

Schriftenreihe des Interdisziplinären Zentrums
für Bildung und Kommunikation in
Migrationsprozessen (IBKM) an der
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Nr. 21

Herausgegeben von
Rudolf Leiprecht, Rolf Meinhardt, Michael Fritsche,
Hans-Peter Schmidtke, Ina Grieb

Anwar Hadeed

Selbstorganisation im Einwanderungsland

**Partizipationspotenziale
von Migranten-Selbstorganisationen
in Niedersachsen**



Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg
2005

Verlag/Druck/
Vertrieb:

Bibliotheks- und Informationssystem
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
(BIS) - Verlag -
Postfach 25 41, 26015 Oldenburg
Tel.: 0441/798 2261, Telefax: 0441/798 4040
E-Mail: verlag@bis.uni-oldenburg.de

ISBN 3-8142-0985-0

Inhalt

Einleitung	13	
1	Forschungsdesign	15
1.1	Untersuchungsmethodik	15
1.2	Experten-Interviews	15
1.3	Standardisierter Fragebogen zur Erhebung der Grunddaten	16
1.4	Auswahl der Interviewpartner/innen	17
1.5	Durchführung der Interviews	20
1.6	Auswertungsverfahren	21
2	Begriffe und Fachdiskurse zu Migranten-Selbstorganisationen	23
2.1	Definition des Begriffs ‚Migranten-Selbstorganisationen‘ im Rahmen dieser Studie	23
2.2	Genese und Entwicklung der Migranten-Selbstorganisationen	25
2.3	Typen und Formen der Migranten-Selbstorganisationen	29
2.3.1	Herkunftshomogene Organisationen	31
2.3.2	Herkunftsheterogene Organisationen	36
2.4	Stand der wissenschaftlichen Diskussion	41
2.5	Die Relevanz der Migranten-Selbstorganisationen	46
3	Die Migrationspolitik ausgewählter europäischer Staaten	51

3.1	Großbritannien: Die Bemühung um harmonische ethnische Beziehungen	58
3.1.1	Die britische Einwanderungspolitik	59
3.1.2	Die britische Integrationspolitik	61
3.1.3	Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen	66
3.2	Frankreich: Zwischen Assimilation und Differenz	67
3.2.1	Die französische Einwanderungspolitik	68
3.2.2	Die französische Integrationspolitik	72
3.2.3	Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen	78
3.3	Die Niederlande: Die Integration ethnischer Minderheiten	82
3.3.1	Die niederländische Einwanderungspolitik	82
3.3.2	Die niederländische Integrationspolitik	84
3.3.3	Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen	93
3.4	Deutschland: Soziale Integration und politische Ausgrenzung	95
3.4.1	Die deutsche Einwanderungspolitik	96
3.4.2	Die deutsche Integrationspolitik	102
3.4.3	Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen	105
Fazit		107
4	Migrant(inn)en in Niedersachsen	111
4.1	Demographische Entwicklung und Zusammensetzung	112
4.1.1	Zahl der nichtdeutschen Bevölkerung in Niedersachsen	113
4.1.2	Regionale Verteilung	115
4.1.3	Nationalitäten	118
4.1.4	Aufenthaltsdauer	120
4.1.5	Altersstruktur	121
4.2	Ökonomischer und sozialer Status	123
4.2.1	Bildung und Ausbildung	125
4.2.2	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit	131
4.2.3	Einkommen und Armut	136
4.2.4	Wohnverhältnisse	140
Fazit		142

5	Migranten-Selbstorganisationen in Niedersachsen – ihr Selbsthilfe- und Partizipationspotenzial	145
5.1	Ziele	145
5.2	Mitgliederstruktur	148
5.2.1	Zusammensetzung der Mitglieder	148
5.2.2	Altersstruktur	151
5.2.3	Geschlechterstruktur	153
5.3	Materielle und personelle Ausstattung	155
5.3.1	Finanzierung	155
5.3.2	Hauptamtliche Mitarbeiter/innen	156
5.4	Aktivitätenschwerpunkte	158
5.5	Beurteilung der eigenen Arbeit	164
5.6	Arbeit erschwerende Faktoren	172
5.6.1	Personelle und materielle Ausstattung	172
5.6.2	Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen	174
5.6.3	Organisationsbedingte Faktoren	177
5.7	Bedarf an Fort- und Weiterbildung	179
5.8	Veränderungsprozesse	183
5.9	Zusammenarbeit und Kontakte	192
5.9.1	Zusammenarbeit mit anderen Migranten- Selbstorganisationen	193
5.9.2	Zusammenarbeit mit deutschen Organisationen	195
5.9.3	Zusammenarbeit mit deutschen Institutionen, Parteien und Kommunen	197
5.9.4	Netzwerkarbeit unter den Migranten- Selbstorganisationen	200
	Fazit	203
6	Migranten-Selbstorganisationen im Urteil der Aufnahmegesellschaft	205
6.1	Zur Funktion der Migranten-Selbstorganisationen	207

6.1.1	Funktion für die Migrantenbevölkerung	207
6.1.2	Funktion für die Mehrheitsgesellschaft	209
6.1.3	Funktionswandel	211
6.2	Stellenwert der Migranten-Selbstorganisationen	212
6.3	Zusammenarbeit und Kontakte	213
6.4	Beurteilung der Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen	216
6.4.1	Die Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen als Interessenvertretung	217
6.4.2	Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen im Bereich der sozialen Integration	219
6.4.3	Erschwerende Faktoren für die Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen	222
6.5	Erwartungen an die Migranten-Selbstorganisationen	225
6.6	Förderung der Migranten-Selbstorganisationen	228
6.6.1	Bereitstellung von Ressourcen	229
6.6.2	Beteiligung an politischen Entscheidungen	232
	Fazit	233
7	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	235
	Literaturverzeichnis	247
	Anhang	259
	Anhang 1: Interviewleitfaden für die Vertreter/innen der Migranten-Selbstorganisationen	259
	Anhang 2: Interviewleitfaden für die Funktionsträger/innen der Aufnahmegesellschaft	262
	Anhang 3: Standardisierter Fragebogen zur Erhebung der Organisationsgrunddaten	265

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1:	Interviewpartner/innen der MSO	18
Tabelle 2:	Interviewpartner/innen der Mehrheitsgesellschaft	19
Tabelle 3:	Ausländische Bevölkerung am 31.12.2003 nach Bundesländern	112
Tabelle 4:	Ausländer/innen in ausgewählten kreisfreien Städten und Landkreisen am 31.12.2003	116
Tabelle 5:	Lebensumfeld-Unterschiede im Untersuchungs-Korridor Hannover-Lüchow-Dannenberg	117
Tabelle 6:	Ausländische Staatsangehörige nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 31.12.2003	119
Tabelle 7:	Schulabgänger/innen an berufsbildenden Schulen in Niedersachsen nach Nationalitäten zum Schuljahr 2003/04	129
Tabelle 8:	Sozialversicherungspflichtige am Arbeitsort nach Staatsangehörigkeit	132
Tabelle 9:	Arbeitslose in Niedersachsen nach Staatsangehörigkeit 1980 bis 2004	133
Tabelle 10:	Beschäftigte im Geschäftsbereich des niedersächsischen Innenministeriums nach Staatsangehörigkeit	136
Tabelle 11:	Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.2004	139

Abbildungen

Abb. 1:	Ausländische Bevölkerung in Niedersachsen von 1945 bis 2003	114
Abb. 2:	Ausländer/innen in Niedersachsen nach Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet am 31.12.2003	120
Abb. 3:	Bevölkerung in Niedersachsen nach Staatsangehörigkeit und Altersgruppen am 31.12.2003	122
Abb. 4:	Anteil der ausländischen Schüler/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2004 in %	126
Abb. 5:	Verteilung der gesamten und der ausländischen Schüler/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen nach Schulformen zum Schuljahresbeginn 2004 in %	127
Abb. 6:	Schulabgänger/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen nach Nationalitäten zum Schuljahr 2003/04 in %	128
Abb. 7:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit und Art der Ausbildung zum 30.06.2004	134
Abb. 8:	Verdienstniveau (Nettoeinkommen) der gesamten und der ausländischen Erwerbstätigen 2004 in %	137
Abb. 9:	Verdienstniveau (Nettoeinkommen) der ausländischen Erwerbstätigen nach Herkunft 2004 in %	138
Abb. 10:	Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach Staatsangehörigkeit in %	139
Abb. 11:	Wohnverhältnisse der Ausländer/innen und der Gesamtbevölkerung 1993	141
Abb. 12:	Anteil der Akademiker/innen an der Gesamtzahl der Mitglieder der befragten Vereine	150
Abb. 13:	Altersstruktur der Mitglieder der befragten Vereine	152
Abb. 14:	Finanzierung der Vereine	155

Einleitung

Dieses Buch ist eine leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die 2004 an der Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg eingereicht wurde. Sie ist aus einem Forschungsprojekt im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministeriums aus dem Jahr 2000 hervorgegangen.

Bei dieser Studie handelt es sich um die erste umfassende Untersuchung über Migranten-Selbstorganisationen (MSO) in Niedersachsen. Ziel ist es, die Vielschichtigkeit der MSO in Niedersachsen möglichst facettenreich und realitätsnah abzubilden. Deshalb beruht die Untersuchung auf dem Bestreben, durch einen Vergleich der vorhandenen Strukturen ein Gesamtbild in diesem Zusammenhang zu gewinnen, um der Frage nachzugehen, unter welchen Bedingungen sich die Eigenpotenziale der MSO aktivieren lassen, wie sie gestützt und weiterentwickelt werden können. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen deshalb Rolle und Möglichkeiten der MSO, die für die Partizipationschancen der Migrantenbevölkerung an der Mehrheitsgesellschaft von hoher Bedeutung sind.

Weiterhin soll der Blick auf das Selbsthilfe- und Partizipationspotenzial der MSO helfen, einerseits ein eher wohlfahrtsstaatlich fürsorgendes Politikverständnis zu vermeiden, das dazu tendiert, ‚Stellvertreterpolitik‘ zu betreiben, und andererseits die Grenze der Möglichkeiten aufzuzeigen, in denen Selbstorganisationen angesichts der vorherrschenden Rahmenbedingungen aktiv werden können.

Nach wie vor operieren die MSO weitgehend außerhalb des Blickfeldes der deutschen Öffentlichkeit, und ihre Leistungen werden kaum wahrgenommen. Mit der hier vorgelegten Studie soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass insbesondere die sozialen Ressourcen und Potenziale der MSO stärker ins Bewusstsein gehoben werden.

Darüber hinaus sollen die hier gewonnenen empirischen Daten des Entwicklungsstands der MSO den offiziellen Einrichtungen Aufschluss

darüber geben, in welchen Bereichen die MSO stärker gefördert werden sollten.

Die Selbstverständlichkeit, mit der die ehrenamtlichen Führungskräfte der MSO sowie die viel beschäftigten Funktionsträger/innen der Aufnahmegesellschaft bereit waren, zwei bis drei Stunden für ein Interview einzuräumen, hat mich positiv überrascht. Allen Interviewpartner(inne)n gebührt mein Dank.

Bei meinen Betreuern Prof. Dr. Rolf Meinhardt und PD Dr. Rudolf Leiprecht bedanke ich mich für die kritischen Diskussionen, die den Entwicklungsprozess meiner Dissertation begleitet haben. Wichtige Anregungen, Hinweise und Hilfen bei der Fertigstellung der Dissertationsschrift haben meine Freunde Winfried Schulz-Kaempf, Slobodanka Sljoka, Bernd Tapken und Bernadette Tusch gegeben. Dafür bin ich ihnen sehr dankbar.

Anwar Hadeed

Oldenburg im September 2005

1 Forschungsdesign

1.1 Untersuchungsmethodik

Die dieser Studie zugrunde liegende Datenerhebung setzt sich aus einer Reihe von Interviews¹ mit Expert(inn)en zusammen. Neben diesem qualitativen Explorationsmittel wurden zusätzlich Grunddaten zur Organisations- und Mitgliederstruktur der Migranten-Selbstorganisationen anhand eines standardisierten Fragebogens² erhoben. Diese Daten dienten als wichtige Ergänzung für die Auswertung des im Rahmen der Experten-Interviews gewonnenen Materials.

1.2 Experten-Interviews

Das Experten-Interview als Methode der qualitativen Sozialforschung wird für die Erkenntnisgewinnung in der interkulturellen Forschung zunehmend angewandt. Denn zum einen eignet sich die Methode aufgrund ihrer offenen und flexiblen Handhabung der Gesprächsführung besonders gut³, und zum anderen ermöglicht sie auch mit einer stark begrenzten Anzahl von Interviewpartner(inne)n aussagekräftige Ergebnisse: „Experten sprechen quasi für andere mit – daher genügt eine geringere Zahl.“⁴

In der Regel hängt die Auswahl der Expert(inn)en vom Untersuchungsgegenstand und dem jeweiligen Forschungsinteresse ab. In dieser Studie wurde ein Expertenbegriff zugrunde gelegt, „der an die Funktion, die eine Person innerhalb eines Sozialsystems erfüllt, gebunden ist und nicht an Bedingungen formaler Qualifikation oder an eine offizielle Position. Das entsprechende Expertenwissen resultiert aus der praktischen Wahrnehmung von bestimmten Funktionen; insofern ist es spezialisiertes Sonderwissen.“⁵

1 Interviewleitfaden siehe Anhang S. 259 ff.

2 Siehe Anhang S. 265.

3 Vgl. Meuser/Nagel 1994, S. 183.

4 Romppel/Vahedi 1998, S. 5.

5 Meuser/Nagel 1994, S. 180.

Als Expert(inn)en des zu behandelnden Forschungsfeldes wurden daher Vertreter/innen der MSO in Niedersachsen sowie Repräsentanten der Aufnahmegesellschaft, die in ihrer Funktionen mit Migrant(inn)en bzw. mit den MSO zu tun haben, definiert. Es galt, die Perspektive der befragten Expert(inn)en möglichst authentisch zu erfassen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten und Erfahrungen bezüglich der Arbeit von und mit MSO in Niedersachsen frei zu artikulieren.

Den Experten-Interviews lagen Themenkomplexe als Fragestellungen zugrunde, die vorab als Interviewleitfaden entwickelt wurden. Diese dienten in der konkreten Befragungssituation als Hilfsmittel, als eine ‚Gedächtnisstütze‘ und ermöglichten die Formulierung von Ad-hoc-Fragen, denn diese Forschungsmethode lässt bewusst eine gewisse Offenheit und eine situative Mitwirkung der Interviewpartner/innen zu.⁶

1.3 Standardisierter Fragebogen zur Erhebung der Grunddaten

Neben den qualitativen Einzelexplorationen mit Vertreter(inne)n der MSO wurden zu Beginn anhand eines überwiegend standardisierten Fragebogens die Organisationsgrunddaten erhoben. Hier wurden die Selbstauskünfte der Vereinigungen im Hinblick auf ihre Organisations- und Mitgliederstruktur ausgewertet.

Im Abschnitt zur Organisationsstruktur wurden u.a. Fragen über die Dauer des Bestehens, zu den Räumlichkeiten sowie zur personellen und finanziellen Ausstattung gestellt. Der Schwerpunkt lag hierbei auf den Personalkosten und betraf die Anzahl der hauptamtlichen Mitarbeiter sowie die Art der Finanzierung der vorhandenen Stellen. In Hinblick auf die Mitgliederstruktur wurde unter anderem nach der Altersstruktur, vorhandenen Deutschkenntnissen und bisheriger Aufenthaltsdauer gefragt. Die statistische Auswertung der quantitativen Daten bezieht sich auf 15 Vereine. Die gewonnenen Daten dienen vor allem zur Unterstützung und Ergänzung der Interviewauswertungen.

6 Vgl. Romppel/Vahedi 1998, S. 10.

1.4 Auswahl der Interviewpartner/innen

Zunächst einmal wurde mit Hilfe der nachstehenden Auswahlkriterien eine Aufstellung der MSO erstellt, die schriftlich gebeten wurden, mir Vertreter/innen als Interviewpartner/innen zu benennen. Hierbei ist es wichtig anzumerken, dass alle interviewten Vertreter/innen der MSO eine leitende Funktion innerhalb ihrer Organisation innehatten. Viele waren Vorsitzende oder gehörten dem Vorstand an. Um fundierte Ergebnisse zu erzielen, war bei der Auswahl der befragten MSO besondere Sorgfalt geboten. Es wurde dabei versucht, eine größtmögliche Heterogenität zu gewährleisten, wie sie in der gesellschaftspolitischen Realität im Lande Niedersachsen bzw. auf Bundesebene zu finden ist.

Als Auswahlkriterien wurden an erster Stelle Merkmale wie Herkunft und Zuwanderungsgrund der Mitglieder festgelegt. Bei der Klassifizierung nach der Mitgliederherkunft wurde zwischen herkunftshomogenen und herkunftsheterogenen Migranten-Selbstorganisationen unterschieden. So wurden elf Repräsentanten der herkunftsheterogenen und zehn der herkunftshomogenen Organisationen befragt.

Die verschiedenen Migrationshintergründe der Mitglieder wurden durch Befragung der Vereine sowohl der Arbeitsmigrant(inn)en als auch der Flüchtlingen erfasst. Bei den befragten Organisationen von Arbeitsmigrant(inn)en wurde Wert darauf gelegt, möglichst viele der größten ethnischen Gruppen in diesem Zusammenhang zu erfassen. Dementsprechend hoch ist die Zahl der interviewten Vertreter/innen der Vereine, deren Mitglieder türkischer, griechischer, italienischer und tunesischer Herkunft sind.

Des Weiteren orientierte sich die Auswahl der für diese Studie relevanten Interviewpartner/innen an der Differenzierung zwischen öffentlich-rechtlich legitimierten Organisationsformen (Ausländerbeiräte) und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Um landesweit repräsentative Ergebnisse zu erzielen, wurden MSO aus verschiedenen Regionen befragt, sofern deren Bereitschaft zu einer Beteiligung an einem Interview vorhanden war. Hierbei wurden ländliche und Ballungsgebiete berücksichtigt. Es wurde bei der Auswahl ebenso darauf geachtet, dass aktive Organisationen mit Erfahrungen sowohl auf lokaler als auch auf Landesebene berücksichtigt wurden.

Folgende Tabelle gibt zunächst einen Überblick über die interviewten MSO und deren Unterscheidungskategorien:

Nr.	Herkunft	Zuwanderungsgrund	öffentlich-rechtlich/ nicht staatlich	lokale/ Landesebene	ländliches/ Ballungsgebiet
1.	homogen/ türkisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Nordenham
2.	homogen/ türkisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Hannover
3.	homogen/ türkisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Göttingen
4.	homogen/ griechisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Braunschweig
5.	homogen/ tunesisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Wolfsburg
6.	homogen/ italienisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	lokale Ebene	Wolfsburg
7.	homogen/ kurdisch/ Türkei	Flüchtlinge	nicht staatlich	lokale Ebene	Osnabrück
8.	homogen/ kurdisch/ Irak	Flüchtlinge	nicht staatlich	lokale Ebene	Peine
9.	heterogen	Flüchtlinge	nicht staatlich	lokale Ebene	Brake
10.	heterogen	gemischt	nicht staatlich	lokale Ebene	Hannover
11.	heterogen	gemischt	nicht staatlich	lokale Ebene	Göttingen
12.	homogen/ togolesisch	Flüchtlinge	nicht staatlich	lokale Ebene	Braunschweig
13.	homogen/ türkisch	Arbeitsmigranten	nicht staatlich	Landesebene	
14.	heterogen	gemischt	nicht staatlich	Landesebene	
15.	heterogen	gemischt	nicht staatlich	Landesebene	
16.	heterogen	gemischt	nicht staatlich	Landesebene	
17.	heterogen	gemischt	öffentlich-rechtlich	Landesebene	
18.	heterogen	gemischt	öffentlich-rechtlich	Landesebene	

19.	heterogen	gemischt	öffentlich-rechtlich	lokale Ebene	Göttingen
20.	heterogen	gemischt	öffentlich-rechtlich	lokale Ebene	Northeim
21.	heterogen	gemischt	öffentlich-rechtlich	lokale Ebene	Braunschweig

Tabelle 1: Interviewpartner/innen der MSO

In der vorliegenden Studie kam es auch darauf an, die Selbstbeurteilungen der MSO den Einschätzungen und Wahrnehmungen der Expert(inn)en der Mehrheitsgesellschaft in Niedersachsen gegenüberzustellen, um damit die Bedeutung der aktuellen gesellschaftspolitischen Rolle und Position dieser Organisationen indizieren zu können. Der Kreis der zu interviewenden Expert(inn)en der Mehrheitsgesellschaft wurde folgendermaßen definiert: Es sollte sich um Expert(inn)en handeln, die in ihrer Funktion mit MSO zu tun haben. D.h. es handelt sich um Personen, die in der praktischen Ausübung von bestimmten Funktionen ein Fachwissen erworben haben.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Rahmen dieser Studie interviewten Funktionsträger/innen der Mehrheitsgesellschaft:

Nr.	Kategorie	Funktion
22	Parteien	Migrationspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag
23	Parteien	Migrationspolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag
24	Parteien	Migrationspolitische Sprecherin der Bündnis 90/Die Grünen Fraktion im Niedersächsischen Landtag
25	Gewerkschaft	Migrationsreferentin des DGB-Landesverbandes
26	Exekutive/Landesebene	Ausländerbeauftragte der Niedersächsischen Landesregierung
27	Exekutive/Kommunale Ebene	Sozialdezernentin der Stadt Göttingen
28	Exekutive/Kommunale Ebene	Sozialdezernentin der Landkreis Celle

Tabelle 2: Interviewpartner/innen der Mehrheitsgesellschaft

1.5 Durchführung der Interviews

Es wurden 21 Interviews mit Vertreter(inne)n aus 18 MSO und 7 Interviews mit Repräsentant(inn)en der Aufnahmegesellschaft durchgeführt. Alle Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Nur in einem Interview ist ein Dolmetscher hinzugezogen worden. Die Interviews fanden in den Räumlichkeiten der Befragten statt.

Für beide Expertengruppen wurde jeweils ein Interviewleitfaden entwickelt. Im ersten Schritt der Durchführungsphase wurde die Prägnanz und die Verständlichkeit der Fragen anhand von zwei Pre-Test-Interviews – eines mit einem Expert(inn)en einer MSO und eines mit einem Vertreter einer relevanten deutschen Institution – überprüft.

Der Leitfaden für die Interviews mit den Vertreter(inne)n der MSO setzte sich aus den folgenden Themenbereichen zusammen:

I Zur eigenen Organisation

- Entstehungsgeschichte und Ziele der Organisation
- Aktivitätenschwerpunkte
- Beurteilung der bisherigen Arbeit
- Veränderungsprozesse
- Zusammenarbeit und Kontakte
- Erwartungen an die Kommune und die Landesregierung.

II Zu MSO allgemein

- Funktion/Funktionswandel
- Beitrag von MSO zur sozialpolitischen Integration und Partizipation von Zuwanderern
- Erwartungen an die MSO.

Bei den Interviews mit den Repräsentanten der Aufnahmegesellschaft wurden folgende Themenkomplexe angesprochen:

- Einschätzung der politischen und sozialen Funktion von MSO
- Beitrag der MSO zur Integration der Migrant(inn)en
- Erfolge und Misserfolge der MSO als politischer Interessenvertretung der eigenen Gruppe gegenüber der Aufnahmegesellschaft
- Beurteilung der eigenen Zusammenarbeit mit den MSO
- Bereitstellung von Ressourcen

– Erwartungen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass alle Befragten sehr kooperativ und auskunftsfreudig waren. Keine(r) der Interviewpartner/innen verlangte die von mir angebotene Anonymisierung der Daten.

1.6 Auswertungsverfahren

Das erfasste Material wurde mit der Methode der strukturierenden Inhaltsanalyse nach Themenblöcken ausgewertet. „Das Herzstück dieser Technik ist, dass das aus den Strukturierungsdimensionen zusammengestellte Kategoriensystem so genau definiert wird, dass eine eindeutige Zuordnung von Textmaterial zu den Kategorien immer möglich ist.“⁷

Im ersten Schritt des Auswertungsverfahrens fand die Festlegung der Kategorien statt. Danach wurden, wie es diese inhaltsanalytische Technik nach Philipp Mayring vorsieht,⁸ Ankerbeispiele und Kodierregeln zu den einzelnen Kategorien formuliert. Nachdem ein Kodierleitfaden zusammengestellt war, wurden die Fundstellen durch verschiedenfarbige Unterstreichungen im Text gekennzeichnet. Im nächsten Verfahrensschritt wurden diese Textstellen im Material, in denen die jeweilige Kategorie angesprochen wurde, bearbeitet und extrahiert. Schließlich wurden die im Rahmen dieses Hauptmaterialdurchlaufs gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und aufgearbeitet.

7 Mayring 1996, S. 94 f.

8 Vgl. Mayring 1997, S. 83.

2 Begriffe und Fachdiskurse zu Migranten-Selbstorganisationen

2.1 Definition des Begriffs ‚Migranten-Selbstorganisationen‘ im Rahmen dieser Studie

Es ist schwierig, eine allgemeingültige Definition des Begriffs ‚Selbstorganisation‘ zu erstellen. Er wird im wissenschaftlichen Diskurs durchweg als ein übergeordneter Terminus verstanden, der einen breiten Themenbereich abdeckt und sowohl in der Naturwissenschaft als auch in geisteswissenschaftlichen Disziplinen verwendet wird. Im interdisziplinären Kontext lassen sich die Erklärungsansätze folgendermaßen – sehr allgemein – zusammenfassen: „Was dem System nicht von außen aufgeprägt oder aufgezwungen wird, ist als selbstorganisiert zu bezeichnen. Dem Begriff der Selbstorganisation entgegengesetzt ist der der Fremdorganisation.“¹

Unter ‚Selbstorganisation‘ wird generell „der freiwillige Zusammenschluss von Personen zu Gruppen verstanden, um bestimmte gemeinsame eigene Ziele zu verfolgen; die entsprechenden Gruppen bieten solidarische Formen der gesellschaftlichen Bearbeitung sozialer Probleme.“² Diese Definition ermöglicht als Arbeitsbegriff eine umfassende Bestandsaufnahme von Selbstorganisationen von Migrant(inn)en; im Hinblick auf das Integrationspotenzial der MSO ist diese Definition aber unspezifisch. Mit andere Worten: Der Begriff ‚Selbstorganisation‘ ist zunächst nicht mehr als ein Arbeitsbegriff der Organisationsforschung und steht noch nicht für bestimmte Inhalte, Ziele und Interessen der Mitglieder.

Formen von Selbstorganisation konstituieren und entwickeln sich dann, wenn zwischen Staat und Gesellschaft oder zwischen Teilen der Gesellschaft ein Spannungsverhältnis existiert. In der Regel sind folgende Aspekte erforderlich, damit sich ein Teil der Mitglieder der

1 Tigrek 1997, S. 10.

2 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 19.

Gesellschaft selbst organisiert: „Man organisiert sich selbst (Organisationsaspekt), um bestimmten so genannten ‚Missständen‘ (Defizit-aspekt) entgegen zu wirken, die die ‚normalen‘ politischen Prozesse nicht erkennen können oder wollen. Durch die selbständige Suche nach politischen Artikulationsformen distanziert man sich von den etablierten politischen Prozessen (Distanzaspekt) und hegt in den Selbstorganisationen Misstrauen gegenüber diesen und seinen Instanzen.“³ Voraussetzungen für das Aufkommen von Selbstorganisationen sind Defizite der politischen Prozesse und ihrer etablierten Instanzen und Institutionen (Parteien, Verbände, Verwaltung). Zum Selbstverständnis von Selbstorganisation gehört die Forderung nach Partizipation an den politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen.

Ein oft verwendeter Begriff in der Migrationsforschung ist der Terminus ‚Selbsthilfeorganisation‘. Er wird als Bestandteil ethnischer Kolonienbildung gesehen, der seine Entstehungsursache in dem Orientierungs- und Existenzsicherungsbedürfnis einer zugewanderten Gruppe hat. Als Interessenvertretung der eigenen Klientel gehen die Aufgaben und Funktionen der MSO damit über den sozialen Selbsthilfebereich hinaus.⁴

Dem Selbstverständnis der MSO steht der neuerdings stark in die Diskussion gelangte Empowerment-Ansatz wohl am nächsten: „Hier ist die Gewinnung von Kontrolle und die Ermöglichung der Gestaltung der eigenen Lebensumstände konzeptionelle Zielsetzung. Diese Zielsetzung folgt aus den rechtlichen Bedingungen und der gesellschaftlichen Marginalisierung von Migrant(inn)en einerseits, andererseits kann durch diese Konzeption eine erhöhte Integration durch Handlungsfähigkeit und Partizipation erreicht werden.“⁵

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden unter Migranten-Selbstorganisationen organisationssoziologisch sowohl herkunftshomogene als auch herkunftsheterogene bzw. interkulturelle Vereine und Organisationen verstanden. Zu der zweiten Kategorie zähle ich

3 Pappas 1999, S. 7 f.

4 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein- Westfalen 1999, S. 19.

5 Vgl. ebd.

entgegen der vorherrschenden Literaturmeinung auch die Ausländerbeiräte.⁶

In der wissenschaftlichen Fachliteratur werden unter dem Begriff MSO nur Vereine und Initiativen subsumiert. Ausländerbeiräte werden in diesem Kontext als ein spezielles, in sich geschlossenes Phänomen verstanden. Wegen ihrer institutionellen Einbindung in die Kommunen und die Beschränkung ihrer Funktion als (lediglich) beratendes Gremium werden sie nicht als selbstorganisierte Verbände definiert.

Meine Position basiert auf der Einschätzung, dass die Mehrzahl der Ausländerbeiräte in Niedersachsen in den letzten Jahrzehnten einen Wandel erfahren hat. Die Mitglieder sind ausländische Staatsangehörige, die direkt von den ausländischen Bewohnern der Kommunen in demokratischen Wahlen bestimmt wurden. Deutsche Mitglieder – insofern es sie überhaupt gibt – haben kein Stimmrecht. Relativ autonom von der kommunalen Administration besetzen die Ausländerbeiräte ihre Themen- und Arbeitsfelder selbst. Sie unterscheiden sich zwar strukturell von Vereinen und Initiativen, verfolgen aber selbstdefinierte Ziele. Somit haben sie eine ähnliche Funktion wie die Vereine und können meiner Ansicht nach zu den herkunftsheterogenen MSO gezählt werden.

2.2 Genese und Entwicklung der Migranten-Selbstorganisationen

Eine Gruppenbildung von Migrant(inn)en findet erstmalig in der Aufnahmegesellschaft statt. Anlässe für die Gruppenbildung und Organisation liegen häufig in politischen Entwicklungen im Herkunfts- oder im Aufnahmeland; insbesondere hat die aversive Haltung der Einwanderungsgesellschaft großen Einfluss auf die Herausbildung eines kollektiven Wir-Bewusstseins. Durch die Verstärkung dieses Wir-Bewusstseins werden langfristig Organisationsbildungen begünstigt.

Spezifische Formen der Migration, insbesondere die ‚Kettenwanderung‘, haben entscheidenden Einfluss auf die Bildung von Organisationen, die die ethnische Identität stabilisieren. Zum einen führt Ket-

6 Ebd.; Diehl/Urbahn 1998; Fijalkowski/Gillmeister 1997.

tenmigration zu relativ engen Kontakten in der Gruppe, zum anderen oft zu Koloniebildung unter den Migrant(inn)en.⁷ „Wird das Verwandtschaftssystem bei der Gründung der ethnischen Kolonie ‚verpflanzt‘ und neu strukturiert, entstehen dagegen Vereine, politische Organisationen und religiöse Vereinigungen als weitere Strukturelemente ethnischer Kolonien aus spezifischen Bedürfnissen in der Migration“.⁸

Die Herauslösung der Menschen aus traditionellen Milieus macht eine Einbindung in neue Zusammenhänge zwingend erforderlich. Der Überforderung durch die gegebenen neuen Lebensverhältnisse steht eine Versorgungslücke im Angebot professionell-staatlicher Leistungssysteme gegenüber. Genau diese Überforderungstendenzen und Defizite in der sozialstaatlichen Versorgung führen zu eigenen Organisationsbestrebungen. Es ist zu beobachten, dass die eingewanderten Minderheiten in Zeiten der kollektiven Ausgrenzung und Verengung individueller Aufstiegsperspektiven zusammenrücken. So verlangsamt sich der globale Individualisierungsprozess, dem auch Migrant(inn)en ausgesetzt sind. In Teilbereichen kommt es zu einer Verstärkung ethnischer Gruppenbildung (Reethnisierung).⁹ Die Vermutung liegt nahe, dass auch die Entstehung von Selbstorganisationen – seien sie Ausdruck religiöser, politischer oder kultureller Interessen – Mustern folgt, die mehr mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als mit der ‚Natur‘ oder ‚Kultur‘ der jeweiligen Gruppen selbst zu tun haben.¹⁰

In Deutschland vollzog sich parallel zu der Herausbildung der auf informellen Kontakten beruhenden ‚ethnic communities‘ ein Prozess der Gründung formaler Organisationen und Vereine. Beispielsweise gründeten schon die polnischen Einwanderer/innen als Reaktion auf die seit 1899 verschärfte Germanisierungspolitik des preußischen Staates eigene Vereine, Kirchengemeinden und eine Gewerkschaft. Aber auch die italienischen Einwanderer/innen gründeten mit der Hilfe des

7 Vgl. Sackmann 1997, S. 47.

8 Heckmann 1998, S. 33.

9 Vgl. Gaitanides 2000, S. 2.

10 Vgl. Diehl/Urbahn 1998, S. 12.

Caritas-Verbandes 1896 das erste Italienische Arbeiter-Secretariat. In den folgenden Jahren wurden weitere Büros eingerichtet.¹¹

Bereits kurze Zeit nach ihrer Ankunft, in den 1950er und 1960er Jahren, haben die ausländischen Arbeitnehmer/innen in der BRD ihre ersten Selbstorganisationen gegründet. Die ersten Organisationen waren überwiegend Kulturvereine der verschiedenen Zuwanderergruppen, die auf die Pflege und Bewahrung der heimischen Kultur zielten; darüber hinaus bestimmten Hilfestellungen und soziale Dienstleistungen für die eigenen Landsleute die Arbeit dieser Vereine.¹²

In den 1970er Jahren hatten bereits alle größeren Migrantengruppen ihre Selbstorganisationen. Sie entwickelten im Laufe der Zeit immer stärkere politische Zielsetzungen. Diese bezogen sich in erster Linie auf ihre rechtliche und politische Stellung in Deutschland. Daneben befassten sie sich in jenen Jahren immer intensiver mit den politischen Entwicklungen in den jeweiligen Heimatländern.¹³ Die typische Bezeichnung der MSO in den ersten Jahren ihrer Existenz war ‚Arbeiterverein‘. Einige von ihnen bestehen auch heute noch. In dieser Zeit entstanden auch erstmalig größere Dachverbände. Ihre politischen Orientierungen waren stark an den Herkunftsländern ausgerichtet.¹⁴

In den 1980er Jahren setzte ein weiterer Wandel ein. Er ist nur vor dem Hintergrund des Prozesses der Niederlassung der Migrantenbevölkerung im Zuwanderungsland und der Konstituierung als Gemeinschaften zu verstehen.¹⁵ Je mehr Deutschland als Lebensmittelpunkt verstanden wird, desto mehr setzen sich Migrant(inn)en mit ihrer Lage im Aufnahmeland auseinander. Es entstanden verstärkt Selbstorganisationen, die sich nicht nur als Einrichtung der kulturellen Traditionspflege und der sozialen Beratung und Betreuung von Landsleuten verstanden, sondern die sich explizit als Interessenvertretung einer Migrantengruppe auf regionaler, aber auch auf überregionaler Ebene

11 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein- Westfalen 1999, S. 14.

