaten.²¹⁴ Auf die Rekrutierungsverträge mit Italien (1960), Spanien (1961) und Portugal (1963) folgten deshalb die Abkommen mit der Türkei (1964), Griechenland (1966), Marokko (1969) und Jugoslawien (1970). Stellten im Jahre 1960 die Italiener mit 5000 Personen noch die einzig zahlenmässig bedeutende Gruppe von ausländischen Arbeitskräften dar, so standen sie zehn Jahre später an vierter Stelle, hinter den Türken, Spaniern und Marokkanern. 1973, am Vorabend des Anwerbestopps, zählten die Niederlande insgesamt 129'000 ausländische Arbeiter, davon 46'000 Türken, 31'000 Spanier, 28'000 Marokkaner, 12'000 Jugoslawen, 7000 Portugiesen, 4000 Griechen und 500 Tunesier.²¹⁵

Die Niederlande betrachteten sich während dieser Zeit nicht als Einwanderungsland. Dazu trug auch die Tatsache bei, dass die Bevölkerungsdichte in den Niederlanden eine der höchsten in Europa ist und die Frage der "Überbevölkerung" immer eine wichtige Rolle in der niederländischen Politik gespielt hat. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit verfolgte die Regierung deshalb eine aktive Auswanderungspolitik, und von 1945 bis 1972 emigrierte fast eine halbe Million Niederländer nach Australien, Kanada und in die USA. Auch die verschiedenen Einwanderungsströme in die Niederlande veränderten diese Einschätzung nicht. Für *indische Nederlanders* wurde zwar eine aktive Integrationspolitik verfolgt, aber man nahm sie als "Repatriierte" und nicht als Einwanderer wahr, obwohl die Mehrheit von ihnen nie in den Niederlanden gelebt hatte.²¹⁶ Bei Molukkern ging die Regierung hingegen davon aus, dass es sich um Flüchtlinge handelte, welche nur vorübergehend in den Niederlanden blieben. Sie wurden in speziellen Siedlungen untergebracht, durften weder arbeiten noch ihre Kinder in niederländische Schulen schicken und wurden bis Anfang der siebziger Jahre von einer speziell für sie geschaffenen Institution, dem *Comissariaat Ambonezen Zorg* (CAZ), in allen Lebensbereichen vollständig versorgt.²¹⁷

Für Surinamer und Antillaner sowie für die ausländischen Arbeitskräfte wurde hingegen keine eigentliche Integrationspolitik entwickelt. Für die Surinamer existierte seit 1966 ein Amt für Sozialhilfe, dessen Tätigkeit sich aber auf die Subventionierung von Hilfswerken und Vereinen reduzierte.²¹⁸ Die Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte wurde, wie in Deutschland, als ein vorübergehendes Phänomen betrachtet. Das 1965 verabschiedete Ausländergesetz (*Vreemdelingenwet*) schuf die für eine flexible Arbeitsmarktpolitik notwendigen administrativen Voraussetzungen. 1968 führte die Regierung das staatliche Rekrutierungsmonopol ein, um damit die zunehmende spontane Immigration zu verhindern. Die Prinzipien der Ausländerpolitik wurden in einem Bericht von 1970 (*Nota buitenlandse werkenemers*) zusammengefasst: Die ökonomische Einwanderung sei ein vorübergehendes Phänomen, die Niederlande kein Einwanderungsland und die Regierung solle drei Prinzipien verfolgen. Erstens müsse sich die Zulassungspolitik nach den ökonomischen Interessen des Landes richten, zweitens sei die Rückkehr der ausländischen Arbeitskräfte zu ermutigen und drittens solle soziale Unterstützung an private Organisationen delegiert werden.²¹⁹

Schon in den siebziger Jahren lässt sich aber in den Niederlanden eine Tendenz zur Herausbildung einer umfassenderen Sichtweise beobachten, welche dann Anfang der achtziger Jahre zur Basis für eine neue Politik wird. Zwei Entwicklungen sind dafür verantwortlich: einerseits die ökonomische

Krise, welche auch in den Niederlanden 1973 zum Anwerbestopp führt und den politisch Verantwortlichen gleichzeitig vor Augen führt, dass die Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte nicht zurückkehren, sondern in den Niederlanden bleiben wird; andererseits verschiedene soziale Konflikte, welche die bessere Integration der anwesenden Immigranten als vordringliche Aufgabe erscheinen lassen (vgl. 5.3).²²⁰ Zwar hält die niederländische Regierung unmittelbar nach dem Anwerbestopp noch an der Idee der Rückkehr fest und verspricht 1974 Ausländern eine Prämie von 5000 Gulden, wenn sich diese zur Rückkehr in ihr Heimatland entschliessen. Dieses Projekt wird aber vom Parlament zurückgewiesen.

In der Folge wird einerseits die Zulassung neuer Immigranten einschränkt – ausser von Familienmitgliedern, Asylbewerbern und speziell qualifizierten Personen –, andererseits werden den schon anwesenden Migranten mehr Rechte zugesprochen. Mit der Unabhängigkeit Surinams von 1975 erlischt die niederländische Staatsbürgerschaft von in Surinam residierenden Surinamern. Gleichzeitig amnestiert die Regierung Personen, welche sich illegal in den Niederlanden aufhalten, wovon 15'000 profitieren. Ab 1976 geniessen die Molukker Rechtsgleichheit mit Niederländern, ausser im politischen Bereich und in Bezug auf den Militärdienst.

Ende der siebziger Jahre wird eine Untersuchung veröffentlicht, welche diese Entwicklungen aufnimmt und ihnen ein kohärentes Konzept unterlegt. Es handelt sich um den 1979 vom Wissenschaftlichen Rat für Regierungspolitik (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WWR*) verfassten Bericht *Etnische Minderheden* (Ethnische Minderheiten), der zur Grundlage für die niederländische Migrationspolitik der achtziger Jahre wird.²²¹ Der Bericht geht davon aus, dass die Niederlande zu einem Einwanderungsland geworden sind, und empfiehlt der Regierung, diese Tatsache anzuerkennen. Als wichtigste Aufgabe einer zukünftigen Politik bezeichnet er die Integration der schon im Lande lebenden Immigranten. Diese ist nach Meinung der Autoren nur möglich, wenn gleichzeitig eine restriktive Zulassungspolitik verfolgt wird.²²²

Die niederländische Migrationspolitik der achtziger Jahre folgte in ihren grossen Zügen diesen Empfehlungen. Dafür verantwortlich war u.a. der politische Konsens zwischen den grossen Parteien – den Christdemokraten (CDA), den Liberalen (VVD) und den Sozialdemokraten (PvdA) – darüber, dass die Frage nicht politisiert werden sollte.²²³ Diese Überzeugung drückte sich auch in ihrer gemeinsamen Haltung gegenüber der xenophoben *Centrumpartij* aus, welche 1982 zum ersten Mal einen Sitz im Parlament eroberte, von den übrigen Parteien aber systematisch marginalisiert wurde.²²⁴

Die restriktive Ausrichtung der Zulassungspolitik wurde 1980 mit der Einführung des Visumzwangs für Surinamer, Marokkaner und Türken bestätigt. Ein Gesetz von 1983 versuchte, Immigranten der zweiten Generation zu verbieten, ihre Ehepartner im Heimatland zu suchen. Es musste allerdings 1985 unter dem Druck der öffentlichen Meinung zurückgenommen werden. Der integrationspolitische Teil des WWR-Berichts fand seine politische Umsetzung in der *Minderhedennota* (Bericht über Minderheiten) von 1983, welcher die Rolle eines Weissbuches zukam und zu verschiedenen integrationspolitischen Neuerungen führte (vgl. 5.3).²²⁵

Erst Anfang der neunziger Jahre zeigten sich im migrationspolitischen Konsens der Niederlande Risse. Einerseits war dafür die Entwicklung im Asylbereich verantwortlich: Wie in den anderen europäischen Ländern kam es zu einem deutlichen Anstieg der Asylbewerberzahlen ab Anfang der neunziger Jahre, was zu einer allgemeinen Politisierung der Migrationsfrage führte. Aber auch die

Minderheitenpolitik wurde ab Anfang der neunziger Jahre zu einem kontroversen Thema. Dafür war vor allem die hohe Arbeitslosigkeit eines Teils der Immigranten verantwortlich, welche die Minderheitenpolitik als gescheitert erscheinen liess. Ein neuer Bericht des WWR von 1989 empfahl aber ihre Fortsetzung, wenn auch in anderer Form. Die niederländische Migrationspolitik wird seither ohne einschneidende Veränderungen fortgeführt. Sie hat allerdings eine stärkere Politisierung erfahren. Trotzdem ist die Situation in den Niederlanden noch weit von derjenigen Frankreichs oder Deutschlands entfernt.

5.2 Kurzer statistischer Überblick

Die jährliche Einwanderung in die Niederlande bewegte sich in der Periode 1985 bis 1995 immer ungefähr zwischen 45'000 und 85'000 Personen. Sie ist in absoluten Zahlen gerechnet zwar moderat, liegt aber proportional zur Gesamtbevölkerung beispielsweise höher als die Immigrationsrate in Frankreich. Dieselbe Aussage lässt sich auch in Bezug auf Asylbewerber machen.

Tabelle 5.1 - Einwanderung von Ausländern in die Niederlande (1985-1995)*

1985	1986	1987	1988	1989	1990
46'200	52'800	60'900	58'300	65'400	81'300
1991	1992	1993	1994	1995	
84'300	83'000	87'600	68'400	67'000	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 219.

* Die Zahlen beinhalten sowohl Arbeitsmigranten wie einen Teil der Asylbewerber.

Tabelle 5.2 - Einwanderung von Asylbewerbern in die Niederlande (1985-1995)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
5600	5900	13'500	7500	13'900	21'200
1991	1992	1993	1994	1995	
21'600	20'300	35'400	52'600	29'300	

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 220.

Die Zahl der in den Niederlanden lebenden Ausländer lag 1985 bei 552'500 Personen und stieg bis 1995 auf 728'400 Personen an. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung entwickelte sich im gleichen Zeitraum von 3,8% auf 5,0%.²²⁶ Damit gehören die Niederlande im europäischen Vergleich zu den Ländern mit einem niedrigen Ausländeranteil. Die beiden weitaus am stärksten vertretenen Gruppen innerhalb der ausländischen Bevölkerung sind die Türken und Marokkaner, gefolgt von Bürgern verschiedener europäischer Länder.

Tabelle 5.3 - Zahl der Ausländer nach Herkunftsland (1984 / 1994)

	1984	1994
Türkei	155'600	182'100
Marokko	111'300	158'700
Deutschland	44'800	53'400
Grossbritannien	40'700	43'000
Ex-Jugoslawien	12'200	29'600
Belgien	23'600	24'100
Italien	20'300	17'500
Spanien	20'700	16'800
USA	10'400	12'800
Portugal	7'900	9'200
Andere	111'200	209'900
Gesamtzahl (davon EU)	558'700 (177'700)	757'100 (193'100)

Quelle: SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, Paris, OECD, 1997, S. 231.

5.3 Die Entwicklung der niederländischen Integrationspolitik

In den Niederlanden wurden schon relativ früh konkrete Integrationsmassnahmen zugunsten von Immigranten ergriffen. Es handelte sich aber immer um Programme, welche auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet waren – die *indische Nederlanders* und die Molukker – und darum nicht als Ausdruck einer allgemeinen Integrationspolitik interpretiert werden können.

5.3.1 Einige migrantenspezifische Dispositive in den fünfziger Jahren

Die niederländische Regierung schätzte die Einwanderung aus Indonesien von Anfang an als eine unausweichliche Folge der kolonialen Vergangenheit ein und konzipierte sehr schnell eine umfassende Integrationspolitik für *indische Nederlanders*, welche sie in Zusammenarbeit mit privaten Hilfsorganisationen umsetzte. Die "Repatriierten" wurden vorübergehend in Auffangzentren eingewiesen und von dort in Neubauten des sozialen Wohnungsbaus weitergeleitet, wo 5% der

Wohnungen für sie reserviert waren. Die niederländische Regierung wollte mit dieser "Durchmischungspolitik" die Bildung von ethnischen Kolonien verhindern. Die zweite wichtige Massnahme stellte die Organisation von Kursen dar, welche den Neuangekommenen die für die Integration in den Arbeitsmarkt und das niederländische Alltagsleben notwendigen Fähigkeiten vermitteln sollten.²²⁷

Keine dieser Entscheidungen wurde politisch in Frage gestellt. Alle Parteien unterstützten sie, obwohl Anfang der fünfziger Jahre sowohl auf dem Wohnungs- wie dem Arbeitsmarkt eine angespannte Lage herrschte und die Bevölkerung die Politik skeptisch beurteilte. Drei Gründe werden üblicherweise für diesen Konsens verantwortlich gemacht:²²⁸ Erstens habe die Bevölkerung der Regierung vertraut, dass sie die ökonomischen Probleme langfristig lösen könne; zweitens seien die Massnahmen als vorübergehendes Programm wahrgenommen worden (was sie im Endeffekt auch gewesen sind); und drittens habe das politische System der Niederlande schon damals eine Politisierung der Frage verhindert, ein Argument, welches auch für die Erklärung des Konsenses in der Minderheitenpolitik der achtziger Jahre benützt wird. Die meisten Autoren werten die Integrationspolitik für die *indische Nederlanders* als Erfolg, wobei sie gleichzeitig darauf hinweisen, dass diese von günstigen Umständen profitiert hätten: Einerseits war ihr Integrationswille stark und sie hatten kaum mit Sprachproblemen zu kämpfen, andererseits ermöglichte ihnen das starke Wirtschaftswachstum der fünfziger und sechziger Jahre eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Politik für die Molukker beruhte hingegen auf anderen Vorstellungen als das Programm für die *indische Nederlanders*.²²⁹ Seit ihrer Ankunft 1951 wurden sie von der niederländischen Regierung als vorübergehende Flüchtlinge betrachtet, eine Annahme, welche auch von den Molukkern selbst geteilt wurde. Diese hatten allerdings damit gerechnet, weiterhin in der niederländischen Armee verbleiben zu können, was die Regierung nicht zulies. Sie verteilte die Molukker in ungefähr fünfzig über das ganze Land verstreute Lager, wo diese vollumfänglich vom *Commissariaat Ambonezen Zorg* (CAZ) fürsorglich betreut wurden.²³⁰ Diese Periode dauerte bis zur Veröffentlichung eines Berichts von 1959, welcher darauf hinwies, dass die Anwesenheit der Molukker langfristiger sein werde als ursprünglich angenommen und dass sich die Regierung deswegen um eine partielle Integration bemühen müsse. Dies bedeute vor allem, dass die Molukker ihre Barackenlager zu verlassen und sich in normalen Siedlungen niederzulassen hätten. Der vom Fürsorgeministerium angenommene Bericht wurde allerdings nur zögerlich umgesetzt, u.a. weil die Molukker in der neuen Politik einen Verrat am Versprechen der niederländischen Regierung sahen, sich für ihre Rückkehr nach Indonesien einzusetzen. Trotzdem verfolgte man während der sechziger Jahre eine Politik der "konzentrierten Verteilung", auf ca. siebzig für Molukker reservierte, neu gebaute Wohnviertel meist an der Peripherie der Städte.²³¹

Mit der Abschaffung des CAZ im Jahre 1970 änderte sich die politische Stossrichtung erneut. Die ausschliesslich auf Molukker zugeschnittene Politik sollte in eine allgemeine Sozialpolitik überführt werden. Nur noch für die kulturellen Belange der Molukker sollte ein spezifisches Organ verantwortlich sein, welches in der Abteilung für kulturelle Minoritäten des Ministeriums für Kultur, Freizeit und Sozialarbeit angesiedelt wurde.²³²

Für Surinamer und Antillaner wurde hingegen nie eine spezifische Integrationspolitik formuliert. Wie schon angemerkt war die Zahl der Immigranten aus diesen zwei Gebieten während der sechziger Jahre relativ unbedeutend, und ihre Einwanderung wurde deshalb nicht als ein Problem

wahrgenommen. Es existierte immerhin eine Abteilung "*Migrirende Groepen*" (Migrierende Gruppen), welche innerhalb des Ministeriums für Kultur, Freizeit und Sozialarbeit angesiedelt war. Ab 1965 waren dort auch einige Personen für Surinamer und Antillaner zuständig. Ihre Tätigkeit beschränkte sich aber auf die Vergabe von Subventionen für private Hilfsorganisationen. 1966 wurde eine Kommission geschaffen, welche die Aufgabe erhielt, die Verwaltung über soziale Probleme von Surinamern zu informieren. Diese Kommission setzte sich zunehmend für eine Intensivierung der Sozialpolitik für Surinamer ein.²³³

Auch für die ausländischen Arbeitskräfte aus dem Mittelmeerraum existierten nur einige wenige Integrationsangebote: Mitte der sechziger Jahre begann das Ministerium für Kultur, Freizeit und Sozialarbeit private Initiativen zu subventionieren, und wie für Surinamer wurde auch für Ausländer aus Mittelmeerländern eine Beratungskommission geschaffen.

5.3.2 Kurzfristige Antworten auf zunehmende Probleme

Während der siebziger Jahre tauchen in den Niederlanden drei mit der Immigration verbundene Problemkreise auf, welche gegen Ende des Jahrzehnts von den politisch Verantwortlichen als so brennend empfunden werden, dass schliesslich eine kohärente und umfassende Integrationspolitik entwickelt wird. In der Zwischenzeit beschränkt sich die Regierung allerdings auf kurzfristige Problemlösungsstrategien.