12 Vgl. Jahn/Sen 1984, S. 136 ff.

13 Vgl. ebd.; Breitenbach 1986, S. 182 ff.

14 Vgl. Breitenbach 1986, S. 183.

15 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein- Westfalen 1999, S. 85.

begriffen. Ihr Ziel war es, durch politischen Einfluss eine Verbesserung der rechtlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation von Migrant(inn)en zu erreichen.¹⁶

Die Entstehungsgeschichte der MSO kann nicht losgelöst von der Rolle der Wohlfahrtsverbände betrachtet werden. Mit der steigenden Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften erhielten die Wohlfahrtsverbände den staatlichen Auftrag der Zuwandererbetreuung. Damit wurden die Arbeitsmigrant(inn)en nach Konfessionszugehörigkeit auf die Wohlfahrtsverbände aufgeteilt. In ihrer Betreuungspolitik bemühten sich die Verbände in unterschiedlicher Intensität um die Einrichtungen von Treffpunkten und Zusammenschlüssen ihrer Klientel. Sie begriffen ihren Auftrag jedoch eher als Erzieher und Anwälte der Migrant(inn)en. So setzte sich in der Praxis eine Politik der Klientelisierung, Entmündigung und Stellvertretung durch. Die Betroffenen wurden bei der Artikulation und Lösung ihrer Probleme durch die Verbände in den ersten Jahrzehnten weitgehend ausgeschlossen.¹⁷

Dieses Spannungsfeld zwischen der logistischen, finanziellen und politischen Unterstützung der Wohlfahrtsverbände einerseits und deren Entmündigungspolitik andererseits führte zur Gründung von Organisationen und Vereinen, die sich jeweils unabhängig von diesem fest verankerten und vom Staat finanziell subventionierten Betreuungssystem etablierten.

Die Anfänge der MSO in der Bundesrepublik Deutschland sind des Weiteren eng mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement der deutschen Bevölkerung verknüpft. Die deutschen Initiativgruppen, die sich zur Verbesserung der schlechten Lebensverhältnisse angeworbener ausländischer Arbeitnehmer/innen gründeten, knüpften an die Idee einer gleichberechtigten Initiativpolitik von Migrant(inn)en und Deutschen sowie der Unterstützung von Selbsthilfebestrebungen der Zuwanderer/innen an. In den Folgejahren entwickelte sich aus diesen I-

16 Vgl. Bischoff/Teubner 1991, S. 196.

17 Vgl. Thränhardt 1983. Seit Anfang der neunziger Jahre ist auf regionaler und auf Landesebene eine ambivalente Haltung der Wohlfahrtsverbände zu den MSO zu beobachten. Einerseits werden die MSO im Rahmen des Verständnisses der Migrationsozialarbeit als ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ von Wohlfahrtsverbänden unterstützt, andererseits werden sie bei der Verteilung von Ressourcen und der Interessenvertretung der Migranten als Konkurrenz gesehen.

niativgruppen ein Netz von MSO. Die Zusammenschlüsse erfolgten aufgrund von Sprache und Kultur hauptsächlich innerhalb der verschiedenen Nationalitätengruppen, so dass alle größeren Migranten­gruppen aus der Anwerbezeit in den 1970er Jahren ihr Organisationswesen etabliert hatten.¹⁸

2.3 Typen und Formen der Migranten-Selbstorganisationen

In der wissenschaftlichen Literatur wird nur vereinzelt der Begriff ‚Migranten-Selbstorganisation‘ verwendet, vielmehr werden verschiedene Formen von Netzwerken und Zusammenschlüssen genannt, die ökonomisch, sozial, kulturell, religiös oder politisch motiviert sein können. „Sie reichen von informellen Treffpunkten, Selbsthilfeinitiativen und Vereinen bis hin zu größeren formelleren Organisationen. Kennzeichnend für all diese Strukturen ist ihre Selbstorganisation.“¹⁹

Die MSO in Niedersachsen haben, wie auch auf Bundesebene, eine große Pluralität, die sich anhand von mehreren Dimensionen beschreiben lässt. Bedingt durch die Vielfältigkeit und Komplexität der Strukturen lassen sich mehrere Unterscheidungsmerkmale feststellen. Ich möchte grob zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen²⁰ im Sinne der intermediären – zwischen Individuum und Staat angesiedelten – ‚Civil Society‘, die sich als Repräsentanz der Einwanderergruppen versteht, und den religiösen Organisationen unterscheiden.²¹

Mit religiösen Organisationen werden oftmals ausschließlich die islamischen Moscheevereine verbunden. Weniger bekannt sind in der deutschen Öffentlichkeit die italienisch-, spanisch- und portugiesisch-katholischen Missionen. Hierbei handelt es sich um keine Selbstorganisationen, da die Arbeit hauptsächlich von Priestern in Abhängigkeit von den Heimatkirchen durchgeführt wird. Anders ist es bei islamischen Moscheevereinen: Ihre Geistlichen werden in der Regel von

18 Vgl. Thränhardt/Hunger 2000, S. 37.

19 Sechster Familienbericht 2000, S. 165.

20 Vgl. Gaitanides 2000b. Ich halte diese Bezeichnung aus zwei Gründen für zutreffend. Zum einen schafft sie sachliche Unterscheidungsmerkmale zu den religiösen Organisationen, zum anderen wird der Begriff MSO in einem gesamtgesellschaftlichen statt in einem gleichsam exotischen Kontext verortet.

21 Vgl. Gaitanides 2000b, S. 100.

überregionalen Dachorganisationen vermittelt, die Aktivitäten werden weitgehend durch örtliche Gruppen getragen.²²

Einen ausgesprochenen Selbstorganisationscharakter haben die jüdischen Gemeinden. Sie können als Selbstorganisationen im Bereich der Migrationsarbeit bezeichnet werden, da sie mit ihren Angeboten jüdische Einwanderer/innen, vor allem aus den ehemaligen GUS-Ländern, gezielt ansprechen.²³ In vielen jüdischen Gemeinden Niedersachsens stellen die Kontingent-Flüchtlinge inzwischen die Mehrheit der Mitglieder.

Bei der Gründung von Vereinen ist eine neue Tendenz bei der jüngeren und qualifizierteren Generation zu beobachten. Sie organisieren sich immer mehr in eigenen, ethnisch gegliederten berufs- oder funktionsgruppenspezifischen Vereinen und Verbänden. „Diese neuen Vereine kooperieren mit den traditionellen Selbstorganisationen und bieten ihnen ihre Unterstützung an. (...) Zugleich dienen sie der Mehrung des sozialen Kapitals, dem Aufbau von Netzwerken, um im Berufsfeld mit den ‚Seilschaften‘ der Mehrheitsgesellschaft besser konkurrieren zu können.“²⁴ Diese Entwicklung ist vor allem bei türkischen Communities in Niedersachsen zu beobachten. So haben sich in den letzten Jahren einige Vereine türkischer Unternehmer, Rentner, Ärzte und Ingenieure gegründet.²⁵ Bei der Zusammenstellung der Interviewpartner/innen²⁶ sind diese Vereinsformen vernachlässigt worden. Es handelt sich hier um vereinzelte Vereine, die in der Landschaft der MSO in Niedersachsen noch nicht stark präsent sind.²⁷ In Zukunft sollten diese wichtigen Vereinsstrukturen bei Vernetzungsstrategien berücksichtigt werden.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen die informellen Netzwerke: „Sie bilden eine weitere Form der Selbsthilfe, die sich auf Heimatort oder -region beziehen und in denen sich die ‚Alten Nachbarn‘ und die weitere Verwandtschaft zusammenfinden. Sie bilden nicht nur ein örtliches, son-

22 Ebd., S. 116.

23 Vgl. ebd.

24 Ebd., S. 102.

25 Vgl. Behrendt 1997, S. 220.

26 Vgl. hier Tabelle 1, S. 18.

27 Hier ist der „Bund türkisch-europäischer UnternehmerInnen in Niedersachsen“ hervorzuheben, der mit einigen Projekten und Aktivitäten erst in der letzten Zeit auf sich aufmerksam gemacht hat.

dern oft auch ein überregionales Beziehungsgeflecht. Sie kommen zu besonderen Anlässen, z.B. Hochzeiten oder Traueranlässen, zusammen oder helfen sich im Falle eines Ortswechsels bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche."²⁸ Obwohl sie keine Vereine im Sinne des Vereinsgesetzes bilden, leisten sie zur Bewältigung von alltäglichen Problemen und zur Orientierung im Eingliederungsprozess – insbesondere der neuen Zuwanderer/innen – einen enormen Beitrag. Dem Autor ist diese Form aus seiner früheren Tätigkeit als Flüchtlingssozialarbeiter sehr wohl bekannt. Insbesondere bei der Gruppe der Kurden aus dem Libanon hat diese Form eine sehr starke Ausprägung gefunden.

Gegenstand der vorliegenden Studie sind zivilgesellschaftliche Organisationen der Migrant(inn)en in Niedersachsen. Religiöse Vereine sind hier nicht berücksichtigt, jedoch ist ihre Funktion und Bedeutung für ihre Klientel und für das Zusammenleben der ethnischen Gemeinschaften nicht zu unterschätzen.

Ein Unterscheidungskriterium innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist die Herkunft der Mitglieder. Dabei wird zwischen dem Typus der herkunftshomogenen und der herkunftsheterogenen Organisationen unterschieden.²⁹ In der Fachliteratur wird die erstgenannte Form am häufigsten behandelt. Unter dem Begriff ‚MSO‘ wird häufig nur diese Form der Selbstorganisation verstanden. Dagegen fällt der Datenbefund über die Partizipation von Migrant(inn)en in herkunftsheterogenen Vereinen sehr spärlich aus.

2.3.1 *Herkunftshomogene Organisationen*

Als herkunftshomogene Vereine definiere ich die zahlreichen Vereine, deren Mitglieder aus einem Land, aus einer Region, einer Stadt oder einer bestimmten religiösen oder ethnischen Gruppe kommen und ih-

28 Sechster Familienbericht 2000, S. 165 f.

29 Dieses Unterscheidungsmerkmal wird auch in der Studie zur wissenschaftlichen Bestandsaufnahme in NRW verwendet (vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999). Dagegen legen andere (wie Diehl/Urbahn 1998) die politische Orientierung der Organisation zugrunde und unterscheiden zwischen herkunftslandorientierten und aufnahmelandorientierten Vereinen. Da sich aber viele MSO in ihrem Verständnis und ihren Aktivitäten auf beides orientieren, ohne darin einen Widerspruch zu sehen, hat diese Abgrenzung lediglich einen theoretischen Wert und ist in der Praxis nur schwer durchzuhalten.

re Identität aus ihrer Herkunft beziehen. „Es ist wichtig, diese unterschiedlichen Möglichkeiten von Homogenität zu betonen, da oft nur in nationalen oder ethnischen Kategorien gedacht wird, dies aber die Realität nur unzureichend wiedergibt.“³⁰

Die Mitglieder ethnischer Vereine schließen sich in erster Linie aufgrund ihrer gemeinsamen ethnischen Herkunft zusammen. Diese Gemeinsamkeit ist der primäre Mobilisierungsfaktor für die Partizipation. Die Vereine sind daher stark darauf angewiesen, den Bezug zur Herkunftsgesellschaft aufrecht zu erhalten, denn sonst droht mit dem Bezug zum Herkunftsland auch die Mobilisierungsbasis verloren zu gehen. Dementsprechend müssen diese Vereine stets die ethnische Differenz betonen und die Kultur der Herkunftsgesellschaft tradieren und konservieren.

Diese Vereine sind außerdem auf die besonderen Bedürfnislagen der Minorität in der jeweiligen Aufnahmegesellschaft ausgerichtet: Sie geben Informationen an ihre Mitglieder weiter, artikulieren Interessen, kanalisieren und mobilisieren Aktivitäten. Somit leisten sie nicht nur einen erheblichen Beitrag zur individuellen sozialen Integration ihrer Klientel in die Aufnahmegesellschaft, sondern auch zur Durchsetzung kollektiver Minderheiteninteressen.

Von der Größe der jeweiligen Nationalitätengruppe und der Aufenthaltsdauer in ihrer Wohnumgebung hängt es ab, welchen Grad der Ausdifferenzierung und Spezialisierung das Netz ethnischer Vereine erreichen kann, um eine ausreichende Anzahl von Vereinsmitgliedern zu rekrutieren. Daher können – anders als bei Vereinen der Mehrheitsgesellschaft – ethnische Vereine ihre Aktivitäten nicht nur auf eng begrenzte und einzelne Interessen beschränken. Charakteristisch für die meisten von ihnen ist durch diesen Rekrutierungsmodus vielmehr, dass sie mehrere, sehr verschiedenartige Ziele anstreben und ein vielfältiges Angebot an Möglichkeiten der Befriedigung materieller, sozialer und kultureller Bedürfnisse bereitstellen.³¹

Die besonderen Vorzüge der herkunftshomogenen Initiativen für ihre Zielgruppe sieht die nordrhein-westfälische Studie darin, dass sie

30 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 2.

31 Vgl. ebd., S.2.

„kulturelle Elemente aus den Herkunftsländern am Leben halten, aktivieren und einbringen können.“³² Für die älteren Zuwanderer/innen haben sie eine wichtige Übersetzungsfunktion zu erfüllen, indem sie relevante Probleme mit den Betroffenen erörtern. Sie tragen dazu bei, Strategien zu formulieren, die für die jeweiligen Gruppen besonders angemessen erscheinen.³³

Die meisten herkunftshomogenen Vereine sind multifunktional. Die Mitglieder sind insgesamt stärker eingebunden, ihre Identifikation mit dem Verein ist größer und die Partizipation ist intensiver im Vergleich zu herkunftsheterogenen Organisationen. Dies ergibt sich aus der Funktion dieser Vereine als Rückzugsmöglichkeit in einem Umfeld, in dem die Zuwanderer/innen allgemeine Bedürfnisse, wie z.B. nach sozialer Anerkennung, befriedigen können. Da die Chancen, Anerkennung innerhalb der Aufnahmegesellschaft zu erhalten, sehr gering sind, bilden herkunftshomogene Vereine oft die einzige Quelle sozialer Anerkennung für viele Migrant(inn)en.³⁴

Daraus leiten Diehl und Urbahn ihre These ab, dass sich in diesen Vereinen hauptsächlich Migrant(inn)en engagieren, die Merkmale, Eigenschaften, Fähigkeiten und Kenntnisse besitzen, die in der ethnischen Gruppe positiv bewertet werden, im gesellschaftlichen Kontext der Aufnahmegesellschaft jedoch oft Gegenstand tatsächlicher oder subjektiv wahrgenommener Abwertungsprozesse sind.³⁵

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal innerhalb der herkunftshomogenen Vereine ist das Zuwanderungsmotiv ihrer Mitglieder. Hier wird zwischen Vereinen der Arbeitsmigrant(inn)en und der Flüchtlinge unterschieden.

Die Selbstorganisation von Flüchtlingen in Deutschland ist ein bisher kaum untersuchtes Phänomen. Die Gründe dafür liegen zum einen darin, dass die Selbstorganisationen von Flüchtlingen in der Selbstorganisations-Landschaft der Zuwanderer/innen bisher eine sehr marginale Rolle spielen, zum anderen handelt es sich hierbei um relativ

32 Ebd., S. 3.

33 Vgl. ebd.

34 Vgl. Diehl/Urbahn 1998, S. 15.

35 Vgl. ebd., S. 14.

junge Organisationen, die erst am Anfang stehen, sich zu etablieren und deren Einflussmöglichkeiten daher noch sehr begrenzt sind.

Die Gründe für den schwachen Organisationsgrad von Flüchtlingen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Status des Flüchtlings ist von seiner rechtlichen Konstruktion her und auch überwiegend im subjektiven Verständnis der Flüchtlinge ein Übergangstatus. Dieser Status soll so schnell wie möglich beendet werden, was auch Folgen für die Einschätzung bezüglich der Notwendigkeit des ‚Sich-Organisierens‘ als Flüchtlinge hat.³⁶
- Noch bedeutender sind die existierenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, *expressis verbis* der politischen, rechtlichen und administrativen. In Deutschland wird der Flüchtlingsstatus als Übergangstatus definiert, dessen provisorischer Charakter erhalten bleiben soll. Die Flüchtlinge genießen lediglich eine Art ‚Gastrecht‘. Sie sollen nach Beendigung der Fluchtursachen in ihr Herkunftsland zurückkehren. Jegliche Bindung in der Bundesrepublik würde diese Konsequenz erschweren. „Aus diesem Leitgedanken ergibt es sich, dass auf die Aufnahmegesellschaft bezogene Formen und Möglichkeiten der ‚Selbstorganisation‘ von Flüchtlingen politisch nicht erwünscht sind und dementsprechend nicht gefördert werden.“³⁷

Im Zusammenhang mit den existierenden Rahmenbedingungen, die die Selbstorganisation erschweren, sind hier zwei Aspekte hervorzuheben. Asylbewerber/innen unterliegen nach dem Asylverfahrensgesetz der ‚Residenzpflicht‘. Jedes Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsortes (meistens ein einziger Landkreis oder gar nur eine Gemeinde) bedarf einer schriftlichen Erlaubnis der zuständigen Ausländerbehörde, die nur im begründeten Fall gegeben wird. Die Teilnahme an politischen Aktivitäten bildet oftmals keine ausreichende Begründung für die Erteilung einer Erlaubnis. Ein weiterer Aspekt ist die wirtschaftliche Lage von Flüchtlingen. Insbesondere nach der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes sind diese seltener in der Lage, die Kosten der politischen Partizipation (z.B. Fahrtkosten)

³⁶ Vgl. Tan 1994, S. 64 ff.

³⁷ Ebd., S. 66.

Lage, die Kosten der politischen Partizipation (z.B. Fahrtkosten) zu decken.³⁸

Trotz alledem ist eine progressive Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zu beobachten. Immer häufiger gründen verschiedene Flüchtlingsgruppen ihre eigene Selbstorganisation. Dieser Prozess wurde sicherlich durch viele deutsche Menschenrechtsorganisationen und Flüchtlings- und Solidaritätsinitiativen begünstigt sowie durch die Erkenntnis, dass die aktive Beteiligung der Flüchtlinge bei Protestaktionen gegen ihre Benachteiligung und Diskriminierung notwendig ist.

Ein Wandel – ähnlich wie er bei den herkunftshomogenen Vereinen der Arbeitnehmer/innen stattfand –, sich mehr an der Situation in der Aufnahmegesellschaft zu orientieren, ist bei den Selbstorganisationen von Flüchtlingen nicht zu beobachten. Vielmehr konzentrieren sich ihre politischen Aktivitäten und ihre Öffentlichkeitsarbeit neben der Hilfe zur Bewältigung alltäglicher Probleme ihrer Klientel auf die Veränderung der politischen Verhältnisse im Herkunftsland. Aufgrund des unfreiwilligen Aufenthaltes im Exilland wird es für Flüchtlinge oft zu einer Hauptaufgabe und zu einer Lebenssinfrage, die eine nicht zu unterschätzende individualpsychologische Funktion hat, dass die Beziehungen zum Herkunftsland aufrecht erhalten und die eigenen politischen Gefährten, aber auch die Familienangehörigen im Herkunftsland ideell und materiell unterstützt werden: „Sich vom Herkunftsland abzuwenden, in dem die eigenen Familienangehörigen und Gefährten täglichen Lebensrisiken ausgesetzt sind, (...) würde beim Flüchtling tiefe Schuldgefühle und in ihm den Selbstvorwurf, Verrat an der Sache oder an seinen Nächsten begangen zu haben, hervorrufen.“³⁹

Kennzeichnend für all diese herkunftshomogenen Strukturen ist ihre Selbstorganisation, wobei die Verwandtschaft, die eigene Herkunftsgesellschaft, vor allem aber die Herkunftsregion eine wichtige Rolle spielen. Diese Netzwerke sind den ethnischen Kolonien zuzurechnen

38 Diese Erfahrung macht der Autor immer wieder bei der Organisation und der Durchführung von Konferenzen, Tagungen und Workshops. Bereits bei der Organisation der ersten landesweiten Flüchtlingskonferenz 1993 in Göttingen mussten zur Gewährleistung der Teilnahme von Flüchtlingen beide Probleme im Voraus gelöst werden (vgl. Hadeed 1994).

39 Tan 1994, S. 65.

und bilden gewissermaßen eine Antwort auf die Bedürfnisse der Menschen und ihrer Familien in der Migration nach sozialen Beziehungen mit anderen Migrant(inn)en aus der eigenen Herkunftsgesellschaft oder Herkunftsregion.⁴⁰

Der Sechste Familienbericht geht davon aus, dass der Bestand an ethnischen Organisationen vor allem unter der Bedingung der weiteren Zuwanderung steht, da die Mitgliedschaft in ethnischen Organisationen eine integrierende Funktion für die Individuen hat. Sie ist eine Möglichkeit gesellschaftlicher Integration, insbesondere in der ersten Zeit nach der Migration.⁴¹ Wieweit ethnische Vereine diese Funktion dauerhaft erfüllen, ist abhängig von ihrer Bindungskraft, z.B. ob sie Bedürfnisse der Migrant(inn)en befriedigen, aber auch davon, ob diese Bedürfnisse auf Dauer bestehen.

2.3.2 Herkunftsheterogene Organisationen

Die Mitglieder herkunftsheterogener Vereine schließen sich dagegen aufgrund der gemeinsamen Zugehörigkeit zu bestimmten Migrationsbereichen (z.B. Arbeitsmigration, Flüchtlinge, Student[inn]en) zusammen und bilden häufig eine Vereinigung von Migrant(inn)en verschiedener Nationalitäten. Im Hinblick auf die herkunftsheterogenen Selbstorganisationen wird im Folgenden zwischen öffentlich-rechtlich legitimierten Organisationsformen und nichtstaatlichen Organisationen unterschieden.

Ausländerbeiräte

Öffentlich-rechtlich legitimierte Organisationsformen sind kommunal verankerte Ausländervertretungen, z.B. Ausländerbeiräte. Ausländerbeiräte existieren in Niedersachsen seit Mitte der 1970er Jahre in unterschiedlichen Formen.⁴² Ihr gemeinsames Merkmal ist, dass

- sie eine Beratungsaufgabe gegenüber den kommunalen Organen haben,
- sie durch einen förmlichen Beschluss der Kommunalvertretung gegründet wurden und

40 Vgl. Sechster Familienbericht 2000, S. 165.

41 Vgl. ebd., S. 165 ff.

42 Ausführlich dazu Bommes 1991.

- für ihre Arbeit rechtliche Regelungen durch eine Satzung und/oder eine Geschäftsordnung vorliegen.⁴³

Die öffentliche Diskussion über Sinn, Zweck und Effektivität dieser Institution hat eine so lange Geschichte wie die Institution selber. Dabei hält die Auseinandersetzung über die zentrale Frage noch immer an, ob Beiräte lediglich eine Alibi-Funktion haben oder eine echte Chance zur Partizipation darstellen.

Kritiker begründen ihre Ansicht mit der fehlenden Handlungs- und Mitentscheidungskompetenz der Ausländerbeiräte. Beiräte verschafften deutschen Politikern nur ein demokratisches Alibi und lenkten von der prinzipiellen Verweigerung des politischen Partizipationsrechts ab.⁴⁴ Dagegen vertreten Befürworter von Ausländerbeiräten die Meinung, dass trotz aller Mängel Ausländerbeiräte sehr wohl ein Instrument der politischen Beteiligung von ‚Ausländer(inne)n‘ und damit ein Organ ihrer Interessenvertretung seien oder sein könnten.⁴⁵

Die Ausländerbeiräte haben in den letzten Jahren einen Wandel in Struktur und Funktion erfahren. Ihrem Selbstverständnis nach begreifen sie sich nicht mehr nur als beratende Gremien, sondern vielmehr als Organe der Interessenvertretung von Migrant(inn)en auf kommunaler Ebene, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.⁴⁶ Dieses Bestreben drückt sich in dem Versuch vieler Ausländerbeiräte in Niedersachsen aus, sich zu Migrationsräten umzustrukturieren.⁴⁷ „Im Wesentlichen beruht diese Entwicklung auf dem Bemühen in diesen

43 Vgl. Bischoff/Teubner 1991, S. 186.

44 Vgl. Bommes 1991, S. 12.

45 Vgl. Wichmann 1989, S. 21.

46 Vgl. Hoffmann 1989, S. 55 f.

47 So hat z.B. der Ausländerbeirat der Stadt Göttingen umfangreiche Vorschläge ausgearbeitet. In seinem Bericht, der am 07.Juni 1996 dem Rat der Stadt Göttingen vorgetragen wurde, hat der Autor als Vorsitzender des Ausländerbeirats Göttingen einen Entwurf zur Änderung der Geschäfts- und Wahlordnung des Ausländerbeirats vorgestellt. Um den Ausländerbeirat zu einer Interessenvertretung ethnischer Minderheiten umzustrukturieren, wurde die Umbenennung in „Migrations-Rat“ sowie die Erweiterung des passiven und aktiven Wahlrechts ungeachtet der Staatsangehörigkeit auf alle Bürger der Stadt Göttingen mit Migrationshintergrund gefordert. Diese Vorschläge wurden allerdings mit der Begründung, dass der Ausländerbeirat den ausländischen Staatsbürger(inne)n als Ersatz für das fehlende kommunale Wahlrecht dient und eingebürgerte Migrant(inn)en an kommunalen Wahlen partizipieren können, vom Rat der Stadt Göttingen abgelehnt.

AB (Ausländerbeiräte, A.H.), ein Stück Selbstbestimmung, ein Stück Autonomie, ein Stück Emanzipation zu verwirklichen."⁴⁸

Weiterhin ist zu beobachten, dass sich in vielen Kommunen in Niedersachsen eine erneute Diskussion darüber entzündet hat, ob Ausländerbeiräte tatsächlich weiterhin gebraucht würden. Zur Kritik werden drei Argumente angeführt:

- die niedrige Wahlbeteiligung bei den Wahlen der Ausländerbeiräte,
- die Möglichkeit der direkten Beteiligung vieler Migrant(inn)en an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen durch das kommunale Wahlrecht für EU-Bürger/innen und
- die Zunahme der Zahl der eingebürgerten Migrant(inn)en.

Die Notwendigkeit des Sondergremiums Ausländerbeirat wird insbesondere von denjenigen, die in den Beiräten nur einen schwachen Ersatz für das fehlende Wahlrecht sehen, in Frage gestellt.

Dieser Prozess ist noch offen und über die Zukunft der Ausländerbeiräte ist noch nicht entschieden. Perspektiven liegen im Paradigmenwechsel des migrationspolitischen Diskurses auf Landes-, Kommunal- und Bundesebene und in den entstehenden Rahmenbedingungen, aber vor allem in den Möglichkeiten der Beseitigung der systematischen Strukturprobleme der Ausländerbeiräte.

Ausländerbeiräte können als staatlich gestützte, lokale ethnisch-kulturelle Selbstorganisationen gewertet werden, die zugleich eine politische Kompensationsfunktion gegenüber dem Wahlrecht für deutsche Staatsbürger/innen eingenommen haben. Sie sind ein zusätzliches (sozial-)politisches Instrumentarium: „Denn angesichts der eingeschränkten politischen Beteiligungsmöglichkeiten boten sie (die Ausländerbeiräte, A.H.) Möglichkeiten zur Interessensaggregation und -artikulation der ausländischen Wohnbevölkerung, jedenfalls der ersten Generation, auch unterhalb einer regelrechten Repräsentation. Differenzierung und Individualisierung der Einwanderer können durch diese Struktur aber nur unzureichend aufgefangen werden. Dennoch bot sie in den vergangenen Jahrzehnten eine Plattform zur Formulierung reformpolitischer Initiativen z.B. des kommunalen Wahlrechts,

48 Hoffmann 1999, S. 74.

der doppelten Staatsangehörigkeit und der Liberalisierung des Ausländerrechts."⁴⁹

Interkulturelle/multi-ethnische Vereine

Als Alternative zu den herkunftshomogenen Vereinen gibt es seit den 1990er Jahren verstärkt Versuche, nationalitätenübergreifende Vereine und Verbände auf lokaler, regionaler und überregionaler Ebene zu gründen. Oft ist die Erkenntnis über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Interessenvertretung aller Migrant(inn)en auf verschiedenen Ebenen Grundlage für die Gründung von herkunftsheterogenen Vereinen.

Herkunftsheterogene Organisationen sind – idealtypisch gesehen – in ihrer Mitglied- und Mitarbeiterschaft sowie in ihren Leitungsgremien deutlich multikulturell zusammengesetzt. Keine ethnische Gruppe dominiert eindeutig. Im Prinzip kennen sie keine nationenspezifischen Abgrenzungen. Deutsch ist die allgemeine Kommunikationssprache. Es handelt sich hierbei sowohl um Zusammenschlüsse von Individuen als auch um Bündnisse verschiedener herkunftshomogener Vereine und Organisationen.⁵⁰

Ein Teil dieser Vereine ist ursprünglich von Deutschen gegründet worden, um Migrant(inn)en oder Flüchtlinge zu unterstützen. Sie haben dann in einer zweiten Phase Migrant(inn)en als gleichberechtigte Mitglieder und Führungspersönlichkeiten aufgenommen und mehr in den Vordergrund gestellt. Es finden sich aber auch Vereine, die von Anfang an von Migrant(inn)en unterschiedlicher Nationalitäten gemeinsam mit Deutschen gegründet wurden.⁵¹ Sie sind jedoch zah-

49 Leggewie 1995, S. 176 f.

50 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 18.

51 In diese Kategorie fallen nicht pseudo-interkulturelle Vereine, in denen die Gestaltung und Durchführung der Vereinsarbeit hauptsächlich von deutschen Mitgliedern bestimmt wird, während die Migrant(inn)en nur die Staffage darstellen. Diese Erfahrung machten viele Migrant(inn)en, die an solchen Strukturen partizipieren wollten (siehe dazu Workshop III; Zusammenarbeit mit Deutschen – Gleichberechtigte Partnerschaft?; in: Hadeed 1994, S.33-44). Diese Erfahrung wurde in der Satzung eines interkulturellen Vereins in Göttingen berücksichtigt. Unter § 4 heißt es: „Entsprechend des Zwecks und der übergeordneten Zielsetzung des Vereins müssen mindestens die Hälfte die Mitglieder und seine Organe Angehörige ethnischer Minderheiten sein“. In dem Fall, dass die Mitgliederzusammensetzung des Vereins

lenmäßig von geringerer Bedeutung als die herkunftshomogenen Vereine.

Empirische Datenbefunde zeigen, dass Migrant(inn)en eher an herkunftshomogenen Vereinen partizipieren als an ethnisch-gemischten Vereinen und Organisationen. Das kann einerseits daran liegen, dass die ethnisch heterogenen Organisationen gesellschaftspolitische Ziele verfolgen (wie z.B. die Erlangung des kommunalen Wahlrechts, die Änderung des Ausländergesetzes), die von den Migrant(inn)en nicht als individuelle und essentielle Interessen betrachtet werden. Andererseits profitieren auch diejenigen von den Erfolgen, die sich nicht an der Durchsetzung solcher Ziele aktiv beteiligt haben.

Herkunftsheterogene Vereinigungen führen eine plurale Vielfalt zusammen und wirken damit als solche integrativ. Dies kann als Vorteil gewertet werden, denn sie können die Bedürfnisse der in Deutschland aufgewachsenen zweiten und dritten Generation besser berücksichtigen als herkunftshomogene Vereine. Von einer größeren Reichweite und Akzeptanz dieser Organisationsform ist aufgrund dieser Tatsache auszugehen.⁵²

Der Abgeordnete der „Grünen“ im Europaparlament, Langer, hat die Relevanz solcher Vereine beschrieben: „In Situationen des Zusammenlebens, der inter-ethnischen Spannung oder gar des Konflikts, gibt es ein unschätzbar wertvolles Friedensinstrument: nämlich gemischte inter-ethnische (interkonfessionelle, interkulturelle) Gruppen (so klein und bescheiden sie auch sein mögen). Solche Gruppen können am eigenen Leibe pionierhaft die Probleme, die Schwierigkeiten und die Chancen des inter-ethnischen Zusammenlebens erproben. (...) Wer die schwierige Kunst des Zusammenlebens schätzt oder gar erlernen möchte, wisse, dass gemischte Gruppen der beste Weg dazu sind. Sie stellen heute wohl das einfachste und gleichzeitig das wirksamste Gegenmittel gegen den allorts aufflackernden ethnischen Konflikt und gegen den Rückfall in ethnozentrische Barbarei dar.“⁵³

dieser Vorgabe nicht mehr entspricht, ist der Vorstand nach §10 gehalten, in Rücksprache mit der Mitgliederversammlung den Verein aufzulösen.

52 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 3.

53 Langer 1996, S.141.

Vereine können soziale Netzwerke bilden, die Menschen zusammenführen und Modernisierungsprozesse zu vermitteln helfen: „Dabei sind funktionale Modernisierung und willentliche Integration zu unterscheiden. Auch Vereine, die programmatisch der Integration eher kühl gegenüberstehen, können funktional integrierend wirken, wenn sie ihre Mitglieder fördern und realistisch orientieren. Es geht dabei um soziale Übersetzungs- und Transferfunktionen, um die Verständlichmachung der Situation für alle, den Aufbau realistischer Beziehungen zwischen den eigenen Bedürfnissen und Wünschen und den Möglichkeiten und der Entwicklung von Strategien zur Erreichung eigener Ziele.“⁵⁴

Alle Netzwerke und Organisationsformen können relevante Beiträge zur Förderung der Gemeinsamkeiten und zur Orientierung ihrer Mitglieder oder der von ihnen vertretenen ausländischen Bevölkerung einer Gemeinde leisten und zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen verhelfen.

2.4 Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Selbstorganisationen von Migrant(inn)en als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Untersuchungen sind bislang ein eher marginal behandelter Aspekt in der Migrationsforschung geblieben. Die Frage nach ihrer Bedeutung ist bislang nur im Zusammenhang weitergehender oder anders ausgerichteter Aspekte gestellt worden. Zumeist sind es Untersuchungen der Migrationsforschung, in denen die MSO als Teilaspekt gewürdigt werden.⁵⁵

Die verschiedenen Beiträge über Organisationslandschaft, Mitgliederstruktur, Aktivitäten und Funktion der MSO beziehen sich entweder auf die lokale Ebene⁵⁶ oder ausschließlich auf die Eigenorganisation einer bestimmten Migrantengruppe.⁵⁷ Darüber hinaus gibt es Studien auf lokaler oder Landesebene, in denen nur ein Organisationstypus

54 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 3.

55 Vgl. Krummacher/Waltz 1996; Heckmann 1992; Sackmann 1997.

56 Vgl. Behrendt 1997; Diehl 2000.

57 Vgl. Özcan 1989.

(z.B. religiöse Selbstorganisationen) den Gegenstand der Untersuchung bildet.⁵⁸

Eine seltene Ausnahme bilden zwei empirische Untersuchungen, die in Berlin⁵⁹ und Nordrhein-Westfalen⁶⁰ durchgeführt worden sind. Bei der erstgenannten beschränkt sich die zentrale Fragestellung der Untersuchung auf die integrative bzw. segregative Auswirkung der MSO auf die Integrationsprozesse der Migrant(inn)en in der Aufnahmegesellschaft. Aus dieser Perspektive steht allein das Interesse der Aufnahmegesellschaft anstelle das der Migrantinnenbevölkerung im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Wertvolle empirische Daten liefert die Untersuchung der MSO in NRW. Die gewonnenen Daten wurden quantitativ ausgewertet, führten aber nicht zur Entwicklung von Handlungsstrategien. Sie blieb somit ihrem Auftrag treu, lediglich eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme zu erstellen. Oft geht es in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesem Thema nicht nur um die Partizipation in Vereinen und Initiativen, sondern allgemein um die Einbindung in ethnische Gemeinschaften bzw. ‚ethnische Kolonien‘.⁶¹

Die Relevanz des Themas in der wissenschaftlichen Diskussion ergibt sich zu einem großen Teil aus der damit zusammenhängenden zentralen Fragestellung nach dem Integrationspotenzial dieser Organisationen: Wird ihnen bei der Integration der Migrant(inn)en in die Aufnahmegesellschaft eine integrative oder eine segregative Funktion zugeschrieben?⁶²

Dies macht deutlich, dass die integrative Wirkung von MSO immer wieder in Frage gestellt wird. Während die Effekte von (insbesondere herkunftshomogenen) MSO für die Binnenintegration auf der Hand

58 Vgl. Karakasoglu-Aydin 1996; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1997.

59 Vgl. Fijalkowski/Gillmeister 1997.

60 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999.

61 Vgl. Diehl/Urbahn 1997, S. 52. Mit „Kolonie“ meint Heckmann „die Bürger einer bestimmten Nationalität, die in einem fremden Land arbeiten und wohnen, aber ihre nationale Identität und einen bestimmten soziokulturellen Zusammenhang bewahren“ (Heckmann 1998, S. 30).

62 Vgl. Fijalkowski/Gillmeister 1997.

liegen, ist ihre Wirkung im Hinblick auf die Integration in die Aufnahmegesellschaft umstritten.

Die Einbindung in eine ethnische Gemeinschaft kann ebenso wie die Einbindung in Organisationen der Aufnahmegesellschaft eine Form der Integration in die Aufnahmegesellschaft darstellen.⁶³ Der Stadtsoziologe Walter Siebel vertritt die Meinung, Selbstorganisationen seien „ein zweifacher Schritt in Richtung (...) Integration: Durchsetzung von eigenen Interessen, daher Veränderung der Umwelt, und Aneignung der Spielregeln der einheimischen Gesellschaft, also Anpassung.“⁶⁴

Andere Autoren sehen die Integration in die ethnische Gemeinschaft als Erleichterung für die Integration in der Aufnahmegesellschaft, oft wird sie sogar als eine entscheidende Voraussetzung dafür gesehen. Schon Anfang der 1980er Jahre sorgte der deutschsprachige Aufsatz von Elwerts für eine kontroverse Auseinandersetzung. In seiner These sprach er von der „Binnenintegration“ als „Integrationskatalysator“⁶⁵ und eröffnete damit zum ersten Mal einen ressourcenorientierten Blick auf die Einwanderersubkulturen.⁶⁶ Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen Thränhardt und Kollegen. Demnach fördern die MSO mit ihrer selbstgewählten Vermittlungsposition die Voraussetzungen für eine politische, soziale und ökonomische Integration der Einwanderergruppen. Ihre Integrationspotenziale wirken also grenzauflösend.⁶⁷

Von einigen Autoren wird im Gegensatz dazu die Auffassung vertreten, dass ethnische Organisationen und Koloniebildung immer Abgrenzung gegenüber der Aufnahmegesellschaft zur Folge haben und einen Assimilationsprozess zumindest verzögern, wenn nicht verhindern.⁶⁸ Auch wird vielfach eingewendet, dass durch die Unterstützung ethnischer Netzwerke rückständige und repressive Kulturen, die den Anforderungen der Moderne widersprechen, künstlich am Leben erhalten würden. Sie blockierten den Integrationsprozess und gefähr-

63 Vgl. Schöneberg 1993.

64 Zitiert nach Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. IX.

65 Elwert 1982.

66 Vgl. Gaitanides 1999b, S. 1.

67 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 70.

68 Vgl. z.B. Thomä-Venske 1981; Müller 1985; Stüwe 1982.

deten dadurch auch das friedliche Zusammenleben und die Entwicklungschancen der Kinder. Die Vertreter/innen dieser Position gehen von der identifikativen Assimilation als Endstadium des Eingliederungsprozesses aus. Dies impliziert aus ihrer Sicht die Übernahme der Identität der Aufnahmegesellschaft und garantiert Loyalität.⁶⁹

Blume bezweifelt hingegen, dass sich, auch nach langem Aufenthalt, die ‚ethnische Identität‘ in Richtung einer Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft verändern könne. Vielmehr müsse man davon ausgehen, dass sich anstelle einer ‚identikativen Angleichung‘ an die Aufnahmegesellschaft eher eine ‚neue Identität‘ herausbilde, die man etwa als ‚Identität von Mitgliedern einer ethnischen Gruppe im Exil‘ umschreiben könnte.⁷⁰

Die Tatsache, dass im wissenschaftlichen Diskurs eine vollständige Assimilation der Migrantengruppen in die Aufnahmegesellschaft zunehmend als unwahrscheinlich betrachtet wird, führte bei einigen Wissenschaftler(inne)n dazu, die Herausbildung ethnischer Gruppen im Eingliederungsprozess von Migrant(inn)en als funktionales, unter Umständen unentbehrliches Element für gesellschaftliche Stabilität zu betrachten. Es wird betont, dass ethnische Organisationen besonders unmittelbar nach der Migration wichtige Hilfen zur Orientierung und zur Identitätsstützung sind. In der Folge können sie allerdings – nach Meinung der Autoren – zum Integrations- bzw. Assimilationshindernis werden.⁷¹

Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion über die Integration der Migrantenbevölkerung in Deutschland hat die Debatte über die Funktion der ‚ethnischen Kolonie‘ und der ethnischen Netzwerke und Vereine geradezu Hochkonjunktur. Wie Gaitanides zu Recht bemerkt, haben Wissenschaftler wohl unter dem Schock der schlimmen ethni-

69 Vgl. Stienen/Wolf 1991, S. 190.

70 Zitiert nach Stienen/Wolf 1991, S. 190. Dieser interessante Hinweis ist leider in der wissenschaftlichen Diskussion nicht weiter verfolgt worden. In Zusammenhang mit der Bündelung der Aktivitäten der MSO sowie im notwendigen Findungsprozess von Gemeinsamkeiten wäre es eine interessante Forschungsfrage, inwieweit in der Migrationsituation in Deutschland Ansätze einer ‚Migranten-Identität‘ entstanden sind. Im Bereich der Kultur etabliert sich allmählich der Begriff ‚Migranten-Literatur‘.

71 Vgl. Esser 1980; Heckmann 1992.

schen Konflikte auf dem Balkan zur Diskreditierung von ethnischen Netzwerken und Organisationen der Migrant(inn)en beigetragen.⁷²

So hat die Studie von Heitmeyer über Gewaltbereitschaft und „fundamentalistische Verlockung“ offensichtlich eine stigmatisierende Wirkung entfaltet.⁷³ Die Zeitschrift „Spiegel“ verstärkte mit ihrer Propagierung des „Endes der multikulturellen Gesellschaft“ diese Tendenz.⁷⁴ Aber auch der renommierte Migrationssoziologe Hartmut Esser warnte vor der öffentlichen Förderung ethnischer Institutionen bzw. ethnischer Ökonomien, „weil durch die Herausbildung von ethnischen Gemeinschaften und Märkten die Aufstiegskanäle für die Kinder blockiert würden.“⁷⁵ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Einbindung in ethnische Gemeinschaften und Netzwerke der Integration abträglich sei.

Die vorhandenen empirischen Untersuchungen konnten aber keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Partizipation in herkunftsorientierten Vereinen und der Integration in die Aufnahmegesellschaft feststellen.⁷⁶ „So viele Anhaltspunkte es dafür gibt, dass die ethnischen Eigenorganisationen als Schleuse in die Aufnahmegesellschaft funktionieren, so wenig Anhaltspunkte gibt es dafür, dass sie zur Falle werden und auf den Weg einer segregierten Ghettoexistenz führen helfen. Ein Zusammenhang zwischen Resonanz des ethnischen Vereinslebens und ethnischer Segregation ist nicht erkennbar, im Gegenteil: Vereinsnähe geht zusammen mit besserer Sozialvernetzung, höherer Problemlösungsfähigkeit, besserem Zugang zum öffentlich-politischen Leben der Aufnahmegesellschaft.“⁷⁷ Keinen eindeutigen Zusammenhang – und für diese Annahme spricht auch vieles – gibt es zwischen Wohnsegregation, der Ausbildung einer Gruppenidentität und dem Grad der Integration.⁷⁸

72 Vgl. Gaitanides 1999b, S. 3.

73 Vgl. Heitmeyer 1997.

74 Vgl. Der Spiegel Nr. 16 vom 14.04.1997.

75 Zitiert nach Gaitanides 1999b, S. 3.

76 Vgl. Diehl/Urbahn 1998.

77 Fijalkowski/Gillmeister 1997, S. 294.

78 Vgl. Sachmann 1997, S. 50.

2.5 Die Relevanz der Migranten-Selbstorganisationen

In modernen demokratischen Gesellschaften sind Mehrheitsentscheidungen nicht nur Ergebnis von Kommunikationsprozessen zwischen Individuen, sondern (mindestens gleichwertig) auch Aushandlungsprodukte organisierter Interessen.

"Folgerichtig erfassen die Grundrechte nicht nur den Bürger als Einzelperson, sondern gewähren ihm das Recht, sich in Vereinen und Gesellschaften zusammenzutun und zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Koalitionen zu bilden (Art. 9 GG) (...) Damit verlassen die Grundrechte die im Vordergrund stehenden Entgegensetzungen von Individuum und Staat und erfassen den organisierten Menschen, ohne den eine differenzierte Gesellschaftsordnung heute schwer vorstellbar ist."⁷⁹

Die Vielfalt bürgerlicher Organisationen und deren Engagement sind die Voraussetzung einer pluralistischen Entwicklung, ohne die Demokratie kaum funktioniert. Wenn Vereine, Verbände und Selbsthilfeorganisationen stark sind, werden sie auch das Fundament für starke staatliche Institutionen sein und dafür sorgen, dass die Regierung eine gemeinwohl-orientierte Politik betreibt. Damit bilden Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit Bausteine der pluralistischen Auseinandersetzung um das Gemeinwohl.

Ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie ist ihre Fähigkeit zur Erweiterung von Möglichkeiten demokratischer Partizipation, insbesondere der Möglichkeit, gesellschaftliche Interessen nicht nur individuell, sondern auch kollektiv zu organisieren und zu vertreten. „Die reale Gesellschaft, die den demokratischen Systemen zugrunde liegt, ist nämlich pluralistisch strukturiert; somit sind nicht mehr primär die Individuen, sondern vor allem die Gruppen die Protagonisten des politischen Lebens. Insbesondere für Angehörige sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen bietet diese kollektive Demokratie verbesserte Möglichkeiten der kollektiven Selbsthilfe und Mitwirkung.“⁸⁰

Die Bündelung von Interessen und damit einhergehende kollektive Ausdrucksformen bekommen im Fall der Migrant(inn)en eine zuneh-

79 Assimenios 1999, S. 23.

80 Schulte 1997, S. 307.

mende Bedeutung. Die jahrelange politische Abstinenz kann erst durch einen Selbstfindungsprozess in den eigenen Gruppierungen behoben werden. Nur dieser kann das nötige Selbstwertpotenzial schaffen, um auf gleicher Augenhöhe eine emanzipatorische Position einzunehmen. Dabei wird häufig die Erfahrung gemacht, dass die Betroffenen ihre Bedürfnisse selbst zutreffender artikulieren als andere und dass sie als eigenständige Partner/innen in Diskussions- und Aushandlungsprozessen akzeptiert werden, wenn sie sich organisieren und ihre Standpunkte gemeinsam wahrnehmbar machen.⁸¹ Die Stärke vieler MSO liegt in ihrer Nähe zur marginalisierten Migrantenvölkerung sowie in der Mobilisierung von Selbsthilfe und Eigeninitiative.

Auch die Selbsthilfe-Idee stimmt mit der Grundordnung von modernen demokratischen Gesellschaften überein. Sie geht von der Annahme aus, dass politische Selbstbestimmung am besten dazu geeignet ist, Ergebnisse im Interesse der Bürger/innen zu erzielen. Freie Vereinsbildung ist von dieser Grundidee aus gesehen der beste Weg zu einer optimalen Selbstentfaltung der Bürger/innen. Denn „Selbsthilfe setzt auf Stärkung und Bildung in Kooperation von Betroffenen in der gleichen Lage. In Kommunikationsprozessen haben sie die Möglichkeit, sich über sich selbst, ihren sozialen Ort, ihre besonderen Fähigkeiten und Probleme klar zu werden. Selbstorganisation schließt daran an und eröffnet Möglichkeiten, die eigenen Fähigkeiten anzuwenden und Probleme gemeinsam anzugehen.“⁸²

Die MSO können gerade deshalb Verbesserungsvorschläge in Entscheidungsprozesse einbringen, weil sie als einzige in der Lage sind, die Lebenssituation von Migrant(inn)en authentisch aufzunehmen und zu artikulieren.⁸³ Diese Form der Integrationsförderung kann durch professionelle Dienste nicht ersetzt werden, wodurch die Notwendigkeit der Förderung der MSO erneut deutlich wird.

Partizipation ist ein wesentliches Element erfolgreicher und nachhaltiger Integration. Es muss das Ziel sein, allen Beteiligten zu ermöglichen, an einem transparenten und sachgerechten Dialog- und Ent-

81 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 1.

82 Ebd., S. 1.

83 Assimenios 1999, S. 26.

scheidungsprozess teilzunehmen. Im Vordergrund muss daher stehen, gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund mangelnden Einflusses und wirtschaftlicher Möglichkeiten unzureichend sind, bei der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse mitwirken zu lassen.

Bei Migrant(inn)en basiert die politische Beteiligung auf dem Grundprinzip der Interessenvertretung durch Einfluss anstatt durch Mitbestimmung. Das gilt sowohl bei der institutionalisierten (z.B. Ausländerbeiräte) als auch nicht institutionalisierten Partizipationsform (z.B. Initiativen und Vereine). Zu bedenken bleibt, dass das Hauptdruckmittel einer effizienten Interessenvertretung, nämlich das Recht wählen oder abzuwählen zu können, also die Möglichkeit von Sanktionen seitens der Migrant(inn)en, fehlt. Diese Feststellung schmälert die Bedeutung dieser Partizipationsformen nicht; im Gegenteil, sie hilft uns, dies im richtigen Rahmen und Kontext zu bewerten, so dass man auch die einschlägigen Diskurse illusionsfrei und realitätsgerecht führen kann.⁸⁴

Abgesehen von der Funktion der Interessenvertretung und der Hilfe zur Selbsthilfe tragen die Selbstorganisationen zur Erhaltung und Entwicklung der Herkunftskultur bei.⁸⁵ Dieses starke Bedürfnis bei großen Teilen der MigrantInnenbevölkerung kann von keinem anderen Träger befriedigt werden.

Der Stellenwert der MSO für eine nachhaltige Entwicklung und der Erfolg integrationspolitischer Konzepte liegt darin, dass der größte Teil ihres Engagements – bewusst oder unbewusst – auf die Steigerung der Handlungsfähigkeit ihrer Mitglieder abzielt, wodurch ihre strukturelle und soziale Integration gefördert wird. Dies gilt auch für solche MSO, die die Integration nicht großgeschrieben haben, bei denen sie aber in ihren Aktivitäten eine Rolle spielt.

Inwieweit die dargestellte Relevanz und Rolle der MSO von der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen und akzeptiert wird, bzw. ob Migrant(inn)en die Möglichkeit haben, ihre Interessen als Gruppe zu vertreten, ist sowohl eine Frage institutioneller Regelungen als auch eine Frage der politischen Kultur. „Generell sind die Möglichkeiten zur

84 Vgl. ebd., S. 24.

85 Vgl. ebd., S. 24.

Gruppenvertretung in einem Land, das die Migranten weniger als Individuen, sondern vielmehr als (kulturelle) Gruppe begreift, größer."⁸⁶

In einigen Ländern werden MSO als unverzichtbarer Bestandteil des sozialen Versorgungssystems betrachtet. Dort tragen sie Verantwortung für Integrationsprozesse. Sie werden in Entscheidungsprozesse als Vertreter ihrer Gruppen miteinbezogen. „Im klassischen Einwanderungsland USA (...) gelten ethnische Vereine seit jeher als wichtige Vermittlungsinstanzen zwischen Einwanderern und der Aufnahmegesellschaft, und der Vereinssektor einer ethnischen Gruppe stellt einen häufig erforschten Gradmesser ihrer Integration dar.“⁸⁷ Aus diesem Grund wird im Folgenden der Blick auf die Gemeinsamkeiten und unterschiedlichen Migrations- und Integrationspolitiken europäischer Staaten gelegt.

86 Sackmann 1997, S. 54.

87 Diehl 2001, S. 29.

3 Die Migrationspolitik ausgewählter europäischer Staaten

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind fast alle Länder Westeuropas zu Einwanderungsgesellschaften geworden. Zwei Prozesse haben diese Entwicklung gefördert: Einerseits die starke Nachfrage nach billigen Arbeitskräften, die seit den 1950er Jahren zur Arbeitsmigration aus Südeuropa und anderen Mittelmeerländern führte, andererseits die Wanderungsbewegungen aus den ehemaligen Kolonien in die Metropolen der Kolonialmächte.¹

Aus der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 1970er Jahre resultierte in den meisten Ländern die Schließung der Grenzen für Arbeitsmigrant(inn)en durch den ‚Anwerbestopp‘. Ebenso wurden die Möglichkeiten für Bewohner/innen der ehemaligen Kolonien, ungehindert in die ehemaligen Kolonialstaaten einzureisen, zunehmend eingeschränkt.²

Allerdings bewirkte der Anwerbestopp nicht den politisch erhofften Rückgang der ausländischen Bevölkerung. Die politischen Entscheidungsträger mussten erfahren, dass Migrationsprozesse eine Eigen-dynamik haben. Trotz Einführung von Kontrollinstrumenten fand weiterhin Zuwanderung statt, die sich staatlichen Einschränkungsversuchen weitgehend entzog. Eine völlige Verhinderung von Zuwanderung hätte den Verzicht zentraler Elemente der Verfassung liberaler Staaten bedeutet. So kann beispielsweise nicht die Familie unter besonderen Schutz gestellt und gleichzeitig ein Familiennachzug verhindert werden.³ Da das Recht auf Familienzusammenführung aber weiterhin bestand, setzte sich die Einwanderung in den 1970er und 1980er Jahren fort.

Seit Anfang der 1970er Jahre gibt es in fast allen Ländern der Europäischen Union eine zunehmende Einwanderung über den Asylweg, die seit den 1980er Jahren sprunghaft angestiegen ist. Trotz des

1 Vgl. Mahnig 1998, S. 3.

2 Vgl. ebd.

3 Vgl. Seifert 2000, S. 17.

massiven Rückgangs der Bewerberzahlen – aufgrund der Verschärfung von Asylgesetzgebungen in fast allen europäischen Staaten seit den 1990er Jahren – stellt der Zugang über den Asylweg nach wie vor einen erheblichen Faktor der legalen Zuwanderung nach Europa dar.⁴ Auch die ökonomisch bedingte Einwanderung hat seit den 1980er Jahren wieder an Umfang zugenommen. Es handelt sich dabei nicht mehr um eine Massenmigration von niedrig qualifizierten, billigen Arbeitskräften wie in den 1950er und 1960er Jahren. Das Zuwanderungsgeschehen wird nunmehr geprägt durch vorübergehende Einwanderung über Saison- oder Kurzarbeitsverträge sowie durch hochqualifizierte Arbeitskräfte.⁵

In allen Migrationsprozessen spielt die illegale Einwanderung eine zunehmend wichtige Rolle. Bedingt durch den Anwerbestopp für Arbeitsmigrant(inn)en und die Einschränkungen bei der Gewährung von Asyl hat die Zahl der illegalen Zuwanderer/innen deutlich zugenommen. Bade geht bei seiner Schätzung davon aus, dass sich trotz ständig wachsender Grenzsicherungen die Zahl der erfolgreichen illegalen Grenzübertritte bzw. Schleusungen mehr als verzehnfacht haben: Von etwa 50.000 im Jahr 1993 auf ca. 520.000 im Jahr 1999.⁶ Da dieser Personenkreis naturgemäß nicht registriert werden kann, ist die Validität dieser Zahlen jedoch nicht überprüfbar.

Der Bevölkerungswissenschaftler Rainer Münz prognostiziert, dass das Bild Europas in Zukunft noch stärker als während der Migrationen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch Zuwanderung geprägt sein werde: „Denn die Bevölkerungen fast aller europäischer Staaten altern. Die Zahl der Einheimischen wird schrumpfen. Und es wird früher oder später wieder zu einer beträchtlichen Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte kommen. Da es zukünftig kaum noch Migrationspotenziale innerhalb Europas geben wird, kommen als Herkunftsregionen zukünftiger Zuwanderer vor allem Asien und Teile Afrikas in Frage.“⁷

Viele europäische Staaten sind mittlerweile zu De-facto-Einwanderungsländern geworden. Sie verstehen sich aber teilweise immer

4 Vgl. Bade 2001, S. 12.

5 Vgl. Mahnig 1998, S. 3.

6 Vgl. Bade 2001, S. 12.

7 Münz 2001, S. 29.

noch nicht als solche. In den USA, Kanada und Australien ist die Einwanderung ein konstitutiver Bestandteil der nationalstaatlichen Entwicklung. Dort hat sie eine sowohl demografisch wie auch strategisch-politisch und ökonomisch positive Bedeutung. In Europa gilt die Einwanderung jedoch immer noch als Anomalie, welche sich lediglich durch den Mangel an Arbeitskräften rechtfertigen lässt.⁸

In klassischen Einwanderungsländern ist Einwanderung vornehmlich positiv im nationalen Bewusstsein verankert. Dagegen tun sich in Europa die ‚neuen Zuwanderungsländer‘ mit der Umstellung ihrer Selbstbilder und Identitäten auf die neue Situation schwer.⁹ Diese unterschiedliche Haltung gegenüber der Zuwanderung ist ein wichtiger Grund dafür, warum sich die Migrationspolitik in Europa im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern auf andere Weise entwickelte. Letztere verfügen über eine explizite Einwanderungspolitik mit zwei Pfeilern: Einerseits besteht eine Zulassungspolitik (immigration policy), die auf klar definierten Einwanderungskriterien und jährlich festgelegten Quoten beruht. Andererseits wird eine Integrationspolitik (immigrant policy) verfolgt, die eine möglichst schnelle gesellschaftliche Eingliederung mit einem raschen Zugang zu politischen Rechten, zum Arbeitsmarkt und zur Staatsbürgerschaft vorsieht.¹⁰

Die Analyse der europäischen Migrationsgeschichte der Nachkriegszeit zeigt, dass dagegen die Staaten Europas ihre Migrationspolitik vor allem auf die Steuerung oder die Verhinderung von Einwanderung reduziert haben. Dabei haben das Anwerbungsverlangen der Unternehmen oder die Reaktionen der öffentlichen Meinung auf zusätzliche Zuwanderung eine wichtigere Rolle als die politische Reflexion des gesamtgesellschaftlichen Nutzens einer Migrationspolitik gespielt.

Die einwanderungspolitischen Entscheidungen in Europa beruhen nicht auf einem migrationspolitischen Gesamtkonzept, sondern sind Ausdruck kurzfristiger Reaktionen auf Probleme oder politischen Druck. Dies gilt vor allem für die 1950er und 1960er Jahre, in denen eine Politik des laissez-faire dominierte. Sie wurde ausschließlich von wirtschaftlichen Interessen bestimmt. Der Staat mischte sich entweder

8 Vgl. Mahnig 1998, S. 3.

9 Vgl. Thränhardt 1994, S. 33.

10 Vgl. ebd.

gar nicht ein und überließ die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ganz den Unternehmen oder er unterstützte sie, indem er bilaterale Anwerbeverträge mit Auswanderungsländern abschloss und sogar staatliche Anwerbungsbüros installierte.¹¹

Seit Mitte der 1980er Jahre beruhte die Einwanderungspolitik verstärkt auf einer möglichst umfassenden Abschottung. Das politische Schlagwort von der ‚Festung Europa‘ wurde zum Kern der Einwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Zur Sicherung der europäischen Außengrenzen wurde das ‚Schengener Abkommen‘ unterzeichnet und ratifiziert.¹² Mit dem ‚Amsterdamer Vertrag‘ von 1997 wurde die Basis einer vollständigen europäischen Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik geschaffen.

Auch der Integrationspolitik fehlte ein Gesamtkonzept. Zwar erforderte die Arbeitsmigration eine Regelung des Familiennachzuges, integrationspolitische Maßnahmen existierten aber praktisch keine. Die staatlichen Institutionen gingen davon aus, dass es sich bei der Zuwanderung von Arbeitskräften lediglich um ein vorübergehendes Phänomen handle und die Migrant(inn)en bei schwächerer Konjunktur wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Daher beschränkte sich die Integrationspolitik auf die Vergabe von Subventionen an Beratungsstellen für Migrant(inn)en und an karitative Einrichtungen.

Nur Schweden entschloss sich schon nach wenigen Jahren zu einem planmäßigen sozialstaatlichen Vorgehen. Dessen wesentliche Elemente waren die Begrenzung der Aufnahmezahlen, die Integrationsförderung einschließlich von Sprach- und Orientierungskursen, die Gewährung des kommunalen Wahlrechts nach drei Jahren und die Einbürgerung nach fünf Jahren. In anderen Ländern wurden Zuwanderer(inne)n zwar auch einige soziale und ökonomische Rechte gewährt, es kam aber nicht zur Konzeptionierung einer Integrationspolitik.¹³

Die Integration von Migrant(inn)en wurde in Europa nur zögernd als politische Frage thematisiert. Integrationspolitik hat sich als Reaktion

11 Vgl. Mahnig 1998, S. 5.

12 Vgl. Jünermann 1999, S. 189 ff.

13 Vgl. Thränhardt 1994, S. 51 f.

auf das Auftreten von sozialen Problemen und wirtschaftlichen Interessensgegensätzen schrittweise konstituiert.¹⁴ Die Entwicklung der Einwanderergruppen von einem ‚ausländischen Arbeitskräftereservoir‘ zu niedergelassenen ethnischen Minderheiten führte seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahren dazu, dass die bis dahin vorhandenen Integrationsmechanismen nicht mehr greifen konnten. Das brachte in den wichtigsten Einwanderungsländern Konflikte auf nationaler und lokaler Ebene mit sich.¹⁵ Übergriffe auf Migrant(inn)en, Marginalisierung der Migrantinnenbevölkerung – zumeist im Wohn- und Schulbereich –, Arbeitslosigkeit als Folge von Wirtschaftskrisen sowie der Umstand, dass die arbeitslos gewordenen Migrant(inn)en eben nicht wie angenommen in ihre Heimatländer zurückkehrten, ließen vor dem Hintergrund dominierender Negativ-Diskurse über Einwanderung und Eingewanderte in den meisten Ländern soziale Spannungen entstehen, sodass die Integration der Migrant(inn)en auf die politische Tagesordnung rückte.

Mit dem Vergleich der Integrationspolitik vier europäischer Länder – Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Deutschland – sollen Anhaltspunkte zur Einschätzung bestehender integrationspolitischer Konzepte und Maßnahmen gewonnen werden und ihre Auswirkung auf die Selbstorganisationen von Migrant(inn)en verifiziert werden. Die vier Länder stehen jeweils exemplarisch für bestimmte Migrationssysteme. Großbritannien repräsentiert ein System, das ausschließlich koloniale Bezüge hat. Die Zuwanderung nach Frankreich und den Niederlanden basiert sowohl auf kolonialen Bezügen als auch auf Anwerbung von Arbeitsmigrant(inn)en. Deutschland rekrutierte Arbeitskräfte ausschließlich auf der Basis befristeter Arbeitsverträge.

Zunächst werde ich der Frage nachgehen, wie sich Migrationssysteme entwickelt haben. Anschließend werde ich die unterschiedlichen Strategien, Ziele und Ideologien untersuchen, auf denen die jeweilige Migrations- und Integrationspolitik basiert und wie sich die Vorstellungen von Integration im Laufe der Zeit verändert haben. Dabei geht es vor allem um das Ziel, den politischen Zusammenhang für

14 Vgl. Mahnig 1998, S. 6.

15 Vgl. Sassen 1996, S. 161.

die dann folgenden zentralen Fragen herzustellen. Es gilt herauszufinden, wie sich die unterschiedlichen Modelle von Minderheitenintegration in diesen vier Ländern auf die politischen Forderungen von Zuwanderer(inne)n und Minderheiten selbst auswirken und welchen Einfluss die beschriebene Integrationspolitik auf die jeweilige politische Orientierung und die gesellschaftliche Positionierung der Zuwanderer/innen und ihrer Selbstorganisationen im Aufnahmeland hat.

Bei der Analyse der Integrationskonzepte und -modelle schließe ich mich einer These an, die die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten bestimmt sieht durch die historisch gewachsenen Definitionen von nationaler Identität und Staatsbürgerschaft.¹⁶ Danach haben die unterschiedlichen Ausprägungen des nationalen Gedankens zu unterschiedlichen Konzepten des Staatsangehörigkeitsrechts geführt. Es gibt also deutliche Zusammenhänge zwischen der Ausprägung verschiedener Nationalstaaten und der jeweiligen Minderheitenpolitik.¹⁷

Die unterschiedlichen Konzepte, die hinter der jeweiligen Migrationspolitik stehen, möchte ich an relevanten Fallbeispielen verdeutlichen. In allen vier genannten Staaten gibt es große Bevölkerungsgruppen nicht-europäischer Migrant(inn)en und bedeutende muslimische Gemeinden. Als Mitglieder der Europäischen Union sind die vier Länder in den Prozess der europäischen Integration eingebunden. Dennoch besitzen sie stark divergierende Traditionen in Bezug auf nationale Identität und Staatsbürgerschaft. Dadurch eignen sie sich für einen Vergleich der Auswirkung unterschiedlicher nationaler Integrationsmodelle, die wiederum eine bedeutende Rolle für die Etablierung von MSO spielen.

Auch die politischen Gelegenheitsstrukturen¹⁸ unterscheiden sich in den hier fokussierten vier europäischen Staaten gravierend. Erste An-

16 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 27.

17 Vgl. Budzinski 1999, S. 107.

18 Dieser Begriff ist unscharf und problematisch, hat sich aber in der neueren sozialwissenschaftlichen Literatur durchgesetzt. Der Ansatz der ‚politischen Gelegenheitsstrukturen‘ schließt Faktoren wie die institutionelle Struktur des Staates, die vorherrschende politische Kultur und die gesellschaftlichen Machtverhältnisse mit ein. In dem die Gelegenheitsstrukturen bestimmte Forderungen und Formen der Mobilisierung ermöglichen bzw. einschränken, definieren sie auf diese Weise die

zeichen für diese Unterschiede liegen in der Bezeichnung von Eingewanderten im politischen Diskurs der jeweiligen Staaten. Während Eingewanderte in den selbst erklärten multikulturellen Staaten Großbritannien und den Niederlanden in der Regel als Minderheiten innerhalb der Gesellschaft bezeichnet werden, werden sie in Deutschland als ‚Ausländer/innen‘ titulierte, deren Aufenthalt durch die Ausländerpolitik reguliert wird. Dies deutet schon an, dass Migrant(inn)en in Deutschland nicht als Teil der nationalen Gemeinschaft angesehen werden.¹⁹ Frankreich legt, anders als Deutschland, in seiner offiziellen Terminologie kein solches Gewicht auf formale Staatsangehörigkeit, sondern mehr auf den Einwandererstatus. ‚Immigrés‘ ist der am häufigsten gebrauchte Ausdruck zur Bezeichnung von Menschen, die von anderswo gekommen sind. Dieser Ausdruck unterstreicht mehr als ‚Ausländer/in‘ die Unterstellung einer dauerhaften Niederlassungsabsicht.²⁰

In der kulturellen Dimension können wir zwischen Staaten unterscheiden, die von ihren Bürger(inne)n – zumindest in der Öffentlichkeit – erwarten, sich an ein einziges kulturelles Modell anzupassen, wie beispielsweise Frankreich, und kulturell-pluralistischen Staaten, die eine Vielfalt kultureller Muster anerkennen, wie Großbritannien und die Niederlande. Im ersten Fall sind die Rechte, die sich aus der Staatsbürgerschaft herleiten, auf einzelne Bürger/innen als Individuen beschränkt. Im zweiten Fall erstrecken sie sich auf die Anerkennung von ethnischen, kulturellen und religiösen Minderheiten und gelegentlich auch auf Sonderrechte für diese Gruppen. Deutschland ist jedoch nicht mit einem eindeutig assimilatorischen Modell, wie von Frankreich vertreten, zu vergleichen. Einige Elemente eines kulturellen Pluralismus in Deutschland, wie zum Beispiel der muttersprachliche Unterricht, sind auf die so genannte ‚Gastarbeiterära‘ zurückzuführen.²¹

Bei allen unterschiedlichen demographischen, historischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Voraussetzungen von Zuwanderung in den vier Ländern schließt dies die Tauglichkeit eines Ver-

Verfügbarkeit und Attraktivität von Handlungsoptionen, die sich Gruppen mit politischen Anliegen bieten (vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 27).