Erste politische Konflikte löst die Zunahme der Immigration aus Surinam aus. Es geht dabei nicht nur um eine Frage von Zahlen: In der Nachkriegszeit handelte es sich bei den Immigranten noch weitgehend um Angehörige der Mittelklasse, gegen Ende der sechziger Jahre wandert aber zunehmend das Proletariat aus der Hauptstadt Paramaribo ein. 1971 entzündet sich erstmals eine Diskussion über die Frage, ob die Einwanderung aus Surinam zu stoppen sei: Das Parlament bildet eine Kommission, welche Empfehlungen abgeben soll. Gewisse Stimmen sprechen sich für die Einführung des Visumszwangs aus, andere empfehlen eine Revision der Verfassung, um die Einwanderung stoppen zu können. Die Regierung Den Uyl, welche 1973 an die Macht kommt und sich auf eine links stehende Parteienkoalition stützt, entscheidet jedoch, die surinamische Einwanderung bis zur Unabhängigkeit nicht einzuschränken. Bis 1975 wandert deshalb ca. ein Drittel der Bevölkerung Surinams in die Niederlande aus.

Obwohl die Frage der Zulassung nach 1975 "gelöst" ist, beginnen nun die Auswirkungen der Immigration im Landesinnern die Politiker zu beunruhigen. Es handelt sich dabei einerseits um die Konzentration der surinamischen Einwanderer in gewissen Stadtvierteln (vor allem in Den Haag), andererseits um die hohe Arbeitslosigkeit, welche viele Jugendliche trifft. Schon 1972 hatte die Stadt Rotterdam den Anteil von Surinamern und Antillanern auf 5% eines Quartiers beschränken wollen. Diese eindeutig verfassungswidrige Massnahme wurde aber von der Regierung als ungültig erklärt. Die Arbeitslosigkeit und soziale Marginalisierung vieler surinamischer Jugendlicher führte gleichzeitig zur Entwicklung einer Subkultur, welche sich an den Vorbildern der *Black-Consciousness*-Bewegung in den USA und der *Rastafari*-Bewegung Jamaikas orientierte. Obwohl nur

ein kleiner Teil der Surinamer an dieser Subkultur partizipierte, wurde sie als Anzeichen der Formierung einer ethnischen Unterklasse oder der Bildung von ethnischen Kolonien verstanden.²³⁴

Einen zweiten Problembereich stellten die xenophoben Ausschreitungen gegen Zuwanderer dar. Mitte der siebziger Jahre liessen sich vor allem bei Türken und Marokkanern dieselben Marginalisierungsphänomene feststellen wie bei Surinamern: Konzentration in gewissen Stadtvierteln und, als Folge der Wirtschaftskrise, zunehmende Arbeitslosigkeit. Es scheint, dass die niederländische Bevölkerung auf die türkische und marokkanische Präsenz eher xenophob reagierte als auf die Einwanderung der Surinamer.²³⁵ Dies äusserte sich teilweise in offener Gewalttätigkeit, so beispielsweise 1972 in Afrikaanderwijk, an der Peripherie von Rotterdam gelegen, oder 1976 in Schiedam, das ebenfalls zur Rotterdamer Agglomeration gehört. Diese Vorkommnisse lösten in der niederländischen Öffentlichkeit Beunruhigung aus und wurden von den Politikern einhellig verurteilt. Mit der Bildung der *Nederlandse Volksunie* (NVU), einer kleinen rechtsextremen Partei, welche ihre rassistische Haltung offen proklamiert, erfährt die Frage eine starke Politisierung: Trotz der bescheidenen Wahlerfolge der NVU wird die xenophobe Welle als Gefahr für die sich als tolerant verstehende niederländische Gesellschaft betrachtet.²³⁶

Der schwerwiegendste Konfliktbereich stellt allerdings der molukkische Terrorismus dar, welcher schon auf die Mitte der sechziger Jahre zurückgeht. 1966 war die indonesische Botschaft Ziel eines Brandanschlages geworden, mit dem die Hinrichtung des molukkischen Guerrillaführers Soumokil durch die indonesische Regierung gerächt werden sollte. Soumokil hatte als Präsident der aufgelösten Molukkischen Republik den Kampf für die Unabhängigkeit weitergeführt. Ab Anfang der siebziger Jahre häuften sich die terroristischen Anschläge.²³⁷ Es kommt zu einer Reihe von Besetzungen, Geiselnahmen und Zugentführungen durch Gruppen junger Molukker, welche mit diesen Aktionen das Ziel verfolgen, einerseits die indonesische Regierung zu Konzessionen gegenüber ihren Autonomieansprüchen zu zwingen, andererseits die niederländische Regierung zum Einhalten ihres Versprechens zu bringen, sich für eine unabhängige molukkische Republik einzusetzen. Mehrere dieser Aktionen, welche bis 1978 dauern, enden mit dem Tod von Geiseln oder Entführern. Sie lösen in der niederländischen Öffentlichkeit einen gewaltigen Schock aus, werden aber von vielen jungen Molukkern gebilligt.²³⁸

Gewisse Beobachter weisen allerdings darauf hin, dass es verfehlt wäre, diese Vorkommnisse als Ausdruck eines molukkischen Nationalismus zu interpretieren. Sie seien vielmehr Folge der Isolierung der zweiten Generation von Molukkern in der niederländischen Gesellschaft. Diese Isolierung sei einerseits das Resultat der utopischen Hoffnung der Molukker auf eine Rückkehr in die Heimat, andererseits die Folge der Abschottungspolitik der holländischen Regierung und habe dazu geführt, dass junge Molukker auf dem niederländischen Arbeitsmarkt kaum eine Chance hätten. Es trifft zu, dass ihre Arbeitslosenquote in den siebziger Jahren um ein vielfaches höher lag als diejenige der jungen Niederländer.²³⁹

Als Antwort auf diese Entwicklungen bildet die Regierung während der siebziger Jahre verschiedene Arbeitsgruppen und beratende Kommissionen und veröffentlicht einige programmatische Texte zur Migrationspolitik. Konkrete Entscheidungen fallen aber fast nur in den Bereichen Zulassungspolitik (restriktivere Zulassungskriterien, strengere Sanktionen gegen illegale Arbeit) und Rückkehrförderung (vgl. 5.1).

Drei einzelne Massnahmen im Integrationsbereich müssen trotzdem noch Erwähnung finden. Ab 1975 werden in den sozialen Neubauten 5% der Wohnungen für Surinamer und Antillaner reserviert, um die Entstehung von ethnischen Kolonien zu verhindern. Die Massnahme wird später als effizient eingeschätzt: 20'000 Personen erhalten auf diese Weise bis 1980 eine Wohnung.²⁴⁰ Zweitens kommen Molukker durch das Gesetz vom 9. September 1976 (*Wet betreffend de positie van Molukkers*) in den Genuss der Rechtsgleichheit mit Niederländern (ausser im politischen Bereich und in Bezug auf den Militärdienst). 1978 schliesslich erklärt die Regierung Surinamer und Molukker zu festen Mitgliedern der niederländischen Gesellschaft.

Während also in den siebziger Jahren noch keine konkreten Schritte in Richtung auf eine umfassende Integrationspolitik gemacht werden, so wird durch die Arbeit verschiedener Beratungskommissionen zumindest der Weg dafür bereitet. Gegen Ende des Jahrzehnts bezeichnen immer mehr Politiker die Niederlande als ein Einwanderungsland und sprechen sich für die Formulierung einer umfassenden Integrationspolitik aus.

5.3.3 Der Anfang der Minderheitenpolitik und ihre Umsetzung

1979 veröffentlicht der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WWR*), eine der wichtigsten offiziellen Expertengruppen in den Niederlanden, seinen Bericht *Etnische Minderheden* (Ethnische Minderheiten). Darin finden sich die grundlegenden Überlegungen und Konzepte, welche die Integrationspolitik der Niederlande in den achtziger Jahren bestimmen sollten. Als ersten Punkt empfiehlt der WWR der Regierung, in Zukunft vom Prinzip auszugehen, dass die schon anwesenden Immigranten in den Niederlanden bleiben würden.²⁴¹ Als zweiten Punkt spricht er sich für eine umfassende Integrationspolitik für alle Immigrantengruppen aus. Wie schon angedeutet, befürwortet er als notwendiges Gegenstück einer solchen Politik eine strikte Zulassungskontrolle: Die Integration der schon anwesenden Immigranten werde so kostenaufwendig sein, dass weitere Immigrationsbewegungen sie verunmöglichen würden.²⁴²

Als Leitprinzip der Integrationspolitik empfiehlt der WWR, die gleichwertige Partizipation von Migranten in der niederländischen Gesellschaft zu fördern.²⁴³ Um dies zu erreichen, soll erstens die sozio-ökonomische Position der Immigranten derjenigen der Niederländer angeglichen und zweitens die gegenseitige Toleranz und die Gleichberechtigung in der multikulturellen Gesellschaft unterstützt werden. Zwei Politikoptionen stehen zu Verfügung: die kollektive Förderung ganzer Immigrantengruppen oder aber die individuelle Integration von Einzelpersonen.²⁴⁴ Der WWR spricht sich für einen Mittelweg aus, wobei er den Schwerpunkt auf die individuelle Integration legt.

Obwohl der Option der kollektiven Eingliederung in der politischen Praxis weniger Gewicht zukommen wird als der individuellen Integration, wird sie aufgrund der Tatsache, dass sie als Möglichkeit erwähnt, in gewissem Masse in konkreten Dispositiven umgesetzt wird und im politischen Diskurs immer wieder auftaucht, zur niederländischen Charakteristik *par excellence*. Dass der Multikulturalismus in den Niederlanden Fuss fassen konnte, hängt mit der politischen Kultur des Landes zusammen, welche auf dem *Konkordanzsystem* beruht.²⁴⁵ Die Geschichte der Niederlande ist von der Koexistenz von Katholiken und Protestanten geprägt, zu der später auch die nicht-

konfessionellen Bewegungen der Liberalen und Sozialisten stossen. Diese Koexistenz hat oft zu Konflikten geführt; das Nebeneinander von in sich geschlossenen Teilgesellschaften hat aber vor allem den Katholiken ermöglicht, sich als Minderheit eine Machtposition zu sichern, ein Prozess, welcher in den Niederlanden als "kollektive Emanzipation" (*emanzipatie*) bezeichnet wird. Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts einigten sich die politischen Eliten der einzelnen Gruppen auf ein institutionalisiertes System des Ausgleichs und der Konkordanz. Diesem System entsprechend, für welches das Bild eines auf verschiedenen "Säulen" (*Verzuiling*) ruhenden Staatsgebildes geschaffen wurde, werden Interessenkonflikte zwischen den politischen Eliten ausgehandelt und die Entscheidungen dann an die Mitglieder der einzelnen Gruppen vermittelt.²⁴⁶ Obwohl die Eingliederung der ethnischen Minderheiten schon aufgrund deren zahlenmässiger Grösse²⁴⁷ nicht denselben Weg gehen kann wie diejenige der Katholiken, hat die Idee der "kollektiven Emanzipation" in der integrationspolitischen Diskussion der Niederlande doch eine bedeutsame Rolle gespielt.

Im März 1980 billigt die Regierung den Bericht des WWR und anerkennt damit indirekt, dass die Niederlande zu einem Einwanderungsland geworden sind. Das Innenministerium arbeitet auf der Basis des WWR-Berichts einen Entwurf zur Minderheitenpolitik aus (*Ontwerp-Minderhedennota*), welcher im Mai 1981 veröffentlicht und an Institutionen und Vereine zur Vernehmlassung geschickt wird. Das Resultat wird im September 1983 als Weissbuch zur Minderheitenpolitik (*Minderhedennota*) veröffentlicht und dient während der achtziger Jahre als Basis der Integrationspolitik. Diese soll von einer interdepartementalen Kommission des Innenministeriums koordiniert und umgesetzt werden.²⁴⁸ Fügen wir als letztes hinzu, dass alle grossen Parteien, Christdemokraten (CDA), Liberale (VVD) und Sozialdemokraten (PvdA), die neue Politik unterstützen.

Die *Minderhedennota* definierte als Zielgruppen der Integrationspolitik die "ethnischen Minderheiten",²⁴⁹ d.h. diejenigen Immigrantengruppen, welche aufgrund ihrer sozialen Position sowie ihrer Herkunft als von gesellschaftlicher Marginalisierung bedroht erscheinen. Dazu gehören die Molukker, Surinamer, Antillaner, die Arbeitsmigranten aus dem Mittelmeergebiet und Flüchtlinge, aber auch Roma und Fahrende. Die Umsetzung der in der *Minderhedennota* enthaltenen Vorschläge erfolgte in mehreren Etappen und beinhaltete drei Strategien: erstens die Schaffung von Bedingungen, welche die "kollektive Emanzipation" der ethnischen Minoritäten erleichtern würden; zweitens die Verbesserung ihrer sozio-ökonomischen Position; drittens Massnahmen gegen Diskriminierung.

Zum ersten Punkt gehört die rechtliche Gleichstellung, welche in mehreren Bereichen verwirklicht wurde. 1988 verabschiedete das Parlament ein Gesetz zur Gleichstellung von Ausländern im öffentlichen Dienst. Das Gesetz kam allerdings auf externen Druck zustande, nämlich aufgrund einer Beschwerde italienischer Angestellter der niederländischen Post an die Europäische Kommission. Der Hinweis der Kommission, dass eine Verweigerung des Beamtenstatus gegen Bestimmungen der EWG-Verträge verstosse, liess die niederländische Regierung reagieren: Das neue Gesetz öffnete 87% der nicht-militärischen Posten im öffentlichen Dienst für Ausländer.²⁵⁰

Die Position der ethnischen Minderheiten sollte auch durch die Unterstützung (oder oft auch die Bildung) von konsultativen Räten und Immigrantenvereinen gestärkt werden. Diese Massnahmen waren von der Idee der "kollektiven Emanzipation" durch Selbstorganisation inspiriert.²⁵¹ Die *Minderhedennota* hatte die Einrichtung eines allgemeinen Rates für alle Minderheiten sowie zusätzlicher Organe für jede ethnische Gruppe vorgeschlagen. In der Praxis entwickelte die Regierung

aber Beziehungen zu sehr heterogenen Gruppen, wie von ihr selbst geschaffenen Organen (z.B. der Konsultativrat der Molukker), spontan entstandenen Immigrantenvereinen oder subventionierten Hilfswerken.²⁵²

Dem Ziel der Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten von Immigranten sollte auch die Einführung des Wahlrechts auf Gemeindeebene dienen. Die Idee war schon Mitte der siebziger Jahre diskutiert worden, fand aber damals noch keine Mehrheit unter den grossen Parteien.²⁵³ Weil die niederländische Verfassungsreform Anfang der achtziger Jahre mit dem Beginn der Minderheitenpolitik zusammenfiel, eröffnete sich die Möglichkeit für eine verfassungsmässige Änderung. 1985 folgte das entsprechende Gesetz, welches Ausländern das lokale Wahlrecht nach legalem fünfjährigem Aufenthalt zusprach. Es wurde von allen ausser drei kleinen extremistischen Parteien unterstützt. Im März 1986 fanden zum ersten Mal Lokalwahlen unter Beteiligung von Migranten statt, und die Regierung liess dem Ereignis eine grosse offizielle Bedeutung zukommen.²⁵⁴ Untersuchungen über diese und die nachfolgenden Wahlen zeigen, dass das Wahlverhalten von Immigranten demjenigen der Einheimischen ähnlich ist.²⁵⁵

Die Einbürgerungsbestimmungen wurden ebenfalls liberalisiert. Auch in diesem Bereich existierten schon seit Anfang der siebziger Jahre Reformvorschläge, und ein erstes Vorprojekt für eine erleichterte Naturalisierung ging 1976 an verschiedene Vereine und Organisationen zur Vernehmlassung. Mit dem Beginn der Minderheitenpolitik erhielten diese Bemühungen eine stärkere Unterstützung von Regierungsseite, und 1985 trat das neue Staatsangehörigkeitsgesetz (*Rijkswet op het Nederlandschap*) in Kraft. Es gibt u.a. in den Niederlanden geborenen Ausländern das Recht, zwischen 18 und 25 Jahren die niederländische Staatsbürgerschaft zu beantragen.²⁵⁶

Auch in Bezug auf den Islam verfolgte die Regierung eine Politik der Rechtsgleichheit: Dank gewisser Verfassungszusätze wurde es muslimischen Mitgliedern der Armee und des öffentlichen Dienstes möglich, an islamischen Feiertagen Urlaub zu erhalten. 1986 anerkannte der Oberste Gerichtshof Imame als religiöse Beamte, und ein Jahr später entschied das Parlament, dass die gleichen Regeln für die Gebete vom Minarett einer Moschee wie für das Glockenläuten von Kirchen gelten sollten. 1989 bestimmte der Innenminister, dass Blasphemie nicht nur von christlichen Religionsvertretern, sondern auch von islamischen eingeklagt werden konnte.²⁵⁷ Gegenüber dem Tragen des Kopftuchs in den Schulen wird eine pragmatische Haltung verfolgt. 1985 plädierte der Erziehungsminister vor dem Parlament dafür, in dieser Frage Toleranz walten zu lassen.²⁵⁸