19 Vgl. Koopmans/Statham 2001, S. 130.

20 Vgl. Entzinger 1998, S. 107.

21 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 28 ff.

gleichs der migrations- und integrationspolitischen Konzeptionen nicht aus.

3.1 Großbritannien: Die Bemühung um harmonische ethnische Beziehungen

Großbritannien ist historisch betrachtet vornehmlich ein Auswanderungsland. Die Geschichte der Immigration ist noch jung und in hohem Maße von der kolonialen Vergangenheit des Landes geprägt. Eine bedeutende Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte hat es, mit einer Ausnahme in den Jahren von 1947 bis 1950, nicht gegeben. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern war die Bedeutung der ausländischen Arbeitskräfte für die britische Wirtschaft geringer. Der Umbruch Osteuropas hat sich auf Großbritannien nicht ausgewirkt und die Zahl der Asylbewerber/innen blieb niedrig. Auffallend ist die Vielzahl der Herkunftsländer der Migrant(inn)en. Größere Gruppen bilden Einwanderer/innen aus den ehemaligen Commonwealth-Ländern, die bereits die britische Staatsbürgerschaft besitzen.²²

In vergleichenden Studien zur Einwanderungs- und Integrationspolitik wird Großbritannien häufig als das Land beschrieben, das sich einer Einordnung in europäische Trends verweigere. So wurde das Vereinigte Königreich unter den zunehmend ähnlicher werdenden liberalen Demokratien in Europa und Nordamerika als Sonderfall wahrgenommen. Dabei geht es vor allem um zwei Aspekte. Einerseits wird vermerkt, wie britische Regierungen nach 1945 versuchten, Einwanderungsprozesse zu kontrollieren und zu begrenzen. Diesen Einwanderungskontrollen wurden rassistische Motive unterstellt, da sie vor allem darauf zielten, Menschen nichteuropäischer Herkunft oder gar Menschen mit einer dunkleren Hautfarbe auszugrenzen. Andererseits aber versuchten britische Regierungen im Unterschied zu anderen europäischen Staaten auch aktiv und energisch, harmonische ethnische Beziehungen herzustellen. Sie waren eher als andere Staaten bereit, die Realität einer multikulturellen Gesellschaft anzuerkennen.²³

22 Vgl. Seifert 2000, S. 86.

23 Vgl. Schönwälder 2001, S. 133.

3.1.1 *Die britische Einwanderungspolitik*

Lange Zeit war die Einreise für Einzelne und Gruppen aus dem Empire und Commonwealth völlig frei. Letztlich entgingen aber auch sie nicht den restriktiven Eingriffen des Staates. Schon Mitte der 1940er Jahre begann die Diskussion im Kabinett über die Einführung von Kontrollen. Aber erst in den 1960er Jahren kam es zu einem entscheidenden Wandel in der Politik. Vorher erwies sich das außenpolitische Interesse, am Empire festzuhalten und eine Weltmacht zu bleiben, als wichtiger als die stärker werdenden Bedenken gegenüber einer unkontrollierten Einwanderung.²⁴

Erst die zunehmende Einwanderung der 1950er Jahre und deren Einschätzung als ‚negatives‘ Phänomen bei Politikern führte zu einer Neubestimmung der Migrationspolitik. So wurde das Einwanderungspotenzial Indiens und Pakistans zunehmend als Bedrohung empfunden und die Zuwanderer/innen für verschiedene soziale Probleme in Großbritannien verantwortlich gemacht. Im September 1958 ereigneten sich im Londoner Stadtteil Notting Hill und in Nottingham Übergriffe von Rechtsextremisten auf Zuwanderer/innen. Diese Unruhen wurden als Ausdruck der von Einwanderung ausgehenden Gefahren für die englische Gesellschaft gedeutet.²⁵

Vorherrschende Zielsetzung hinsichtlich der Zuwanderungsgestaltung war eine von rassistischen Vorbehalten und der Angst vor sozialen Konflikten motivierte Suche nach Möglichkeiten der Beschränkung von Zuwanderung. Sie kam jedoch jahrelang zu keinem Ergebnis. Das Zaudern in dieser Frage spiegelt die Suche nach neuer politischer Orientierung wider. Das erschütterte Selbstverständnis Großbritanniens als Kolonialmacht führte zu dem Dilemma, die traditionelle Freizügigkeit im Empire konzeptionell erhalten, die Zuwanderung von dunkelhäutigen Menschen jedoch begrenzen zu wollen.²⁶

Die politischen Eliten wurden erst durch den steigenden Druck der öffentlichen Meinung dazu gezwungen, die lange Zeit für Menschen aus den Kolonien und Commonwealth-Ländern offenen britischen

24 Vgl. Mahnig 1998, S. 10.

25 Vgl. ebd.

26 Vgl. Sturm-Martin 2001, S.114.

Grenzen zu schließen.²⁷ So wurde der Commonwealth Immigrants Act im Jahre 1962 beschlossen. Der freie Zugang von Commonwealth-Angehörigen nach Großbritannien war damit nicht mehr offizielle Politik. Ein nach beruflicher Qualifikation differenzierendes System von Beschränkungen wurde eingeführt. Die Gesetzgebung sollte ungelernete, schwarze und aus Asien stammende Arbeiter fernhalten. Mit diesem Gesetz war Großbritannien das erste europäische Land, das eine restriktive Einwanderungspolitik einführte. Dies geschah bereits mehr als ein Jahrzehnt vor dem ‚Anwerbestopp‘ der meisten anderen europäischen Staaten.

Mit dem White Paper von 1965 und dem zweiten Commonwealth Immigrants Act von 1968 wurden die Einwanderungsbeschränkungen weiter verschärft. Durch das letztere Gesetz wurde einem Teil der Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs das Recht entzogen, das Territorium Großbritanniens zu betreten und sich dort niederzulassen.²⁸ Nur noch den Commonwealth-Zuwanderer(inne)n, deren unmittelbare Vorfahren aus dem Vereinigten Königreich stammten, wurde die freie Einreise gewährt.

Obwohl öffentlich immer wieder bestritten wurde, dass der Commonwealth Immigrants Act von 1968 auf den Ausschluss einer durch Hautfarbe und Herkunft definierten Menschengruppe zielte und damit rassistisch motiviert war, bestand in weiten Kreisen genau an dieser Absicht jedoch kein Zweifel. Die Gesetzgebung, so der Commonwealth-Minister George Thomson gegenüber Kabinettskollegen, sei „wrong in principle, clearly discriminatory on grounds of colour, and contrary that we stood for.“²⁹ Von der „Times“ wurde das Gesetz als „colour bar“ bezeichnet.³⁰

Im Verständnis der britischen Staatsangehörigkeit zeichnete sich hier ein einschneidender Wandel ab. Einige Commonwealth-Angehörige wurden als britischer angesehen denn andere. So wurde es im British Nationality Act von 1981 festgehalten. Zuvor hatten britische Staatsmänner viele Jahre lang in Einwanderungsfragen am Motto „civis Britannicus sum“ festgehalten und es abgelehnt, zwischen den

27 Vgl. Sturm-Martin/Schönwälder 2001, S. 12.

28 Vgl. Schönwälder 2001, S. 136.

29 Zitiert nach ebd., S. 137.

30 Vgl. Rätzzel 1994, S. 228.

Untertanen der Krone in verschiedenen Teilen des Empire Unterschiede zu machen. Das war zum Ende des Jahrhunderts bereits völlig anders.³¹

Die Auflösung des Empires war besiegelt, der Kontinent rückte näher. Damit war nicht nur die Bedeutung der empfindlichen Commonwealth-Beziehungen geschmälert. Man war nunmehr auch auf dem Weg zu einem britischen Nationalstaat, der sich ohne größeren Imageverlust nach außen abzugrenzen vermochte. Dieser Paradigmenwechsel hatte den Commonwealth Immigrants Act überhaupt erst möglich gemacht.³²

3.1.2 *Die britische Integrationspolitik*

"We have a better record than almost any other equivalent country in the western world with a large ethnic minority population. Our political system is responding better to the pressures of this kind than, say, the political system in either France or Germany appears to be."³³ Dieses Zitat stammt aus einer Parlamentsrede des damaligen britischen Innenministers Kenneth Clarke vom Juni 1992. Ähnlich selbstbewusste Bekundungen des Glaubens an den Vorbildcharakter des britischen politischen Systems und seiner politischen Kultur finden sich in vielen britischen Parlamentsprotokollen oder anderen Reden. In der bereits angesprochenen Debatte brachte der Abgeordnete John Bowis die Hoffnung zum Ausdruck, dass das Vereinigte Königreich fortfahren werde, der Welt zu demonstrieren, dass es eine „one-nation society“ formen könne, die der Welt hinsichtlich der Integration ethnischer Minderheiten ein Beispiel gebe.³⁴

Dem Mythos der britischen Toleranz muss die Geschichte der real andauernden Ausgrenzung potenzieller Einwanderer/innen und der verwurzelten Feindseligkeit entgegengehalten werden. Einige Beobachter konstatierten, die britischen Institutionen seien ungeeignet zum Umgang mit dem Problem ‚race-relations‘³⁵. Weiterhin erschwert ihrer

31 Vgl. Holmes 2001, S. 21 f.

32 Vgl. Sturm-Martin 2001, S. 129.

33 Zitiert nach Schönwälder 1999, S. 213.

34 Vgl. ebd.

35 Der Begriff ‚Race‘ wird im Englischen häufig verwandt als „...Kurzformel zur Bezeichnung der Gesamtproblematik sozialer Beziehungen, in denen mit der Haut-

Meinung nach das Fehlen einer Verfassung mit klar definierten Rechten die Durchsetzung von Minderheiteninteressen. Andere sehen auch heute noch Großbritannien als den ‚deviant case‘. Einerseits gebe es einen ‚colour bar‘ in der Einwanderungs- und Staatsangehörigkeitsgesetzgebung, andererseits sei die Regierung aber auch aktiv um eine Verbesserung der interethnischen Beziehungen und den Abbau von Diskriminierung bemüht. Versuche einer Beurteilung britischer Migrations- und Integrationspolitik fallen also sehr widersprüchlich aus.³⁶

Das Wissen um eine tief verankerte Fremdenfeindlichkeit in der eigenen Bevölkerung und die Angst vor dem Ausbruch gewaltsamer Konflikte zwischen ‚schwarz‘ und ‚weiß‘ ist immer wieder als Movers im Denken und Handeln vieler britischer Politiker festzustellen.³⁷ Die Frage, warum trotz der Existenz negativer Einstellungen und Vorbehalte das Element ethnischer Pluralität postuliert und akzeptiert und eine strikte Antidiskriminierungspolitik verfolgt wird, erklärt sich aus dem traditionellen Stolz der Briten auf die Kernbestandteile ihres nationalen Selbstverständnisses: Ihre Sicht auf das eigene Land als der ‚Heimat der parlamentarischen Demokratie‘ und der Kampf gegen Rassismus als Werthaltung insbesondere bei Anhängern der Labour Party und der Linken.³⁸

Seit den 1960er Jahren bis heute haben sich in der britischen Migrationspolitik zwei typische widersprüchliche Kombinationen herausgebildet: Eine Abgrenzung nach außen bei gleichzeitiger aktiver Integration im Inneren. So kam es in den 1960er Jahren zur Verabschiedung zweier Antidiskriminierungsgesetze (Race Relations Acts) sowie eines restriktiven Einwanderungsgesetzes. Gleichzeitig begann die politische Elite in dieser Zeit, sich langsam mit der Existenz ethnischer Minderheiten in der britischen Gesellschaft zu arrangieren und das Ziel einer ethnisch pluralen multikulturellen Gesellschaft anzustreben.

farbe bzw. dem äußeren Erscheinungsbild von Menschen verknüpfte Assoziationen eine Rolle spielen. Anders als im Deutschen, verweist der Gebrauch des Begriffs „Race/Rasse“ nicht darauf, dass tatsächlich eine Verknüpfung von Hautfarbe und bestimmten Eigenschaften behauptet wird“ (Schönwälder/Sturm-Martin 2001, S. 154).

36 Vgl. Schönwälder 1999, S. 215.

37 Vgl. ebd., S. 228.

38 Vgl. ebd., S. 229.

Gemäß den Bekundungen führender Politiker/innen ist Großbritannien eine durch vielfältige Einwanderungsprozesse geprägte, multiethnische Gesellschaft. Premierminister wie Innenminister haben in den letzten Jahren die mangelnde Präsenz ethnischer Minderheiten in führenden Positionen und ihre Diskriminierung verurteilt. Sie bekennen sich zu einer ethnisch pluralen Gesellschaft.³⁹

Im Mittelpunkt der britischen Integrationspolitik stehen die Bemühungen um harmonische ethnische Beziehungen (Race Relations). Xenophobe Gewalttaten und ethnische Spannungen sowie soziale Unruhen ließen die Integration von Migrant(inn)en in Großbritannien als ein Problem des friedlichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen erscheinen. Die politisch Verantwortlichen antworteten deshalb auf diese Herausforderung mit einer Politik, die solcherlei Konflikte verhindern und Spannungen abbauen sollte. Ihr zentraler Bestandteil ist die Bekämpfung der Rassendiskriminierung.⁴⁰ Der in zahlreichen Gesetzen zum Ausdruck gebrachte Anspruch auf Gleichbehandlung und gleiche Chancen aller in Großbritannien lebenden Individuen wird von der politischen Klasse sowie von weiten Teilen der Bevölkerung anerkannt; denn diese Ansprüche waren und sind tief verankerte Werte und Elemente nationaler Identität.⁴¹

Die Gesetzgebung verfolgte vor allem zwei Zielsetzungen:

- Der Staat sollte spezielle Institutionen schaffen, deren Aufgabenbereich die Bekämpfung der Diskriminierung von Migrant(inn)en, deren soziale Eingliederung und ein verbesserter Zugang zu Wohlfahrtseinrichtungen ist.
- Die Mehrheitsbevölkerung sollte über ‚Rassenbeziehungen‘ aufgeklärt werden, um abwehrende und diskriminierende Haltungen zu überwinden.⁴²

Ein erstes Antidiskriminierungsgesetz richtete sich 1965 lediglich gegen Diskriminierung in der Öffentlichkeit und gegen Aufstachelung zum Rassenhass. Die Wohn- und Arbeitsbereiche wurden nicht erfasst und fanden erst 1968 in einem zweiten Gesetzeswerk Eingang.

39 Vgl. Sturm-Martin/Schönwälder 2001, S. 13.

40 Vgl. ebd., S. 26.

41 Vgl. Schönwälder 2001, S. 150.

42 Vgl. Rätzl 1994, S. 243.

Ein drittes Gesetz, das seit 1976 in Kraft ist, ist strenger und umfassender als die beiden vorangegangenen. Es richtet sich gegen direkte und indirekte Diskriminierung.⁴³ Die Gesetzgebung enthält auch eine Aufforderung an die Kommunalverwaltungen, rassistische Diskriminierung zu beenden und gute Beziehungen zwischen Mitgliedern verschiedener ethnischer Gruppen zu fördern. Vor allem in den Städten engagierten sich viele kommunale Verwaltungen wie auch Stadträte und entwickelten eine Antidiskriminierungspolitik, die über bloße Verhinderung von Diskriminierung hinausgeht.

Veränderungen wurden hauptsächlich auf vier Ebenen angestrebt:

- Die Londoner Stadtteile Hackney und Haringey veränderten die Kriterien der Wohnungsvergabe, um Migrant(inn)en gleiche Chancen auf billigen Wohnraum zu verschaffen.
- Die Einstellung schwarzer Mitarbeiter/innen in der kommunalen Verwaltung: Die Tätigkeitsbeschreibungen wurden so verändert, dass Migrant(inn)en mehr Möglichkeiten haben, ihre Qualifikationen einzubringen.
- Öffentliche Verwaltungen vergeben ihre Aufträge nur an Betriebe, die einer Gleichstellungspolitik verpflichtet sind.
- Verbesserung der Kommunikation mit der eingewanderten Bevölkerung: Dokumente, Formulare und Informationen werden mehrsprachig gedruckt, die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen erhalten Fortbildungen zum Thema Gleichstellungspolitik.⁴⁴

Solche Maßnahmen sind Bestandteil einer ‚positive action-Politik‘. Sie geht über die Verhinderung von Diskriminierung hinaus und entwickelt Formen der aktiven Förderung von Migrant(inn)en sowie der Förderung nicht-rassistischen Verhaltens in der Mehrheitsbevölkerung. Der britische Wissenschaftler Solomos geht davon aus, dass die nationale Politik und die der kommunalen Verwaltungen positive Auswirkungen haben werden. Die gestiegene Zahl von schwarzen Politiker(inne)n und Mitarbeiter(inne)n im öffentlichen Dienst wird seiner Meinung

43 Vgl. ebd., S. 244.

44 Vgl. ebd., S. 248.

nach verhindern, dass die Interessen dieser Bevölkerungsgruppen übergangen oder zurückgestellt werden.⁴⁵

Ein zweiter wichtiger Bestandteil der britischen Integrationsstrategie sind die Councils for Racial Equality auf Gemeindeebene. Sie spielen eine Vermittlerrolle zwischen den lokalen Behörden und den in den Gemeinden lebenden Migrant(inn)en. Ihre Aufgabe ist es, einerseits die Interessen der ethnischen Minderheiten bei den Behörden zu vertreten, und sich andererseits derer Probleme anzunehmen und sie zu beraten.⁴⁶

Im sozio-ökonomischen Bereich hat eine migrantenspezifische Politik in Großbritannien immer eine untergeordnete Rolle gespielt. Das Urban Programme sowie die Community Development Projects sind finanziell schwach dotierte Programme. Die Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt, die nach der ersten Welle der städtischen Unruhen Anfang der 1980er Jahre eingeleitet wurden, zielen nicht speziell auf Minderheiten ab.⁴⁷

In Großbritannien gibt es traditionell eine starke Ablehnung von Diskriminierung, und große Teile der Bevölkerung sind dafür, rechtmäßig im Lande lebenden Zuwanderer(inne)n und auch Flüchtlingen gleiche Rechte inklusive des Wahlrechts zu gewähren. Schon Ende der 1970er Jahre war eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung bereit, im Lande geborene Menschen dunklerer Hautfarbe als Briten anzusehen – etwa ein Drittel allerdings lehnte ebendies dagegen ab.⁴⁸ Die Tradition der Liberalität gegenüber Zuwanderungsprozessen und ein Selbstverständnis als Zufluchtsort der Verfolgten bleiben auch heute noch mobilisierbare gesellschaftspolitische Potenziale. Eine offene, positive Haltung zu Einwanderung oder gar ethnischer Pluralität im eigenen Land ist dennoch nicht selbstverständlich. Strikte Einwanderungskontrollen sind und bleiben populär. Wie alle Regierungen seit den 1960er Jahren hat auch die Regierung Blair ihre Entschlossenheit zur strikten Kontrolle jeglicher Einwanderung unterstrichen.⁴⁹

45 Zitiert nach ebd., S. 249.

46 Vgl. Mahnig 1998, S. 18.

47 Vgl. ebd., S. 26.

48 Vgl. Schönwälder 2000, S. 124.

49 Vgl. Sturm-Martin/Schönwälder 2001, S. 14 f.

Der Widerstand der Migrant(inn)en selbst und ihrer Organisationen gegen rassistische Angriffe und ausgrenzende Politik waren für die Durchsetzung der Antidiskriminierungspolitik von großer Bedeutung. Schon die ersten schweren rassistischen Angriffe auf Einwanderer/innen 1958 führten zur Organisation von Selbstschutzmaßnahmen. Diese Erfahrungen waren der Ausgangspunkt für eine Politisierung der eingewanderten Bevölkerungsgruppen. Es bildeten sich Organisationen wie die West Indian Standing Conference (WISC), die die Interessen der Migrant(inn)en bündelten. Bis 1961 waren in der WISC 18 Organisationen vertreten. Diskriminierende Vorkommnisse führten schließlich auch zu einer stärkeren Zusammenarbeit und einem Erfahrungsaustausch zwischen Organisationen in den USA und im Vereinigten Königreich.⁵⁰

Migranten-Selbstorganisationen, antirassistische Organisationen und Gruppierungen, kulturelle und religiöse Vereinigungen, Frauengruppen, aber auch die Organisation in Gewerkschaften und Parteien, vor allem in der Labour Party, waren als Institutionalisierung des Widerstands entscheidend für die Durchsetzung einer antirassistischen Politik und für das Selbstbewusstsein der Migrant(inn)en. Sie schufen ein hohes Maß an Sensibilität für rassistische Diskriminierung und unterstützten schließlich die Einführung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung in erheblichem Maße.⁵¹

3.1.3 *Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen*

In Großbritannien wird die Organisation und politische Partizipation von Einwanderer(inne)n vom Staat unterstützt. Der Staat verhilft nicht nur zu einem leichteren Zugang zu den vollen sozialen und politischen Rechten, sondern fördert ethnischen Pluralismus durch die Anerkennung von Einwanderergruppen als ‚ethnische Minderheiten‘ mit eigenen kulturellen Rechten und Privilegien.⁵² Damit wird eine Strategie der politischen Partizipation von Minderheiten verfolgt. Auf lokaler Ebene verfügen sie über institutionalisierte Zugangskanäle zu politischen Entscheidungsprozessen. In Großbritannien können Minderheiten die offizielle Politik der ‚race relations‘ beeinflussen, weil sie

50 Vgl. Rätzzel 1994, S. 242.

51 Vgl. ebd.

52 Vgl. Koopmans/Statham 2001, S.129 f.

über die politischen Ressourcen verfügen. Der selbsterklärte britische Status als ‚multikulturelle Gesellschaft‘ ist die legitimatorische Basis der Partizipation von Minderheiten, in dessen Rahmen sie sich auf offiziell formulierte Ziele und Versprechen berufen können.⁵³ Die politischen Strategien zur Integration von Minderheiten und nationale Staatsbürgerschaftsmodelle bestimmen also die Identitäten, Organisationsformen und Inhalte der Forderungen ethnischer Minderheiten bzw. ihrer Selbstorganisationen.

Die Muster von Minderheitenforderungen spiegeln in einem hohen Maße wider, wie der Nationalstaat Großbritannien die Beziehungen zwischen ethnischen Minderheiten und der politischen Gemeinschaft definiert. Der britische multikulturelle Staat behandelt seine Einwanderer/innen als ethnische und kulturelle Minderheiten, gleichsam als konstitutives Element der Gesellschaft. Dies entspricht dem Bild, das Migrant(inn)en in Großbritannien von sich selbst haben. Sie identifizieren sich selbst im Allgemeinen als britische Schwarze oder als britische Muslime und eben nicht auf der Grundlage ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft.⁵⁴ In ihren politischen Äußerungen spielen heimatbezogene Themen eine nebensächliche Rolle, denn sie konzentrieren sich in erster Linie auf Forderungen nach Rechten und Integration in die britische Gesellschaft. Ihre Ansprüche werden in der Regel offensiv und provokativ formuliert. Ethnische Minderheiten spielen in Großbritannien insgesamt eine wichtige Rolle im öffentlichen Leben und im politischen Diskurs über Migration und ethnische Beziehungen.⁵⁵

3.2 Frankreich: Zwischen Assimilation und Differenz

Frankreichs besondere Migrationsgeschichte zeigt sich darin, dass es Einwanderung von Arbeitskräften schon seit über einem Jahrhundert gibt. Andere europäische Staaten förderten erst nach dem Zweiten Weltkrieg die Zuwanderung zur Anwerbung von Arbeitskräften.

53 Vgl. ebd., S. 144.

54 Vgl. ebd., S. 149 ff.

55 Vgl. ebd.

3.2.1 *Die französische Einwanderungspolitik*

Bereits in den 1930er Jahren waren die Einwanderungsquoten in Frankreich höher als in den USA. Schon vor dem Ersten Weltkrieg strebte die französische Bevölkerungspolitik eine Kompensation der niedrigen Geburtenraten der französischen Bevölkerung durch Einwanderung an. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg war dies ein entscheidendes Motiv für eine einwanderungsorientierte Politik: Die niedrigen Geburtenraten sollten durch eine permanente Einwanderung ausgeglichen werden.⁵⁶

Einwanderung sollte zudem den Bedarf an Arbeitskräften abdecken. So wurde im ersten wirtschaftlichen Wiederaufbauplan (1946 -1951) ein Bedarf von 1,5 Millionen Einwanderer(inne)n festgeschrieben. Dies versuchte man durch Anwerbung von Einwanderer(inne)n – vor allem aus den romanischen Ländern Italien, Spanien und Portugal – zu erreichen. Zur verwaltungstechnischen Bewältigung der Anwerbung wurde 1945 das Office National d'immigration (ONI) gegründet. Das ONI war für die Anwerbung und die Vermittlung von Arbeitsplätzen sowie für die Integration der Einwanderer/innen in die französische Gesellschaft zuständig. Um die AnwerbeprozEDUREN des ONI zu umgehen, reisten viele ausländische Arbeitskräfte illegal oder mit einem Touristenvisum ein. Der französische Staat tolerierte die illegale Zuwanderung und legalisierte sie häufig sogar nachträglich.⁵⁷ Die französische Regierung verzichtete in dieser Phase weitgehend auf die Kontrolle über die Zuwanderung; wirtschaftliche Gesichtspunkte dominierten.

In den 1960er Jahren wurden immer weniger Arbeitskräfte aus südeuropäischen Ländern angeworben. Dies war zum Teil auf eine günstige ökonomische Entwicklung in diesen Ländern selbst zurückzuführen und teils auf die Konkurrenz mit anderen Anwerbestaaten. Die so entstandenen Lücken wurden daraufhin mit Zuwanderer(inne)n aus nordafrikanischen Ländern geschlossen. Es begann eine große Zuwanderung von Personen aus den ehemaligen französischen Kolonien, insbesondere aus Algerien. Bis 1962 waren sie französische

56 Vgl. Seifert 2000, S. 104.

57 Vgl. Mahnig 1998, S. 28.

Staatsbürger/innen und hatten ein freies Niederlassungsrecht in Frankreich.⁵⁸

Der Anstieg der Zuwanderungszahlen vollzog sich weitgehend ungeplant. Gleichwohl wurde diese Situation keineswegs als nachteilig angesehen; vielmehr begriffen Politiker/innen und Wirtschaftsplaner/innen die Zuwanderung als Element des ökonomischen Aufbaus. Sie sahen die Zuwanderungsbewegungen als dem Gesetz von Angebot und Nachfrage folgend an. So lag die Zuwanderung, von staatlicher Beeinflussung weitgehend unberührt, letztlich in der Macht der Arbeitgeber.⁵⁹

Erst Ende der 1960er Jahre versuchte die französische Regierung wegen des Anwachsens sozialer Konflikte die politische Kontrolle über die Einwanderung zurück zu erlangen. So wurden mehrere Abkommen mit der algerischen Regierung geschlossen, um jährliche Einwanderungsquoten festzulegen. Nach 1969 wurde eine Aufenthaltsgenehmigung für Algerier verpflichtend. Mit dem Anwerbestopp von 1974 sollte die Regulierungskompetenz über die Zuwanderung endgültig zurückgewonnen werden. Die französische Einwanderungspolitik orientierte sich nunmehr an den europäischen Nachbarländern.⁶⁰ Wie die anderen europäischen Länder musste auch die französische Regierung erfahren, dass der Anwerbestopp nicht wie beabsichtigt zu einer Beendigung von Zuwanderung führte. Es gab nun vor allem einen starken Zuzug von Familienangehörigen.⁶¹

Parallel zur Entwicklung in Großbritannien wird auch in Frankreich die Migrationspolitik nach dem Anwerbestopp 1974 von einem dualen Ansatz bestimmt: Die Kontrolle der Zuwanderung wurde mit der Integration der bereits Eingewanderten verknüpft. Der offizielle und politische Einwanderungsdiskurs ist in der folgenden Zeit vor allem von der Verbindung zwischen Kontrolle und Integration geprägt.⁶²

Von einigen Ausnahmeregelungen abgesehen, zielte die Migrationspolitik Frankreichs ab Mitte der 1970er Jahre auf eine Reduzierung

58 Vgl. Seifert 2000, S. 105.

59 Vgl. Silverman 1994, S. 53 f.

60 Vgl. Seifert 2000, S. 105.

61 Sie machte aufgrund der Familienzusammenführung fast 60% der jährlichen Neuzugänge aus (vgl. Wihtol de Wenden 1994, S. 256).

62 Vgl. Silverman 1994, S. 93.

der Ausländerzahlen. Mit Anreizen für eine freiwillige Rückkehr wurde versucht dieses Ziel zu erreichen. Während in den 1960er Jahren die illegale Zuwanderung geduldet wurde, konzentrierte sich späteres staatliches Handeln auf die Verhinderung illegaler Zuwanderung durch die Schaffung von verwaltungstechnischen Kontrollinstrumenten und die Erweiterung der Polizeibefugnisse.⁶³ Tatsächlich gelang es aber auch Frankreich nicht, die illegale Zuwanderung vollständig zu verhindern. Als für die „Dokumentenlosen“ im Rahmen einer Amnestie 1981 einmalig die Möglichkeit bestand, ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren, machten immerhin 130.000 Personen davon Gebrauch.⁶⁴

Die sozialistische Regierung, die 1981 an die Regierungsmacht gelangte, hielt an den von den Vorgänger-Regierungen entwickelten migrationspolitischen Grundzügen fest und setzte weiterhin auf eine Zuwanderungsbegrenzung. So wurden Maßnahmen gegen den Zuzug von Illegalen verschärft, die Visumpflicht für eine Vielzahl von Ländern eingeführt und Arbeitgeber, die Illegale beschäftigten, mit Strafen gedroht.⁶⁵ Diese restriktive Zuwanderungspolitik wirkte sich auch auf die Asyl-Gewährung aus. Die zunächst liberale Flüchtlings- und Asylpolitik wurde verschärft. Mit einer steigenden Zahl von Asylbewerber(inne)n sank die Anerkennungsquote.⁶⁶ Klaus Manfrass stellt fest, dass diese Periode von einer restriktiven Handhabung der Einwanderungspolitik charakterisiert wurde und nicht, wie häufig behauptet wird, von einer Periode der Liberalität und Grenzöffnung. Daher markiert die Wende nach dem Sieg der Konservativen bei den Parlamentswahlen 1993 eher eine Fortsetzung der bisherigen Politik der sozialistischen ‚Ära Mitterrand‘.⁶⁷

Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt 1993 startete die konservative Regierung neue Initiativen, die vor allem den Zuzug illegaler Zuwanderer/innen verhindern und die Rechte der Immigrant(inn)en beschneiden sollten. So wurden Gesetze verabschiedet, die die Abschiebung von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis erleichterten sowie die sozi-

63 Vgl. Seifert 2000, S. 120 f.

64 Vgl. ebd., S. 80.

65 Vgl. Silverman 1994, S. 71.

66 Vgl. Seifert 2000, S. 121 f.

67 Vgl. Manfrass 1997, S. 142.

alen Rechte der Migrant(inn)en und Asylbewerber/innen einschränkten. Gleichzeitig wurden die Befugnisse der Polizei erweitert. Es folgten eine Reihe von spektakulären Aktionen. Es wurden massive Polizeikontrollen und Razzien an den Brennpunkten des Großstadtlebens und in Wohnvierteln mit hohem Ausländeranteil durchgeführt.⁶⁸ Die gravierendste Verschärfung war die Abschaffung der automatischen Einbürgerung der Migrantenkinder der zweiten Generation. Nach der Abwahl der konservativen Regierung 1997 wurde dieses Gesetz rückgängig gemacht.⁶⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Migration nach Frankreich sowohl von Anwerbung als auch von kolonialen Bindungen geprägt ist. Insbesondere die Zuwanderung aus Nord- und Westafrika ist ein koloniales Erbe. Die Anwerbung von Personen aus den romanischen Ländern sollte zu deren dauerhafter Niederlassung führen. Zuwanderung wurde zum Instrument der Bevölkerungspolitik. Während der Anwerbephase verzichtete Frankreich weitgehend auf die Kontrolle von Zuwanderung. Damit bestimmte der Bedarf der Industrie die Migrationsmuster. Nach dem Anwerbestopp von 1974 befand sich die französische Migrationspolitik in einer Phase der institutionalisierten Verankerung der Kontrolle über Zuwanderung. Grenzkontrollen wurden verschärft und gesetzliche Regelungen geschaffen, die weitgehend denen der europäischen Nachbarländer entsprachen.⁷⁰

Die Umwälzungen der 1990er Jahre im Osten Europas wirkten sich kaum auf Frankreich aus. Als ein Resultat der strikten französischen Abschottungspolitik war das Land vom Anstieg der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen im Vergleich zu Deutschland nur wenig betroffen.⁷¹

Weiterhin ist festzuhalten, dass das Phänomen der illegalen Zuwanderung den Kern der französischen Einwanderungspolitik bildet. Diese illegale Zuwanderung ist neben der (neo-)kolonialen Kettenmigration, vornehmlich aus den Maghreb-Staaten, das bedeutendste

68 Vgl. ebd., S. 140.

69 Vgl. Mahnig 1998, S. 30.

70 Vgl. Seifert 2000, S.123.

71 Vgl. ebd.

Charakteristikum und damit das Objekt aller politischen Steuerungsversuche und gesetzlichen Maßnahmen.⁷²

3.2.2 *Die französische Integrationspolitik*

Die der Zuwanderung folgende französische Integrationspolitik kann in vier Phasen unterteilt werden: In den 1950er und 1960er Jahren stand die Wohnungsproblematik im Mittelpunkt, die 1970er Jahre standen im Zeichen einer migrantenspezifischen Integrationspolitik. Die frühen 1980er Jahre führten zur Erweiterung der Rechte von Migrant(inn)en. Seitdem ist bis heute die Rückkehr zum republikanischen Selbstverständnis die Grundlage der französischen Integrationspolitik.⁷³

Wie viele andere europäische Länder hat auch Frankreich mit großer Verspätung auf die Integrationsprobleme von Migrant(inn)en reagiert. In den 1950er und 1960er Jahren war das zentrale Problem die Wohnraumnot. Es handelte sich hierbei um ein gesamtgesellschaftliches Phänomen der Nachkriegszeit. Ab den 1960er Jahren traf es allerdings immer weniger die Einheimischen, dafür umso stärker die Migrant(inn)en.⁷⁴ Erst Unglücksfälle wie Brände mit Todesopfern oder das Erfrieren von Kleinkindern während der Wintermonate veranlasste die Öffentlichkeit, diese unmenschlichen Verhältnisse zu beklagen. Die Regierung war zum Handeln gezwungen. Es wurden nationale Stiftungen eingerichtet und mit finanziellen Mittel ausgestattet, um sich der Wohnungsprobleme der Zuwanderer/innen anzunehmen. Diese Maßnahmen waren die ersten zaghaften Anzeichen einer Anerkennung der sozialen Dimension der Einwanderung.⁷⁵

Zwar hat diese Politik dazu geführt, dass die ‚Bidons villes‘ (Barackensiedlungen an der Peripherie der Großstädte) größtenteils abge-

72 Vgl. Rey 1997, S. 81.

73 Vgl. Mahnig 1998, S. 33 ff. Die Festlegung zeitlicher Periodisierungen ist äußerst schwer und soll als Hilfsmittel zur Veranschaulichung dienen. Denn die Einleitung einer jeweils neuen ‚Epoche‘ bedeutet keineswegs einen vollständigen Bruch mit der vergangenen, keine Konstituierung einer gänzlich neuen Auffassung. In der Entwicklung des Einwanderungsdiskurses finden sich Brüche und Kontinuitäten, die mit dem Wechsel von Regierungen nicht immer übereinstimmend sind. Dies trifft übrigens auf alle hier untersuchten Länder zu.