Der zweite Punkt der *Minderhedennota*, die Verbesserung der sozio-ökonomischen Position der ethnischen Minderheiten, betraf die drei Bereiche Arbeitsmarkt, Schule und Wohnen. Speziell auf Immigranten ausgerichtete Ausbildungsprogramme strebten nach vermehrter Integration in den Arbeitsmarkt.²⁵⁹ Die *Minderhedennota* hatte auch festgestellt, dass soziale Probleme von Migranten in gewissen Stadtvierteln gehäuft auftraten und dort auch Autochthone trafen. Sie empfahl deswegen eine territorial definierte Sozialpolitik, welche später in eine allgemeine Stadtentwicklungspolitik überging.²⁶⁰ Im Schulbereich werden ähnliche Massnahmen verfolgt: Schulen mit einem hohen Anteil an Immigrantenkindern können verstärkte finanzielle und personelle Unterstützung anfordern, welche dann aber auch den einheimischen Kindern zugute kommt, die diese Schulen besuchen.²⁶¹

1981 veröffentlicht das Erziehungsministerium ein Weissbuch (*Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*), welches die Chancengleichheit von Immigrantenkindern im Schulunterricht zum

Thema hatte. Dieses Ziel sollte einerseits durch zusätzlichen Unterricht in Niederländisch, andererseits durch interkulturellen Unterricht, d.h. Kurse in der Herkunftssprache (*Onderwijs in eigen Taal en Cultuur - OETC*) erreicht werden. Die OETC-Kurse waren schon Anfang der siebziger Jahre eingerichtet worden, hatten damals aber noch die Bestimmung, Immigrantenkinder auf die Rückkehr in ihr Heimatland vorzubereiten.²⁶² Die neue Politik verstand den Unterricht in der Heimatsprache hingegen als Mittel, ihnen bei der Integration behilflich zu sein. Sie schrieb sich insofern in die Perspektive der Minderheitenpolitik ein, als dass sie die "Integration unter Beibehaltung der eigenen Identität" proklamierte. Die OETC-Kurse konnten aber nur von Angehörigen der von der Minderheitenpolitik anvisierten Zielgruppen besucht werden.²⁶³

Im Wohnbereich beschränkte sich die Minderheitenpolitik vor allem auf Massnahmen, welche die herkunftsneutrale Allokation von Wohnraum durch den Markt und damit die Verhinderung von Diskriminierung zum Ziel hatten. Eine Quotenpolitik, wie sie in den siebziger Jahren für Surinamer und Antillaner bestanden hatte, wurde hingegen nicht mehr verfolgt.²⁶⁴ Im Allgemeinen wurde den Massnahmen der Minderheitenpolitik, welche auf die Verbesserung der sozio-ökonomischen Position der Minderheiten ausgerichtet waren, zu Beginn der achtziger Jahre weniger Priorität zugemessen als der Herstellung von Rechtsgleichheit und der Unterstützung "kollektiver Emanzipation". Und aus heutiger Sicht wird die damals im Bereich der arbeitsmarktlichen Förderung verfolgte Politik als relativ ineffizient eingestuft.²⁶⁵

Das dritte Ziel der *Minderhedennota* bestand in der Bekämpfung von Diskriminierung. Entsprechende gesetzliche Massnahmen existierten allerdings schon seit 1971, und ab 1979 versuchte der Justizminister, Polizei und Richter für das Problem zu sensibilisieren. Anfang der achtziger Jahre verlangte das Parlament auf Druck des Niederländischen Zentrums für Ausländer (*Nederlands Centrum Buitenlanders - NCB*) eine Übersicht über alle rechtlichen Regelungen, welche der Gleichbehandlung von Immigranten im Wege stehen. Die Empfehlungen des 1983 veröffentlichten Berichts *Minderheid - Minder Recht?* (Minderheiten - weniger Rechte?) wurden während der achtziger Jahre umgesetzt. 1985 entstand das Nationale Büro für Rassismusbekämpfung (*Landelijk Bureau Racismebestrijding, LBR*), eine vom Justizministerium subventionierte Organisation, welche von Immigrantenvereinen, Hilfswerken und dem niederländischen Anwaltsverband geleitet wird. Es erhielt die Aufgabe, Opfer von Diskriminierung zu unterstützen, aber auch Untersuchungen über Rassismus und Diskriminierung in der niederländischen Gesellschaft durchzuführen.²⁶⁶

5.3.4 Die Infragestellung der Minderheitenpolitik

Trotz der Integrationsmassnahmen, welche im Rahmen der Minderheitenpolitik umgesetzt wurden, steigt die Arbeitslosigkeit der Migranten gegen Ende der achtziger Jahre in alarmierende Höhen: 1986/87 beträgt der Anteil von Arbeitslosen bei Surinamern 27%, bei Marokkanern 42% und bei Türken 44%. Der Arbeitslosenanteil bei den zwei letzteren Gruppen liegt damit dreimal höher als bei den Einheimischen (13%). Wenn eines der zentralen Ziele der Minderheitenpolitik die Verbesserung der sozialen Position von Immigranten war, muss sie damit nicht als gescheitert betrachtet werden? So lautet jedenfalls der Schluss, den verschiedene Politiker und Journalisten ziehen.²⁶⁷ Der Minderheitenpolitik wird vorgeworfen, "zu weich" mit den Immigranten umgegangen zu sein: Diese

hätten von den verschiedenen Massnahmen zwar profitiert, aber im Gegenzug sei von ihnen keine Integrationsleistung erwartet worden. Ein Journalist benützt in diesem Zusammenhang den Begriff "doodknuffelen", welcher zu einem geflügelten Wort wird. "Doodknuffelen" bedeutet jemanden so stark umarmen, dass er daran erstickt. Und auch innerhalb der Regierung Lubbers mehren sich die Stimmen, welche eine Abkehr von der Minderheitenpolitik verlangen, da sie nur unnütze Kosten verursache.

Für die hohe Arbeitslosigkeit von Türken und Marokkanern wird aber in der öffentlichen Debatte nicht nur die Ineffizienz der Minderheitenpolitik verantwortlich gemacht. Ein von der Kommission für Minderheitenforschung (*Adviescommissie Onderzoek Minderheden - ACOM*) 1986 unter dem Titel *Een eerlijke kans* (Eine faire Chance) veröffentlichter Bericht geht davon aus, dass auch Diskriminierungseffekte für die Marginalisierung dieser beiden Gruppen auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich zu machen seien. Er empfiehlt deswegen eine Quotenpolitik im Sinne der positiven Diskriminierung, wie sie in den USA praktiziert wird. Dieser Vorschlag stösst aber auf starken Widerstand bei den Arbeitgebern. 1987 publiziert der Sozial-Ökonomische Rat (*Sociaal-Economische Raad - SER*), in dem Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber sowie von der Königin bestimmte Sachverständige Einsitz nehmen, eine Stellungnahme, derzufolge ethnische Minderheiten im Ausbildungsbereich besonders unterstützt und zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern koordinierte Förderungsprogramme eingerichtet werden sollen. Von einer Umstellung auf eine Quotenpolitik wird hingegen abgeraten. Die Regierung verpflichtet sich daraufhin, um mit gutem Beispiel voranzugehen, bis 1995 5% der Staatsstellen mit Angehörigen von Minderheiten zu besetzen.

Die Kontroverse um die Minderheitenpolitik führte dazu, dass Henk Molleman, der Direktor der interdepartementalen Kommission zur Koordinierung und Umsetzung der Minderheitenpolitik, Ende der achtziger Jahre einen neuen Bericht vom WWR anforderte, um einerseits eine Entscheidung hinauszuzögern, andererseits eine breitere Diskussion über die Integration von Immigranten in den Niederlanden zu provozieren. Der zweite Bericht des WWR wird im Mai 1989 unter dem Titel *Allochtonenbeleid* (Politik für Fremde) veröffentlicht. Er empfiehlt, die Integrationspolitik weiterzuführen: Die Niederlande seien nicht nur ein Einwanderungsland geworden, sie würden es auch in Zukunft bleiben.²⁶⁸ Um die Gefahr der Bildung einer ethnischen Unterklasse zu verhindern, empfiehlt der Bericht aber eine andere Stossrichtung für die Integrationspolitik, als sie im ersten WWR-Bericht vorgeschlagen worden war.

Drei Politikbereiche werden unterschieden: Die Zulassungspolitik soll weiterhin restriktiv gehandhabt werden; einmal zugelassene Ausländer sollten aber sogleich in den Genuss weitgehender Rechtsgleichheit kommen und schnell integriert werden. Den zweiten Bereich stellt die Integrationspolitik dar. Der Bericht empfiehlt die Energien vor allem auf die Integration auf dem Arbeitsmarkt, in der Schule und in der Erwachsenenbildung zu konzentrieren. Gelingt die Integration in diesen Bereichen, würde sie in den anderen nachfolgen. Ausländer sollen primär die holländische Sprache erlernen und unter Umständen sogar dazu gezwungen werden können.²⁶⁹ Als dritter Bereich wird die Kulturpolitik anvisiert. Der Bericht spricht sich für die Anerkennung des multikulturellen Charakters der niederländischen Gesellschaft aus, will aber Integrations- und Kulturpolitik voneinander trennen. Letztere soll allen Immigranten offenstehen, nicht nur den benachteiligten Gruppen. Die Integrationspolitik hingegen soll sich in Zukunft mehr auf sozio-ökonomische Partizipation und weniger auf die kulturelle "Emanzipation" ausrichten. Im Vergleich zu 1979 ist der Bericht von 1989 also stärker assimilationistisch orientiert.

Wie der SER spricht sich auch der WWR gegen die positive Diskriminierung aus. Er empfiehlt hingegen eine Politik, wie sie in Kanada mit dem *Employment Equity Act* verfolgt wird: Unternehmen sollen sich verpflichten, jedes Jahr Daten zur ethnischen Zusammensetzung ihrer Belegschaft zu veröffentlichen, wobei aber keine rechtlichen Sanktionen gegen diejenigen Arbeitgeber vorgesehen sind, welche sich nicht um die Einstellung von Angehörigen der Minderheiten bemühen. Hinter dieser Regelung steht die Idee, dass der Druck der öffentlichen Meinung die Unternehmen auf die Dauer zu einer bewussteren Einstellungspolitik zwingt. Im Gefolge dieser Empfehlungen kamen Gewerkschaften und Arbeitgeber im November 1990 in der Vereinbarung *Meer werk voor minderheden* (Mehr Arbeit für Minderheiten) überein, innerhalb von vier bis fünf Jahren 60'000 Immigranten einzustellen.²⁷⁰

In ihrer Antwort vom März 1990 akzeptierte die Regierung den neuen Bericht und legte in der Folge mehr Gewicht auf die Arbeitsmarktintegration und Erwachsenenbildung sowie auf die Integration von neuankommenden Immigranten (*Nieuwkomers*). Die Kontroverse um die Minderheitenpolitik hatte aber gleichzeitig auch zum Bruch des *Gentlemen's agreement* zwischen den grossen Parteien geführt. Vor allem die Liberalen (VVD) nutzen nun das Thema in der politischen Auseinandersetzung zur eigenen Profilierung. Ihr Präsident, Frits Bolkenstein, sprach beispielsweise am Kongress der Liberalen Parteien vom Sommer 1991 in Luzern von der Immigration als einer Gefahr für die europäischen Gesellschaften und ihre Kulturen.²⁷¹ Die Verurteilung dieses populistischen Auftritts durch einen Grossteil der niederländischen Medien hat die VVD nicht davon abgehalten, die Migrationsfrage weiterhin als Mittel zum Stimmenfang zu benützen.

Trotz dieser Politisierung der Migrationsfrage, besteht aber weiterhin eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den grossen Parteien bezüglich der Notwendigkeit und Stossrichtung der Integrationspolitik.²⁷² Die Art des Konsenses hat sich allerdings gewandelt: Stand Anfang der achtziger Jahre die Politik der Rechtsgleichheit und die Idee der "kollektiven Emanzipation" im Vordergrund, so hat in den neunziger Jahren die Integration in den Arbeitsmarkt Priorität erhalten. Nur noch in diesem Bereich werden heute migrantenspezifische Massnahmen (Kurse, Eingliederungsprogramme usw.) befürwortet.²⁷³

Im Juli 1994 wird das Gesetz zur Förderung der Anstellung von Immigranten (*Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen - WBEAA*) verabschiedet, welches von Unternehmen mit mehr als 35 Angestellten verlangt, Daten zur Belegschaftszusammensetzung sowie ihre zukünftigen Pläne für die Einstellung ethnischer Minderheiten zu veröffentlichen. Bei dem Gesetz handelt es sich um eine späte Folge der Empfehlungen des WWR-Berichts von 1989. Im Bericht des Innenministeriums über die Integration ethnischer Minderheiten (*Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*) von 1994 wird die "Minderheitenpolitik" in "Integrationspolitik" umgetauft.

1996 wird schliesslich der Politik für die *Nieuwkomers* ein neuer Impuls gegeben: Neue Einwanderer sollen demzufolge verpflichtet werden, Sprachkurse und Programme zur Arbeitsmarktintegration zu besuchen. Gleichzeitig wird die Integrationspolitik zunehmend als ein grossstädtisches Problem interpretiert und der Stadtentwicklungspolitik angenähert. Die Regierung geht auch davon aus, dass die ethnischen Minderheiten von den meisten Programmen für arbeitslose Frauen und Jugendliche überdurchschnittlich profitieren werden, obwohl diese nicht migrantenspezifisch definiert sind.²⁷⁴

Auch im Bereich der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung haben in den neunziger Jahren Veränderungen stattgefunden. Ab 1992 liberalisierte die niederländische Regierung ihre Haltung in Bezug auf die doppelte Staatsbürgerschaft: Neueingebürgerte konnten von nun an ihre ehemalige Staatsangehörigkeit behalten, was vorher nicht (oder nur in Ausnahmefällen) möglich war. Im April 1996 stimmte das Parlament allerdings gegen ein Gesetz, welches diese Praxis rechtlich verankert hätte, und seither besteht keine offizielle Regierungsdirektive mehr. Dies bedeutet, dass es den Gemeinden überlassen ist, die Frage zu entscheiden. Einige verfolgen eine restriktive, andere eine liberale Politik.

5.4 Die Stellung von Immigranten auf dem niederländischen Arbeitsmarkt

Alle drei der von uns gewählten Indikatoren weisen auf eine schwache Stellung von Immigranten auf dem niederländischen Arbeitsmarkt hin. Die Verteilung nach Wirtschaftssektoren ergibt vor allem für Türken und Marokkaner bis in die achtziger Jahre eine starke Konzentration in Industrie und verarbeitendem Gewerbe: Arbeiteten 1979 70% der Türken und 68% der Marokkaner in diesen Bereichen, sind es 1985 immer noch 64% bzw. 60%. Bei Einheimischen hingegen beträgt der Anteil nur 25% (1979) bzw. 21% (1985).²⁷⁵ Gegen Ende der achtziger Jahre finden Angehörige beider Gruppen vermehrt im Dienstleistungssektor Arbeit, vor allem im Handel, dem Gast- und dem Reinigungsgewerbe.²⁷⁶ Eine Studie des SOPEMI zeigt für den Anfang der neunziger Jahre, dass Ausländer in den Niederlanden allgemein in vier Bereichen übervertreten sind: der chemischen, der Metall- und anderen verarbeitenden Industrien sowie im Gastgewerbe.²⁷⁷

Tabelle 5.4 - Verteilung der beschäftigten Bevölkerung Amsterdams nach ethnischen Gruppen und Wirtschaftssektoren (1991) in Prozenten

	Niederländer	Surinamer	Antillaner	Türken	Marokkaner	Südeuropäer	Total
Verarbeitende Industrie	9	8	7	25	26	17	10
Baugewerbe	4	2	5	6	4	5	4
Handel	12	13	9	16	15	10	12
Gastgewerbe	4	4	5	5	11	12	5
Verkehr	7	10	11	13	9	13	7
Dienstleistungen für Unternehmen	23	19	21	5	6	14	22
Öffentl. Verwaltung/ Unterrichtswesen	16	14	17	5	3	5	16
Gesundheitswesen, Soz. Dienstleistungen	17	21	17	4	5	11	16
Persönliche Dienstleistungen	7	8	7	21	19	12	7
Unbekannt	1	1	2	1	2	1	1

Quelle: *Etnische groepen in Amsterdam*, Jaarbericht 1994, Bureau voor Strategisch Minderhedenbeleid, Gemeente Amsterdam, 1994, S. 40.

Unterscheidet man nach ethnischen Gruppen, so zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede in der Verteilung von Immigranten nach Wirtschaftssektoren. Eine statistische Erhebung der Stadt Amsterdam (vgl. Tabelle 5.4) zeigt beispielsweise für den Beginn der neunziger Jahre, dass sich die Berufsstruktur von Surinamern und Antillanern weitgehend derjenigen der Einheimischen angenähert hat. Die Berufsstruktur von Türken und Marokkanern hingegen (und im schwächeren Masse von Südeuropäern) unterscheidet sich hingegen sehr stark von derjenigen der Einheimischen: Sie sind in

den Bereichen der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes sowie im Bereich der persönlichen Dienstleistungen, wozu das Reinigungs- und andere Kleingewerbe gehören, übervertreten.²⁷⁸

Deutlichstes Zeichen für die schwache Position von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt ist ihr hoher Arbeitslosenanteil. Zwar setzte die Arbeitslosigkeit nach der Krise von 1973/74 bei ethnischen Minderheiten etwas später ein als bei Einheimischen, dafür stieg sie nachher umso stärker an und akzentuierte sich auch noch, als ab 1983 der Anteil der Arbeitslosen an der einheimischen Bevölkerung zurückging.²⁷⁹ Seit dem Ende der achtziger Jahre hat die Arbeitslosigkeit zwar auch bei Ausländern abgenommen (vgl. Tabelle 5.5), aber 1993 liegt sie beispielsweise immer noch mehr als dreimal so hoch (19.6%) als bei Einheimischen (5.7%). Dabei trifft sie Jugendliche in viel stärkerem Masse und vor allem ausländische Jugendliche. Deren Arbeitslosenanteil betrug 1993 mit 25%, zweieinhalbmal soviel wie bei einheimischen Jugendlichen (9.8%).

Tabelle 5.5 - Arbeitslosenanteil bei Einheimischen und Ausländern (1983-1993) in Prozenten

	Einheimische total	jünger als 25	Ausländer total	jünger als 25
1983	11.3	20.5	23.7	33.7
1984	-	-	-	-
1985	9.9	16.9	25.6	33.7
1986	-	-	-	-
1987	9.4	16.4	23.3	32.5
1988	8.8	13.7	24.9	27.3
1989	8.1	12.5	25.8	32.7
1990	7.1	10.5	23.9	28.1
1991	6.6	10.4	24.0	31.7
1992	5.1	7.7	16.4	16.3
1993	5.7	9.8	19.6	25.0

Quelle: W.R. BÖHNING, R. ZEGERS DE BEIJL, *L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact*, Bureau International du travail, Genève, 1996, S. 7.

Wenn man auch hier nach ethnischen Gruppen unterscheidet, befinden sich wiederum die Türken und die Marokkaner in der prekärsten Lage. Ist der Anteil an Arbeitslosen bei diesen beiden Gruppen 1986/87 mit 42% (Marokkaner) und 44% (Türken) dreimal so hoch wie bei den Einheimischen (13%),²⁸⁰ so beträgt er 1993 mit 36% bzw 32% das sechs- bis siebenfache desjenigen der autochthonen Bevölkerung (vgl. Tabelle 5.6). Sie haben also vom allgemeinen Konjunkturaufschwung der neunziger Jahre praktisch nicht profitiert. Die Surinamer nehmen eine Zwischenstellung ein: Ihr Arbeitslosenanteil liegt zwar ebenfalls deutlich höher als derjenige der Einheimischen, ist aber in den letzten Jahren zurückgegangen.

Tabelle 5.6 - Arbeitslosenanteil nach ethnischen Gruppen (1988-1993) in Prozenten

	Türken	Marokkaner	Surinamer	Einheimische
1988	36	31	26	7
1989	42	31	19	6
1990	34	35	18	5
1991	33	31	15	5
1992	26	30	16	4
1993	32	36	16	5

Quelle: Hans Van AMERSFOORT and Cees CORTIE, "Social polarisation in a welfare state? Immigrants in the Amsterdam region", *New Community*, 22(4), October 1996, S.677.

Die seit Mitte der achtziger Jahre anhaltende Marginalisierung vor allem der Türken und der Marokkaner auf dem Arbeitsmarkt hat erneut zur Befürchtung geführt, es könnte in den Niederlanden eine ethnische Unterklasse entstehen. Es wurden deshalb Analysen unternommen, um die Entwicklung der beruflichen Aufstiegschancen innerhalb verschiedener Altersklassen der ersten Generation sowie zwischen erster und zweiter Generation zu untersuchen. Die Resultate zeigen, dass innerhalb der ersten Generation kein sozialer Aufstieg stattgefunden hat, dass aber zwischen erster und zweiter Generation von einer gewissen sozialen Mobilität gesprochen werden kann, welche vor allem auf die bessere Ausbildung der zweiten Generation zurückzuführen ist.²⁸¹ Die soziale Mobilität der zweiten Generation ist aber deutlich weniger stark ausgeprägt als bei Einheimischen. Es kann deshalb zwar noch nicht von einer ethnischen Unterklasse gesprochen werden, das Risiko, dass eine solche in Zukunft entstehen könnte, muss aber ernsthaft in Betracht gezogen werden.²⁸²

5.5 Schlussfolgerungen

Drei Problemkreise haben in den Niederlanden zur Ausarbeitung einer umfassenden Integrationspolitik geführt: erstens die Befürchtung, surinamische Einwanderer könnten sich zu einer ethnischen Unterklasse entwickeln, zweitens die xenophobe Haltung von Einheimischen gegenüber ausländischen Arbeitern, welche zu einzelnen Ausschreitungen führte, und drittens der molukkische Terrorismus. In einem Weissbuch von 1983 (*Minderhedennota*) formulierte die niederländische Regierung ein Programm zur Förderung ethnischer Minderheiten, d.h. derjenigen Immigrantengruppen, bei welchen sie eine soziale Marginalisierung befürchtete. Dazu gehören Molukker, Surinamer, Antillaner, Arbeitsmigranten aus dem Mittelmeergebiet sowie Flüchtlinge. Ebenfalls in diese Politik miteinbezogen wurden Roma und Fahrende. Eine im Innenministerium angesiedelte Koordinationsinstanz versuchte die Empfehlungen der *Minderhedennota* während der achtziger Jahre schrittweise umzusetzen.

Im Vordergrund der Minderheitenpolitik (*Minderhedenbeleid*) stehen Massnahmen zur Erweiterung der individuellen Rechte und zur Bekämpfung der Diskriminierung von Immigranten. Mitte der achtziger Jahre verabschiedet das Parlament Gesetze, welche das kommunale Wahlrecht für

Ausländer einführen, die Einbürgerung erleichtern sowie die weitgehende Gleichstellung von Ausländern im öffentlichen Dienst vorsehen. Die Regierung beseitigt ebenfalls gewisse Bestimmungen, welche Muslime an der gleichberechtigten Ausübung ihrer Religion behindern. 1985 bildet sie das Nationale Büro für Rassismusbekämpfung (*Landelijke Bureau Racismebestrijding*), das Opfer von Diskriminierung unterstützen und Untersuchungen über Rassismus und Diskriminierung in den Niederlanden durchführen soll. Die *Minderhedennota* betrachtet auch die kollektive Förderung der verschiedenen Immigrantengruppen (in den Niederlanden als "Emanzipation" bezeichnet) als wichtigen Bestandteil einer Integrationsstrategie. Diese Partizipation und "Emanzipation" soll mittels der Bildung konsultativer Räte und die Unterstützung von Vereinen erreicht werden. Der Integration im sozio-ökonomischen Bereich geben die Verantwortlichen für Minderheitenpolitik zu diesem Zeitpunkt hingegen noch keine Priorität: Integration in den Arbeitsmarkt wird durch migrantenspezifische Ausbildungsprogramme angestrebt, Schulen mit einem hohem Anteil an Migrantenkindern erhalten zusätzliche finanzielle und personelle Mittel, und die Städte und Gemeinden, welche für die Integration in den Wohnbereich zuständig sind, versuchen Diskriminierung bei der Vergabe von Wohnungen zu unterbinden.

Aufgrund der sehr hohen Arbeitslosigkeit unter Immigranten, vor allem unter Türken und Marokkanern, stellen sowohl Politiker wie Medien die Wirksamkeit der Minderheitenpolitik gegen Ende der achtziger Jahre in Frage. Der frühere Konsens zwischen den drei grossen niederländischen Parteien (Christdemokraten, Liberalen und Sozialdemokraten) erhält damit Risse, und die Frage der Integration von Immigranten erfährt eine gewisse Politisierung. Die Regierung schwenkt deshalb ab Anfang der neunziger Jahre zu einer Politik um, die sich stärker an der Integration in den Arbeitsmarkt orientiert. Sie erwartet einerseits von den Immigranten, insbesondere den kürzlich eingewanderten (*Nieuwkomers*), dass diese an Sprachkursen und Weiterbildungsprogrammen teilnehmen, und hält andererseits die Unternehmen dazu an, verstärkt Angehörige ethnischer Minderheiten einzustellen. Heute wird in den Niederlanden nur noch für die Integration in den Arbeitsmarkt eine migrantenspezifische Politik befürwortet. Gleichzeitig interpretieren die politisch Verantwortlichen die Integrationsfrage zunehmend als ein grossstädtisches Problem und versuchen sie mit einer allgemeinen Stadtentwicklungspolitik anzugehen.

Trotzdem ist der Anteil an Arbeitslosen bei Türken und Marokkanern auch heute noch sehr hoch; sie haben nicht vom allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit profitiert, welcher in den Niederlanden während der letzten Jahre stattgefunden hat, und verschiedene Untersuchungen weisen auf die Gefahr der Entwicklung einer ethnischen Unterklasse hin. Die Gründe dafür werden in den Niederlanden sehr kontrovers diskutiert: Einige Beobachter glauben, der niederländische Versorgungsstaat habe gewisse Immigranten zu langfristigen Sozialhilfeempfängern gemacht, andere machen das ungenügende Ausbildungsniveau der Immigranten, die als unqualifizierte Arbeitskräfte eingewandert waren, für deren Schwierigkeiten verantwortlich. Eine dritte Gruppe sieht in der ethnischen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt den ausschlaggebenden Grund. Auf politischer Ebene besteht heute trotz der Politisierung der Integrationsfrage zwischen den grossen Parteien ein Konsens darüber, dass die Eingliederung der Immigranten in den Arbeitsmarkt das prioritäre integrationspolitische Ziel darstellen muss.

6 Integrationspolitik in Westeuropa: eine Einschätzung

6.1 Typologie integrationspolitischer Massnahmen

Die Analyse der Politik Grossbritanniens, Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande zeigt, dass die Entscheidungen dieser Länder im Integrationsbereich sowohl voneinander abweichen als auch Parallelen aufweisen. Auf der Basis der Länderstudien wird in diesem Kapitel versucht, die *integrationspolitischen Grundoptionen* herauszuarbeiten und voneinander abzugrenzen. Dies soll mithilfe einer Typologie geschehen, welche die verschiedenen Integrationsstrategien gemäss ihren Inhalten, Mitteln und Zielen unterscheidet. Es ergeben sich fünf Politiktypen.

6.1.1 Politik der rechtlichen Gleichstellung

Die Politik der rechtlichen Gleichstellung zielt darauf ab, die gesellschaftlichen Partizipationschancen der Immigranten zu erweitern, indem ihnen Rechte, welcher sie noch entbehren, zugestanden werden. Hinter dieser Art von Politik steht die Vorstellung, die Stellung der Immigranten sei eine Frage ihrer Zugangsmöglichkeiten zu den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft. Rechtliche Unterschiede zwischen Staatsbürgern und Ausländern werden als Integrationsbarrieren verstanden.

Die Politik der rechtlichen Gleichstellung umfasst mehrere Ebenen. Eine erste Stufe stellen die Bürgerrechte (im Sinne von *Civil Rights*) dar, wozu beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäusserung gehören, die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, oder die Möglichkeit, Vereine zu gründen. Ein weiterer Bereich umfasst die sozialen Rechte, zu welchen der Zugang zu Sozialversicherungs- und Fürsorgeleistungen zählt, wie Arbeitslosen- und Krankenversicherung, Rentenansprüche und soziale Fürsorge. Eine dritte Kategorie von Rechten sind politischer Natur: Es handelt sich um die Partizipation in kommunalen oder regionalen Wahlen und Abstimmungen sowie um den Zugang zur Staatsbürgerschaft. Obwohl die Einbürgerung den letzten Schritt zur vollkommenen rechtlichen Gleichstellung von Ausländern bedeutet, bleibt noch die Frage ihrer religiösen und kulturellen Rechte: Hier geht es einerseits um die Gleichstellung von Angehörigen nicht-christlicher Religionen bei der Ausübung ihrer religiösen Pflichten, andererseits um die Frage, ob Migranten aufgrund ihrer kulturellen oder religiösen Identität spezielle Rechte zugestanden werden sollen.

Unsere Untersuchung zeigt, dass im Laufe der letzten dreissig Jahre niedergelassene Immigranten und ihre Kinder in allen vier Ländern einen Grossteil der Bürgerrechte sowie der sozialen Rechte erhalten haben. Es bestehen zwar weiterhin Unterschiede in Bezug auf die Regelung des Familiennachzugs, da diese aber eng mit der Zulassungspolitik verknüpft ist, gehen wir hier nicht darauf ein. Die wichtigsten Differenzen, welche sich heute zwischen den einzelnen Ländern feststellen lassen, betreffen die Gewährung von politischen und religiösen Rechten. Die Niederlande haben als einzige das kommunale Wahlrecht für Ausländer eingeführt. In Frankreich und Deutschland wurden zwar entsprechende Vorstösse gemacht, aber nicht verwirklicht. In Bezug auf die Einbürgerung ist Grossbritannien das einzige Land, welches den Zugang zu seiner Staatsbürgerschaft mit dem *British*

Nationality Act von 1981 restriktiver als in der Vergangenheit ausgestaltet hat. Die Niederlande und Deutschland haben ihre Einbürgerungsbestimmungen hingegen liberalisiert; sie bleiben in Deutschland allerdings immer noch vergleichsweise restriktiv. Frankreich verfügt traditionellerweise über ein liberales Staatsangehörigkeitsgesetz. Die zwei Revisionen von 1993 und 1997 zeigen aber, dass die Tendenz zur Liberalisierung der Einbürgerung nicht einer natürlichen Entwicklungslogik demokratischer Rechtsstaaten gehorcht, sondern unter gegebenen politischen Umständen auch umkehrbar ist.

Auch in Bezug auf die Behandlung von Angehörigen nicht-christlicher Religionen (in der Praxis handelt es sich meist um Muslime) unterscheiden sich die verschiedenen Länder. Dies erklärt sich aus dem jeweils spezifischen, historisch gewachsenen Verhältnis zwischen Kirche und Staat, welches auch die Eingliederung nicht-christlicher Religionen beeinflusst. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Verantwortung für ungleiche Behandlung beispielsweise des Islams weniger auf rechtlichen Bestimmungen beruht, als auf einer diskriminierenden Haltung der Gesellschaft und ihrer politischer Vertreter, welche oft mit den gesetzlichen Grundlagen in Widerspruch steht.²⁸³ Keines der untersuchten Länder hat Immigrantengruppen aufgrund ihrer religiösen oder kulturellen Identität kollektive Rechte übertragen, wie sie in gewissen Staaten für autochthone Minderheiten bestehen. Und keines von ihnen scheint in naher Zukunft dazu bereit zu sein, dies zu tun.

6.1.2 Antidiskriminierungspolitik

Die Politik gegen ethnische und Rassendiskriminierung geht von der Vorstellung aus, Diskriminierung stelle ein zentrales Hindernis für die Integration von Immigranten und gleichzeitig eine Bedrohung für das friedliche Zusammenleben der Individuen einer Gesellschaft dar. Anti-Diskriminierungspolitik kann sich gegen direkte und indirekte Diskriminierung richten: Die erstere beruht auf der subjektiven Absicht einer diskriminierenden Person oder Gruppe, die letztere hingegen wird am objektiven Resultat einer Handlung, welches nicht intendiert zu sein braucht, gemessen.

Die Politik gegen Diskriminierung ist in Grossbritannien mit den drei *Race Relations Acts* und der *Commission for Racial Equality* am weitesten entwickelt worden. Auch die Niederlande verfügen mit dem Nationalen Büro für Rassismusbekämpfung (*Landelijke Bureau Racismebestrijding*) über eine vergleichbare Institution. In beiden Ländern wird zwar die Effizienz dieser Organe bei der Bekämpfung von Diskriminierung von gewissen Beobachtern in Frage gestellt. Diese Kritiker verlangen aber nicht ihre Abschaffung, sondern ihre Erweiterung und Verstärkung. In Frankreich existieren zwar Gesetze gegen Rassismus und Diskriminierung: Es handelt sich aber um strafrechtliche Bestimmungen, welchen es wohl gelingt, rassistische Äusserungen und Publikationen zu verfolgen; zur Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und im Wohnbereich sind sie aber nicht geeignet und werden selten angewandt. Das deutsche Grundgesetz enthält ebenfalls strafrechtliche Bestimmungen gegen Rassismus. Eine Politik der aktiven Verfolgung diskriminierender Praktiken im Sinne der englischen oder niederländischen Gesetzgebung ist hingegen nicht vorgesehen.

6.1.3 Politik der Bekämpfung sozialer Benachteiligung

Die Politik der Bekämpfung sozialer Benachteiligung versucht die Partizipationschancen von Immigranten durch Kompensationsleistungen insbesondere in der Arbeitswelt, im Bildungswesen und im Wohnbereich zu erweitern. Sie beruht auf der Vorstellung, dass selbst formelle Rechtsgleichheit in vielen Fällen nicht ausreicht, um benachteiligten Gruppen gesellschaftliche Chancengleichheit zu garantieren. Eine soziale Förderungspolitik kann sich zwar an die Gesamtbevölkerung richten: In Frankreich erhielten bis jetzt beispielsweise alle im Lande wohnenden Personen Familienzulagen. In den meisten Fällen beruht eine solche Politik aber auf der Definition von Zielgruppen.

Die soziale Unterstützung von Immigranten kann in dreifacher Weise konzipiert werden: Erstens in klassenspezifischer Form, womit sozio-ökonomische Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppen ausschlaggebend werden. Zusätzliche Hilfe richtet sich an Personen mit niedrigem Einkommen, einem schwachen Bildungsniveau oder einer hohen Kinderzahl. Die Unterstützung kommt somit nicht ausschliesslich Immigranten zugute; es handelt sich vielmehr um eine globale Sozialpolitik. Eine zweite Möglichkeit besteht in einer migrantenspezifischen Förderungspolitik, welche die Zielgruppe aufgrund der Nationalität oder der ethnischen Herkunft eingrenzt. Drittens existieren schliesslich auch territorialspezifische Programme, welche auf die Bewohner bestimmter Städte oder Quartiere abzielen.