74 Vgl. ebd., S. 33.

75 Vgl. Silverman 1994, S. 56.

schaft wurden. Der Bau von Sozialwohnungen am Rande der Großstädte hat jedoch die französische Variante der ‚Ghetto-Problematik‘, nämlich die ‚Banlieue-Problématique‘, entstehen lassen.⁷⁶ In den E-lendsvierteln und Ballungsgebieten mit hohem Ausländeranteil wuchsen die Spannungen zwischen der einheimischen Bevölkerung und Migrant(inn)en bis hin zu offener Gewalt. Besonders schwierig ist die Situation der rund einer Million Jugendlichen algerischer Herkunft. Sie sind in der Regel zwar französische Staatsbürger/innen, sozial sind sie jedoch kaum in die französische Gesellschaft integriert.⁷⁷ Einwanderer/innen und insbesondere deren Kinder wurden daher sowohl zum Indikator für die Schwierigkeiten der französischen Gesellschaft als auch zum Objekt gesellschaftspolitische Diskurse. Mit der zunehmenden sozialen Marginalisierung der Migrantenbevölkerung und deren prekären Lebensverhältnissen einerseits sowie andererseits der Erkenntnis, dass das republikanische Assimilationsmodell allein die Migrant(inn)en nicht in die Gesellschaft integriere, wurden allmählich migrantenspezifische Integrationsprogramme entwickelt. Sie sollten sich auf die Bereiche Wohnraum, Arbeit und soziale Sicherung konzentrieren.⁷⁸

1975 und 1976 wurden Vereinbarungen mit Gemeinden abgeschlossen. Mit diesen Contrats d'agglomération wollte der Staat die Gemeinden mit finanziellen Hilfen dazu bewegen, lokale Integrationsprogramme für Migrant(inn)en anzubieten. Das hatte in vielen Gemeinden Projekte, insbesondere im Wohn- und im sozio-kulturellen Bereich, zur Folge.⁷⁹ Im Schulbereich wurden ab Anfang der 1970er Jahre spezifische Maßnahmen für Migrantenkinder angeboten. 1973 wurde der muttersprachliche Unterricht eingeführt. Auch spezielles Lehrpersonal für Schulen mit hohem Migrantenanteil wurde ausgebildet.⁸⁰ Bezeichnend für die Integrationspolitik dieser Zeit war der 1974 eingerichtete Ministerposten für ausländische Arbeitnehmer/innen. Das neu geschaffene Amt zeigt, wie sehr das Thema Migration in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt war.⁸¹

76 Vgl. Mahnig 1998, S. 33 f.

77 Vgl. Seifert 2000, S. 142.

78 Vgl. Manfrass 1997, S. 146.

79 Vgl. Mahnig 1998, S. 35.

80 Vgl. ebd.

81 Vgl. Silverman 1994, S. 62.

Einen umfassenden Wandel in der Integrationspolitik versprach die 1981 an die Regierung gekommene Linke. Sie verlagerte das Gewicht auf eine Politik, die die Rechtsgleichheit der Migrant(inn)en in den Vordergrund stellte. Sie führte damit die vorherige Entwicklung weiter und verstärkte zugleich deren symbolischen Gehalt. Der Familiennachzug wurde liberalisiert und Migrant(inn)en erhielten das Recht, eigene Vereine zu gründen. Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts scheiterte aber am massiven öffentlichen Widerstand.⁸²

Zusammenfassend kann zur Integrationspolitik der 1970er und bis Mitte der 1980er Jahren konstatiert werden, dass sie spezifisch auf Migrant(inn)en ausgerichtet war. Diese Politik spiegelt die damals gängige Idee des *Droit à la différence* wider, die den Assimilierungsgedanken nach und nach zurückgedrängt hatte. Dafür mag der verstärkte Gebrauch des Begriffs ‚Integration‘ anstatt ‚Assimilation‘ kennzeichnend sein.⁸³

Die im März 1986 angetretene konservative Regierung brachte eine Wende in die Integrationspolitik. Die Regierung Chirac reformierte den *Code de la nationalité* (wörtlich: Gesetzbuch der Staatsangehörigkeit), um den Zugang zur französischen Staatsbürgerschaft zu erschweren. Die Rückkehr republikanischer Prinzipien in die Integrationspolitik spiegeln auch die Berichte von Kommissionen im Regierungsauftrag wider. Eine Kommission unter dem Vorsitz von Marceau Long veröffentlichte 1988 einen Bericht, in dem ein starkes republikanisches Glaubensbekenntnis in der französischen Gesellschaft konstatiert wird. Die Empfehlungen der Kommission blieben aber mit der Rückkehr der Linken im selben Jahr unberücksichtigt. Erst ab 1993, als erneut die Konservativen die Regierung bildeten, wurden diese Empfehlungen zur Grundlage der Integrationspolitik. Mit der Begründung, dass auch weitere Bevölkerungsteile von einer Marginalisierung betroffen sind, wurden neue Integrationsprogramme entwickelt, die insgesamt auf gesellschaftlich benachteiligte Gruppen – nicht mehr nur auf Migrant(inn)en allein – zielten. Die französische Sozialpolitik kennt heute fast nur noch allgemeine und kaum mehr migrationspezifische Dispositive.⁸⁴

82 Vgl. Mahnig 1998, S. 44.

83 Vgl. ebd., S. 36 f.

84 Vgl. ebd., S. 40.

Die Expertengruppe Haut Conseil de l'Intégration, die sich seit 1990 mit alljährlichen Berichten und Politikempfehlungen an die Regierung wendet, gründet ihre Empfehlungen auf den Prinzipien der Integration à la Française. Auch der Bericht von Weil von 1997 beruht auf der Überzeugung, dass die französische Migrationspolitik auf einem republikanischen Konsens beruhen muss.⁸⁵

Das von allen demokratischen Parteien verfochtene Konzept der Integration ist nunmehr als neue republikanische Synthese das zentrale Konzept der französischen Einwanderungspolitik. Die lange Tradition Frankreichs als Einwanderungsland zeigt sich letztlich in einer eher auf Assimilation ausgerichteten Integrationspolitik. Zwar wurde der Begriff der Assimilation im offiziellen Sprachgebrauch seit den 1980er Jahren durch den der Integration ersetzt, doch wird an dem Ziel, aus Einwanderer(inne)n Franzosen und Französinnen zu machen, festgehalten. Das bedeutet, dass alle Konzepte, die einzelnen Gruppen besondere Rechte gewähren, so wie es beispielsweise in Großbritannien oder den Niederlanden der Fall ist, in Frankreich aufgrund des universalistischen Prinzips der Republik nicht umsetzbar sind.⁸⁶ Eine Diskussion über Multikulturalismus wurde in Frankreich daher kaum geführt. Hierzu stellt Emmanuel Todd zutreffend fest: "Die Werte von Freiheit und Gleichheit führen (...) weiterhin dazu, das Dogma einer notwendigen Assimilierung der eingewanderten Bevölkerungsgruppen aufrecht zu erhalten, egal ob diese europäischer, islamischer, afrikanischer oder asiatischer Herkunft sind."⁸⁷

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die französische Integrationspolitik im Kern folgende Grundsätze verfolgt: Der nationale Staat Frankreich, gekennzeichnet durch seine frühzeitige Entstehung und seine fest gefügten zentralistischen politischen Institutionen, war aus demographischen Gründen schon sehr früh gezwungen, eine starke Einwanderung zu fördern. Die bisherige Bevölkerungsstruktur wurde grundlegend verändert. Das ausgeprägte französische Nationalbewusstsein bot den Einwanderer(inne)n einen Rahmen für die vom Staat erwartete völlige Assimilation.⁸⁸

85 Vgl. ebd., S. 39 ff.

86 Vgl. Lindemann 2001, S. 34.

87 Zitiert nach Rey 1997, S. 98.

88 Vgl. ebd., S. 84.

Zum besseren Verständnis dieses assimilatorischen Modells, das auch heute noch allen Aufnahme- und Eingliederungskonzepten zugrunde liegt, soll im Folgenden kurz auf das nationale Selbstverständnis und die traditionelle nationale Haltung gegenüber Fremden eingegangen werden. Staatsbürgerschaft ist der politische Wert in Frankreich, der für die Zugehörigkeit zur Nation eine wichtigere Rolle spielt als die Abstammung. Diese Zugehörigkeit wird durch den institutionellen und territorialen Rahmen des Staates vorgegeben. „Die gemeinsame Kultur war das Medium, über das die Nation konstituiert und assimiliert wurde. Die Assimilation wurde durch die zentralistische Struktur gefördert; der Staat drang durch Schulen, öffentliche Verwaltung, Militär und Kommunikationsinfrastruktur bis in den letzten Winkel des Staatsgebietes vor.“⁸⁹ Aber auch die Institutionen der Arbeiterbewegung, insbesondere die Gewerkschaften und die politischen Parteien, dienten als ‚französischer Schmelztiegel‘. Das Projekt der Assimilation durch gemeinsame Kultur betraf regionale Unterschiede genauso wie die Einwanderungsfrage.⁹⁰

Die Idee des französischen Integrationsmodells besteht darin, dass sich die Migrant(inn)en in der französischen Gesellschaft assimilieren sollen. In der Theorie vollzieht sich die Assimilation durch die Bindungskraft der Republik. Durch die Assimilation soll gewährleistet werden, dass eine gemeinsame Basis existiert und die nationale Identität garantiert wird. Diese Universalismus-Idee beinhaltet, dass alle Menschen gleich sind in der Überwindung ihrer Differenzen. Sie sollen alle Teil der französischen Nation sein können.⁹¹ Dieses französische Nationalverständnis ist grundlegend. Trotz wiederholter fremdenfeindlicher Ausbrüche hat sich in Frankreich ein überwiegend politisches Konzept der Nation gehalten, das sich immer wieder über ein Denken in rassistischen Kategorien und Sprachproblematiken hinwegsetzt.⁹²

Das französische Assimilationsideal ist individualistisch bestimmt, d.h. es vollzieht sich keine Gruppen-Integration. Der Einzelne tritt freiwillig in die französische Gesellschaft ein und bekennt sich dadurch zu ih-

89 Sassen 1996, S. 80 f.

90 Vgl. ebd., S. 81.

91 Vgl. Lindemann 2001, S. 27 f.

92 Vgl. Sassen 1996, S.81.

ren Regeln. Dabei wird vorausgesetzt, dass er sich seiner mitgebrachten partikularen kulturellen Äußerungsformen entledigt. Wenn er sie beibehält, so soll er sie nur im Privaten ausüben. Es wird davon ausgegangen, dass die Zugewanderten die französische nationale Identität annehmen.⁹³ Damit ist untrennbar der Vorrang der Einheitskultur im Rahmen des Nationalstaates verbunden.⁹⁴ Michel Oriol bezeichnet das französische Integrationsmodell als ‚nachträgliche Franzöisierung‘, die sich ausschließlich auf die zweite Generation auswirke.⁹⁵

Diese nationale Identität existiert allerdings heute nicht mehr in dem Maße, wie es noch bis zu Beginn der 1970er Jahre der Fall gewesen war. Durch die Internationalisierung, besonders des ökonomischen und des kulturellen Sektors der Gesellschaft, hat die Nation an identitätsstiftender Bedeutung eingebüßt und kann somit nicht mehr einfach auf die Einwanderer/innen übertragen werden.⁹⁶ Hinzu kommt, dass die Assimilationskraft der republikanischen Einrichtungen des ‚französischen Schmelztiegels‘ ihre Wirksamkeit verlor. Die Kirche, die in den 1930er Jahren eine wichtige Sozialisierungsinstanz für die italienischen und polnischen Einwanderer/innen war, hat sich auf ihre religiöse Rolle zurückgezogen und in ihrer sozialen Funktion an Bedeutung abgenommen – zumal die gegenwärtigen Einwanderer/innen hauptsächlich muslimischen Glaubens sind.⁹⁷

Waren die Einwanderer/innen von der einheimischen Bevölkerung nicht immer freundlich aufgenommen worden, so hatten sie immerhin in den Gewerkschaften die Möglichkeit, gemeinsam mit ihren französischen Kolleg(inn)en für Arbeitnehmerrechte zu kämpfen. Dieser gemeinsame Kampf hatte ein verbindendes Element und machte es den Gewerkschaften möglich, verschiedenen Gruppen die Integration zu gewähren.⁹⁸ Mit der schwindenden Bedeutung der Arbeiterbewegung geht in Frankreich jedoch auch eine weitere wichtige Integrationsinstanz verloren.

93 Vgl. Lindemann 2001, S. 29.

94 Vgl. Rey 1997, S. 93.

95 Zitiert nach ebd.

96 Vgl. ebd.

97 Vgl. ebd., S. 95.

98 Vgl. Lindemann 2001, S. 32.

Im Kontext der nachlassenden Assimilationskraft der Republik wird der Kern des Problems indes nicht – wie oft behauptet – mit dem Phänomen der Einwanderung als solcher beschrieben. Die ‚Weisen‘ der Commission de la Nationalité (1987) stellten nämlich fest, dass es sich vielmehr um eine Identitätskrise des französischen Selbstverständnisses und der republikanischen Institutionen handle. Die Integrationsschwierigkeiten von Zugewanderten, besonders der Kinder eingewanderter Eltern, seien dafür nur ein Indiz.⁹⁹

So wurde seit Mitte der 1980er Jahre die Einwanderung auch zum Schauplatz einer umfassenden und leidenschaftlichen Auseinandersetzung über den französischen Nationalstaat und die nationale Identität. Einige Aspekte der Diskussion führten zu einer Neubewertung der Geschichte und Strukturen der französischen Nation.¹⁰⁰

3.2.3 *Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen*

Das Element der ethnischen Eingliederung wird, wie bereits erwähnt, in dem als Synthese dargestellten Integrationskonzept vernachlässigt oder sogar ignoriert. Aus dem jakobinisch-zentralistischen Staatsverständnis wird klar, warum der französische Staat eine solche Forderung nicht akzeptieren kann. Ethnische Autonomie bedeutet die Aufrechterhaltung von Merkmalen des Herkunftslandes der aufgenommenen Minderheit. Dadurch wird im Aufnahmeland die Koexistenz geschlossener Gemeinschaften organisiert. Diese verteidigen jeweils ihre gruppenspezifischen Besonderheiten. Wenn man den Multikulturalismus als Anerkennung spezifischer kultureller Merkmale im öffentlichen Bereich – und die institutionelle Anerkennung von Migranten-Selbstorganisationen als eine ihrer Erscheinungen – festlegt, steht dieses Konzept im Widerspruch zur politischen Tradition als auch zur nationalen Grundidee der Französischen Revolution. Daraus folgt, dass Frankreich weder ethnische noch regionale Minderheiten offiziell anerkennt und die separatistischen Bestrebungen des Baskenlandes oder Korsikas bis heute zurückweist.¹⁰¹

99 Zitiert nach Rey 1997, S. 94.

100 Vgl. Silverman 1994, S. 25 f. In Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden berührte dagegen die Diskussion um Einwanderung und Rassismus das nationale Selbstverständnis kaum.

101 Vgl. Rey 1997, S. 102 f.

An diesem konzeptionellen Problem scheiterte letztlich auch die Ende der 1970er Jahre aufgenommene Forderung antirassistischer Vereinigungen und Interessenvertretungen der Migrant(inn)en, das Recht auf Unterschied und auf Bewahrung und Entfaltung der eigenen kollektiven Identität anzuerkennen und somit das Recht, die Assimilation an die dominante französische Kultur zu verweigern.¹⁰²

Vor dem Hintergrund der rechtspopulistischen Bedrohung durch die Partei Front National plädieren seit Mitte der 1980er Jahre antirassistische Vereinigungen und linke Politiker für das Recht auf Gleichheit, d.h. in letzter Konsequenz für das Recht, sich in Frankreich niederzulassen und Franzose zu werden. Somit muss jegliche Alternative zu dem assimilatorischen Anspruch der französischen Republik ohne Chance bleiben. Diese Bedingung wird schließlich auch von den Interessenverbänden der so genannten zweiten Generation verinnerlicht.¹⁰³

Die kollektive politische Organisation von Minderheiten wird in der Regel am britischen (zum Teil auch am niederländischen) Beispiel festgemacht und mit dem Argument verweigert, sie führe zur institutionellen Stigmatisierung von Individuen, die als Zugehörige einer Minderheitengruppe empfunden werden müssten. Sie berge somit eine Gefahr für das Gleichheitsgebot. Außerdem sei eine Ethnisierung des sozialen und politischen Lebens im Sinne von ‚ethnique vote‘ nicht wünschenswert. In der polemischen Auseinandersetzung mit dem kommunitaristischen britischen Modell spricht man von ‚Mixophobie‘, die letztlich einen religiösen Fundamentalismus begünstige. Umgekehrt ist aus britischer Sicht das französische Integrationsmodell ‚ethnozentristisch‘ und ‚assimilatorisch‘.¹⁰⁴

So wird deutlich, dass die institutionelle Anerkennung von Einwanderergruppen, ihrer kulturellen Besonderheiten und ihrer Selbstorganisation als Bedrohung für die Homogenität des Nationalstaates empfunden wird. Das erklärt auch, dass in einem Erlass vom 12. April 1939 die Vereinsgründung durch ausländische Staatsangehörige stark eingeschränkt und einer strengen Kontrolle unterworfen worden

102 Vgl. ebd., S. 101.

103 Vgl. ebd., S. 102.

104 Vgl. ebd., S. 104.

war. Darüber hinaus bestimmte der Erlass, dass ausländische Staatsangehörige keine verantwortlichen Positionen in französischen Organisationen einnehmen durften. Erst durch ein Gesetz vom 9. Oktober 1981 wurde dieser Erlass aufgehoben.¹⁰⁵

Zwar existierten – auch schon vor 1981 – partikulare Selbstorganisationen nationaler oder religiöser Natur sowie vom Herkunftsland gesteuerte Vereine und Zusammenschlüsse – insbesondere für die ausländischen Arbeitnehmer/innen. Aber die Mehrzahl der Migrant(inn)en, insbesondere der zweiten Generation, partizipiert an herkunftsheterogenen Organisationen und Protestbewegungen, die sich hauptsächlich auf Bürgerrechtsfragen konzentrieren. Dabei stehen Fragen des Rassismus und die kulturelle Identität, die sich in den zwei Forderungen ‚Recht auf Differenz‘ und ‚Recht auf Ähnlichkeit‘ widerspiegelt, im Vordergrund.

Dem Wahlerfolg der Front National und der Zunahme rassistischer Übergriffe wurde von antirassistischen Gruppierungen und Organisationen mit zahlreichen großen Demonstrationen begegnet, z.B. 1983 mit dem Marsch für Gleichheit. Diese Ereignisse führten zu einer verstärkten Politisierung und Mobilisierung der Migrant(inn)en. Insbesondere Migrant(inn)en der zweiten Generation engagieren sich zunehmend in antirassistischen Organisationen.¹⁰⁶ Die bekannteste ist die im Herbst 1984 gegründete SOS Racisme. Als gut organisierte Interessenvertretung der Migrant(inn)en hat sie zu allen wichtigen einwanderungspolitischen Fragen Stellung bezogen und ihre Forderungen nach radikal-egalitären Konzeptionen der französischen Gesellschaft in das Zentrum der Politik getragen. Mit hoher logistischer und finanzieller Unterstützung der Sozialistischen Partei setzte SOS Racisme auf starke Präsenz in den Medien.¹⁰⁷ Zu Publicity-Zwecken mobilisierte sie bekannte Persönlichkeiten. Mit dem Slogan „Mach meinen Kumpel nicht an“ und zahlreichen Rockkonzerten schaffte SOS Racisme die Mobilisierung einer breiten Mitgliederbasis. Ihre Protestaktionen wurden über die Grenzen Frankreichs hinaus, wie z.B. in Deutschland, bekannt.¹⁰⁸

105 Vgl. Niessen 1985, S. 255.

106 Vgl. Silverman 1994, S. 73.

107 Vgl. ebd.

108 Vgl. Lindemann 2001, S. 81.

Eine weitere bekannte Organisation ist die 1985 gegründete France Plus. Sie wandte sich direkt an die neue Generation französischer Staatsangehöriger, in Frankreich geborene Kinder maghrebischer Einwanderer/innen, im Alltagsdiskurs ‚les beurs‘ genannt. France Plus gehört keiner politischen Richtung an, sondern verfolgt hauptsächlich das Ziel, möglichst viele ‚beurs‘ auf die Wahllisten aller Parteien zu bringen und die Migrant(inn)en zur Wahlbeteiligung und zur uneingeschränkten Inanspruchnahme ihrer Rechte als Staatsangehörige zu ermutigen. Die Organisation ist auf Integration – in einem assimilatorischen Sinn – bedacht und steht allen Hinweisen auf die kulturelle Differenz der ‚beurs‘, die ihrer Meinung nach zu unterschiedlichen Rechten und Pflichten und zur Apartheid führen könnten, ablehnend gegenüber. Im Gegensatz zu der Forderung, die das ‚Recht auf Differenz‘ hervorhob, betont France Plus das ‚Recht auf Ähnlichkeit‘ und das ‚Recht auf Nicht-Differenz‘.¹⁰⁹ Diese Haltung brachte ihr viel Kritik seitens der Migrant(inn)en ein, die der Organisation vorwarfen, sie richte sich an eine kleine Elite aufstrebender ‚beurs‘ und vernachlässige die Mehrheit der Jugendlichen der zweiten Generation sowie die Probleme von Diskriminierung und Ausgrenzung.¹¹⁰

Zwar hatten die Bürgerrechte bei den Kämpfen der Migrant(inn)en schon vorher keine herausragende Rolle gespielt, doch seit Mitte der 1980er Jahre wurden die Forderungen nach Gleichberechtigung in einem veränderten Kontext neu gestellt. Hatten die Auseinandersetzungen der Vergangenheit vor allem am Arbeitsplatz und in den Unterkünften stattgefunden, führte der Niedergang der klassischen Arbeiterbewegung einerseits und die Präsenz einer jüngeren, größtenteils in Frankreich aufgewachsenen Generation andererseits seit den 1980er Jahren zu einem Perspektivenwechsel. Die neuen sozialen und politischen Bewegungen verlangten und verlangen politische Partizipation. Daraus entwickelten sich neue kulturelle Formen, z.B. unabhängige Radiostationen und Zeitschriften. Auf kommunaler Ebene finden seitdem viele kollektive Aktionen mit dem Ziel einer Ethnien übergreifenden Einheit statt. Diese neuen Bewegungen mobilisieren nicht nur mittels der institutionalisierten politischen Kanäle, sondern sie werden auch in sozialen und wirtschaftlichen Bereichen aktiv und

109 Vgl. Silverman 1994, S. 73.

110 Vgl. ebd., S. 74.

verfolgen das Ziel, diese Bereiche neu zu definieren und politisch neu zu bestimmen.¹¹¹ Die Entwicklungsdynamik dieses Bewegungssektors hatte ihren Höhepunkt bis Ende der 1980er Jahre. Seitdem ist diese Dynamik abgeflaut und erlebt heute nur noch Erfolge im Zusammenhang mit der Mobilisierung gegen die Front National.¹¹²

3.3 Die Niederlande: Die Integration ethnischer Minderheiten

Die historische Entwicklung von Wanderungen in die Niederlande ist aufgrund der kolonialen Vergangenheit des Landes sehr wechselvoll. Dazu kommen noch Perioden erheblicher Arbeitskräftezuwanderung sowie eine lange Tradition der Aufnahme von politischen Flüchtlingen. Ebenso gab es aber auch Perioden der Auswanderung aus den Niederlanden. Die letzte vollzog sich in den 1950er Jahren, als etwa 400.000 Niederländer, meist aus ländlichen Regionen, in klassische Einwanderungsländer wie Kanada und Australien auswanderten. Erst seit 1961 weisen die Niederlande ein positives Wanderungssaldo auf.¹¹³

Wie in Frankreich lassen sich in den Niederlanden seit 1945 vor allem zwei Zuwanderungsbewegungen beobachten: Einerseits die Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonialgebieten Indonesien, Surinam und den Antillen, andererseits die Migration von Arbeitskräften aus dem Mittelmeerraum. Ein Bedarf an Arbeitskräften in den 1960er und 1970er Jahren war die Ursache für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer/innen, die vornehmlich aus der Türkei und Marokko rekrutiert wurden.¹¹⁴

3.3.1 Die niederländische Einwanderungspolitik

Die Einführung der Visumpflicht Anfang der 1980er Jahre für Staatsbürger/innen aus Surinam, der Türkei und Marokko war eine Maßnahme, um den nach dem Anwerbestopp von 1973 begonnenen restriktiveren Kurs in der Zuwanderungsfrage durch weitere gesetzliche

111 Vgl. ebd., S. 135.

112 Vgl. Lindemann 2001, S. 82.

113 Vgl. Entzinger 1994, S. 195 f.

114 Vgl. Firley 1997, S. 56.

Regelungen fortzuführen. Zwar war zunächst aufgrund dieser Neuregelung tatsächlich ein drastischer Rückgang der Zuwanderung aus diesen Ländern zu verzeichnen, doch nur wenige Jahre später hatte das Migrationsniveau wieder seinen alten Stand erreicht. Zuwanderer/innen, die zur Familienzusammenführung und -gründung ins Land kamen, stellten nun die größten Anteile. Sie konnten auf die gesetzlichen Regelungen verweisen, die ihnen eine Einreise zu den genannten Zwecken gestatteten.¹¹⁵

Eine dritte Quelle der Zuwanderung bildet die Gruppe der Asylbewerber/innen und Flüchtlinge. Seit Mitte der 1980er Jahre ist die Zahl der in den Niederlanden aufgenommenen Flüchtlinge bedeutend gestiegen. Diese Zuwanderung erreichte ihren Höhepunkt Mitte der 1990er Jahre. Dieser bedeutende Anstieg ist einerseits auf die Umbrüche in Osteuropa und Flüchtlingsbewegungen aufgrund von Kriegen und Bürgerkriegen zurückzuführen, andererseits auf die Einschränkung des Asylrechts im benachbarten Deutschland nach der Grundgesetzänderung von 1993. Durch zahlreiche Gesetzesänderungen versuchte die Regierung den Zuzug von Asylbewerber(inne)n einzudämmen. Das spiegelt sich an der Entwicklung der Quote anerkannter Asylanträge wider. Während 1982 noch ungefähr 57% der Asylbewerber/innen als Flüchtlinge anerkannt wurden, lag dieser Anteil 1991 nur noch bei 4%.¹¹⁶

Trotz erheblicher Zuwanderung ging die Regierungspolitik jahrelang davon aus, dass die Niederlande kein Einwanderungsland sei. Die Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte wurde wie in Deutschland als ein vorübergehendes Phänomen betrachtet.¹¹⁷ Das 1965 verabschiedete Ausländergesetz schuf die für eine flexible Arbeitsmarktpolitik notwendigen administrativen Voraussetzungen. 1968 führte die Regierung das staatliche Anwerbemonopol ein, um damit die zunehmende spontane Einwanderung zu verringern. Die Prinzipien der Ausländerpolitik wurden in dem Bericht *nota buitenlandse werkenemers* von 1970 zusammengefasst: Die ökonomische Einwanderung sei ein vorübergehendes Phänomen, die Niederlande sei kein Einwanderungsland und die Regierung solle drei Prinzipien verfolgen. Erstens

115 Vgl. ebd., S. 58 f.

116 Vgl. ebd., S. 82.

117 Vgl. Leiprecht/Lutz o.J., S. 2.

müsse sich die Zulassungspolitik nach den ökonomischen Interessen des Landes richten, zweitens sei eine Rückkehr der ausländischen Arbeitskräfte zu fördern. Und drittens solle die soziale Unterstützung an private Organisationen delegiert werden.¹¹⁸

3.3.2 *Die niederländische Integrationspolitik*

Obwohl das Königreich sich in dieser Periode nicht als Einwanderungsland verstand, betrieb es eine Sozialpolitik, die die Verbesserung der Lebenssituation der zeitweiligen ‚Gäste‘ zum Ziel hatte. Die 1960er und 1970er Jahre waren von einer starken Expansion des Sozialversicherungssystems und der Sozialarbeit geprägt. Die fast völlig vom Staat subventionierte Sozialarbeit hatte die Aufgabe, Migrant(inn)en bei ihrer Aufnahme und Orientierung zu betreuen und zu beraten. Sie machte – im Gegensatz zu den französischen Konzepten – die Unterstützung und Förderung der mitgebrachten Kulturen und Gewohnheiten der Migrant(inn)en zur Basis ihrer Arbeit. Man ging davon aus, dass dies die Rückkehr und die Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern würde.¹¹⁹

Der Widerspruch zwischen Ideologie und Wirklichkeit führte jedoch zu einer ambivalenten Politik, denn die Vorläufigkeit des Aufenthalts der Migrant(inn)en wurde betont, zugleich aber die langfristigen Folgen der Zuwanderung missachtet. Die Möglichkeit eines langfristigen Niederlassens der Migrant(inn)en ließ man genauso außer Acht wie ihren dauerhaften Verbleib im Lande.¹²⁰

Schon seit den 1970er Jahren lässt sich aber in den Niederlanden die Tendenz zur Herausbildung einer umfassenderen Sichtweise in der Migrationspolitik erkennen, die dann zu Beginn der 1980er Jahre zur Basis für eine neue Politik wurde. Dafür waren zwei Entwicklungen verantwortlich. Zum einen wurde den politisch Verantwortlichen klar, dass die Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte nicht zurückkehren, sondern in den Niederlanden bleiben würde. Zum anderen traten soziale Konflikte auf, die als Konsequenz eine bessere Integration der

118 Vgl. Mahnig 1998, S. 65.

119 Vgl. Firley 1997, S. 85.

120 Vgl. ebd.

anwesenden Migrant(inn)en als vordringliche Aufgabe erscheinen ließen.¹²¹

Infolgedessen wurde die neue Zuwanderung eingeschränkt (außer bei Familienangehörigen und Asylbewerber[inne]n), während zugleich den schon anwesenden Migrant(inn)en mehr Rechte zugesprochen wurden. Während also bis in die 1970er Jahre hinein noch keine konkreten Schritte in Richtung auf eine umfassende Integrationspolitik gemacht wurden, erarbeitete der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik (WRR) ab 1979 grundlegende Überlegungen und Konzepte, die die Integrationspolitik der Niederlande in den 1980er Jahren bestimmen sollten.¹²²

In dem WRR-Bericht wurde empfohlen, die Fiktion eines zeitweiligen Aufenthalts der Ausländer/innen aufzugeben und eine Eingliederungspolitik zu entwickeln. Ziel einer solchen Politik sollte die Förderung der Beteiligung der Eingewanderten am sozialen und ökonomischen Leben sowie die Weiterentwicklung der interethnischen Beziehungen sein. Darüber hinaus galt es, die Prinzipien der Chancengleichheit und das Verhindern bzw. Bekämpfen von Diskriminierung zur Grundlage jeder künftigen Eingliederungspolitik zu machen.¹²³ Der WRR-Bericht veränderte mit seinen zukunftsweisenden Vorschlägen nicht nur den öffentlichen Diskurs, zugleich leitete er auch eine Wende in der offiziellen Politik ein. Im Jahr 1980 verkündete die Regierung, dass sie nicht mehr mit der Rückwanderung der meisten Migrant(inn)en rechnen könne. Die neue Politik, die sich in weiten Teilen an das Gutachten des WRR anlehnte, wurde 1983 im so genannten Minderheitengutachten (Minderhedennota) der Regierung niedergelegt. Für jenes Jahr kann man auch den Beginn der landesweiten Minderheitenpolitik ansetzen.¹²⁴

Ziel der in der Minderhedennota angestrebten Politik sollte die Entwicklung einer Gesellschaft sein, die den im Lande lebenden ethnischen Minderheiten – einem einzelnen Menschen wie auch ganzen Gruppen – einen gleichwertigen Platz im Gemeinwesen und volle Entfaltungsmöglichkeiten bietet. Die drei wichtigsten Elemente der

121 Vgl. Mahnig 1998, S. 65 f.

122 Vgl. ebd., S. 72.

123 Vgl. Entzinger 1994, S. 204.

124 Vgl. Firley 1997, S. 86.

Minderheitenpolitik waren: Die Förderung einer multikulturellen Gesellschaft und Emanzipierung der ethnischen Gemeinschaften; die Förderung der rechtlichen Gleichstellung; die Förderung der Chancengleichheit und Überwindung der sozialen Benachteiligung durch Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Minderheiten.¹²⁵

Gleichzeitig zählt die Minderhedennota Maßnahmen auf, die die Benachteiligungen entschärfen. „Gewissermaßen ‚von oben‘ her wurde ein entsprechender Handlungsbedarf eingestanden und nach Strategien zur Verbesserung gesucht“.¹²⁶ So benannte sie beispielsweise als Maßnahmen eine großzügige Einbürgerungspolitik, eine konsequente Bekämpfung der Diskriminierung durch Polizei und Justiz, den Ausbau der Rechtsberatung für Minderheitengruppen, eine staatliche Unterstützung von Minderheitenorganisationen, die Berücksichtigung kultureller Traditionen und Gebräuche sowie Mitsprachemöglichkeiten auch auf kommunaler und regionaler Ebene.¹²⁷ Der Soziologe Erol Yildiz hat die Minderheitenpolitik in dieser Phase als eine utilitaristische Politik beschrieben, die die Minderheitenbeteiligung in den Vordergrund rückte.¹²⁸

Die wohl bedeutendste Neuerung im Bereich der Gewährung von Staatsbürgerrechten an Migrant(inn)en war die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer/innen im Jahr 1985. Mit der Möglichkeit der MigrantInnenbevölkerung, über den Ausgang von Wahlen mitentscheiden zu können, erhöhte sich das Interesse der Politiker für deren häufig benachteiligte Situation. Sie wurden ‚mündiger‘, da ihre gewählten Vertreter/innen nunmehr in den Gemeinderäten über das politische Geschehen mitentscheiden konnten. Das Schwenden des Misstrauens gegenüber der politischen Partizipation von Migrant(inn)en sowie die positiven Erfahrungen mit ausländischen Gemeinderatsmitgliedern bewogen die niederländischen Parteien, mehr Kandidat(inn)en mit Migrationshintergrund auf ihre Listen zu setzen.¹²⁹

125 Vgl. Enzinger 1994, S. 205.

126 Leiprecht/Lutz o.J., S. 5.

127 Vgl. Firley 1997, S. 87.

128 Zitiert nach Leiprecht/Lutz o.J., S. 5.

129 Vgl. Firley 1997, S. 106 f.

Trotz der hohen Ansprüche konnten mehr als zehn Jahre Minderheitenpolitik eine zunehmende Marginalisierung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Minderheiten nicht verhindern. Zum Teil war dies eine Folge weiterer Zuwanderungen, die das Angebot an unqualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt erhöhten. Es ist aber auch festzustellen, dass einige Maßnahmen, wie beispielsweise solche zur Verbesserung der Berufsausbildung für Migrant(inn)en oder zur intensiveren Arbeitsvermittlung, nicht den erwünschten Erfolg hatten. Zudem verringerte sich während der 1980er Jahre wegen einer tief greifenden Umstrukturierung der Wirtschaft die Anzahl der Arbeitsplätze für Ungelernte. Dadurch verschlechterten sich die Arbeitsmarktchancen für Minderheiten erheblich.¹³⁰

Genau zehn Jahre nach dem ersten Minderheitenbericht veröffentlichte der WRR 1989 erneut eine Stellungnahme über die Situation der Minderheiten sowie mit Empfehlungen für die Verbesserung ihrer Stellung im gesellschaftlichen Leben. Die Autor(inn)en des zweiten Gutachtens, dem so genannten Allochtonenbeleid, erklärten die bisherige Minderheitenpolitik mit ihren zum Teil hochgesteckten Zielen für gescheitert und plädierten für eine Korrektur der bisherigen Politik. Die Behörden sollten sich verstärkt auf eine Verbesserung der Eingliederungspolitik konzentrieren. Daher empfahl der Rat, die wirtschaftliche und soziale Integration stärker als bis dahin in den Mittelpunkt der Minderheitenpolitik zu stellen. Man fasste dabei besonders die Bereiche Arbeit, Erziehung und Berufsausbildung ins Auge.¹³¹ Anlass hierfür war die extrem gestiegene Arbeitslosigkeit bei den ethnischen Minderheiten sowie die fehlerhafte Annahme aus den Vorjahren, die Zuwanderung sei zum Stillstand gekommen.¹³²

Mit ihrer Antwort vom März 1990 akzeptierte die Regierung den neuen Bericht. Sie lenkte ihr Augenmerk in der Folgezeit vor allem auf die Arbeitsmarktintegration und die Erwachsenenbildung sowie auf die Integration von Neuwkomers, d.h. den neu zugewanderten Migrant(inn)en.