Eine migrantenspezifische Förderungspolitik wird in allen hier untersuchten Ländern im Bildungsbereich verfolgt: Überall wurden spezielle Programme zur besseren Integration von Migrantenkindern in der Schule entwickelt. Es handelt sich aber zum grossen Teil um Übergangsmassnahmen, welche den Betroffenen die Integration in den allgemeinen Schulunterricht ermöglichen sollen. Langfristige migrantenspezifische Dispositive im Schulbereich (wie beispielsweise der Unterricht in der Herkunftssprache) werden heute zunehmend kritisch eingeschätzt und teilweise als eine versteckte Rückkehrpolitik bezeichnet. Im Bereich des Arbeitsmarktes hat Deutschland migrantenspezifische Ausbildungsprogramme entwickelt; ebenso die Niederlande, wo solche Massnahmen bis heute existieren. In Frankreich und Grossbritannien richten sich Bemühungen zur Arbeitsmarktintegration hingegen stärker auf Jugendliche allgemein. Im Wohnbereich haben Frankreich und die Niederlande lange Zeit eine migrantenspezifische Politik verfolgt: Frankreich mit dem Bau von Wohnheimen und der Finanzierung von Sozialwohnungen, welche Migranten vorbehalten waren; die Niederlande während der fünfziger und später der siebziger Jahre mit einer Quotenpolitik bei der Vergabe von Sozialwohnungen erst zugunsten von *indische Nederlanders*, dann von Surinamern und Antillanern. Beide Länder sind aber heute von einer solchen Politik abgekommen. Frankreich hat die migrantenspezifischen Institutionen für alle benachteiligten Bevölkerungsschichten geöffnet, und die Niederlande haben sich einer Politik der Verhinderung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt zugewandt.

Eine territorialspezifische Integrationspolitik wurde erstmals von Grossbritannien mit dem *Urban Programme* und den *Community Development Projects* in den sechziger und siebziger Jahren entwickelt. Die Regierung Thatcher hat sie aber nicht weitergeführt. Frankreich verfolgt mit der *Politique de la ville* seit Anfang der achtziger Jahre eine ähnliche Politik, welche auf die Förderung gewisser Viertel mit grossen sozialen Problemen (und oftmals hohem Immigrantenanteil) abzielt. Auch die Niederlande interpretieren in den letzten Jahren die Integrationsfrage zunehmend als ein grossstädtisches Problem, dessen sich die Stadtentwicklungspolitik annehmen soll.

Eine Politik der positiven Diskriminierung im amerikanischen Sinne, welche auf nationalen oder ethnischen Quoten (in Verwaltungen, Universitäten etc.) beruhen würde, verfolgt keines der untersuchten Länder, und eine solche Politik wird heute nur von politischen Minderheiten gefordert.

6.1.4 Politik der Vermittlung und des Dialogs

Die Politik der Vermittlung und des Dialogs beruht auf der Überzeugung, viele Spannungen und Probleme zwischen Einheimischen und Migranten beruhen auf mangelhafter Kommunikation zwischen den beiden Gruppen. Es wird deshalb versucht, mit einer Kommunikations- und Informationsoffensive Vorurteile zu bekämpfen und den wechselseitigen Kontakt zu fördern. Vier verschiedene Strategien können unterschieden werden: Erstens die Subventionierung von Immigranten-Vereinen, denen eine wichtige Integrationsfunktion zugeschrieben wird. Zweitens die Finanzierung sozio-kultureller Aktivitäten, wie Informationsveranstaltungen und interkultureller Feste, welche die Verständigung zwischen Einheimischen und Immigranten verbessern sollen. Drittens die Entwicklung von konsultativen Gremien, wie Räten ethnischer Minderheiten und Ausländerparlamenten, welchen eine Vermittlerrolle übertragen wird. Eine vierte Option stellt schliesslich die Bildung von Beratungsorganen dar, welche Regierung und Verwaltung über die Schwierigkeiten von Migranten unterrichten sollen.

Alle untersuchten Länder verfolgen in verschiedener Ausprägung eine Politik der Vermittlung und des Dialogs. Vor allem zur Unterstützung von Vereinen und sozio-kulturellen Aktivitäten wurden überall entsprechende Organe ins Leben gerufen: Zu den wichtigsten gehören die *Commission for Racial Equality* in Grossbritannien und der *Fonds d'action sociale* in Frankreich. In Deutschland sind es vor allem die Ausländerbeauftragten der Bundesländer und der Städte, welche eine entsprechende Rolle spielen. In den Niederlanden werden sozio-kulturelle Aktivitäten teilweise direkt von den staatlichen Behörden finanziert, welche für Sozialpolitik zuständig sind; eine wichtige Rolle spielen aber auch die Städte.

Konsultative Gremien spielen in Grossbritannien in Form der *Councils for Racial Equality* eine wichtige Rolle. Diese sind auf Gemeindeebene angesiedelt und haben die Aufgabe, zwischen lokaler Verwaltung und den in den Gemeinden wohnenden Minderheiten zu vermitteln. Auch die Niederlande haben die Bildung einer Vielzahl von konsultativen Gremien – sowohl auf nationaler wie lokaler Ebene – ermutigt. In Deutschland ist die Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten für Immigranten von den Gemeinden und Städten ausgegangen. Einzig Frankreich misst dieser Art von Vermittlungspolitik kein grosses Gewicht zu.

Mit der Ausländerbeauftragten existiert in Deutschland seit 1978 ein Amt, das vor allem als Informations- und Koordinationsorgan konzipiert war, dessen Vertreterin sich aber während der achtziger Jahre nicht gescheut hat, in die politischen Auseinandersetzungen über Migrationsfragen einzugreifen. Der 1990 in Frankreich gegründete *Haut Conseil de l'intégration* hat sich hingegen bis jetzt damit begnügt, jährliche Empfehlungen abzugeben und hat nicht direkt in die politische Diskussion eingegriffen.

6.1.5 Politik der Öffnung staatlicher Institutionen

Die Politik der Öffnung der staatlichen Institutionen fördert die Beschäftigung von Immigranten in Verwaltung, Polizei und anderen staatlichen Bereichen. Sie geht von der Prämisse aus, dass die Organe des Staates von allen Mitgliedern einer Gesellschaft akzeptiert werden sollten. Dies sei aber nur möglich, wenn sich staatliche Institutionen als Teil der Gesamtgesellschaft verstehen und deren Angehörige die Möglichkeit haben, sich in ihnen wiederzuerkennen. Daraus wird abgeleitet, dass die ethnische Zusammensetzung der Gesellschaft sich im Personal der Verwaltung spiegeln sollte.

Grossbritannien verfolgt heute mit dem *Community policing* und dem *Ethnic monitoring* im öffentlichen Dienst eine solche Strategie. Die Niederlande haben in beiden Bereichen ähnliche Programme entwickelt. In Frankreich und Deutschland hingegen fehlt diese Art von Integrationspolitik.

6.2 Integrationspolitische Tendenzen in Westeuropa

Wie der kurze Überblick zeigt, existiert in jedem der vier Länder eine Mischung aus den fünf Politiktypen. Im Prinzip schliessen sich diese gegenseitig nicht aus, gewisse Staaten bevorzugen aber einzelne Typen und geben anderen ein schwaches oder gar kein Gewicht.

Welche Tendenzen lassen sich aus der integrationspolitischen Entwicklung von vier westeuropäischen Staaten ablesen? Als erster allgemeiner Trend kann die Erweiterung des Zugangs zu Rechten für niedergelassene Immigranten und ihre Kinder betrachtet werden. Sie umfasst vor allem die Bürgerrechte und die sozialen Rechte, in weniger ausgeprägtem Masse auch den Zugang zur Staatsbürgerschaft.

Die zweite allgemeine Tendenz stellt das verstärkte Gewicht dar, das heute auf die ökonomische Eingliederung von Immigranten durch politische Massnahmen gelegt wird, da sie nicht mehr – wie bis Mitte der siebziger Jahre – automatisch durch den Markt erfolgt. Diese integrationspolitische Tendenz erklärt sich aus den sozialen Folgeproblemen, welche durch die hohe Arbeitslosigkeit von Immigranten verursacht werden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zunehmend bedrohen.

Ein dritter wichtiger Punkt ist das Festhalten an einer migrantenspezifischen Förderungspolitik im Schul- und Ausbildungsbereich, wobei es sich um kurzfristige Übergangsmassnahmen handelt, welche die Kinder von Einwanderern möglichst rasch in den gewöhnlichen Schulunterricht und die allgemeine Berufsausbildung integrieren sollen. Langfristig angelegte Massnahmen, welche sich nur an Migranten richten, werden heute mehrheitlich kritisch bewertet. Dies gilt auch für den Wohnbereich. Die Kritik wird vor allem in zweierlei Hinsicht formuliert: Einerseits könne eine migrantenspezifische Politik zur Isolierung der Betroffenen und zu ihrer "Ghettoisierung" führen, andererseits finde sie bei der Mehrheitsbevölkerung zunehmend weniger Rückhalt, vor allem in einer Situation, in welcher die soziale Marginalisierung auch grosse Teile der Einheimischen bedrohe.

Der Übergang zu einer Stadtentwicklungspolitik, welche auf die Förderung gewisser Viertel abzielt, in denen sich soziale Probleme konzentrieren, kann als eine vierte aktuelle Tendenz verstanden werden. Integrationsschwierigkeiten werden zunehmend als ein städtisches Problem verstanden und sollen deshalb auch im Rahmen städtischer Politik gelöst werden.

Einer Politik der Vermittlung und des Dialogs zwischen Einheimischen und Immigranten, welche aus der Subventionierung von Vereinsaktivitäten, interkulturellen Veranstaltungen und Festen, der Bildung von konsultativen Gremien sowie der Einrichtung von Beratungs- und Informationsorganen besteht, wird schliesslich ebenfalls ein wachsendes Gewicht zugemessen.

6.3 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie verfolgte zwei Ziele: Einerseits ging es darum, die allen untersuchten Ländern gemeinsamen integrationspolitischen Tendenzen aufzuzeigen, in zweiter Linie versuchten wir, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob ähnliche integrationspolitische Strategien zu einer vergleichbaren Integrationssituation von Immigranten führen.

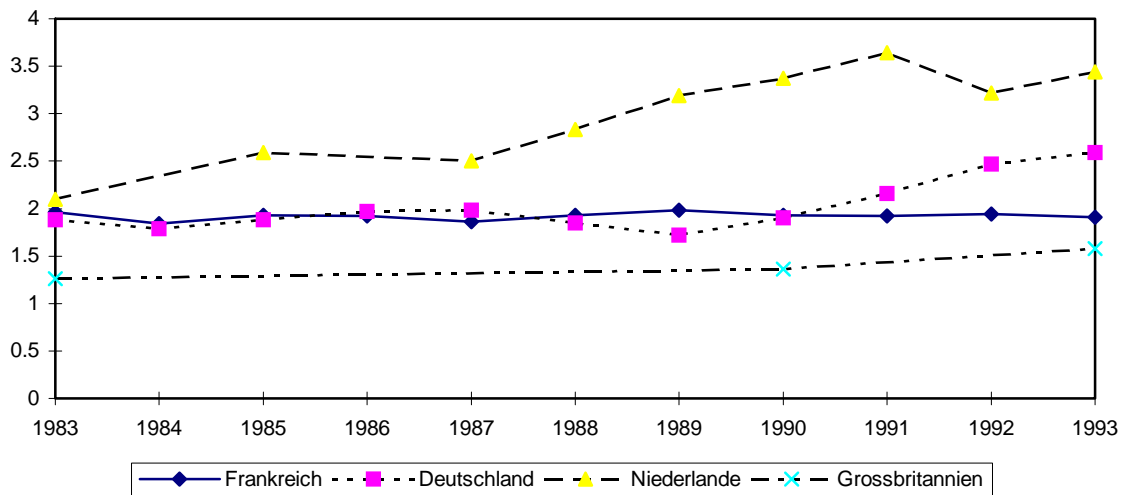
Um diese letzte Frage zu beantworten, war die Wahl eines Integrationsindikators notwendig. Da der Arbeitsmarkt momentan der einzige Bereich ist, welcher international vergleichbare Daten liefert, haben wir uns für die Arbeitsmarktintegration und vor allem die Arbeitslosenquote als Indikatoren entschieden (vgl. 1.2). Vergleichen wir die Stellung von Immigranten auf den Arbeitsmärkten der vier untersuchten Länder, so gelangen wir zum Schluss, dass die oben aufgeworfene Frage verneint werden muss. Der Arbeitslosenanteil von Ausländern lag sowohl in Deutschland wie in Frankreich während der achtziger Jahre ungefähr doppelt so hoch wie derjenige von Einheimischen (vgl. Graphik 1). Beide Länder haben aber eine unterschiedliche Politik verfolgt: Frankreich konzentrierte seine Anstrengungen zunächst auf migrantenspezifische Massnahmen, dann auf eine Politik der Rechtsgleichheit und verfolgt neuerdings eine territorialspezifische Förderungspolitik; Deutschland hingegen hat – auf Bundesebene – wenig integrationspolitische Anstrengungen unternommen. Grossbritannien und die Niederlande, welche ähnliche Integrationsstrategien verfolgt haben – Betonung der Chancengleichheit, Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung guter ethnischer Beziehungen – weisen hingegen voneinander abweichende Situationen auf: in den Niederlanden stieg der Arbeitslosenanteil von Ausländern im Vergleich zu demjenigen von Einheimischen während der achtziger Jahre vom Zweieinhalbfachen auf das Dreieinhalbfache; in Grossbritannien hingegen beträgt er nur ungefähr das Eineinhalbfache.^{xxviii}

Aus dieser Tatsache muss der Schluss gezogen werden, dass allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen die Position von Migranten auf dem Arbeitsmarkt in stärkerem Masse beeinflusst haben als integrationspolitische Programme. Ebenso vermuten wir, dass die strukturellen Gegebenheiten der untersuchten Länder wie beispielsweise das Ausbildungssystem und allgemeine

^{xxviii} Es muss hier allerdings hinzugefügt werden, dass es in Grossbritannien weniger die Ausländer als die ethnischen Minderheiten (mit britischer Staatsbürgerschaft) sind, welche unter Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt leiden. Die vergleichsweise niedrigen Zahlen für Grossbritannien müssen also relativiert werden.

politische Entscheidungen im Wirtschafts- und Sozialbereich ebenfalls wichtigere Determinanten für die Erklärung der sozio-ökonomischen Stellung von Migranten darstellen als die Integrationspolitik.

Graphik 1
Verhältnis der Arbeitslosenquoten von Ausländern und Einheimischen in Grossbritannien*,
Frankreich, Deutschland und den Niederlanden** (1983-1993)



* Daten nur für 1983, 1990 und 1993

** Keine Daten für 1984 und 1986

Quelle: W.R. BÖHNING, R. ZEGERS DE BEIJL, *L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact*, Bureau International du travail, Genève, 1996, S. 7, sowie SOPEMI, *Tendances des migrations internationales, Rapport annuel 1994*, OCDE, 1995, S. 33.

Dies stellt kein überraschendes Resultat dar: Wie unsere Untersuchung gezeigt hat, sind integrationspolitische Programme meist erst unter dem Druck der Ereignisse zustande gekommen, leiden oft unter einer ungenügenden Finanzierung und sind in ihrer Stossrichtung häufig Schwankungen ausgesetzt. Keines der Länder hat Integrationspolitik zu einem prioritären Politikbereich erklärt. Trotz aller Skepsis muss aber darauf hingewiesen werden, dass es unsere Untersuchung nicht erlaubt, Aussagen über die Auswirkungen von integrationspolitischen Programmen im Allgemeinen zu machen. Sie weist allein darauf hin, dass die bisherige Integrationspolitik kaum entscheidende Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Integration zeigte, und dass sich keine der verfolgten Strategien anderen gegenüber als klar überlegen erwiesen hat. Sie lässt aber keine Folgerung darüber zu, inwiefern die einzelnen Integrationsprogramme zu einer *relativen* Verbesserung der Stellung von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt geführt haben, auch wenn ihr Einfluss gegenüber demjenigen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und anderer politischer Entscheidungen als schwach eingestuft werden muss. Um diese Frage zu beantworten, müssten die arbeitsmarktspezifischen Integrationsprogramme der einzelnen Länder einer genaueren Analyse unterzogen werden.

Den Erfolg von Integrationspolitik allein in Bezug auf die Eingliederung von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt beurteilen zu wollen, wäre jedoch sowieso verfehlt, da die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erst – ausser in Grossbritannien – seit Anfang der achtziger Jahre zu einem zentralen Bestandteil integrationspolitischer Programme geworden ist. Erst mit dem Auftauchen der sozialen Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit, wie städtischen Unruhen und Tendenzen in Richtung der Entwicklung einer ethnischen Unterklasse, wurde die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zum

vorrangigen Ziel der Integrationsbemühungen. Die ersten Integrationsdispositive, welche in den sechziger und siebziger Jahren geschaffen wurden, sollten dagegen interethnische Spannungen abbauen und die Probleme im Wohnbereich lösen helfen.

Die Beurteilung von Integrationsprogrammen, welche auf die Förderung des friedlichen Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Migranten und damit auf die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts abzielen, ist aber in einer vergleichenden Perspektive sehr schwierig. Es existieren keine Daten, welche den Erfolg solcher Bemühungen systematisch zu messen erlaubten, weshalb wir es in der vorliegenden Studie auch nicht versucht haben. Wir können lediglich darauf verweisen, wie in den einzelnen Ländern diese Art Politik – sie entspricht dem von uns herausgearbeiteten Typ der Politik der Vermittlung und des Dialogs – eingeschätzt wird.

In allen Ländern wird dreierlei Kritik an dieser Politik vorgebracht. Von links wird sie oft als zu wenig effizient bezeichnet. Damit wird sie aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern nur die ungenügenden Ressourcen bemängelt, welche für derartige Integrationsprogramme bereitgestellt würden. Eine schwerwiegendere Kritik von dieser Seite stellt hingegen der Vorwurf dar, eine solche Politik konstruiere ethnische und kulturelle Antagonismen, wo gar keine bestehen würden. Das eigentliche Problem sei ein soziales, aber durch seine Ethnisierung werde davon abgelenkt und den Immigranten die volle gesellschaftliche Partizipation erst recht verweigert. Von rechts – wobei es sich meist um die populistische Rechte handelt – wird hingegen einer Politik der Vermittlung und des Dialogs jeglicher Nutzen abgesprochen. Es handelt sich aber um relativ kleine Minderheiten, welche diese Position vertreten. In allen untersuchten Ländern unterstützt heute eine Mehrheit der politisch Verantwortlichen das Ziel, durch die Förderung von gegenseitiger Verständigung Konflikte abzubauen. In Grossbritannien beispielsweise wird sowohl die Tätigkeit der *Commission for Racial Equality* und der lokalen *Councils for Racial Equality* als auch das *Community Policing* dafür verantwortlich gemacht, dass in jüngster Zeit weniger häufig städtische Unruhen auftraten. In den Niederlanden wird der Minderheitenpolitik, die in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten auf Kritik trifft, zugestanden, dazu beigetragen zu haben, dass sich die ethnischen Spannungen seit Beginn der achtziger Jahre eher verminderten. In Deutschland wird die von verschiedenen Städten betriebene Vermittlungspolitik ebenfalls weitgehend positiv eingeschätzt. Für Frankreich hingegen, wo solche Programme – vor allem auf lokaler Ebene – praktisch kaum existieren, wird in letzter Zeit oftmals die Hypothese formuliert, dass dies zum Ansteigen von Spannungen und Konflikten in den *banlieues* der Grossstädte beigetragen habe.

7 Integrationspolitische Anhaltspunkte für die Schweiz

Im folgenden sollen aufgrund der im sechsten Kapitel gewonnenen Erkenntnisse integrationspolitische Anhaltspunkte für die Schweiz formuliert werden. Unsere Überlegungen gehen dabei von zwei Voraussetzungen aus: Einerseits verstehen wir die Entwicklung von Programmen zur Integration von Immigranten als "Try-and-Error-Pfade", deren vorläufiges Endresultat die heutige Politik der untersuchten Länder darstellt (vgl. 1.2). Die aktuellen integrationspolitischen Strategien, welche wir herausgearbeitet haben (vgl. 6.2), beruhen auf langjährigen Lernprozessen, und könnten deshalb auch in der Schweiz – welche auf Bundesebene nicht über eine vergleichbare Erfahrung verfügt – als Grundlage zur Entwicklung einer Integrationspolitik dienen. Hinter dieser Überlegung steht die implizite – und umstrittene – These, aktuelle integrationspolitische Strategien seien effizienter als vergangene, weil sie einerseits auf längerer Erfahrung beruhten, andererseits als Reaktion auf aktuelle Probleme den heutigen Herausforderungen besser angepasst seien.

Andererseits sind aber die integrationspolitischen Konzepte der einzelnen Länder stark von deren spezifischer Einwanderungsgeschichte und von deren nationalstaatlichen Charakteristiken geprägt – beispielsweise der institutionellen Struktur, der Konfiguration der politischen Kräfte sowie der politischen Kultur. Integrationspolitische Überlegungen, welche die Erfahrungen und Lösungsansätze anderer Länder zur Grundlage nehmen, müssen diese deshalb immer auf ihre Kompatibilität mit den eigenen nationalen Besonderheiten überprüfen. In der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass integrationspolitische Programme, welche den föderalistischen Aufbau des Staates, das Prinzip der Konsensfindung zwischen den politischen Kräften und den Einfluss von Referendum und Volksinitiative nicht berücksichtigen, keine Verwirklichungschancen haben.

Aufgrund dieser beiden prinzipiellen Überlegungen können wir folgende fünf Aussagen als Eckpfeiler einer Diskussion über die integrationspolitische Zukunft der Schweiz formulieren:

- (1) Obwohl die untersuchten Länder in den meisten Fällen nur unter dem Druck der Ereignisse Entscheidungen zugunsten der Integration von Immigranten getroffen haben, wird Integrationspolitik heute von allen als wichtig und notwendig erachtet. In der Schweiz ist ein ähnliches Bewusstsein bis anhin noch nicht vorhanden: Aufgrund einer vergleichsweise gut funktionierenden Integration durch den Arbeitsmarkt wurde sie lange Zeit von den Problemen verschont, wie sie die untersuchten Länder kennen. Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich die Lage aber grundlegend verändert. Die steigende Arbeitslosigkeit hat gewisse Immigrantengruppen überdurchschnittlich stark getroffen: Einzelne Nationalitäten weisen eine vier- bis fünfmal höhere Arbeitslosigkeit auf als Einheimische. Will die Schweiz die sozialen Folgeprobleme dieser Situation bewältigen, muss sie eine klare integrationspolitische Antwort formulieren.
- (2) Die Effektivität einer solchen Politik darf aber nicht an übersteigerten Erwartungen gemessen werden. Wie unsere Studie zeigt, haben konjunkturelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sowie andere sektorielle Politiken einen stärkeren Einfluss auf die soziale Stellung von Immigranten ausgeübt als die Integrationspolitik, welche meist unter dem Mangel an finanziellen und personellen Mitteln leidet. Zusätzlich wird ihre Wirksamkeit auch durch (oft parteipolitisch

bedingte) kurzfristige Kurswechsel beeinträchtigt. Die Integration der zugewanderten Bevölkerung hat sich aber als eine langfristige Herausforderung für europäische Gesellschaften herausgestellt, welche eine auf lange Sicht angelegte und kohärente Politik erfordert. Das schweizerische Konsenssystem dürfte der Gefahr einer von kurzfristigen Kurswechseln bestimmten Integrationspolitik entgegenstehen. Es verlangt hingegen nach einem Programm, welches sowohl parteiübergreifend akzeptiert, als auch – aufgrund der Einflussmöglichkeiten der direktdemokratischen Institutionen – von einer klaren Mehrheit des Schweizervolkes mitgetragen wird.

- (3) Aufgrund einer früheren Studie zur migrationspolitischen Debatte in der Schweiz wissen wir, welche integrationspolitische Strategie hierzulande am ehesten konsensfähig wäre.^{xxix} Sie entspricht gleichzeitig einer der zentralen integrationspolitischen Gemeinsamkeiten im heutigen Europa: dem Konzept einer umfassenden Politik gegen soziale Ausgrenzung, welches nur dort zwischen Immigranten und Einheimischen unterscheidet, wo dies sachlich unabdingbar erscheint. Im Zentrum einer solchen Politik steht die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, welche auch für die Marginalisierung in anderen Lebensbereichen verantwortlich gemacht wird. Sowohl die Schule wie der Ausbildungs- und Fortbildungsbereich rücken damit in den Mittelpunkt integrationspolitischer Bemühungen.^{xxx} In diesen Bereichen werden zwar migrantenspezifische Dispositive befürwortet, aber nur insoweit sie den Betroffenen langfristig die Integration in die Gesamtgesellschaft ermöglichen.

Eine solche allgemeine Politik der sozialen Einbindung, welche nicht spezifische Zielgruppen anvisiert, sondern sich potentiell an alle Bewohner richtet, wird in verschiedenen Ländern auch im Rahmen einer Stadtteilentwicklungspolitik betrieben. Die Schweiz weist zwar keine eigentlichen Grossagglomerationen auf, trotzdem haben sich auch in hiesigen Grossstädten Immigrantenviertel herausgebildet, was sich z.B. in den hohen Anteilen von Immigrantenkinder in gewissen Schulen zeigt. Die Integrationspolitik sollte deshalb auf Grossstädte und innerhalb dieser wiederum auf gewisse Stadtviertel konzentriert werden.

- (4) Ebenfalls aus Gründen der Konsensfähigkeit muss eine "multikulturelle Politik" im Sinne der Förderung der kulturellen Identität von Migranten in der Schweiz als chancenlos beurteilt werden. Kommt hinzu, dass auch jene Länder, welche eine solche Politik verfolgt haben, mittlerweile davon abgekommen sind, weil solche Dispositive teils als versteckte Rückkehrpolitik kritisiert, teils als integrationshemmend eingeschätzt werden. Ebenso wird dieser Politik zum Vorwurf gemacht, sie führe zum Zwecke der Kontrolle der einzelnen Immigrantengruppen zu einer Ethnisierung sozialer Probleme, was eine gesellschaftliche Fragmentierung nach sich ziehe. Die heutige Tendenz geht deshalb dahin, die Pflege der Herkunftskultur den Migranten selbst zu überlassen.
- (5) Die Politik der Vermittlung und des Dialogs scheint sich dagegen in allen untersuchten Ländern bewährt zu haben. Als Aufgabe des Staates wird hier nicht die Förderung der kulturellen Identität der Migranten definiert, sondern der Interessenausgleich zwischen Immigranten und Einheimischen sowie die Bemühungen um gegenseitige Verständigung und Toleranz. In der Schweiz beschränkten

^{xxix} *Konturen eines Kompromisses ? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*, von Hans Mahnig unter der Leitung von Andreas Wimmer, Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge, Oktober 1996, S. 72-73.

^{xxx} Vgl. dazu die Vorschläge der Expertengruppe Migration: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Bericht der Expertenkommission Migration, Bern, August 1997, S. 34-45.

sich die Integrationsbemühungen des Bundes bis anhin auf diesen Bereich. Sie genügen aber den aktuellen Herausforderungen nicht mehr und sollten weiter ausgebaut werden.^{xxx1} Die integrationspolitischen Tendenzen im heutigen Europa zeigen, dass eine solche Politik sowohl auf nationaler (in Form von Beratungsgremien und Ausländerbeauftragten) wie auf lokaler Ebene (in Form von verschiedenartigen Konsultativgremien) anzusiedeln ist. Dies entspricht der föderalistischen Struktur der Schweiz, wobei die genaue Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und der Bundesebene letztlich eine politische Frage darstellt.

Diese Aktivitäten sind im Gegensatz zur sozialen Förderungspolitik nicht auf urbane Ballungszentren zu konzentrieren, sondern müssen die gesamte schweizerische Bevölkerung miteinbeziehen, da Konflikte zwischen Einheimischen und Zugewanderten oder xenophobe Strömungen auch in ländlichen Gebieten mit einer vergleichsweise schwachen Präsenz von Immigranten auftreten.

^{xxx1} Siehe dazu *Umriss zu einem Integrationskonzept*, Eidgenössische Ausländerkommission, Bern, 1996.

ANMERKUNGEN

¹ Für eine Übersicht über die Immigration in Europa bis anfangs der achtziger Jahre siehe z.B. Tomas HAMMAR, *European Immigration Policy - A Comparative Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 und Stephen CASTLES et al., *Here for Good - Western Europe's New Ethnic Minorities*, London, Pluto Press, 1984.

² Vgl. die Statistiken in SOPEMI, *Trends in international Migration - Annual Report 1996*, OECD, Paris, 1997, S. 220.

³ Für Deutschland siehe z.B. die Analyse von Hedwig RUDOLPH, "Deutschland als Einwanderungsland?", in Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.), *Migration in Europa*, Frankfurt / New York, Campus-Verlag, 1996, S. 161-181.

⁴ Vgl. William Rogers BRUBAKER, "Introduction" in William Rogers Brubaker (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University Press of America, 1989, S. 7.

⁵ Für eine Übersicht über die Migrationspolitik von Einwanderungsländern siehe z.B. die Artikel über Australien, Kanada und die USA in Daniel KUBAT (Ed.), *The Politics of Migration Policies*, New York, Center for Migration Studies, 1993; Patrick ONGLEY, David PEARSON, "Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada compared", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No. 3, Fall 1995, S. 765-793; Denise HELLY, "Les politiques d'immigration au Canada de 1867 à nos jours", *Hommes et Migrations*, Nr. 1200, Juillet 1996, S. 6-14; Demetrios PAPADEMETRIOU and Stephen YALE-LOEHR, *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*, International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996.

⁶ Georges Photios TAPINOS, "L'immigration en Europe et l'avenir des populations étrangères", *Commentaire*, Nr. 59, 1992, S. 587 (eigene Übersetzung).

⁷ Mark J. MILLER, "Policy Ad-Hocracy: The Paucity of Coordinated Perspectives and Policies", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 485, May 1986, S. 64-75.

⁸ Siehe hierzu die einzelnen Länderstudien in Tomas HAMMAR, *op. cit.*

⁹ Vgl. David COLEMAN, "Grossbritannien und die internationale Migration: Die Bilanz hat sich geändert" in Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.), *Migration in Europa*, Campus, F.a.M./New York, 1996, S. 55.

¹⁰ Vgl. Josef Martin NIEDERBERGER, "Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz - Strukturen, Prozesse, Wirkungen", in Hans-Joachim Hoffman-Nowotny und Karl-Otto Hondrich (Hrsg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz*, Frankfurt a.M., Campus, 1982, S. 11-123.

¹¹ Dies ist z.B. die Hypothese von Tomas HAMMAR, *op. cit.*, S. 292-304.

¹² Vgl. für Deutschland: Edgar KNEBEL, *Ausländische Arbeiter als Sanierungshilfen?*, Preprint Series, International Labor Migration Project, WZB, Berlin, Juni 1975; für Frankreich: Monique HERVO, Marie-Ange Charras, *Bidonvilles - l'enlèvement*, Paris, François Maspero, 1971.

¹³ Vgl. *Asyl in Europa - Asyl in der Schweiz*, Eine vergleichende Übersicht des International Center for Migration Policy Development (ICMPD) über die Einwanderungs- und Asylpolitik westlicher Länder, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern, 1996.

¹⁴ Für die Schweiz vgl. *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, Interdepartementale Strategiegruppe EJP, EDA und EVD, Bern, 1989.

¹⁵ Als Beispiel für eine solche Analyse siehe z.B. H. WERNER, *The Integration of Foreign Workers into the Labour Market*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 1994; ebenso *Measurement and Indicators of Integration*, Documentation of a meeting organized by the Council of Europe's Specialist Group on Equality of Opportunity for Immigrants, Council of Europe, October 1995.

¹⁶ Siehe dazu Jean LECA, "Nationalité et Citoyenneté dans l'Europe des immigrations", in Jacqueline Costas-Lascoux et Patrick Weil (sous la dir. de), *Logiques d'Etat et Immigrations*, Paris, Editions Kimé, 1992, S. 27; siehe auch Dominique SCHNAPPER, *L'Europe des immigrés*, Paris, Editions François Bourin, 1992.

¹⁷ Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1990 (5^e édition), S. 124; siehe auch Arend LJPHART, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 65, September 1971, S. 682-693.

¹⁸ Vgl. Hanspeter KRIESI, *Les démocraties occidentales - Une approche comparée*, Paris, Economica, 1994, S. 33; siehe auch Klaus von BEYME, "Der Vergleich in der Politikwissenschaft", in Klaus von Beyme, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München-Zürich, Piper, 1988, S. 50-68.