130 Vgl. Enzinger 1994, S. 210.

131 Vgl. ebd., S. 212.

132 Vgl. Firley 1997, S. 89.

Der Bericht hatte sehr kontroverse Diskussionen zur Folge und führte zum Bruch eines bis dato geltenden ‚gentlemen’s agreement‘ zwischen den großen Parteien, sich in dieser Frage nicht profilieren zu wollen. Vor allem die Liberalen (VVD) nutzten nunmehr Migrations-Themen in der politischen Auseinandersetzung zur eigenen Profilierung und als Mittel zum Stimmenfang.¹³³

Trotz der Politisierung der Migrationsfrage bestand weiterhin eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den großen niederländischen Parteien bezüglich der Notwendigkeit und der Ziele von Integrationspolitik. Die Art des Konsenses unterlag allerdings einem Wandel: Stand Anfang der 1980er Jahre die Politik der Rechtsgleichheit und die Idee der ‚kollektiven Emanzipation‘ im Vordergrund, so hat im letzten Jahrzehnt die Eingliederung von Migrant(inn)en in den Arbeitsmarkt Priorität erhalten. Heute werden nur noch in diesem Bereich migrantenspezifische Maßnahmen (Eingliederungskurse usw.) gefördert.¹³⁴

Wenn man die beschriebenen drei Elemente der Minderheitenpolitik der 1980er Jahre betrachtet, kann man heute eine Verschiebung hin zur wirtschaftlichen und sozialen Integration feststellen. Dabei hat das multikulturelle Element der Minderheitenpolitik an Bedeutung verloren. Die Subventionierung sozialer und kultureller Aktivitäten von und für Minderheiten wurde verringert. Die Gründung von Minderheiteninitiativen und Selbstorganisationen wird nun als eine Aufgabe der Betroffenen selbst gesehen.¹³⁵

Der Grund für die verminderte Bedeutung einer am Multikulturalismus ausgerichteten Integrationspolitik liegt vor allem an der mangelnden sozio-ökonomischen Integration der ethnischen Minderheiten. Wichtige Bereiche der Vermittlung kultureller Identität, wie das Bildungssystem und die Massenmedien, spiegeln jedoch immer noch deutlich das Erbe einer multikulturellen Orientierung wider. Bezeichnend ist in

133 Der rhetorisch gewandte Professor Pim Fortuyn nutzte solche Themen für sein populistisches Auftreten. Mit Themen wie z.B. die Aufnahme von Flüchtlingen, die multikulturelle Gesellschaft, Ausländer-Kriminalität und Recht und Ordnung gelang es ihm, für seine Partei ‚Leefbaar Nederland‘ 17,1% der abgegebenen Stimmen bei den Parlamentswahlen von 1998 zu erhalten.

134 Vgl. Mahnig 1998, S. 77.

135 Vgl. Entzinger 1994, S. 213 f.

diesem Zusammenhang der vorherrschende Slogan „Integration bei gleichzeitigem Erhalt der eigenen Kultur“.¹³⁶

Dutzende muslimische und hinduistische Schulen werden vom Staat – wie auch die christlichen Schulen – weiterhin voll finanziert. Darüber hinaus gibt es ein Recht auf staatlich geförderten Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen. Auch eine muslimische Rundfunk- und Fernsehanstalt wird staatlich finanziert. Ein aktuelles Beispiel veranschaulicht, wie weit die Niederlande in der Anerkennung des kulturellen Pluralismus zu gehen bereit sind: Die religiöse Andacht, die traditionell zur Eröffnung des parlamentarischen Geschäftsjahres abgehalten wird, schließt jetzt neben protestantischen und katholischen auch hinduistische und muslimische Zeremonien ein.¹³⁷

Die bisherige Entwicklung macht aber deutlich, dass trotz einer Strategie der rechtlichen Gleichstellung, Akzeptanz und Förderung der kulturellen Identitäten der Einwanderer/innen die soziale Marginalisierung vieler dieser Menschen nicht verhindert werden konnte. Der Großteil von ihnen befindet sich in einer Lage, die durch mangelhafte Beteiligung am sozialen und kulturellen Leben sowie durch die starke Abhängigkeit von den Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates gekennzeichnet ist.¹³⁸ Auf diese Entwicklung wurde schon in dem Allochtonen-Rapport (WRR 1989) hingewiesen. Der Einsatz von Sozialarbeit habe schließlich dazu geführt, die Minderheiten allzu sehr ‚in Watte zu packen‘, ja sie seien sogar „zu Tode gestreichelt“ worden. Jede Eigeninitiative, sich aus der Selbstisolation zu befreien, sei durch den Versorgungsstaat erstickt worden.¹³⁹

Aus dieser Einschätzung hat die niederländische Regierung Konsequenzen gezogen, wie aus der Note des zuständigen Ministers für Großstadt- und Integrationspolitik Van Boxtel heraus zu lesen ist. Dort wird die zukünftige Politik in folgender Weise beschrieben: „Das Kabinett will die aktive Staatsbürgerschaft von ethnischen Minderheiten mehr denn je in den Vordergrund stellen. Es will sie durch ein aktionsorientiertes Programm unterstützen, die nötigen Bedingungen auf den vitalen Gebieten zu schaffen, wo ethnische Minderheiten in ihren

136 Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 31.

137 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 32.

138 Vgl. Entzinger 1994, S. 215.

139 Zitiert nach Leiprecht/Lutz o.J., S. 17.

Rechten und Pflichten behindert werden. Und sie müssen ebenso auf ihren Einsatz hin zur Verantwortung gezogen werden können."¹⁴⁰

Zur Förderung der Einstellung von Migrant(inn)en beschloss die niederländische Regierung 1993 ein Gesetz, das dem kanadischen equal employment act entspricht. Mit diesem Gesetz kann die öffentliche Hand über von ihr zu tätige Auftragsvergaben auch private Unternehmen motivieren, Migrant(inn)en einzustellen. Das Gesetz scheiterte aber am Widerstand der Arbeitgeberverbände. Und auch die Scheu des Staates, von den im Gesetz vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, machte das Gesetz letztlich unwirksam.¹⁴¹ Dies führte schließlich zur Einführung des Gesetzes zur Stimulierung der Arbeitsaufnahme von Minderheiten. Dieses 1998 in Kraft getretene Gesetz verpflichtet die Arbeitgeber zu jährlichen Berichten, wie viele Mitglieder bestimmter Migrantengruppen beschäftigt werden. Sie sollen auch darüber Bericht erstatten, was sie unternehmen, um den Anteil von Angehörigen ethnischer Minderheiten in ihrer Belegschaft zu erhöhen. Auch dieses Gesetz hat jedoch bislang lediglich leichte Verbesserungen bewirkt.¹⁴²

Die Erkenntnis, dass die Einwanderung in die Niederlande kein zeitlich begrenztes Phänomen sei und die anhaltende Zuwanderung sowohl für die Neuankömmlinge als auch für die Aufnahmegesellschaft Verpflichtungen mit sich bringe, mündete 1998 in das Gesetz über die Einbürgerung von Neuankömmlingen Wet Integratie Nieuwkomer (WIN).¹⁴³ Das Gesetz verpflichtet Neuzuwanderer/innen zur Teilnahme an Einbürgerungsprogrammen. Es zielt darauf, den Zuwanderer(inne)n den Anschluss an das niederländische Bildungssystem und den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Kurse umfassen das Erlernen der niederländischen Sprache, den Erwerb von Grundkenntnissen über Staat und Gesellschaft sowie soziale und berufliche Orientierung. Für individuell abgestimmte Einbürgerungsprogramme und Betreuung zu sorgen ist die Aufgabe der Städte und Gemeinden. Der im WIN festgelegte Einbürgerungsprozess soll mit der Weitervermitt-

140 Minister für Großstadt- und Integrationspolitik 1999, S. 10.

141 Vgl. Leiprecht/Lutz o.J., S. 18.

142 Vgl. ebd.

143 Vgl. Scheve 2000, S. 7.

lung der Neuzuwanderer/innen in Anschlussprojekte für Berufsbildung oder direkt auf dem Arbeitsmarkt enden.¹⁴⁴

Einige Beobachter zweifeln am Erfolg und den Chancen dieser Programme. Sie kritisieren, dass das Gesetz von passiven Neuankömmlingen ausgehe. Die Autonomie der Zugewanderten bilde dabei nicht den Ausgangspunkt. „Der Zwangscharakter des Programms suggeriert die Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit der Neueingewanderten, ihre ‚Integration‘ selbst in die Hand zu nehmen.“¹⁴⁵ Weiterhin kritisieren sie die Ausrichtung der Programme lediglich auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Die anderen Integrationsdimensionen wie etwa politische und zivilgesellschaftliche Partizipation würden außer Acht gelassen.¹⁴⁶ Es ist jedoch noch zu früh eine fundierte Evaluation vorzunehmen. Es gilt herauszufinden, in wie weit diese Programme tatsächlich zur Behebung der sozio-ökonomischen Marginalisierung von ethnischen Minderheiten beitragen.

Die Direktorin der Abteilung ‚Koordination der Integrationspolitik für Minderheiten‘ im niederländischen Innenministerium, Haime, bewertete die Anstrengungen der niederländischen Regierung zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei ethnischen Minderheiten gegenüber der niedersächsischen Ausländerkommission positiv: „Von 1994 bis 2000 ist die Arbeitslosigkeit bei den ethnischen Minderheiten von 26% auf 10% gesunken. Das ist ein Erfolg, aber das ändert nichts an der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit bei den ethnischen Minderheiten immer noch dreimal so hoch ist wie bei den Einheimischen. Diesen Erfolg haben wir natürlich auch aufgrund der guten ökonomischen Situation in den Niederlanden erzielen können. Der Erfolg hat aber auch damit zu tun, dass wir eine klare Strategie entwickelt haben, die diesen Gruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht, z.B. indem wir mit großen Unternehmen, aber auch mit kleineren und mittleren Unternehmen vereinbart haben, Arbeitsplätze für Ausländer anzubieten.“¹⁴⁷

Die Frage, warum die Integrationskonzepte und -politik in den Niederlanden anders verlaufen sind als z.B. in Deutschland, führt wieder zu der Kernaussage, dass die jeweiligen Integrationsmodelle vom

144 Vgl. ebd., S. 5.

145 Leiprecht/Lutz o.J., S. 21.

146 Vgl. ebd.

147 Zitiert nach Niedersächsischer Landtag 2002, S. 13.

Selbstverständnis eines Nationalstaats und der in der Gesellschaft vorherrschenden politischen Kultur und Tradition bestimmt werden.

Die Bemühungen um die Bewahrung der Migrantenkulturen beruhen auf den Vorstellungen einer multikulturellen Gesellschaft, die auf der niederländischen Tradition des Kulturpluralismus (Versäulung) fußt. Seit dem Ende des neunzehnten Jahrhunderts kennen die Niederländer eine strikte Trennung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, von denen die Katholiken, mehrere evangelische Strömungen und die Arbeiterbewegung die wichtigsten waren. Diese Gruppen verfügten über eigene Vereine, Gewerkschaften, politische Parteien, Schulen, Krankenhäuser usw.¹⁴⁸ Der Beschreibung dieses spezifisch niederländischen Systems dient das Bild eines klassischen griechischen Tempels, dessen Säulen das Dach stützen. Bei dieser Metapher steht das Dach für den öffentlichen Sektor, während die Säulen die unterschiedlichen kulturellen und religiösen Gemeinschaften darstellen.¹⁴⁹

In den Niederlanden ist es üblich, in Kategorien kultureller Vielfalt zu denken und zu handeln. Die niederländische Zuwanderungspolitik sollte vor dem Hintergrund der Tradition der gesellschaftlichen ‚Versäulung‘ interpretiert werden. Die meisten Niederländer/innen und die Behörden waren lange Zeit der Ansicht, dass es sich bei Migrant(inn)en um neue Säulen handele, die einfach in die traditionell multikulturelle Struktur des Landes eingebaut werden müssten. Zum Hauptziel der offiziellen Integrationspolitik wurde die Bewahrung der kulturellen Identitäten von zugewanderten Minderheiten innerhalb ihrer eigenen, größtenteils geschlossenen Gemeinschaften und Institutionen.¹⁵⁰

Als historisches Erbe der ‚Versäulung‘ kann das Modell der Konfliktregulierung verstanden werden. Als soziales Phänomen hat die ‚Versäulung‘ heute zwar weitgehend an Bedeutung verloren. Dennoch hat dieses Modell als institutionelle Ideologie und Struktur überlebt. Sie wird ironischerweise durch die Zuwanderung neuer Minderheiten gewissermaßen am Leben gehalten.¹⁵¹

148 Vgl. Entzinger 1998, S. 109.

149 Vgl. ebd.

150 Vgl. Entzinger 1994, S. 202 f.

151 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 31.

Der Politikansatz der königlich-niederländischen Regierung basiert auf der Anschauung, dass Minderheitengruppen einen Bestandteil der niederländischen Gesellschaft darstellen. In deutlicher Anlehnung an die Versäulungsidee erklärte das Kabinett, "dass Minderheiten die gleichen Möglichkeiten haben sollen wie andere (bestehende) Identitätsgruppen, über die Formen und Inhalte der Art und Weise, wie sie ihre Identitäten leben, zu entscheiden."¹⁵²

3.3.3 *Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen*

Die ‚Versäulung‘ als Modell der Konfliktregulierung lässt sich auch an den institutionellen Strukturen der niederländischen Minderheitenpolitik ablesen. Angelehnt an der Idee der ‚kollektiven Emanzipation‘ durch Selbstorganisation fördert die niederländische Regierung Minderheitenorganisationen. Ein vertrautes Phänomen ist, dass Minderheiten sich zusammensetzen, um Kompromisse zu schließen, die möglichst viele unterschiedliche Interessen berücksichtigen. Die Vertreter/innen der Minderheitengruppen werden in beratende Gremien und Verfahren berufen. Dreimal im Jahr tagt der für die Koordinierung der Großstadt- und Integrationspolitik zuständige Minister mit Vertreter(inne)n der sieben größten Minderheitengruppen. Dabei geht es um den Austausch über integrationspolitische Angelegenheiten. Neue Pläne werden diesen Dachverbänden vom Minister frühzeitig zur Beratung vorgelegt. Dabei geht es nicht nur um eine formelle Beratung, sondern um einen Prozess des gegenseitigen Informationsaustausches. Weiterhin haben die Dachverbände selbst das Recht, eigene Überlegungen und Konzepte der Regierung und dem Parlament zu präsentieren.¹⁵³ Migranten-Selbstorganisationen werden als kritische Begleiter der offiziellen Minderheitenpolitik gesehen und deren Vorschläge auch von der Regierung berücksichtigt.¹⁵⁴

Ebenso werden die Selbstorganisationen der ethnischen Minderheiten in die Umsetzung der Minderheitenpolitik eingebunden. Der zuständige Minister begründet das folgendermaßen: „Bei der Gestaltung der Politik ist der Einsatz der Zielgruppe selbst unentbehrlich. (...) Die subventionierten Landes-Selbsthilfeorganisationen der Minderheiten

152 Zitiert nach Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 31.

153 Vgl. Koolen 1999, S. 54.

154 Vgl. Firley 1997, S. 131.

werden an der Politik beteiligt. Da die Politik vor allem auf Gemeinde-niveau gebildet werden muss, wird das Kabinett auch dort (Selbsthilfe)Organisationen von Minderheiten und deren Beteiligung am Zustandekommen und an der Ausführung dieser Politik fördern."¹⁵⁵

Die repräsentativen Organisationen der Migrant(inn)en sind vor allem nach ethnischer und geographischer Herkunft aufgebaut. Um staatliche Förderung zu erhalten, müssen Organisationen einer der offiziellen Kategorien unter dem Label ethnischer Minderheiten zuzuordnen sein. Sie umfassen herkunftsorientierte Kategorien wie z.B. ‚Türk(inn)en‘, ‚Marokkaner/innen‘ oder ‚Surinamer(innen)‘. Erst in den letzten Jahren hat der Staat begonnen, auch muslimische Organisationen auf multi-ethnischer Basis zu unterstützen.¹⁵⁶

Die landesweit regional und örtlich tätigen Organisationen erhalten für Maßnahmen und Aktivitäten zur Beschleunigung der Integrationsprozesse ihrer Mitglieder finanzielle Unterstützung durch den Staat. Allerdings wird nicht mehr so großzügig wie ehemals gefördert. Die Gründung neuer Organisationen wird nunmehr staatlicherseits immer häufiger als eine Aufgabe der Betroffenen selbst angesehen.¹⁵⁷

In der Selbstdefinition, die den politischen Forderungen der Migrant(inn)en und Minderheiten zugrunde liegt, kommt ihre Reaktion auf die durch die Einwanderungs- und Minderheitenpolitik ihrer Aufnahmeländer geprägten Fremdzuschreibungen zum Ausdruck. So hat die liberale Einbürgerungspolitik und die Gewährung kultureller Rechte in den Niederlanden die Zuwanderer/innen dazu bewogen, sich selbst als Teil der niederländischen Gesellschaft zu sehen. Das führt zur Formulierung von Forderungen nach mehr Rechten und nach Integration in die niederländische Gesellschaft. Forderungen, die sich auf die politische Situation in den Herkunftsländern beziehen, sind wesentlich seltener anzutreffen als z.B. bei Migrant(inn)en in Deutschland. Das kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass Migrant(inn)en und ihre Selbstorganisationen in den Niederlanden ein stärkeres Vertrauen in ihre Legitimität als integraler Bestandteil der Aufnahmegesellschaft besitzen.¹⁵⁸ Es kann gleichzeitig als ein wichti-

155 Minister für Großstadt- und Integrationspolitik 1999, S. 20.

156 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 31.

157 Vgl. Firley 1997, S. 129.

158 Vgl. Duyvené de Wit/Koopmans 2001, S. 38 f.

ger Indikator für die politische Integration der Migrant(inn)en in ihrem Aufnahmeland gelten.¹⁵⁹

Weiterhin zeigen die Erfahrungen in den Niederlanden, dass ein Zusammenhang zwischen der Dichte an Selbstorganisationen und dem Grad der politischen Partizipation besteht. Das politische Vertrauen einer Minderheitengruppe wächst umso mehr, je umfassender sie über eigene Organisationen verfügt und je mehr diese Organisationen untereinander vernetzt sind.

So macht eine repräsentative Umfrage deutlich, dass die Türk(inn)en in Amsterdam, die über eine hohe Zahl an Selbstorganisationen verfügen, sich häufiger an Kommunalwahlen und an nachbarschaftlichen Bürgerinitiativen beteiligen als andere Migrantengruppen. Außerdem weisen sie ein Vertrauensniveau in lokale politische Institutionen auf, das sogar höher als das gebürtiger Niederländer/innen ist.¹⁶⁰ Die weiteren Ergebnisse dieser Umfrage zeigen, dass, wenn Selbstorganisationen wie die türkische Community in Amsterdam gute Anbindungen an die Lokalpolitik und die Organisationen der Mehrheitsgesellschaft nutzen können, sie gleichzeitig eine Scharnierfunktion für die Anbindung ihrer Basis an die lokalen politischen Institutionen erfüllen. Bei den schwächer organisierten Gruppen mangelt es an dieser Einbindung.¹⁶¹

Dieses Ergebnis widerspricht damit zusätzlich der in Deutschland vorherrschenden These, dass eine zu starke Einbindung in ethnische Gruppen eine Integration in die Mehrheitsgesellschaft erschwere bzw. verhindere.

3.4 Deutschland: Soziale Integration und politische Ausgrenzung

Ein Charakteristikum der deutschen Migrationsgeschichte ist die Tatsache, dass – anders als in Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden – keine Zuwanderung aus Kolonien stattfand¹⁶² und die

159 Vgl. ebd., S. 35.

160 Vgl. Koopmans 2001, S. 15.

161 Vgl. ebd.

162 Dafür gab es jedoch eine Zuwanderung sog. Deutschstämmiger. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs kamen ca. 15 Millionen Flüchtlinge, Vertriebene, Übersied-

Zuwanderung von Ausländer(inne)n lange Zeit als vorübergehendes Phänomen interpretiert wurde. Diese politische Prämisse ist bis heute für viele der Widersprüche der deutschen Migrationspolitik verantwortlich.¹⁶³

3.4.1 *Die deutsche Einwanderungspolitik*

Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, die ‚Gastarbeiterperiode‘, begann 1955 und endete 1973 mit dem Inkrafttreten des Anwerbestops. Gegenüber der Öffentlichkeit legitimierten die Bundesregierungen ihre Politik, indem sie auf die wirtschaftliche Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung sowie deren angeblich vorübergehenden Charakter verwiesen. Bis Anfang der 1970er Jahre konnten sie damit auf einen Konsens in der Gesellschaft setzen.¹⁶⁴ Dementsprechend sah das Ausländerrecht, das noch das nationalsozialistische Ausländerrecht als Grundlage hatte, weder sozial- noch bildungspolitische Maßnahmen vor, sondern enthielt vielmehr Regelungen im Sinne eines ‚Ausländerpolizeirechts‘, mit vielfältigen Sanktionsformen einschließlich der Abschiebung. Die Anwerbung erfolgte gemäß den jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und wurde nach ordnungspolitischen Gesichtspunkten organisiert.¹⁶⁵

Erst die Erkenntnis, dass der wirtschaftliche Nutzen der Gastarbeiter/innen sinken könnte, führte seit etwa 1970 zu einer heftiger werdenden Debatte über Vor- und Nachteile der Beschäftigung von Ausländer(inne)n. Diese Diskussion entzündete sich an der Tatsache, dass einerseits aufgrund des Familiennachzugs die Zahl der nichterwerbstätigen Einwanderer/innen zunahm, andererseits viele nichtbeschäftigte Ausländer/innen nicht mehr zur Rückkehr gezwungen werden konnten. Es ergab sich dadurch eine Einwanderungssituation, die

ler/innen und Aussiedler/innen in das westliche Nachkriegsdeutschland und in die Bundesrepublik. Die Geschichte der westlichen Industriestaaten kennt in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts keine vergleichbaren Dimensionen (vgl. Bade 1994b, S. 67). Da diese Zuwanderung ein spezifisch deutsches Phänomen ist, lasse ich sie im Rahmen dieser vergleichenden Analyse außer Acht.

163 Vgl. Mahnig 1998, S. 46.

164 Vgl. ebd.

165 Vgl. Seifert 2000, S. 102.

das offizielle Konzept der „vorübergehenden Ausländerbeschäftigung“ grundsätzlich in Frage stellte.¹⁶⁶

Nach dem Anwerbestopp folgte eine zweite Phase der deutschen Ausländerpolitik, die bis 1979 andauerte. Sie stand im Zeichen der ‚Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung‘. Damit war vor allem die Reduzierung der Zahl der Ausländer/innen gemeint. So ergriff die damalige sozial-liberale Bundesregierung verschiedene Maßnahmen: Mit der Arbeitserlaubnisverordnung von 1974 wurden nachgereisten Ausländer(inne)n keine Arbeitserlaubnis erteilt; mit der Erhöhung der Kindergeldzahlung nur für in Deutschland lebende Kinder sowie mit Zuzugsverboten für Ausländer/innen in Sozialräume mit hohem Ausländeranteil wurde versucht, regulierend einzugreifen.

Diese Maßnahmen, die die Senkung der Ausländerzahl zum Ziel hatten, werden im Rückblick nicht nur als ergebnislos, sondern sogar als kontraproduktiv eingeschätzt. Viele zuvor rückkehrwillige Ausländer/innen blieben deshalb in der Bundesrepublik, weil eine erneute, auch zeitlich befristete Arbeitsaufnahme später ausgeschlossen gewesen wäre.¹⁶⁷ In Deutschland wurde die Familienzusammenführung zu einem zentralen Einwanderungsmodus. Hunderttausende von Ehefrauen, -männern und Kindern sind seit der Verhängung des Anwerbestopps 1973 nach Deutschland nachgekommen.

Im Mittelpunkt der Ausländerpolitik dieser Phase standen drei Prämissen: Begrenzung des Zuzugs, Förderung der Rückkehr in die Herkunftsländer und die soziale Integration der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien.¹⁶⁸ Wirklich greifende Maßnahmen, die zur Integration hätten führen können, wurden allerdings weder entwickelt noch flächendeckend gefördert. Die Politik konzentrierte sich vornehmlich auf die ersten beiden Grundgedanken: Zuzugsbegrenzung und Rückkehrförderung. Zu Recht wurden die siebziger Jahre als das Jahrzehnt bezeichnet, in dem die Integration ein reines Lippenbekenntnis blieb.¹⁶⁹

166 Vgl. ebd., S. 47.

167 Vgl. ebd., S. 47 f.

168 Vgl. Bade 1994b, S.19.

169 Vgl. Mahnig 1998, S. 52.

Eine kurze Zeit (1979/1980) hatte es danach ausgesehen, als wolle sich die sozial-liberale Regierungskoalition auf die Frage der Integration konzentrieren. Bevor es jedoch zu einer konkreten Umsetzung von Integrationsmaßnahmen kam, brachte das Jahr 1981 eine Wende in der Ausländerpolitik. Aus dem Wettlauf um Integrationsprogramme wurde ein Wettlauf um eine Begrenzungs politik.¹⁷⁰ Die im ‚Kühn-Memorandum‘ systematisch formulierten Integrationsgedanken¹⁷¹ gingen so in einer emotionalisierten parteipolitischen Kontroverse, die stark von antitürkischen Zügen geprägt war, unter.¹⁷²

Unter dem Druck der konservativen Opposition ging die sozial-liberale Regierung zu einer Begrenzungs politik über. Den Ländern wurde empfohlen, die Altersgrenze für den Kindernachzug auf 16 Jahre herunter zu setzen. 1982 wurde ein Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verabschiedet und gleichzeitig ein Gesetzentwurf zur Rückkehrförderung vorbereitet.¹⁷³ Die seit Oktober 1982 regierende christlich-liberale Koalition strebte eine Verschärfung dieser Politik an. Sie verabschiedete ein auf finanziellen Anreizen beruhendes Rückkehrförderungsgesetz; wiederholt wurde versucht, die Altersgrenze für den Kindernachzug auf sechs Jahre zu senken, was jedoch am Widerstand des Koalitionspartners FDP scheiterte.

Nach einer Phase der starken Politisierung kehrte ab 1985/86 eine Ruhephase in die ausländerpolitische Diskussion in Deutschland ein. Immer mehr rückte die Asyl- und Flüchtlingspolitik in den Mittelpunkt der migrationspolitischen Debatte. Anfang 1989 sah sich die Bundesregierung durch die Landtagswahlerfolge rechtsradikaler Parteien in

170 Vgl. Bade 1994b, S. 19.

171 In seinem im September 1979 verfassten Memorandum ging der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn, davon aus, dass eine unumkehrbare Entwicklung eingetreten sei und die Mehrzahl der Ausländer/innen nicht mehr „Gastarbeiter“, sondern „Einwanderer“ seien, für die die Rückkehr in die Herkunftsländer nicht mehr in Betracht käme. „Die unvermeidliche Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation macht eine Abkehr von den Konzepten der Integration ‚auf Zeit‘ erforderlich. An ihrer Stelle muß ein Maßnahmenbündel treten, das den Bleibewilligen die Chance zu einer vorbehaltlosen und dauerhaften Eingliederung eröffnet.“ Das aufsehenerregende Memorandum enthielt zahlreiche Integrationsvorschläge bis hin zum Optionsrecht auf Einbürgerung für ausländische Jugendliche und zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer (vgl. Bade 1994b, S. 19).