- ¹⁹ Dies im Sinne der klassischen Politikfeldanalyse; siehe z.B. Volker VON PRITTWITZ, *Politikanalyse*, Opladen, UTB, 1994 und Klaus SCHUBERT, *Politikfeldanalyse*, Opladen, Leske + Budrich, 1994.
- ²⁰ Siehe z.B. Paul A. SABATIER, "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik" in Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, S. 116-148.
- ²¹ Siehe zum Problem der Vergleichbarkeit der Einwanderer in verschiedenen Ländern z.B. Hans-Joachim HOFFMANN-NOWOTNY, Kurt IMHOF, Gaetano ROMANO, "Einwanderungspopulationen: Soziodemographische Daten als Indikatoren im internationalen und interethnischen Vergleich", in *Kultur und Gesellschaft: Gemeinsamer Kongress der deutschen, der österreichischen und der schweizerischen Gesellschaft für Soziologie*, Zürich, Seismo-Verlag, 1989, S. 499-509.
- ²² Eurostat, *Migration statistics 1996*, Luxemburg, 1997, S. 46-56.
- ²³ Dies ist die Hypothese von John Crowley, der wir in diesem Kapitel folgen werden; vgl. John CROWLEY, "Consensus et conflit dans la politique de l'immigration et des relations raciales au Royaume-Uni", in Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil, *op. cit.*, S. 73.
- ²⁴ David COLEMAN, *op. cit.*, S. 53-54.
- ²⁵ Zig LAYTON-HENRY, "Britain: The Would-be Zero-Immigration Country" in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (Ed.), *Controlling Immigration - A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994, S. 274-275.
- ²⁶ John CROWLEY, *op. cit.*, S. 74-77.
- ²⁷ *Ibid.*, S. 77.
- ²⁸ *Ibid.*, S. 86-94.
- ²⁹ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, Oxford, Blackwell, 1992, S.198.
- ³⁰ Zig LAYTON-HENRY, "Britain: The Would-be Zero-Immigration Country", *op. cit.*, S. 277.
- ³¹ Siehe z.B. William Rogers BRUBAKER, *op. cit.*, S. 10.
- ³² John CROWLEY, *op. cit.*, S. 97-98; siehe auch Anthony M. MESSINA, *Race and Party Competition in Britain*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- ³³ Für einen Überblick über die Geschichte der englischen Migrationspolitik siehe z.B. John SOLOMOS, *Race and Racism in Britain*, London, Macmillan, 1993 (2nd Edition), S. 52-77.
- ³⁴ *Ibid.*, S. 62 (eigene Übersetzung).
- ³⁵ Siehe z.B. Robert MILES, "Race Relations: Perspective one" und Ellis CASHMORE, Barry TROYNA, "Race Relations: Perspective two" in E. Ellis Cashmore, *Dictionnaire of Race and ethnic Relations*, London, Routledge, 1988 (2nd Edition), S. 239-245.
- ³⁶ John CROWLEY, "Royaume-Uni: l'intégration politisée", in Catherine Withol de Wenden et Anne de Tinguy (Sous la dir. de), *L'Europe et toutes ses migrations*, Paris, Editions Complexes, 1995, S. 85-86.
- ³⁷ David COLEMAN, *op. cit.*, S. 83; für eine identische Analyse siehe auch Gary P. FREEMAN, "Britain, the Deviant Case", in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (Ed.), *op. cit.*, S. 297-300.
- ³⁸ SOPEMI, *op. cit.*, S. 218.
- ³⁹ John CROWLEY, "Royaume-Uni: l'intégration politisée", *op. cit.*, S. 77.
- ⁴⁰ Anthony M. MESSINA, "Mediating race relations: British Community Relations Councils revisited", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 10, N°2, April 1987, S. 188.
- ⁴¹ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 44-50.
- ⁴² John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 65.
- ⁴³ John CROWLEY, "Consensus et conflit dans la politique de l'immigration et des relations raciales au Royaume-Uni", *op. cit.*, S. 89-90.
- ⁴⁴ Anthony M. MESSINA, "Mediating race relations: British Community Relations Councils revisited", *op. cit.*, S. 189-190.
- ⁴⁵ John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 67-68.
- ⁴⁶ Danièle JOLY, "Grande-Bretagne - Minorités ethniques et risques de ségrégation", in Didier Lapeyronnie (sous la dir. de), *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration*, Paris, La Documentation française, 1992, S.119.
- ⁴⁷ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 44-70
- ⁴⁸ John CROWLEY, "Le rôle de la Commission for Racial Equality dans la représentation politique des minorités ethniques britanniques", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 6, Nr. 3, 1990, S. 49.
- ⁴⁹ Michael PARKINSON, "The Thatchers Governments' Urban Policy 1979-1989" in Monica Charlot (Ed.), *op. cit.*, S. 52.
- ⁵⁰ *Ibid.*, S. 52-53.
- ⁵¹ John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 103.

- ⁵² Timothy WHITTON, "The Impact of the Community Development Projects on Assessing Urban Deprivation" in Monica Charlot (Ed.), *Britain's Inner Cities*, Pophrys - Ploton, Paris, 1994, S. 9-22.
- ⁵³ Michael PARKINSON, *op.cit.*, S. 52-53.
- ⁵⁴ *Ibid.*
- ⁵⁵ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 44-70.
- ⁵⁶ Vgl. z.B. Michael BANTON, "Discrimination: Categorical and Statistical", in E. Ellis Cashmore, *op. cit.*, S. 79.
- ⁵⁷ John CROWLEY, "Le rôle de la Commission for Racial Equality dans la représentation politique des minorités ethniques britanniques", *op. cit.*, S. 49-50.
- ⁵⁸ Siehe z.B. Steven VERTOVEC, "Multiculturalism, culturalism and public incorporation", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 19, Nr. 1, January 1996, S. 49-69 und Anthony M. MESSINA, "Mediating race relations: British Community Relations Councils revisited", *op. cit.*, S. 186-202.
- ⁵⁹ Anthony M. MESSINA, *Race and Party Competition in Britain*, *op.cit.*, S. 126-149.
- ⁶⁰ John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 147-179.
- ⁶¹ Für eine Kritik dieser Interpretation siehe z.B. Michael KEITH, "Que s'est-il passé?" Les émeutes de 1980 et 1981 dans les cités britanniques. Un essai d'analyse", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol.6, N°3, 1990, S. 21-44.
- ⁶² John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 169-171.
- ⁶³ Barry TROYNA, "Scarman Report", in Ellis Cashmore, *op. cit.*, S. 273-275.
- ⁶⁴ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 180-214.
- ⁶⁵ Die folgenden Informationen über das "Community Policing" verdanke ich zum grossen Teil einem Gespräch mit John CROWLEY.
- ⁶⁶ John CROWLEY, "Le rôle de la Commission for Racial Equality dans la représentation politique des minorités ethniques britanniques", *op. cit.*, S. 52-53.
- ⁶⁷ John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 104.
- ⁶⁸ Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 137.
- ⁶⁹ Patrick LE GALES, Michael PARKINSON, "L'Inner City Policy" en Grande-Bretagne", *Revue française d'administration publique*, N° 71, juillet-septembre 1994, S. 492-498.
- ⁷⁰ Barry TROYNA, Ellis CASHMORE, "Busing", in Ellis Cashmore, *op. cit.*, S. 38-41.
- ⁷¹ Barry TROYNA, "Rampton/Swann Committee", in Ellis Cashmore, *op. cit.*, S. 251-253.
- ⁷² Zig LAYTON-HENRY, *The Politics of Immigration*, *op. cit.*, S. 210.
- ⁷³ Danièle JOLY, *op. cit.*, S. 128-131.
- ⁷⁴ John SOLOMOS, *op. cit.*, S. 108-113.
- ⁷⁵ Siehe z.B. Alec G. HARGREAVES, "Islam, éducation et politique - La presse britannique dans un semestre doublement parlementaire", *Migrations Société*, Vol. 4, Nr. 24, Novembre-Décembre 1992, S. 56-67.
- ⁷⁶ John CROWLEY, "Le modèle britannique d'intégration", *Migrations Société*, Vol. 4, Nr. 24, Novembre-Décembre 1992, S. 37-45.
- ⁷⁷ SOPEMI, *Tendances des migrations internationales, Rapport annuel 1994*, OCDE, 1995, S. 40.
- ⁷⁸ Policy Studies Institute, *Britains Ethnic Minorities*, London, 1993, S. 66-67.
- ⁷⁹ Siehe beispielsweise David OWEN, Anne GREEN, "Labour market experience and occupational change amongst ethnic groups in Great Britain", *New Community*, 19(1), October 1992, S. 7-29.
- ⁸⁰ Paul IGANSKI and Geoff PAYNE, "Declining racial disadvantage in the British labour market", *New Community*, 19 (1), January 1996, S. 113-134.
- ⁸¹ *Ibid.*, S. 129.
- ⁸² Marianne AMAR, Pierre MILZA, *L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 1990, S. 85-91 und 289-292; siehe auch Yves LEQUIN (Sous la dir. de), *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 1992.
- ⁸³ Patrick WEIL, "La politique française d'immigration: au-delà du désordre", *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française, Février 1990, S. 12-13.
- ⁸⁴ Marianne AMAR, Pierre MILZA, *op. cit.*, S. 226-228.
- ⁸⁵ *Ibid.* S. 227.
- ⁸⁶ Für eine Übersicht siehe z.B. Yves LACOSTE (Sous la dir. de), *L'Etat du Maghreb*, Paris, La Découverte, S. 55-67.
- ⁸⁷ Marianne AMAR, Pierre MILZA, *op. cit.*, S. 272.
- ⁸⁸ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, S. 64-70.
- ⁸⁹ Marianne AMAR, Pierre MILZA, *op. cit.*, S. 272.

- ⁹⁰ Yvan GASTAUT, "La flambée raciste de 1973 en France", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 9, N° 2, 1993, S. 61-73.
- ⁹¹ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, op. cit., S. 77-87.
- ⁹² *Ibid.*, S. 107-138.
- ⁹³ *Ibid.*, S. 139-167.
- ⁹⁴ Patrick WEIL, "La politique française d'immigration", *Pouvoirs*, S. 59-60.
- ⁹⁵ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, op. cit., S. 187-196.
- ⁹⁶ Danièle LOCHAK, "Quand le droit court après la politique", *Plein Droit*, N° 29-30, Novembre 1995, S. 56.
- ⁹⁷ Patrick WEIL, *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 1997.
- ⁹⁸ Siehe z.B. Christian BACHMANN, Nicole LE GUENNEC, *Violences Urbaines*, Paris, Albin Michel, 1996, S. 21-34 und 61-89.
- ⁹⁹ Ordonnance n° 58-1381 vom 29 Dezember 1958, *Journal Officiel* vom 1. Januar 1959, S. 3.
- ¹⁰⁰ Siehe z.B.. Monique HERVO, Marie-Ange CHARRAS, *Bidonvilles - l'enlèvement*, Paris, François Maspero, 1971; Abdelmalek SAYAD, *Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles*, Paris, Editions Autrement, 1995; Marie-Christine VOLOVITCH-TAVARES, *Portugais à Champigny, le temps des baraques*, Paris, Autrement, 1995.
- ¹⁰¹ Mehdi LALLAOUI, *Du bidonville aux HLM*, Paris, Syros, 1993, S. 44-45.
- ¹⁰² Siehe z. B. Abdelmalek SAYAD, op. cit., S. 106-109.
- ¹⁰³ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, op. cit., S. 72.
- ¹⁰⁴ Vgl. François LEFORT, *Du bidonville à l'expulsion*, Paris, Editions CIEMM, 1980, S. 142.
- ¹⁰⁵ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, op. cit., S. 81-87.
- ¹⁰⁶ Guy LE MOIGNE, "Les contrats d'agglomération", *Revue française d'administration publique*, juillet/septembre 1988, N°47, p. 391-397.
- ¹⁰⁷ *Ibid.*; für eine kritischere Einschätzung siehe Claude JACQUIER, *Les politiques du logement et de l'urbanisme visant l'insertion des populations immigrées*, Rapport pour le Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, GETUR, Grenoble, 1989, S. 24-26.
- ¹⁰⁸ Jacqueline COSTA-LASCOUX, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation française, 1989, S. 86-87.
- ¹⁰⁹ Danielle BOYZON-FRADET, Serge BOULOT, "Le système scolaire français: aide ou obstacle à l'intégration?" in Pierre-André Taguieff (Sous la dir. de), *Face au racisme*, tome 2, Paris, La Découverte, 1991, S. 246.
- ¹¹⁰ Jacqueline COSTA-LASCOUX, op. cit., S. 86-87.
- ¹¹¹ *Ibid.*, S. 88-91.
- ¹¹² *Ibid.*, S. 91.
- ¹¹³ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers*, op. cit., S. 97.
- ¹¹⁴ Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration*, Paris, Editions Gallimard, 1991, S. 86-99.
- ¹¹⁵ Vgl. Véronique DE RUDDER, "Le logement des immigrés", in Jacques Barou et Hun Khoa Le (Sous la dir. de), *L'immigration entre loi et vie quotidienne*, Paris, L'Harmattan, 1993, S. 70.
- ¹¹⁶ Patrick WEIL, "Le logement des travailleurs immigrés: détournements et impasses d'une politique", in Pierre-André Taguieff (Sous la dir. de), op. cit., S. 178-188.
- ¹¹⁷ Vgl. z.B. Jacques BAROU, *Point sur le logement des immigrés*, Paris, ADRI, Mars 1995.
- ¹¹⁸ Marcin FRYBES, "France - Un équilibre pragmatique fragile", in Didier Lapeyronnie (Sous la dir. de), op. cit., S. 94-96.
- ¹¹⁹ Marcin FRYBES, "Les contrastes de la gestion municipale en France", in *L'intégration des minorités immigrées en Europe*, Actes du Colloque international, Paris, ADRI, 1990. S. 23-26.
- ¹²⁰ *Dossier d'information sur le FAS*, FAS, Paris, Novembre 1994.
- ¹²¹ Siehe z.B. Christian BACHMANN, Nicole LE GUENNEC, op. cit., S. 359-367.
- ¹²² Voir Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *L'Etat animateur - Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit, 1994, S. 39.
- ¹²³ Jean-Pierre GAUDIN, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, Que sais-je? N° 2839, 1993, S. 4.
- ¹²⁴ Dominique DAMAMME, Bruno JOBERT, "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, S. 29.
- ¹²⁵ CASTELLAN, Michel, GOLDBERGER, Marie-Françoise, MARPSAT, Maryse, "Les quartiers en convention: une grande diversité", *Espace Populations Sociétés*, 2, 1993, S. 315.
- ¹²⁶ Jean-Claude TOUBON, "Du droit au logement à la recherche de la diversité", *Hommes et Migrations*, N° 1151-1152, février-mars, 1992, p. 80.
- ¹²⁷ Danielle BOYZON-FRADET, Serge BOULOT, op. cit., S. 242.

- ¹²⁸ Alain BATTEGAY, "La médiatisation de l'immigration dans la France des années 80", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N°57-58, 1992, S. 173-184.
- ¹²⁹ Siehe z.B. Gilles KEPPEL, *Les banlieues de l'islam*, Paris, Editions du Seuil 1991 und Jocelyne CESARI, *Etre musulman en France aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1997.
- ¹³⁰ Pierre-André TAGUIEFF, "Les métaphores idéologiques du racisme et la crise de l'antiracisme", in Pierre-André Taguieff (Sous la dir. de), *op. cit.*, S. 13-63.
- ¹³¹ Jacques BAROU, *op. cit.*
- ¹³² Laure-Leyla CHEBBAH, "La politique française d'intégration, entre spécifique et droit commun", *Hommes et Migrations*, N° 1203, Novembre 1996, S. 17.
- ¹³³ Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, Paris, Editions 10/18, 1993.
- ¹³⁴ Jacqueline COSTA-LASCOUX, "Des lois contre le racisme", in Pierre-André Taguieff (Sous la dir. de), *op. cit.*, S. 120.
- ¹³⁵ Siehe z.B. Dominique SCHNAPPER, *op. cit.*, S. 86.
- ¹³⁶ Die erste Grosserhebung, welche sich dieser Möglichkeit systematisch bedient ist diejenige von Michèle TRIBALAT, *Faire France - Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Paris, La Découverte, 1995.
- ¹³⁷ SOPEMI, *Tendances des migrations internationales - Rapport annuel 1994*, *op. cit.*, S. 43.
- ¹³⁸ *Ibid.*, S. 40.
- ¹³⁹ INSEE, *Les immigrés en France*, Paris, 1997, S. 76.
- ¹⁴⁰ Michèle TRIBALAT, *op. cit.*, S. 161.
- ¹⁴¹ Siehe z.B. *ibid.*, S. 179-182, sowie Philippe BATAILLE, *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997.
- ¹⁴² Siehe Wolfgang BENZ, "Fremde in der Heimat: Flucht - Vertreibung - Integration" in Klaus J. BADE (Hg.), *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland*, München, C.H. Beck Verlag, 1993, S. 374-386.
- ¹⁴³ Hedwig RUDOLPH, "Deutschland als Einwanderungsland?", in Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.), *Migration in Europa*, Frankfurt a. M./New York, Campus-Verlag, 1996, S. 163.
- ¹⁴⁴ Johannes-Dieter STEINERT, "Drehscheibe Westdeutschland: Wanderungspolitik im Nachkriegsjahrzehnt" in Klaus J. Bade (Hg.), *op. cit.*, S. 387-392.
- ¹⁴⁵ Wolfgang BENZ, *op. cit.*, S. 385.
- ¹⁴⁶ Hedwig RUDOLPH, *op. cit.*, S. 163.
- ¹⁴⁷ Klaus J. BADE, "Fremde Deutsche: 'Republikflüchtige' - Übersiedler - Aussiedler", in Klaus J. Bade (Hg.), *op. cit.*, S. 402.
- ¹⁴⁸ Siehe z.B. Hedwig RUDOLPH, "The new *gastarbeiter* system in Germany", *New Community*, April 1996, 22 (2), S. 287-300.
- ¹⁴⁹ Wir folgen in unserer Analyse der von Karl-Heinz Meier-Braun vorgeschlagenen Periodisierung; siehe Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr? - Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württemberg*, Mainz - München, Grünwald - Kaiser, S. 10-64; siehe ebenfalls Karl-Heinz MEIER-BRAUN, "Ausländerpolitik" in Georg Auernheimer (Hrsg.), *Handwörterbuch Ausländerarbeit*, Weinheim und Basel, Beltz Verlag, 1984 S. 65-70.
- ¹⁵⁰ Ulrich HERBERT, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980*, Berlin-Bonn, Dietz Verlag, 1986, S.190-191.
- ¹⁵¹ Friedrich HECKMANN, "Gewerkschaftliche Migrationspolitik", *Migration*, Nr. 3, 1988, S. 79-95.
- ¹⁵² Jürgen FIJALKOWSKI, *Die Problematik der Arbeitsimmigration und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Bibliographische Vorermittlungen für die Forschungsstandanalyse*, Freie Universität Berlin, Occasional Papers Nr. 2, 1981.
- ¹⁵³ Ulrich HERBERT, *op. cit.*, S. 194-195.
- ¹⁵⁴ Klaus J. BADE, *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, 1990, S. 14.
- ¹⁵⁵ Ulrich HERBERT, *op. cit.*, S. 199.
- ¹⁵⁶ *Ibid.*, S. 212-216.
- ¹⁵⁷ *Ibid.*, S. 217.
- ¹⁵⁸ Siehe z.B. Anette TREIBEL, *Migration in modernen Gesellschaften*, Weinheim und München, Juventa, 1990, S. 45 und Hartmut ESSER, Hermann KORTE, "Federal Republic of Germany" in Tomas Hammar, *op. cit.*, S. 173.
- ¹⁵⁹ Ulrich HERBERT, *op. cit.*, S. 219.
- ¹⁶⁰ Steffen ANGENENDT, *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1992, S. 158; siehe auch Anette TREIBEL, *op. cit.*, S. 45.
- ¹⁶¹ Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr?*, *op. cit.*, S. 18.
- ¹⁶² Klaus J. BADE, *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, *op. cit.*, S. 16.