172 Vgl. Thränhardt 1994, S. 53.

173 Vgl. Mahng 1998, S. 48.

Berlin und Baden-Württemberg unter Handlungsdruck gesetzt. 1990 wurde daraufhin ein neues Ausländergesetz verabschiedet. Das neue Gesetz führte gleichwohl nicht zu einem Ende der Politisierung im Ausländerbereich. Von rechter politischer Seite wurde kritisiert, dass es nicht genug zur tatsächlichen Reduzierung der Ausländerzahl beitrage, vom linken Spektrum, dass es der realen Einwanderungssituation immer noch nicht gerecht werde.¹⁷⁴

Seit dieser Phase und bis heute trat die Diskussion um die Integrationspolitik in eine problematische Gemengelage mit anderen Bereichen der Ausländerpolitik, wie beispielsweise der Kampf gegen den ‚Missbrauch des Asylrechts‘. Denn seit den 1980er Jahren erfolgte eine erhebliche Zuwanderung von Ausländer(inne)n unter Inanspruchnahme des Asylrechts. Diese Entwicklung erreichte im Jahr 1992 ihren Höhepunkt, als die Zahl der Asylbewerber/innen auf 438.191 anstieg. Ein wesentlicher Aspekt in der Debatte war daraufhin die Frage der Zugangssteuerung. Schon seit dem Beginn der 1980er Jahre und in der Folgezeit waren Maßnahmen eingeleitet worden, um Zugänge zum Asylverfahren zu erschweren. Den Höhepunkt stellte dann 1993 der so genannte ‚Asylkompromiss‘ dar. Die beschlossene Grundgesetzänderung führte zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs. Seitdem ist die Zahl der Asylbewerber/innen stetig zurückgegangen und lag im Jahre 2000 bei 78.564.¹⁷⁵

Selbst die abschreckenden Lebensbedingungen der Asylbewerber/innen wurden als willkommenes Mittel der Zugangsbegrenzung genutzt. Die Lebensumstände dieser Menschen sollten keine neuen Migrationsanreize schaffen. Daher wurde u.a. der Zugang zur Sozialhilfe eingeschränkt und größtenteils auf Sachleistungen umgestellt. Auch die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme sollte nicht zur Unterwanderung des Anwerbestopps führen. Immer wieder wurde deshalb ein Arbeitsverbot für Asylbewerber/innen gefordert und schließlich weitgehend durchgesetzt.¹⁷⁶

Bis zum Ende der Regierungszeit von Helmut Kohl hatte sich an der ‚Ausländerpolitik‘ nichts Grundlegendes geändert. Es gab immer wie-

174 Vgl. ebd.

175 Vgl. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2000, S. 22.

176 Vgl. Meinhardt 2002, S. 295 ff.

der politische Beschlüsse, die sich auf die Zuwanderung bezogen und vereinzelte Bereiche zu regulieren versuchten. Das war keinesfalls gleichbedeutend mit einer umfassenden und kohärenten Migrationspolitik. Eine Grundsatzdebatte fand nicht statt, die sozialen Folgen der Zuwanderung wurden nicht wahrgenommen oder aber verdrängt, ein Langzeitprogramm fehlte völlig. Die Einwanderung geschah einfach, ohne dass sie politisch erwünscht war. Stattdessen versuchten die staatlichen Stellen, die mit einem längeren Aufenthalt in der Bundesrepublik auftretenden Probleme den Ausländer(inne)n selbst zuzuschreiben.¹⁷⁷

Während der Wahlkampfes 1998 hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen für den Fall der Regierungsübernahme eine grundlegende Änderung in der Ausländer- und Asylpolitik angekündigt. Unter dem Motto „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ einigten sie sich daraufhin in der Koalitionsvereinbarung 1998 auf Projekte in diesem Politikfeld, ausgehend von der Erkenntnis, dass ein „unumkehrbarer Zuwanderungsprozess“ stattgefunden habe.¹⁷⁸

Eine Bilanz der Ausländer- und Asylpolitik der rot-grünen Bundesregierung fällt allerdings für in diesem Politikfeld Engagierte enttäuschend aus. Viele der vereinbarten Projekte wurden bislang noch nicht in Angriff genommen, erzielte Kompromisse blieben weit hinter den ursprünglich formulierten Zielen zurück. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die politische Ausgangssituation der Regierung durch die Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zu ihren Ungunsten verändert hat.¹⁷⁹

Eines der wenigen, aber wichtigsten realisierten Projekte der neuen Bundesregierung war die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts. In der öffentlichen Debatte wurde das erzielte Kompromissmodell als Niederlage für die Koalition gewertet. Das geschah zu Recht, weil die Koalition wegen des erheblichen Widerstandes der Opposition von CDU/CSU ihre formulierten Ziele, vor allem die doppelte Staatsangehörigkeit, nicht hat durchsetzen können. Dabei war insbesondere die

177 Vgl. Heckmann 1994, S. 177.

178 Vgl. Koalitionsvereinbarung 1998, S. 37.

179 Vgl. Grenz 2000, S. 119.

massive Kampagne der Unionsparteien gegen die doppelte Staatsangehörigkeit mittels einer Unterschriftenaktion von ausschlaggebender Wirkung.

Von dieser Negativbilanz auszunehmen ist allerdings, dass ein zentraler Grundsatz des Staatsbürgerschaftsrechts geändert wurde. Denn das bisher geltende Abstammungsrecht gilt nun nicht mehr ausschließlich: In der Bundesrepublik Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die sich seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten und seit wenigstens drei Jahren über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung verfügen, erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit. Damit ist ein Hauptziel der Koalition erreicht, nämlich die Integration von Migrant(inn)en durch Gewährung der deutschen Staatsbürgerschaft.¹⁸⁰ Die Reform kann als ein wichtiger Schritt in Richtung der Abschaffung eines ethnischen Konzepts von Nation verstanden werden und bedeutet vor dem Hintergrund des bisherigen politischen Integrationsdiskurses in der Bundesrepublik Deutschland einen Paradigmenwechsel. Denn bis dahin hatten sich die Einbürgerungsgesetze Deutschlands ausschließlich an einer ethnischen Definition des Staates orientiert.¹⁸¹

Die Neufassung des Staatsbürgerschaftsrechts hat die anderen ausländerrechtlichen Reformvorhaben der Koalition überlagert. Insbesondere im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik hatte sich die Koalition viel vorgenommen. Das Motto der Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ spiegelt sich in der praktischen Umsetzung im Asyl- und Flüchtlingsbereich jedoch kaum wider.¹⁸²

Seit Mitte der 1970er Jahre hatte sich ein ‚dualistisches Prinzip‘ bundesrepublikanischer Migrationspolitik etabliert: Einerseits sollten Zuwanderer/innen ferngehalten und Deutschland nicht zum Einwanderungsland werden, andererseits sollte die Integration von tatsächlich Zugewanderten in die deutsche Gesellschaft reibungslos verlaufen.¹⁸³

180 Vgl. ebd., S. 106 f.

181 Vgl. Budzinski 1999, S. 141.

182 Vgl. Grenz 2000, S. 108.

183 Vgl. Blaschke 1996, S. 13.

3.4.2 *Die deutsche Integrationspolitik*

Die Integration der ‚rechtmäßig‘ in Deutschland lebenden Ausländer/innen wurde zunehmend zu einer programmatischen Zielsetzung der staatlichen Ausländerpolitik. In diesem Zusammenhang wurde ‚Integration‘ in einer spezifischen Weise interpretiert und umgesetzt. Es wurden verschiedene Maßnahmen zur sozialrechtlichen Gleichstellung der ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien nach dem Auslaufen der ‚Gastarbeiterära‘ ergriffen. Gleichzeitig war und ist diese Politik durch Elemente einer institutionellen Diskriminierung geprägt. Zwar haben sich die ‚Ausländer/innen‘ aufgrund ihrer gesellschaftlichen Situation faktisch zu ‚Inländer(inne)n‘ entwickelt, doch fehlen ihnen aufgrund ihrer nicht-deutschen Staatsangehörigkeit Bürgerrechte. Darüber hinaus unterliegen sie ausländerrechtlichen Sondernormen, die sie gegenüber den Staatsangehörigen abgrenzen und diskriminieren.¹⁸⁴

Einige Beispiele mögen diese z.T. widersprüchliche Situation verdeutlichen: So wird Integration als Restriktion funktionalisiert. In der staatlichen Ausländer- und Integrationspolitik werden Ausländer(inne)n zustehende Grundrechte restriktiv interpretiert und gehandhabt. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Auffassung der Bundesregierung, dass es ein Ausländerrecht, „bei dem die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, hinter den persönlichen Belangen der Ausländer zurücktreten“, nicht geben dürfe.¹⁸⁵

Dies führt zu einer nur partiellen Integration. Die Bereiche, in denen sich eine Integration vollziehen soll, sind von vornherein beschränkt. Das Integrationsverständnis wird in Deutschland zumeist auf ein soziales Betreuungsverständnis reduziert: Fast alle staatlichen Programme konzentrieren sich auf Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen, die zwar eine Hilfe zur Eingliederung der Zugewanderten darstellen, zugleich aber eine Tendenz verstärken, die Betroffenen mehr als hilfsbedürftige Objekte zu sehen anstatt ihnen Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten.¹⁸⁶

184 Vgl. Schulte 2000, S. 16 f.

185 Bundesregierung zitiert nach ebd., S. 17 f.

186 Vgl. ebd.

Bislang hat Deutschland also keine Integrationspolitik, sondern vielmehr eine Ausländerpolitik betrieben. Für die brisanten gesellschaftlichen Probleme mit Migration und Integration von Minderheiten fehlt es in Deutschland weiterhin an umfassenden und konsensfähigen Konzepten mit langfristigen Gestaltungsperspektiven. Das findet seinen Ausdruck in einer starken institutionellen Fragmentierung, die auch nach dem Regierungswechsel von 1998 fortbestand. Bezeichnenderweise ist das Bundesministerium des Innern (BMI) für ‚Ausländer- und Asylangelegenheiten‘ zuständig, die ‚Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen‘ jedoch im Arbeits- bzw. Sozialministerium angesiedelt. Kompliziert wird die Konstruktion noch zusätzlich durch den Aussiedlerbeauftragten der Bundesregierung, der dem BMI angehört. Diese institutionelle Ausdifferenzierung macht auch äußerlich deutlich, dass es an einem Gesamtkonzept immer noch fehlt.¹⁸⁷

In Deutschland ist die Idee einer Einheit von Kultur, Nation, Volk und Staat, also einer ethnisch homogenen Gesellschaft, bei aller realen ethnischen Vielfalt so fundamental, dass sie jeder gegensätzlichen Wahrnehmung standhält. Bade spricht in diesem Zusammenhang von einer „defensiven Erkenntnisverweigerung“.¹⁸⁸ Die Fiktion eines ethnisch homogenen deutschen Nationalstaates hat sich nach der deutschen Einheit noch verstärkt.¹⁸⁹ Dieses Nationalstaats-Denken wirkte sich nachhaltig auf die Ausländerpolitik aus. „Der emotional hoch aufgeladene politische Widerstand gegen die Umwandlung Deutschlands von einem bloßen Zuwanderungsland in ein Einwanderungsland hat seine ideologische Grundlage im überkommenen völkischen Staats- und Kulturverständnis.“¹⁹⁰ In den Positionen und Programmen der meisten Parteien schlägt sich dies ebenfalls nieder.

Im Grundgesetz stehen sich universale Menschenrechte und partikuläre Rechte deutscher Staatsbürger/innen widersprüchlich gegenüber. Artikel 1 legt die Unantastbarkeit und den Schutz der Menschenwürde als oberste Norm fest. Daraus leiten sich die Ansprüche aller Menschen auf die Grundrechte der Freiheit, der Gleichheit und Glaubens-

187 Vgl. Santel 2000, S. 137.

188 Vgl. Bade 2001, S. 7.

189 Vgl. Budzinski 1999, S. 124.

190 Oberndörfer 1994, S. 133 f.

und Bekenntnisfreiheit ab. Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes bestimmt überdies, dass „niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf.¹⁹¹

Dann erfolgt ein Bruch. Das Gleichheitspostulat wird ethnisch eingegrenzt. Denn die nachfolgenden Artikel zur Versammlungs-, Vereinigungs- und Berufsfreiheit sowie zur Freizügigkeit und zum Auslieferungsverbot sind ausschließlich deutschen Staatsangehörigen vorbehalten. Diese Grundrechtsbeschränkung auf Deutsche ist mit dem Wesensgehalt der Artikel 1 und 3 des Grundgesetzes unvereinbar. Dies führt bei einigen Staatsrechtler(inne)n zu dem Urteil, dass die Bundesrepublik in der Idee des ethnischen Nationalstaates gefangen geblieben ist und damit das Modell der Republik nicht konsequent vollendet worden sei.¹⁹²

Die ethnisch-kulturelle Orientierung des deutschen Staatsverständnisses und Staatsangehörigkeitsrechts macht es in der politischen Vorstellung vieler Deutscher schwierig, die Bewahrung der kulturellen Identitäten der Migrant(inn)en mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu vereinbaren, weil Identitäten allzu eng an die jeweilige Volkszugehörigkeit gebunden werden. Daher wird von Migrant(inn)en häufig erwartet, dass sie ihre bisherige kulturelle Herkunft gleichsam abschütteln und sich als quasi herkunftsneutrale Deutsche in dieser Gesellschaft neu positionieren. Der einbürgerungswillige Ausländer habe alle ‚Rückstände‘ der als fremd empfundenen Kultur abzulegen und eine so genannte deutsche ‚Leitkultur‘ anzunehmen.¹⁹³

So wird Integration als Leistung verstanden, die nicht in erster Linie die Aufnahmegesellschaften und deren Institutionen, sondern vor allem die Betroffenen selbst zu erbringen haben. Forderungen, die darauf abzielen, den Migrant(inn)en umfassende Möglichkeiten zur Entfaltung und Entwicklung ihrer jeweiligen Kulturen und Identitäten einzuräumen, werden als Entwicklung zu einer ‚Parallelgesellschaft‘ in-

191 Bundeszentrale für politische Bildung 2003, S. 13.

192 Vgl. ebd.

193 Vgl. Budzinski 1999, S. 159.

terpretiert. Diese gefährdeten den sozialen Frieden und seien nicht praktikabel.¹⁹⁴ In der Polemik gegen einen Multikulturalismus äußert sich die von einer Entfremdungsangst geprägte Sehnsucht nach einer kulturellen nationalen Homogenität, die allerdings in Deutschland aufgrund seiner konfessionellen Spaltung nie existierte und die es erst recht nicht in der heutigen deutschen Gesellschaft geben kann.¹⁹⁵

Das Recht auf politische Partizipation, welches das Fundament jeder Demokratie ist, wird von der herrschenden juristischen und politischen Meinung restriktiv interpretiert. Das Streben nach völkischer Homogenität begründet auch die Ausgrenzung der ausländischen Minderheiten. Das spiegelt sich gerade auch in der Aussiedlerpolitik wider und beweist ein Denken, das in der Tradition des ethnischen Nationalstaats steht.¹⁹⁶

3.4.3 *Auswirkung auf die Migranten-Selbstorganisationen*

Während Zuwanderer/innen im politischen Diskurs der Niederlande und Großbritanniens als ‚Minderheiten‘, die einer ‚Minderheitenpolitik‘ unterstehen, gelten, werden sie in Deutschland als ‚Ausländer/innen‘ bezeichnet, deren Aufenthalt durch die ‚Ausländerpolitik‘ reguliert wird. Dies führt dazu, dass Migrant(inn)en in Deutschland nicht als Teil der nationalen Gemeinschaft angesehen werden und sich insofern in einer schwächeren Position befinden, wenn es darum geht, Rechte zu beanspruchen.

Wird in den Integrationskonzepten der Niederlande und Großbritanniens die Organisation und politische Partizipation von Migrant(inn)en – ethnische bzw. rassische Minderheiten genannt – staatlich unterstützt, verfolgt die deutsche Politik einen Ansatz, bei dem Migrant(inn)en von der politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen bleiben. Während das hiesige politische System auf anderen Politikfeldern durch die enge Verzahnung von staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern gekennzeichnet ist, werden die Migranten-Selbstorganisationen bei der Meinungsbildung regelmäßig übergangen.

194 Vgl. Schulte 2000, S. 19 f.

195 Vgl. Oberndörfer 1994, S. 140 f.

196 Vgl. Gebauer/Taureck/Ziegler 1993, S. 60.

Ein bezeichnendes Beispiel dafür war die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Staatsangehörigkeitsrecht am 13. April 1999. Unter den geladenen 15 Sachverständigen befand sich lediglich ein Vertreter einer Migranten-Selbstorganisation. Im Vergleich zu den Usancen auf anderen Politikfeldern ist das entlarvend: Niemals sonst würde das Parlament eine Anhörung ohne die einschlägigen Verbandsvertreter/innen durchführen.¹⁹⁷ In migrationspolitischen Fragen werden stattdessen, ganz im Sinne der alten Stellvertreterpolitik, eher die Wohlfahrtsverbände hinzugezogen als Vertreter/innen der Migranten-Selbstorganisationen.

Abgesehen von Ausländerbeiräten, die in der Regel eher eine schwache und marginale Position auf lokaler Ebene einnehmen, verfügen ‚Ausländer/innen‘ in Deutschland über keine institutionalisierten Zugangskanäle zu politischen Entscheidungsprozessen.¹⁹⁸ Es gibt keine institutionellen Adressaten für Minderheitenforderungen im Sinne einer Minderheiten-, Gleichberechtigungs- oder Anti-Diskriminierungspolitik. Das langjährige offizielle Mantra ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘ hat daher reale Konsequenzen für die Durchsetzungsfähigkeit von Migranten-Forderungen gehabt.¹⁹⁹

Ein multikulturelles Gesellschaftsmodell führt zu der Erwartung, dass die Identifikation seiner Mitglieder gerade aufgrund kultureller Unterschiede erfolgt, während das nationale Staatsbürgerschaftsmodell eine Identifikation nach nationaler oder ethnischer Herkunft herausfordert. Im Vergleich Deutschlands mit den Niederlanden und Großbritannien zeigt sich, dass die starke Mobilisierung kultureller und religiöser Identitäten nicht einfach eine Folge der Präsenz von Minderheiten ist. Sie hängt vielmehr von den politischen Rahmenbedingungen ab, die das Erheben von Forderungen auf der Basis kultureller Identitäten begünstigen. Wo ein solches Bekenntnis zum Multikulturalismus durch den Staat fehlt und Einwanderer/innen offiziell weiter als Bürger/innen fremder Staaten gelten, wie das in Deutschland der Fall ist, wird die nationale Herkunft zur vorherrschenden Form der Identifikation und auch der Selbstidentifikation von Migrant(inn)en.²⁰⁰

197 Vgl. Santel 2000, S. 148.

198 Ausführlich dazu vgl. Hoffmann 2002.

199 Vgl. Koopmans/Statham 2001, S. 132.

200 Vgl. ebd., S. 139.

Das exklusive deutsche Modell der ethnisch begründeten Staatsbürgerschaft und die Bezeichnung von Migrant(inn)en als ‚Ausländer/innen‘ hat dazu geführt, dass Einwanderer/innen in Deutschland kollektive Identitäten beibehalten haben, die sich auf die nationalen und ethnischen Kategorien ihrer Herkunftsländer gründen. Diese Identifikationen nützen damit den herkunftsbezogenen Organisationen, die – wie der deutsche Staat – die Migrant(inn)en weiterhin als Bürger/innen ihrer Herkunftsländer betrachten und von ihnen deshalb auch einen Beitrag zum politischen Kampf im ‚Heimatland‘ erwarten können.²⁰¹

In Deutschland spielen – wie dargelegt wurde – herkunftsbezogene Themen weiterhin eine wichtige Rolle, während sie z.B. in Großbritannien nebensächlich sind. Denn dort konzentrieren sich die Selbstorganisationen der Minderheiten in erster Linie auf die Durchsetzung ihrer Rechte und ihre Integration in die britische Gesellschaft. Sofern sich Migrant(inn)en in Deutschland auf ihre Situation im Aufnahmeland beziehen, sind ihre Forderungen überwiegend defensiv und richten sich vor allem gegen offene Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt. Solche Forderungen sind zwar auch in Großbritannien nicht ohne Bedeutung, aber es findet sich dort zusätzlich eine beträchtliche Anzahl offensiver Forderungen nach Erweiterung der Minderheitenrechte. Darüber hinaus nehmen die ethnischen Minderheiten Großbritanniens einen viel größeren Stellenwert im öffentlichen Diskurs über Migration und ethnische Beziehungen ein als in Deutschland.²⁰² Hier nehmen Migranten-Selbstorganisationen, insbesondere aufgrund des Ausschlusses der überwiegenden Zahl ihrer Mitglieder von der deutschen Staatsbürgerschaft, im politischen Diskurs nur eine marginale Rolle ein.

Fazit

Aus den Traditionen, politischen und historischen Voraussetzungen im Umgang mit Zuwanderer(inne)n in den beispielhaft betrachteten Ländern resultieren unterschiedliche Vorstellungen über Migration und Integration als gesellschaftliche Phänomene. Mitbestimmend sind

201 Vgl. ebd., S. 141.

202 Vgl. ebd., S. 148 f.

auch unterschiedliche Nationalstaatsmodelle, die den Zugang zur Mitgliedschaft im jeweiligen politischen System regeln, abhängig von entweder ethnisch oder republikanisch fundierten politischen Gesellschaftsvorstellungen. Zwar sind die Themen Migration, Integration und Rassismus während der letzten zwei Jahrzehnte auf der politischen Tagesordnung in den vier untersuchten Ländern ganz nach vorn gerückt, doch wird die Form der Auseinandersetzung im wesentlichen durch die jeweilige nationale Eigenart und Geschichte geprägt. So sind zum Beispiel Strukturmerkmale der Zuwanderung eng mit der Kolonialgeschichte verbunden, während Integrationsmuster mit der Entstehungsgeschichte der Nationalstaaten verknüpft sind.

Die Integrationspolitik differiert je nach Land und Regierung. Auch die Migranten-Selbstorganisationen bedienen sich unterschiedlicher Strategien. Diese Strategien sind geprägt von Gelegenheitsstrukturen, die durch die historisch gewachsenen Definitionen von nationaler Identität und Staatsbürgerschaft bestimmt werden.

So werden die MSO in den Niederlanden und Großbritannien stark in politische Entscheidungsprozesse eingebunden und ihre sozialen und kulturellen Aktivitäten gefördert. Es wird eher eine Gruppenintegration als eine Integration von Individuen angestrebt. Von Vertreter(inne)n der wichtigsten Minderheitenverbände und Organisationen sind Beratungsgremien mit der Aufgabe gegründet worden, die Behörden auf nationaler und lokaler Ebene zu beraten. Die Behörden haben sich verpflichtet bei jeder Maßnahme, die die ethnischen Minderheiten betreffen, diese Gremien anzuhören.

Frankreich verfolgt dagegen eine Strategie der individuellen Integration über Assimilation in die Gesellschaft. Generell dominiert in Frankreich eine Ablehnung gegenüber der Herausbildung vermittelnder Identitäten zwischen dem Staatsbürger und der einen und unteilbaren Republik. Die Vermeidung der Entstehung von strukturierten, eigenständigen Minderheiten ist ein erklärtes Ziel der offiziellen Politik.

In Deutschland werden die MSO bislang überwiegend mit Skepsis betrachtet. Eine sachliche Auseinandersetzung mit der Rolle und Funktion der MSO wird dadurch erschwert, dass bislang wenige Informationen über die Aktivitäten und Ziele der MSO vorliegen.

Folglich zeigen sich in den Entwicklungen der Migranten-Selbstorganisationen in den vier Ländern deutliche Unterschiede. Ein Teil dieser Diskrepanzen kann, wie dargestellt, auf die unterschiedlichen Muster der Migrations- und Integrationspolitik der Aufnahmeländer zurückgeführt werden. Verbleibende Unterschiede lassen sich durch unterschiedliche Qualitäten der Selbstorganisationen erklären.

4 Migrant(inn)en in Niedersachsen

Die Migrantenbevölkerung ist in ihrer Zusammensetzung keineswegs homogen. Sie unterscheidet sich hinsichtlich Alter, Bildung, Beruf, Familienstand, ökonomischer Situation, Migrationsmotiv, Aufenthaltsdauer und -status. Diese Differenzierungen sind gemeinsam mit den strukturellen Bedingungen des Einwanderungslandes mitbestimmend, wenn nicht sogar ausschlaggebend für die Inhalte und Handlungsweisen der Selbstorganisationen und Netzwerke der Migrant(inn)en.¹

Die Möglichkeit in Vereinen und Organisationen zu partizipieren, setzt spezifische persönliche Fähigkeiten sowie Zeit- und Geldressourcen voraus. „In der politischen Partizipationsforschung gelten diese so genannten ‚Partizipationsressourcen‘ als eine zentrale Voraussetzung für die soziale und politische Beteiligung.“² Aus diesem Grunde ist die genauere Betrachtung der demographischen Zusammensetzung und des ökonomischen und sozialen Status der Migrantenbevölkerung in Niedersachsen unabdingbar.

Bei dem folgenden Vergleich der demographischen Zusammensetzung und des ökonomischen und sozialen Status verlasse ich die Form der handlungstheoretischen Betrachtung und wende mich den Datensätzen zu. Da es sich um eine Auswertung von amtlichen Statistiken handelt, entsprechen diese den gesetzlich vorgegebenen Begrifflichkeiten. Die Kategorien differenzieren lediglich nach Staatsangehörigkeit, also nach ‚Ausländer(inne)n‘ oder ‚Deutschen‘. Jedoch verändert die Tatsache, dass Migrant(inn)en nach der Einbürgerung in der Statistik in der Kategorie ‚Deutsch‘ erfasst werden, kaum etwas an der Lebenslage und Lebensform.

1 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 14.

2 Diehl/Urbahn 1998, S. 18.

4.1 Demographische Entwicklung und Zusammensetzung

Ein Blick in die Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik gibt Aufschluss über die Unumkehrbarkeit der Migrationsbewegungen. Seit

Land	Bevölkerung insgesamt	Ausländische Bevölkerung	
		Anzahl	%
Baden-Württemberg	10.692.556	1.290.258	12,1
Bayern	12.423.386	1.182.383	9,5
Berlin	3.388.477	447.325	13,2
Brandenburg	2.574.521	67.605	2,6
Bremen	663.129	84.182	12,7
Hamburg	1.734.083	252.570	14,6
Hessen	6.089.428	700.033	11,5
Mecklenburg- Vorpommern	1.732.226	39.671	2,3
Niedersachsen	7.993.415	539.327	6,7
Nordrhein-Westfalen	18.079.686	1.965.155	10,9
Rheinland-Pfalz	4.058.682	312.575	7,7
Saarland	1.061.376	90.640	8,5
Sachsen	4.321.437	119.091	2,8
Sachsen-Anhalt	2.522.941	50.509	2,0
Schleswig-Holstein	2.823.171	153.039	5,4
Thüringen	2.373.157	47.457	2,0
Deutschland	82.531.671	7.341.820	8,9

Tabelle 3: Ausländische Bevölkerung am 31.12.2003 nach Bundesländern³

über vier Jahrzehnten ist Deutschland entgegen politischer Wunschvorstellungen und verschiedener regierungsamtlicher Steuerungsmaßnahmen de facto zu einem Einwanderungsland geworden.⁴

³ Statistisches Bundesamt Deutschland online: www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab2.asp vom 04.07.2005.

Trotz ausländer- und asylrechtlicher Restriktionen konnte der Nachzug zu den in Deutschland lebenden Familienangehörigen nicht gestoppt und die Einreise von Flüchtlingen nicht verhindert werden.⁵ Von insgesamt 82,5 Millionen Menschen, die in Deutschland leben, verfügen 7,3 Millionen über keinen deutschen Pass; das sind 8,9% der gesamten Bevölkerung. Im Bundesvergleich liegt Niedersachsen mit einem Ausländeranteil von 6,7% unter dem Durchschnitt. Im Vergleich zu den alten Bundesländern ist der Ausländeranteil in Niedersachsen nach Schleswig-Holstein mit 5,4% am niedrigsten.

Die räumliche Verteilung der ausländischen Bevölkerung zeigt, neben einer Konzentration auf die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, ein Übergewicht im Westen und Süden Deutschlands. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern leben fast drei Viertel aller Ausländer/innen. Die derzeit bestehende Konzentration hängt vornehmlich mit den regionalen Wirtschaftsstrukturen und den damit verbundenen Erwerbsmöglichkeiten zusammen. Die wirtschaftsstarken Regionen ziehen in erster Linie Arbeitsmigrant(inn)en an. Dagegen ist die Ausländerdichte in den fünf neuen Bundesländern sehr gering; ihr Anteil an Ausländer(inne)n liegt bei weniger als 3%.

4.1.1 *Zahl der nichtdeutschen Bevölkerung in Niedersachsen*

Obwohl Niedersachsen nicht zu den begehrtesten Orten der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte gehörte, blieb es vom Zuwanderungsprozess nicht unberührt. So stieg die Zahl der nichtdeutschen Bevölkerung von 38 551 (1961) auf 338 826 (1990) und 539.327 (2003). Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen stieg somit von 4,0% (1980) auf 6,1% (1996) und sank 1999 geringfügig auf 6,0%. Ende 2003 stieg er wiederum auf 7%.

4 Erst in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 wird diese Entwicklung zum ersten Mal von einer Bundesregierung anerkannt. Dort heißt es: „Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen“ (Bündnis 90/Die Grünen, 1998, S. 47).

5 Ausführlich über die Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland siehe Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme, München 1994.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der reale Anstieg viel höher liegt, da die Statistiken nur die ausländischen Staatsangehörigen erfassen und eingebürgerte Personen als Deutsche zählen. Allein im Jahre 1999 wurde die deutsche Staatsangehörigkeit

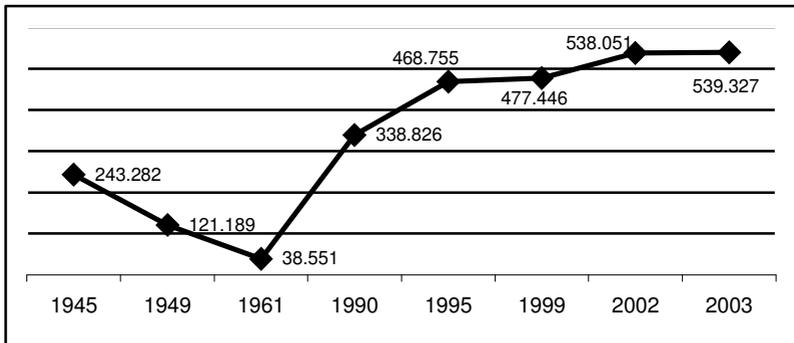


Abb. 1: Ausländische Bevölkerung in Niedersachsen von 1945 bis 2003⁶

20.258 Personen in Niedersachsen erteilt; davon waren 7.094 türkische Staatsangehörige. 2003 sank die Zahl der neuen Einbürgerungen auf 11.655.⁷ Von Mitte der 1960er bis Ende der 1980er Jahre handelte es sich hauptsächlich um Zuwanderung von Arbeitskräften und deren Familienangehörigen. Seit Anfang der 1990er ist eine erhöhte Zuwanderung von Flüchtlingen zu verzeichnen.

6 Vgl. Niedersächsisches Landesamt für Statistik (im Folgenden NLS) 1999, S. 5 f. und www.1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/mustertabelle vom 04.07.2005. Für das Jahr 2003 wurden widersprüchliche Zahlen angegeben. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten 2003 539.327 ausländische Staatsangehörige in Niedersachsen, nach Angaben des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik dagegen sind es 478.053 Personen. Telefonische Rücksprachen mit beiden Einrichtungen ergaben, dass unterschiedliche Quellen verwendet wurden. Das Bundesamt stützt sich auf Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung, dagegen verwendet das Landesamt die Zahlen des Ausländerzentralregisters. Jede der beiden Einrichtungen ist der Ansicht, ihre Zahlen kämen der Realität näher. Im Folgenden werde ich je nach den zur Verfügung stehenden Daten die entsprechende Quelle verwenden.

7 Vgl. NLS-Online: www.1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/mustertabelle vom 04.07.2005.

Von den 477.446 ausländischen Staatsangehörigen, die Ende 1999 in Niedersachsen lebten, waren ca. 130.000 Flüchtlinge (27%). Davon besaßen 60.000 Personen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, während sich die restlichen 70.000 noch im Asylverfahren befanden oder im Besitz einer Duldung waren.⁸ Auf Bundesebene betrug im Jahr 1998 der Anteil der Flüchtlinge 14,9% der Migrantenbevölkerung.⁹ Dieser überdurchschnittlich hohe Anteil von Flüchtlingen an der Gesamtzahl der Ausländer/innen in Niedersachsen (jede/r Vierte) bestimmt einerseits die soziale Position der zugewanderten Bevölkerung, andererseits die Inhalte und Handlungsweisen der Selbstorganisationen und Netzwerke der Migrant(inn)en. Aufgrund ihrer relativ kurzen Aufenthaltsdauer und der rechtlichen Einschränkungen sind sie in ihrer Aufwärtsmobilität stark eingeschränkt.

4.1.2 Regionale Verteilung

In Niedersachsen, wie auch in den übrigen Bundesländern, zogen vorwiegend die großen Städte und Industrieorte die Migrant(inn)en an. In der Landeshauptstadt Hannover beträgt der Anteil der Einwohner/innen ohne deutschen Pass Ende 2003 16,6%, in den Industriestädten Wolfsburg 10,4% und Salzgitter 9,9%. Umgekehrt ist ihr Anteil in den dünn besiedelten und relativ strukturschwachen ländlichen Teilen des Landes niedrig (Ammerland 3,0%, Lüchow-Dannenberg 2,5%, Wittmund 2,4%). Ca. 38% der rund 480.000 ausländischen Staatsbürger/innen in Niedersachsen leben in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Jede/r Vierte (24,7%) wohnt im Großraum Hannover.

8 Vgl. Interministerieller Arbeitskreis ‚Integration‘ 2000, S. 13.

9 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 20.

Kreisfreie Stadt/ Landkreis	Bevölkerung	Ausländer/in- nen	Anteil an der Bevölkerung
Hannover, Stadt	516.160	85.476	16,6%
Wolfsburg, Stadt	122.724	12.790	10,4%
Salzgitter, Stadt	109.855	10.913	9,9%
Osnabrück, Stadt	165.517	16.161	9,8%
Braunschweig, Stadt	245.076	18.915	7,7%
Oldenburg, Stadt	158.340	9.329	5,9%
Lk. Ammerland	114.524	3.425	3,0%
Lk. Lüchow-Dannen- berg	51.624	1.305	2,5%
Lk. Wittmund	57.672	1.385	2,4%

Tabelle 4: Ausländer/innen in ausgewählten kreisfreien Städten und Landkreisen am 31.12.2003¹⁰

Im Folgenden sollen die Lebensfelder der Ausländer/innen am Beispiel der Städte und Kreise in dem Korridor Landeshauptstadt Hannover – Landkreis Hannover – Landkreis Celle – Landkreis Uelzen – Landkreis Lüchow-Dannenberg betrachtet werden. „Der Korridor bildet ein Stadt-Land-Profil. (...) Die für die Wohnbedingungen kennzeichnenden sozialen Milieus werden allerdings erst bei kleinräumiger Betrachtung deutlich. In den Landkreisen müsste deshalb nach Gemeinden und in den Städten nach Stadtbezirken und Quartieren unterschieden werden.“¹¹

In Hannover stieg der Ausländeranteil im Jahr 1985 von 9,1% über 13,2% (1994) auf 16,2% (1997). In den Großstädten haben sich im Verlauf der Zuwanderungsprozesse einzelne Stadtteile, Quartiere oder Wohnblöcke zu ethnischen Enklaven entwickelt. So wies z.B. Hannovers Stadtteil Wülferode 1994 mit 2,3% den niedrigsten und Linden-Süd mit 32,7% den höchsten Ausländeranteil auf. In einigen Wohnblöcken der Stadtteile Linden oder Stöcken befindet sich ein Ausländeranteil von 80-90%. Diese können inzwischen als ‚Communities‘ bezeichnet werden.

¹⁰ Vgl. NLS 2004a, S. 17.

¹¹ Vgl. Sechster Familienbericht 2000, S. 157.