- ¹⁶³ Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr?*, op. cit., S. 70.
- ¹⁶⁴ Steffen ANGENENDT, op. cit., S. 161.
- ¹⁶⁵ Wolfgang BOSSWICK, "Asylum Policy and Migration in Germany", in Friedrich Heckmann, Wolfgang Bosswick (Eds.), *Migration Policies: A Comparative Perspective*, EFSM, 1994, 298-299.
- ¹⁶⁶ Hedwig RUDOLPH, "Deutschland als Einwanderungsland?", op. cit., S. 165.
- ¹⁶⁷ Hedwig RUDOLPH, "The new *gastarbeiter* system in Germany", op. cit.
- ¹⁶⁸ Siehe z.B. die Dokumentation der Tageszeitung- TAZ, *Die Deutschen und die Fremden*, Berlin, 1992.
- ¹⁶⁹ SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, op. cit., S. 218.
- ¹⁷⁰ Vgl. z.B. Hartmut ESSER, Hermann KORTE, op. cit. S. 175-176.
- ¹⁷¹ Vgl. z.B. Dietrich THRÄNHARDT, "Allemagne: l'intégration décentralisée" in Catherine Withol de Wenden et Anne de Tinguay, op. cit., S. 96.
- ¹⁷² Ulrich HERBERT, op. cit., S. 202.
- ¹⁷³ Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr?*, op. cit., S. 134-135.
- ¹⁷⁴ Steffen ANGENENDT, op. cit., S. 157.
- ¹⁷⁵ Siehe z.B. Fritz FRANZ, "Überlastetes Siedlungsgebiet Berlin?", *Juristische Rundschau*, Heft 4, April 1976, S. 148.
- ¹⁷⁶ Anette TREIBEL, op. cit., S. 47.
- ¹⁷⁷ *Ibid.*
- ¹⁷⁸ *Ibid.*
- ¹⁷⁹ Vgl. Reinhard GRINDEL, *Ausländerbeauftragte - Aufgaben und Rechtsstellung*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1984.
- ¹⁸⁰ *Ibid.*, S. 19.
- ¹⁸¹ Karl-Heinz MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr?*, op. cit., S. 17-18.
- ¹⁸² *Ibid.*, S. 15.
- ¹⁸³ Klaus J. BADE, *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., S. 15.
- ¹⁸⁴ Siehe z.B. als prominentes Beispiel Friedrich HECKMANN, *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1981.
- ¹⁸⁵ Reinhard GRINDEL, op. cit. S. 28.
- ¹⁸⁶ Klaus J. BADE, "Politik in der Einwanderungssituation: Migration - Integration - Minderheiten" in Klaus J. Bade (Hg.), op. cit., S. 446.
- ¹⁸⁷ Xavier BOUGAREL, "Allemagne - Assimilation ou préservation des spécificités", in Didier Lapeyronnie (Sous la dir. de), op. cit., S. 36.
- ¹⁸⁸ Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, *Achter Jugend-Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe*, 1990.
- ¹⁸⁹ Hartmut ESSER, Hermann KORTE, op. cit., S. 193-194.
- ¹⁹⁰ Xavier BOUGAREL, op. cit., S. 31-32.
- ¹⁹¹ *Ibid.*, S. 46.
- ¹⁹² Anette TREIBEL, op. cit., S. 49-50.
- ¹⁹³ Siehe z.B. Frank-Olaf RADTKE, "Multikulturell - Das Gesellschaftsdesign der 90er Jahre?", in *Informationsdienst zur Ausländerarbeit*, Nr. 4, 1990, S. 27-34.
- ¹⁹⁴ Claus LEGGEWIE, *Multikulti*, Berlin, Rotbuchverlag, 1993, S. 46-47.
- ¹⁹⁵ *Ibid.*, S. 56.
- ¹⁹⁶ Dies ist z.B. die Kritik von Frank-Olaf RADTKE, op. cit.
- ¹⁹⁷ *Miteinander leben - Ausländerpolitik in Berlin*, Hrsg. vom Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Ausländerbeauftragter, Berlin, 1982, S. 2.
- ¹⁹⁸ *Ibid.*, S. 4-5.
- ¹⁹⁹ *Miteinander leben - Bilanz und Perspektiven*, Hrsg. vom Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Ausländerbeauftragter, Berlin, 1985.
- ²⁰⁰ *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik*, Hrsg. vom Senat von Berlin, Die Ausländerbeauftragte des Senats, Berlin, 1994.
- ²⁰¹ Ursula MEHRLÄNDER, "Federal Republic of Germany: Sociological Aspects of Migration Policy", in Daniel Kubat (Ed.), op. cit., S. 197-199.
- ²⁰² Siehe Klaus J. BADE, *Homo Migrans - Wanderungen aus und nach Deutschland*, Essen, Klartext Verlag, 1994, S. 46-96.
- ²⁰³ Siehe z.B. Frank-Olaf RADTKE, "Reaktiver Nationalismus oder Verfassungschauvinismus?", in Karl Otto, *Westwärts-Heimwärts*, Bielefeld, AJZ, 1990, S. 75-90.

²⁰⁴ Siehe z.B. Lutz HOFFMANN, "Nationalstaat, Einwanderung und Ausländerfeindlichkeit", in Manfred Hessler (Hrsg.), *Zwischen Nationalstaat und multikultureller Gesellschaft - Einwanderung und Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Hitit-Verlag, 1993, S. 29-51 und Dieter OBERNDÖRFER, "Vom Nationalstaat zur offenen Republik - Zu den Voraussetzungen der politischen Integration von Einwanderern" in *ibid.*, S. 53-66.

²⁰⁵ Siehe z.B. Peter HEINE, *Halbmond über Deutschland - Muslimisches Leben in unserem Land*, München, List-Verlag, 1997.

²⁰⁶ SOPEMI, *Tendances des Migrations Internationales, Rapport Annuel 1994*, op. cit., S. 40.

²⁰⁷ Wolfgang SEIFERT, "Occupational and social integration of immigrant groups in Germany", *New Community*, 22(3), July 1996, S. 423.

²⁰⁸ Siehe z.B. Dietrich TRÄNHARDT, "La situation économique et sociale des résidents étrangers en Allemagne" in Bernard Falga et al. (Sous la dir. de), *De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*, Paris, Les Editions du Cerf, 1994, S. 123.

²⁰⁹ Als Überblicksartikel über die Immigration in die Niederlande während dieser Periode siehe z.B. Frank BOVENKERK, "The Netherlands", in R.E. Krane (Ed.), *International Labour Migration in Europe*, New York, Praeger, 1979, S. 119-126; Han ENTZINGER, "The Netherlands" in Tomas Hammar (Ed.), op. cit., S. 50-59.

²¹⁰ Koos DALSTRA, "The South Moluccan Minority in the Netherlands", *Contemporary Crises*, Vol. 7, N° 2, S. 195-208.

²¹¹ Frank BOVENKERK, op. cit., S. 123-124.

²¹² Han ENTZINGER, op. cit., S. 55.

²¹³ *Ethnic Minorities*, Report to the Government, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, 1979, S. 97-98.

²¹⁴ Han ENTZINGER, op. cit., S. 59.

²¹⁵ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 94 und 99-100.

²¹⁶ Siehe dazu Hans VAN AMERSFOORT, *Immigration and the Formation of of Minority Groups - The Dutch Experience 1945-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, S. 81-100.

²¹⁷ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 9-46 und Hans VAN AMERSFOORT, op. cit., S. 101-135.

²¹⁸ Hans VAN AMERSFOORT, op. cit., S. 136-183.

²¹⁹ Frank BOVENKERK, op. cit., S. 128.

²²⁰ Han ENTZINGER, "Race, Class and the Shaping of a Policy for Immigrants: The Case of the Netherlands", *International Migration*, XXV (1), March 1987, S. 9.

²²¹ Es handelt sich um den schon mehrmals zitierten Bericht, von dem wir die englische Übersetzung benutzen: *Ethnic Minorities*, op. cit..

²²² *Ibid.*, S. XXXII.

²²³ Hans MAHNIG, "'Gelijkheid' of 'respect voor verschil'? Integratiepolitiek in Frankrijk en Nederland", *Migrantenstudies*, 11e Jaargang, nummer 1, 1995, S. 43-44.

²²⁴ Jan RATH, "Ist Holland anders?" in Martina Kirfel, Walter Oswald (Hrsg.), *Die Rückkehr der Führer - Modernisierter Rechtsradikalismus in Westeuropa*, Wien - Zürich, Europaverlag, 1991, S. 159-163.

²²⁵ Rinus PENNINX, "Research and Policy with Regard to Ethnic Minorities in the Netherlands; a Historical Outline and the State of Affairs", *International Migration*, Vol. XXII, N°4, 1984, S. 345-365.

²²⁶ SOPEMI, *Trends in International Migration*, Annual Report 1996, op. cit., S. 218.

²²⁷ Hans VAN AMERSFOORT, op. cit., S. 81-100.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 9-46; Hans VAN AMERSFOORT, op. cit., S. 101-135.

²³⁰ Han ENTZINGER, "Government Housing Policies for the Moluccan Minority in the Netherlands" in John Rex, John Solomos (Coord.), *Migrant Workers in Metropolitan Cities*, Strasbourg, European Science Foundation, 1982, S. 209.

²³¹ *Ibid.*, S. 210.

²³² *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 27-28.

²³³ *Ibid.*, S. 63.

²³⁴ Auf wissenschaftlicher Ebene wurde dieses Phänomen erstmals im schon zitierten Buch von Hans Van Amersfoort, welches in niederländischer Sprache Mitte 1974 veröffentlicht wurde, analysiert; siehe Hans VAN AMERSFOORT, op. cit., S. 173.

²³⁵ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 115.

²³⁶ Jan RATH, op. cit., S. 160.

²³⁷ Für den genauen Ablauf der Ereignisse siehe Koos DALSTRA, op. cit., S. 205-207.

- ²³⁸ Dieter BARTELS, "Can the train ever be stopped again? Developments in the Moluccan Community in the Netherlands before and after the Hijackings", *Indonesia*, N° 41, April 1986, S. 35.
- ²³⁹ Siehe M. H. MARIEN, "South Moluccan Radicalism in the Netherlands: Nationlist or Emancipation Movement", *Sociologica Neerlandica*, Vol. IX, N°II, 1973, S. 78-79.
- ²⁴⁰ J.H. PUTS, "'Een oordeelkundige spreiding over het gehele land' - Rijksbeleid ten aanzien van gemeenten bij de huijsvesting van migranten", *Beleid & Maatschappij*, 2, März 1992, S. 91.
- ²⁴¹ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. XVII.
- ²⁴² *Ibid.*, S. XXII
- ²⁴³ Hein DE GRAAF, Rinus PENNINX and Errol F. STOOVE, "Minorities Policies, Social Services, and Ethnic Organizations in the Netherlands" in Shirley Jenkins (Ed.), *Ethnic Associations and the Welfare State. Services to Immigrant in five Countries*, New York, Columbia University Press, 1988, S. 212.
- ²⁴⁴ *Ethnic Minorities*, op. cit., S. 166-167.
- ²⁴⁵ Vgl. Arend LIJPHART, *The Politics of Accomodation - Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkley, University of California Press, 1975.
- ²⁴⁶ *Ibid.*
- ²⁴⁷ Hans VAN AMERSFOORT, op. cit. S. 23.
- ²⁴⁸ Rinus PENNINX, op. cit., S. 355.
- ²⁴⁹ Für eine Erklärung der dahinterstehenden theoretischen Konzepte, siehe Rinus PENNINX, *Minderheidsvorming en emancipatie - Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners*, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, 1988, S.45-67.
- ²⁵⁰ C.A. GROENENDIJK, *Nationality and Access to Employment in the Public Service in the Netherlands*, Report to the Commission of the European Communities, University of Nijmegen, 1988.
- ²⁵¹ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands*, Amsterdam, NIDI, Swets & Zeitlinger, 1993, S. 161.
- ²⁵² Rinus PENNINX, "Research and Policy with Regard to Ethnic Minorities in the Netherlands; a Historical Outline and the State of Affairs", op. cit., S. 356.
- ²⁵³ C.A. GROENENDIJK, "Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten", *ZAR*, N°1, 1987, S. 21-25.
- ²⁵⁴ Jan RATH, "La participation des immigrés aux élections locales aux Pays-Bas", *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 4, N° 3, 1988, S. 23-35.
- ²⁵⁵ Siehe Frank BUJIS, Jan RATH, *De stem van migranten en werklozen - De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986 te Rotterdam*, Leiden, C.O.M.T., 1986 und Jan RATH, *Migranten en de Gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 te Rotterdam*, Utrecht, Rijksuniversiteit Utrecht, 1990.
- ²⁵⁶ Eric HEIJS, *Van Vreemdeling tot Nederlander - De Verlening van het Nederlandschap aan Vreemdelingen 1813-1992*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1995, S. 180-197.
- ²⁵⁷ Jan RATH, Kees GROENENDIJK and Rinus PENNINX, "The recognition and institutionalisation of Islam in Belgium, Great Britain and the Netherlands", *New Community*, 18 (1), October, 1991, S. 108-113.
- ²⁵⁸ Johannes J.G. JANSEN, "L'islam et les droits civiques aux Pays-Bas", in Bernard Lewis et Dominique Schnapper (Sous la dir.), *Musulmans en Europe*, Paris, Actes Sud, 1992, S. 55-71.
- ²⁵⁹ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, op. cit., S. 163.
- ²⁶⁰ Arriën KRUYT and Jan NIESSEN, "Integration" in Hans Vermeulen (Ed.), *Immigrant Policy for a Multicultural Society - A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in Five Western European Countries*, Brussels, MPG-IMES, 1997, S. 47.
- ²⁶¹ *Ibid.*
- ²⁶² Peter BROEDER and Guus EXTRA, "Language", in Hans Vermeulen, op. cit., S. 79.
- ²⁶³ *Ibid.*, S. 80.
- ²⁶⁴ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, op. cit., S. 164-165.
- ²⁶⁵ *Ibid.*, S. 162 und Arriën KRUYT and Jan NIESSEN, op. cit., S. 47.
- ²⁶⁶ Anita BÖCKER, "A pyramid of complaints: the handling of complaints about racial discrimination in the Netherlands", *New Community*, 17 (4), July 1991, S. 603-616.
- ²⁶⁷ Rinus PENNINX, Kees GROENENDIJK, "Auf dem Weg zu einer neuen Einwanderungspolitik in den Niederlanden?", *ZAR*, N°4, 1989, S. 170.
- ²⁶⁸ Wir benutzen die englische Version: *Immigrant Policy, Summary of the 36th Report*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, Den Haag, 1990, S. 10.
- ²⁶⁹ *Ibid.*, S. 12.
- ²⁷⁰ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, op. cit., S. 163.

- ²⁷¹ Hans MAHNIG, "Immigration et émancipation des minorités aux Pays-Bas", in Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil, *op. cit.*, S. 119.
- ²⁷² Alfons FERMIN, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1997, S. 229-255.
- ²⁷³ *Ibid.*
- ²⁷⁴ Arriën KRUYT and Jan NIESEN, *op. cit.*, S. 50.
- ²⁷⁵ *Immigrant Policy, Summary of the 36th Report*, *op. cit.*, S. 30-31.
- ²⁷⁶ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, *op. cit.*, S. 123.
- ²⁷⁷ SOPEMI, Tendances des Migrations Internationales, Rapport Annuel 1994, *op. cit.*, S. 42-43.
- ²⁷⁸ Siehe Robert KLOOSTERMANN, "Mixed experiences: post industrial transition and ethnic minorities on the Amsterdam labour market", *New Community*, 22 (4), October 1996, S. 646-647.
- ²⁷⁹ Rinus PENNINX, Jeanette SCHORL, Carlo VAN PRAAG, *op. cit.*, S. 126.
- ²⁸⁰ *Immigrant Policy, Summary of the 36th Report*, *op. cit.*, S. 28.
- ²⁸¹ Theo ROELANDT and Justus VEENMAN, "An emerging ethnic underclass in The Netherlands? Some empirical evidence", *New Community*, 19 (1), October 1992, S.136-140.
- ²⁸² *Ibid.*, S.139.
- ²⁸³ Siehe z.B. Claire DWYER and Astrid MEYER, "The institutionalisation of Islam in The Netherlands and in the UK: the case of Islamic schools", *New Community*, 21 (1), January 1995, S. 37-54.