Merkmal des Lebensumfeldes	Stadt Hannover Typ Kernstadt im Agglomerationsraum	Landkreis Hannover Typ Verdichteter Kreis im Agglomerationsraum	Landkreis Celle Typ Ländlicher Kreis höherer Dichte im ländlichen Raum	Landkreis Uelzen Typ Ländlicher Kreis geringer Dichte im ländlichen Raum	Landkreis Lüchow-Dannenberg Typ Ländlicher Kreis geringer Dichte im ländlichen Raum (kleine % Basis)
Ausländer-Anteil 31.12.1997 in % der Einwohner	16,2	6,6	5,5	3,0	2,4
Anteil Ausländer 1997 mit Aufenthaltsdauer - unter 4 Jahren - über 10 Jahre	23,2 48,1	22,0 46,8	20,3 50,1	30,9 32,5	36,6 26,4
Anteil nach Staatsangehörigkeit in % aller Ausländer (z.B.) - Türkei - Jugoslawien - Asiatische Staaten	29,2 8,0 15,0	30,6 10,3 13,3	48,3 5,8 5,5	17,5 16,1 21,7	10,9 20,7 20,4

Tabelle 5: Lebensumfeld-Unterschiede im Untersuchungs-Korridor Hannover-Lüchow-Dannenberg¹²

Der Ausländeranteil im Landkreis Hannover, als suburbanes Umland der Kernstadt, ist deutlich geringer (6,65%). Mit steigender Entfernung zur Kernstadt sinkt dieser Anteil bis auf 2–3% ab. Im ländlichen Raum ist der Anteil der ausländischen Staatsbürger/innen so gering, dass sich ein soziales und kulturelles Migranten-Milieu kaum entwickeln kann. Gelingt eine Integration nicht, wandern die dort lebenden Migrant(inn)en zurück in die großstädtischen Wohnanlagen, um sich dort die Unterstützung in den Netzwerken der Migrantenkolonien zu holen.¹³

¹² Ebd., S. 158.

¹³ Ausgenommen sind hier die Asylbewerber/innen, weil ihre Zuweisung an die Kommunen nach bestimmten Quoten erfolgt. Solange sie im Asylverfahren sind

In der Landeshauptstadt Hannover und in anderen Großstädten bestimmten mehrere Zuwanderungsphasen die Struktur der Migrantenvölkerung. Neben älteren Migrant(inn)en, die als Arbeitsmigrant(inn)en zwischen 1955 und 1973 nach Deutschland kamen und inzwischen mit ihren Familien sesshaft geworden sind, leben hier auch Flüchtlinge aus der Türkei, Jugoslawien, Asien und Afrika mit überwiegend kurzen Aufenthaltszeiten. Anteilmäßig beträgt die Zahl der ausländischen Staatsbürger/innen mit Aufenthaltszeiten von über 10 in der Stadt und im Landkreis Hannover sowie im Landkreis Celle rund 50%. Im ländlichen Bereich ist er deutlich geringer (z.B. Kreis Uelzen 32,5%, Lüchow-Dannenberg 26,4%). Auffällig ist hier die hohe Zahl von ausländischen Staatsbürger(inne)n mit Aufenthaltszeiten von vier bis zehn Jahren.

Betrachtet man die Migrantenvölkerung unter den Kriterien der Nationalität und der Aufenthaltsdauer, so sind auch im ländlichen Raum regionale Schwerpunkte von Migrantengruppen, z.B. Vietnames(inn)en, Kurd(inn)en usw., und zeitliche Schwerpunkte erkennbar.¹⁴

4.1.3 Nationalitäten

76,0% der ausländischen Staatsbürger/innen in Niedersachsen stammen aus europäischen Ländern, 16,4% aus Asien, 3,2% aus Afrika, 2,5% aus Amerika und 1,8% sind staatenlos bzw. ihre Staatsangehörigkeit ist ungeklärt. Die größte Gruppe der in Niedersachsen lebenden ausländischen Staatsangehörigen bildeten Ende 2003 die Türk(inn)en mit 118.232 Personen, gefolgt von den Staatsangehörigen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit 40.828. Stark vertreten sind ebenfalls die Flüchtlingsgruppen aus Vietnam und dem Iran.

Eine genauere Betrachtung des Anteils der jeweiligen Nationalitäten an der Gesamtzahl der ausländischen Staatsangehörigen ermöglicht folgendes Schaubild:

und oft auch in der Zeit danach, nämlich solange sie Sozialhilfeempfänger sind, unterliegen sie der ‚Residenzpflicht‘ und dürfen ihre zugewiesenen Wohnorte nicht verlassen. Dagegen haben andere ausländische Staatsangehörige die freie Wahl des Wohnortes.

14 Vgl. Sechster Familienbericht 2000, S. 159.

Staatsangehörigkeit	Zahl	Prozent
Türkei	118.232	24,7
Italien	25.588	5,4
Serbien und Montenegro	40.828	8,5
Spanien	10.748	2,3
Griechenland	17.902	3,8
Vereinigtes Königreich	11.058	2,3
Niederlande	19.577	4,1
<i>Europa insgesamt</i>	<i>363.305</i>	<i>76,0</i>
Tunesien	2.125	0,5
<i>Afrika insgesamt</i>	<i>14.967</i>	<i>3,2</i>
Vereinigte Staaten	4.559	1,0
<i>Amerika insgesamt</i>	<i>12.163</i>	<i>2,5</i>
Vietnam	9.630	2,0
Iran	6.793	1,4
Indien	1.934	0,4
Pakistan	1.718	0,3
<i>Asien insgesamt</i>	<i>78.131</i>	<i>16,4</i>
<i>Australien und Ozeanien</i>	<i>674</i>	<i>0,1</i>
<i>Staatenlos, ungeklärt</i>	<i>8.813</i>	<i>1,8</i>
Insgesamt	478.053	100%

Tabelle 6: Ausländische Staatsangehörige nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 31.12.2003¹⁵

Gegenüber 1998 stieg der Anteil der Asiat(inn)en von 9,7% auf 16,4%. Dagegen sank der Anteil der Personen aus den ehemaligen Anwerbeländern: Türkei von 33,8% auf 24,7%, Italien von 8,4% auf 5,4%, Spanien von 4,4% auf 2,3% und Griechenland von 5,2% auf 3,8%.¹⁶ Diese Entwicklung ist dadurch zu erklären, dass einerseits Asylbewerber/innen und Flüchtlinge aus osteuropäischen und asiati-

15 Vgl. NLS 2004a, S. 8 ff.; eigene Berechnungen.

16 Vgl. NLS 2004a, S. 8 ff.; eigene Berechnungen.

schen Ländern vergleichsweise stark zugewandert sind und andererseits eine steigende Tendenz bei den Einbürgerungen von Arbeitsmigrant(inn)en und deren Familien zu verzeichnen ist.

4.1.4 Aufenthaltsdauer

Die ausländische Wohnbevölkerung ist aufgrund der langen Aufenthaltszeiten ein fester Bestandteil der Bevölkerung in Niedersachsen geworden. So lebten beispielsweise Ende 2003, 28,7% aller Migrant(inn)en schon zwanzig Jahre oder länger in Deutschland und 55,1% konnten Aufenthaltszeiten von mehr als zehn Jahren nachweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Arbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger.

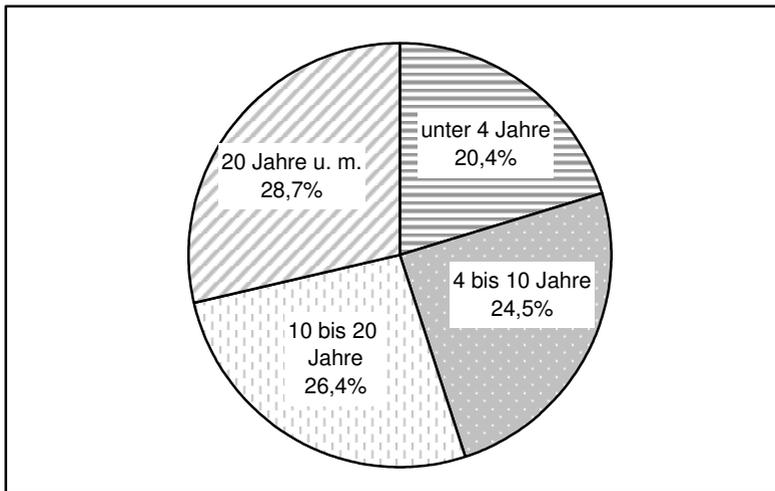


Abb. 2: Ausländer/innen in Niedersachsen nach Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet am 31.12.2003¹⁷

Die unterschiedliche Aufenthaltsdauer von Migrant(inn)en veranlasste die Verfasser des Sechsten Familienberichtes zu der Feststellung,

¹⁷ Vgl. NLS 2004a, S. 13; eigene Berechnungen.

dass das Merkmal Aufenthaltsdauer die jüngere Migrationgeschichte der Bundesrepublik Deutschland widerspiegelt.¹⁸ Einerseits lässt sich eine große Ausländerpopulation mit einer sehr langen Aufenthaltsdauer identifizieren; auf der anderen Seite lebte fast ein Fünftel weniger als vier Jahre in Deutschland. Der Grund für diese kurze durchschnittlichen Aufenthaltsdauer ist im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung von Asylbewerber(inne)n und Flüchtlingen in den letzten Jahrzehnten sowie mit den naturgemäß kurzen Aufenthaltszeiten vieler hier geborener Kinder zu sehen.¹⁹

4.1.5 *Altersstruktur*

In ihrer Altersstruktur unterscheidet sich die Migrantenbevölkerung von den Deutschen, da sie eine deutlich jüngere Population aufweist. Ende 2003 waren 44,4% der in Niedersachsen lebenden ausländischen Staatsangehörigen unter 30 Jahre alt, bei der deutschen Bevölkerung waren es nur 32,6%. Am anderen Ende der Skala zeigt sich wiederum eine große Divergenz: 18,2% der Deutschen waren 2003 im Rentenalter, während bei den Migrant(inn)en nur 5,6% zu dieser Altersgruppe gehörten.

Bedingt durch die stärkere Zuwanderung von jungen Erwachsenen ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Altersgruppe der 20 bis 30-Jährigen mit 20,6% besonders hoch. Dagegen liegt der Anteil der deutschen Bevölkerung in dieser Altersgruppe bei 9,9%.

18 Vgl. Sechster Familienbericht 2000, S. 65.

19 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 18.

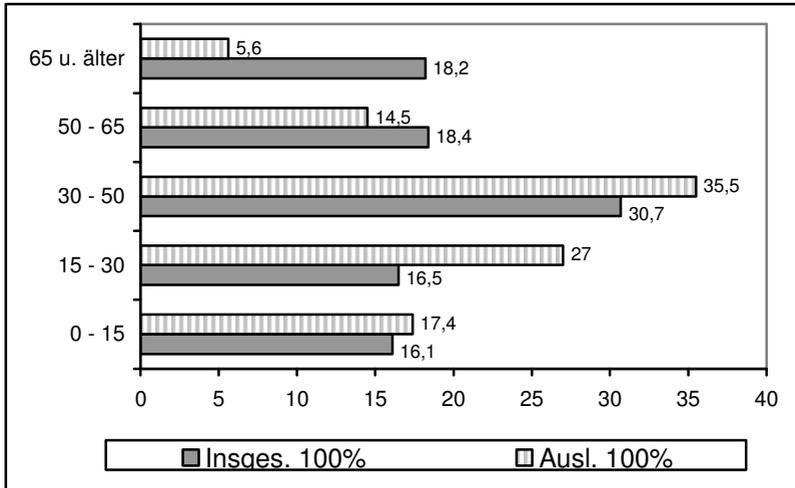


Abb. 3: Bevölkerung in Niedersachsen nach Staatsangehörigkeit und Altersgruppen am 31.12.2003²⁰

Aber auch die Zahl der Migrant(inn)en im Rentenalter zeigt eine steigende Tendenz auf. Zwar ist ihr Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung im Vergleich zu den Deutschen relativ gering, ihr Anteil hat sich jedoch in den letzten Jahren verdreifacht.²¹

Die demographische Alterung der Bevölkerung in Deutschland ist ein unumkehrbarer Prozess, der sich in den nächsten Jahrzehnten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verstärkt auswirken wird. Es ist festzustellen, dass sich die allgemeine Geburtenrate auf einem niedrigen, aber stabilen Niveau befindet. Deshalb kommt der Zuwanderung ein bestimmender Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung zu, d.h. der kontinuierliche Zuzug relativ junger Menschen

20 Vgl. NLS 2004b, S. 27 und NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle K1050111 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

21 Dies führt dazu, dass in der Migrationsforschung und in der Migrationsarbeit der Wohlfahrtsverbände und der Migranten-Selbstorganisationen die Situation der älteren Migranten an Bedeutung gewinnt.

aus dem Ausland mildert die Gefahr der allmählichen Vergrößerung der Bundesrepublik.²²

4.2 Ökonomischer und sozialer Status

Die Situation von Migrant(inn)en in einem Aufnahmeland wird von ihrer rechtlichen, kulturellen und sozialen Position bestimmt. Letztergenannte umfasst die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungs- und Ausbildungssystem sowie auf dem Wohnungsmarkt.²³ Bommers und Halfmann sind der Auffassung, „dass sich in der Migrationsforschung die Problemstellungen der Ungleichheit und der Integration wechselseitig interpretieren und abstützen: Feststellbare Ungleichheiten der Verteilung von Arbeit, Einkommen, Bildung, Wohnraum usw. werden als Indikatoren für Integrationsprobleme interpretiert. Umgekehrt werden mögliche Integrationsprobleme von Migrant(inn)en nicht zuletzt mit der Beschreibung von Ungleichverteilungen belegt.“²⁴

Determinanten für die Marginalität der Migrantenbevölkerung liegen vor allem in der soziokulturellen Benachteiligung in zentralen Lebensbereichen. Diese ist in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Bildung, Einkommen, politische und kulturelle Teilhabe und Durchsetzungsvermögen in der Mehrheitsgesellschaft nachzuweisen. Die Benachteiligung in diesen Bereichen kumuliert mit der materiellen Benachteiligung, da von Armut betroffene Menschen durch ihre finanzielle Lebenslage von den alltäglichen Lebensgewohnheiten der Mehrheitsgesellschaft ausgegrenzt werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang natürlich auch ideologische Diskriminierungen und Ausgrenzungen.²⁵

Im wissenschaftlichen Diskurs über den Grad der sozialen Integration der Migrantenbevölkerung lassen sich unterschiedliche Standpunkte feststellen. Meine Kernthese ist, dass eine soziale Integration nicht

22 In einer Bevölkerungsprognose wurde ermittelt, dass es einer kontinuierlichen Zuwanderung von 630.000 Personen jährlich bedarf, damit die Bevölkerungszahl in Deutschland konstant bleibt. Eine Prognose der Bevölkerungszahl ohne Zuwanderung ergibt einen Rückgang der Bevölkerung in Deutschland auf 23,5 Millionen im Jahre 2100 (vgl. Birg 1997, S. 68 f.).

23 Vgl. Sackmann 1997, S. 42 ff.

24 Bommers/Halfmann 1998, S. 16.

25 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 110.

stattgefunden hat. Diese Auffassung wird in der Debatte über Migration und Integration nicht oft geteilt. So vertreten einige Autoren die Auffassung, Migrant(inn)en seien in der deutschen Gesellschaft in vielen Lebensbereichen integriert. Man könne nicht von Migrant(inn)en als ‚underclass‘ sprechen, sondern die Datenbefunde werden dahingehend interpretiert, dass die Benachteiligung nicht ‚ausländer‘-, sondern schichtspezifischer Natur sei. D.h. Migrant(inn)en gehören demnach überdurchschnittlich oft zu Berufs- und Sozialgruppen, die ohnehin gesellschaftlich benachteiligt seien.

Krummacher und Waltz argumentieren dagegen,

- dass sich die Benachteiligungen insbesondere aus den Bestimmungen des Ausländerrechts ergeben, z.B. dass in zahlreichen Bereichen ein Inländervorrang festgelegt ist (Arbeitsförderungsgesetz etc.). Auch Vorurteile und Diskriminierungsbarrieren wirken sich nachteilig aus, z.B. beim Zugang zu den Arbeits- und Ausbildungsplätzen, angemessenen Wohnungen, Kindergärten etc.
- dass die Mehrzahl der Gastarbeiter zur Zeit der Anwerbung aus der Unterschicht kam und auch heutzutage der überwiegende Teil der Migrant(inn)en dieser Schicht angehört. Sie weisen also im Gegensatz zu den Deutschen keine annähernd vergleichbare Aufstiegsmobilität auf, welches das Resultat einer nicht stattgefundenen Integrationspolitik sein könnte. Zumindest die hier aufgewachsenen Migrant(inn)en müssten zu dieser Mobilität in der Lage sein.²⁶

Hoffmann-Nowotny betont einen weiteren wichtigen Aspekt. Er stellt fest, „dass Migranten in der Aufnahmegesellschaft in die unterste Position eintreten und sich die Schichtung der internationalen Gesellschaft im Einwanderungsland reproduziert. Unterschichtung bedeutet, dass unter die bestehende Sozialstruktur eine ethnisch fremde und politisch weitgehend rechtlose Sozialschicht mit Merkmalen geschoben wird, die nicht mehr dem allgemeinen Entwicklungsstand der aufnehmenden Länder entsprechen.“²⁷

26 Vgl. ebd., S. 112.

27 Hoffmann-Nowotny 1976, S. 44.

Im Folgenden werde ich einen Vergleich zwischen Migrant(inn)en und der einheimischen Bevölkerung Niedersachsens vornehmen, um die soziale und ökonomische Position der Migrant(inn)en feststellen zu können. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen und Nationalitäten zu untersuchen würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Dass dieser Verzicht durchaus vertretbar ist, dokumentiert eine Studie von Santel und Hollifield, die feststellt, dass im Vergleich zu den USA „die sozio-ökonomische Stellung der Einwanderer in Deutschland (...) durch ein hohes Maß an Homogenität gekennzeichnet (ist), ihre Integrationskarrieren (...) weitgehend parallel (verlaufen), nationalitätenspezifische Unterschiede (...) relativ schwach ausgeprägt (sind).“²⁸ Die rechtlich bedeutsame Trennlinie EU-Bürger/innen vs. extracommunitari spielt in Bezug auf die finanzielle Situation nur eine geringe Rolle.²⁹

Es wäre jedoch fehlerhaft zu behaupten, dass alle Migrant(inn)en von Armut betroffen sind. Spezifisch für Einwanderungsländer ist allerdings, dass sich die ursprüngliche soziale Homogenität der Einwanderer/innen, wobei der männliche Industriearbeiter als Prototyp gesehen werden kann, wandelt. Migrant(inn)en in akademischen Berufen, selbstständige Unternehmer/innen oder Immobilienbesitzer/innen sind in zunehmendem Maße zu verzeichnen. Ihre Lebenslage unterscheidet sich wesentlich von der arbeitsloser und Sozialhilfe beziehender Migrant(inn)en.

4.2.1 *Bildung und Ausbildung*

Die Integrationsmöglichkeiten einer zugewanderten Minderheit in das soziale und gesellschaftliche System der Aufnahmegesellschaft werden entscheidend von den Partizipationschancen am Bildungswesen bestimmt. Ein Indikator für den Integrationsmodus sind die Bildungschancen, die zur Verfügung stehen.³⁰ Besonders bemerkenswert ist, dass an entscheidenden biografischen Schnittstellen, wie z.B. Schulabschluss, Berufsausbildung und Aufnahme eines Arbeitsverhält-

28 Santel/Hollifield 1998, S. 128.

29 Vgl. ebd., S. 134.

30 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S.113.

nisses, die Ergebnisse von Zuwandererkindern und -jugendlichen deutlich schlechter ausfallen als bei gleichaltrigen Deutschen.³¹

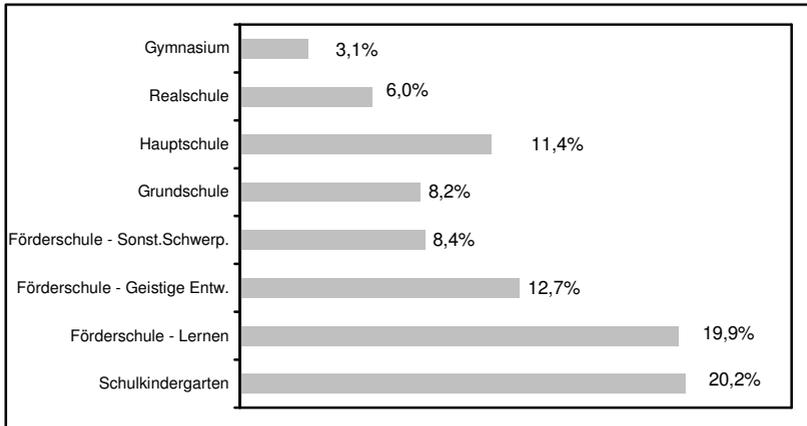


Abb. 4: Anteil der ausländischen Schüler/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2004 in %³²

Je ‚höher‘ die Schulform ist, desto niedriger ist der Anteil der Schüler/innen mit ausländischem Pass und je ‚niedriger‘ die Schulform ist, umso höher ist ihr Anteil. In Niedersachsen beträgt der Anteil von Nichtdeutschen an der gesamten Schülerzahl zum Schuljahresbeginn 2004 7,1%. An Gymnasien sind ausländische Schüler/innen lediglich mit 3,1% vertreten, während ihr Anteil an Schulkindergärten 20,2% und an der Förderschule – Lernen 19,9% beträgt. Auch wenn die Überrepräsentation von ausländischen Schüler/innen an der Förderschule – Lernen mit Defiziten in den deutschen Sprachkenntnissen begründet werden kann, so bleibt doch ihr hoher Anteil von 12,7% an Förderschulen – geistige Entwicklung unerklärlich.

31 Vgl. Hadeed u.a. 1999b, S.11.

32 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle K3001515 vom 04.07.2005.

Vergleicht man die Verteilung auf die Schulformen, so wird die Kluft zwischen den ausländischen und den gesamten Schüler/innen in Niedersachsen noch deutlicher.

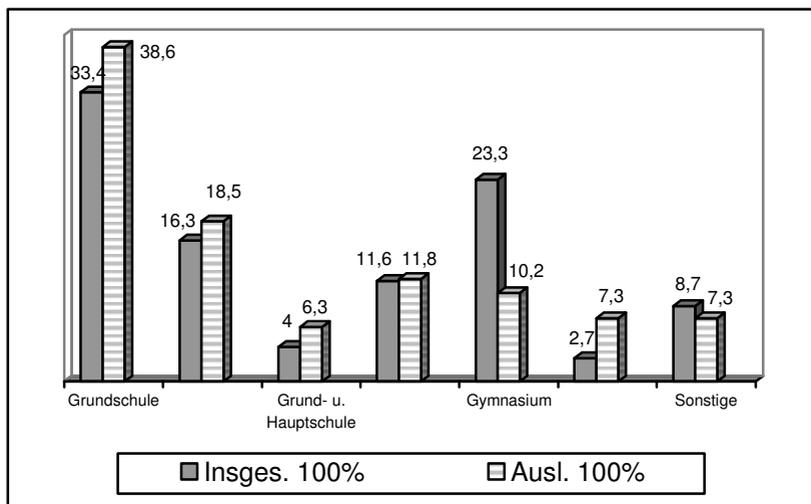


Abb. 5: Verteilung der gesamten und der ausländischen Schüler/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen nach Schulformen zum Schuljahresbeginn 2004 in %³³

Während zum Schuljahresbeginn 2004 38,6% der Schüler/innen mit ausländischem Pass Grundschüler waren, besuchten 33,4% der gesamten Schüler/innen in Niedersachsen eine Grundschule. Auch in den Hauptschulen waren ausländische Schüler/innen mit 18,5% gegenüber den gesamten Schüler(inne)n mit 16,3% leicht überrepräsentiert. 6,3% der ausländischen Schüler/innen besuchten eine Grund- und Hauptschule³⁴ gegenüber 4,0% der gesamten Schüler/innen. Lediglich 10,2% der ausländischen Schüler/innen waren Gymnasiast(inn)en, wohingegen 23,3% der gesamten Schülerschaft ein

33 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle K3001111 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

34 Hier handelt es sich um eine Schulform, bei der Grund- und Hauptschule zusammengelegt sind.

Gymnasium besuchten. Auf die Förderschule – Lernen (Sonderschule) gingen 7,3% der ausländischen Schüler/innen und nur 2,7% der gesamten Schüler/innen.

Auch das Niveau der Schulabschlüsse von Schüler/innen mit ausländischem Pass ist wesentlich niedriger als das der gesamten Schulabsolvent(inn)en.

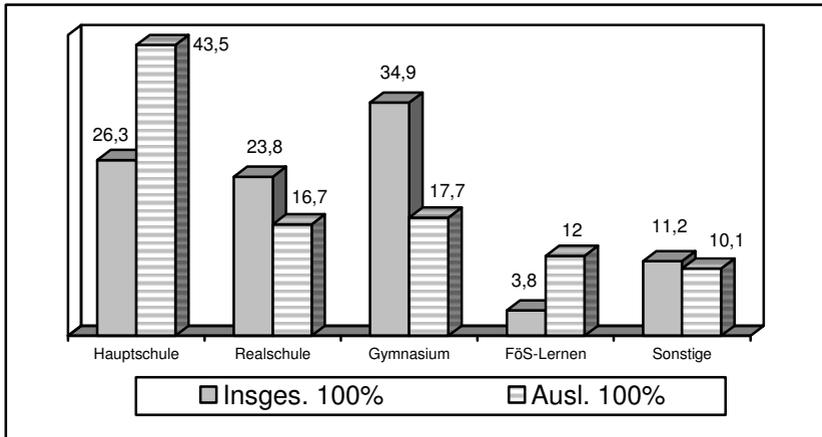


Abb. 6: Schulabgänger/innen an allgemein bildenden Schulen in Niedersachsen nach Nationalitäten zum Schuljahr 2003/04 in %³⁵

Im Schuljahr 2003/04 verließen 43,5% der Schüler/innen mit ausländischem Pass die Schule nur mit einem Hauptschulabschluss, 16,7% mit Realschulabschluss und lediglich 17,7% nach Abschluss eines Gymnasiums. Bei den gesamten Schulabgänger(inne)n erreichten stattdessen 26,3% den Haupt- und 23,8% den Realschulabschluss, und 34,9% verließen die Schule nach Beendigung des Gymnasiums. Mit einem Abschluss der Förderschule standen 12% der ausländischen Schüler/innen lediglich 3,8% der gesamten Schüler/innen gegenüber.

35 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle Z3002515 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

Auch an berufsbildenden Schulen ist das Niveau der Schulabschlüsse der Schüler/innen mit ausländischem Pass deutlich niedriger als das von Schulabsolvent(inn)en insgesamt.

Erreichter Schulabschluss	Gesamte Schulabgänger/innen		Ausländische Schulabgänger/innen	
	insgesamt	%	insgesamt	%
Allgemeine Hochschulreife	3.887	3,4	88	1,5
Fachhochschulreife	10.410	9,0	257	4,5
Realschulabschluss	21.239	18,3	926	16,0
Hauptschulabschluss	2.773	2,4	228	4,0
Erfolgreicher Besuch	54.749	47,3	1.923	33,3
Entlassung aus dem BVJ	6.301	5,5	1.047	18,1
Ohne erfolgreichen Besuch/Abschluss	16.424	14,1	13.02	22,6
Insgesamt	115.783	100%	5.771	100%
Abbruch im laufenden Schuljahr	18.384		1.229	

Tabelle 7: Schulabgänger/innen an berufsbildenden Schulen in Niedersachsen nach Nationalitäten zum Schuljahr 2003/04³⁶

Während 12,4% der gesamten Schulabgänger/innen eine berufsbildende Schule mit einer Hochschul- oder Fachhochschulreife verlassen haben, waren es bei den ausländischen Schüler(inne)n nur etwa halb so viele (6,0%). Eine berufsbildende Schule haben 2003/04 fast die Hälfte (47,3) der gesamten Schüler/innen erfolgreich besucht, wohingegen dies nur auf ein Drittel der Schüler/innen mit ausländischem Pass zutrifft. 22,6% der ausländischen Schüler/innen verließen eine berufsbildende Schule ohne jeglichen Abschluss, während es bei den gesamten Schulabgänger(inne)n nur 14,1% waren.

Die unbefriedigende Bildungssituation kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. So können z.B. Lernschwierigkeiten, das

36 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle K3050612 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

Fehlen eines unterstützenden Hintergrundes und bildungsfeindliche Einstellungen der Familie als Erklärungsmodelle für die niedrige Erfolgsquote der Kinder genannt werden. Diese Erklärungsansätze sind jedoch für die Analyse der Bildungssituation von Schüler(inne)n mit Migrationshintergrund nicht ausreichend. „Oft verhindern gerade solche Interpretationen eine Behebung der primären Ursachen des allzu häufigen Scheiterns nichtdeutscher Schülerinnen und Schüler im deutschen Bildungssystem. Seltener werden dagegen institutionelle Ursachen, strukturelle und gesellschaftliche Dimensionen für die fehlende Partizipation im Bildungssystem thematisiert.“³⁷

Auch in der beruflichen Ausbildung bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen Jugendlichen deutscher und ausländischer Herkunft. Die Tatsache, dass ausländische Jugendliche an weiterführenden Schulen deutlich unterrepräsentiert sind, verursacht einen steigenden Bedarf an Lehrstellen. Die zunehmende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und die Konzentration auf einige wenige Berufsfelder erschweren zusätzlich die Möglichkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden. So waren zum 30.06.2004 von insgesamt 139.433 Auszubildenden in Niedersachsen lediglich 4.017 ausländische Jugendliche, das bedeutet einen Anteil von nur 2,9%³⁸.

Zur deutlich geringeren Ausbildungsbeteiligung kommt hinzu, dass das faktische Berufsspektrum der Jugendlichen ausländischer Herkunft viel enger als das der deutschen Gleichaltrigen ist. Nach wie vor vollzieht sich für die Mehrheit der Jugendlichen, wenn sie überhaupt einen Ausbildungsplatz erhalten, ihre berufliche Qualifizierung in Berufen und Wirtschaftsbereichen, die als wenig attraktiv gelten.³⁹

Auch bei gleicher Schulbildung und intensiven Bemühungen finden jugendliche Migrant(inn)en erheblich schwerer als deutsche Jugendliche einen Ausbildungsplatz. Ein häufiges Handicap sind die Vorbehalte deutscher Ausbildungsbetriebe. Nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 1992 gab es im alten Bundesgebiet insgesamt 61.000 Auszubildende im Öffentlichen Dienst, einschließlich Post und Bahn. Lediglich 1.800 waren Ausländer/innen,

37 Hadeed u.a. 1999b, S. 11.

38 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle M70A0311 vom 04.07.2005.

39 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000, S. 127.

das sind gerade einmal 2,9%.⁴⁰ Aus den oben genannten Gründen versuchen viele junge Migrant(inn)en den Start in die Erwerbstätigkeit ohne Berufsausbildung. Dies birgt ein extrem hohes Risiko in sich, immer wieder von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein.⁴¹

4.2.2 *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit*

Alle statistischen Daten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland zeigen auf, dass Migrant(inn)en von Arbeitslosigkeit stets stärker betroffen sind als deutsche Arbeitskräfte – unabhängig von der Konjunkturlage. Migrant(inn)en fungieren immer noch als Struktur- und Konjunkturpuffer am Arbeitsmarkt. Bei Konjunktur- und Beschäftigungseinbrüchen sind Migrant(inn)en die am stärksten von Entlassung und Arbeitslosigkeit betroffene Gruppe, und ihre Beschäftigungschancen sind bei Konjunkturaufschwüngen deutlich schlechter als die von deutschen Beschäftigten.⁴²

Die Arbeitsmarktdaten zeigen, dass 1980 in Niedersachsen 125.518 Nichtdeutsche sozialversicherungspflichtig beschäftigt erwerbstätig waren, 1998 waren es 111.198 und 2002 107.477. Dies entspricht einer Senkung von ca. 15%. Ihr Anteil an den Sozialversicherungspflichtigen insgesamt in Niedersachsen sank im gleichen Zeitraum von 5,8% im Jahr 1980 auf 4,5% im Jahr 2002. Die Zahl der nichtdeutschen Selbstständigen stieg dagegen von 11.300 (1990) auf 15.700 (1998); das entspricht einem Anteil von 8,1% aller nichtdeutschen Erwerbstätigen. Er liegt damit etwas niedriger als der für die Gesamtbevölkerung ermittelte Wert von 10,9%.⁴³

40 Vgl. Zypries 1998, S. 32.

41 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 119.

42 Vgl. ebd., S. 114.

43 Vgl. NLS 1999, S. 19.

Jahr	Deutsche		Ausländer	
	Anzahl	1980 = 100	Anzahl	1980 = 100
1980	2,055 472	100,0	125 518	100,0
1998	2,230 890	108,5	111.198	88,9
2002	2,304.121	112,1	107.477	85,6

Tabelle 8: Sozialversicherungspflichtige am Arbeitsort nach Staatsangehörigkeit⁴⁴

Im gleichen Zeitraum aber nahm die Zahl der deutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um ca. 250.000 Personen zu, das bedeutet einen Anstieg von mehr als 12%. Die Gründe hierfür liegen zum einen darin, dass Nichtdeutsche nach ihrer Einbürgerung in der Statistik als Deutsche geführt werden, zum anderen aber auch darin, dass eine Abnahme der industriellen Arbeitsplätze, die vor allem von Nichtdeutschen besetzt waren, entscheidend für den Rückgang an Sozialversicherten ist. Hinzu kommt, dass die schlechter qualifizierten nichtdeutschen Arbeitnehmer/innen in Zeiten sinkender Konjunktur als erste ihren Arbeitsplatz verlieren.

Wenn die Erwerbstätigkeit insgesamt zunahm, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jedoch abnahm, dann hat es hier einen großen Zuwachs im Bereich der nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegeben. Zum Teil ist dies im Bereich der Selbstständigen der Fall. Zum größeren Teil ist die starke Zunahme jedoch auf die geringfügige Beschäftigung von Nichtdeutschen unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze zurückzuführen.⁴⁵

Arbeitslosigkeit

Vergleicht man die Entwicklung der Arbeitslosenquote der Deutschen und der Ausländer/innen in Niedersachsen von 1980 bis 2005, so ist deutlich zu erkennen, dass Ausländer/innen inzwischen doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind wie Deutsche. Die Zahl der arbeitslosen Deutschen stieg im Jahr 2004 um 285% gegenüber

44 Vgl. ebd., S. 20; NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle Z70E3522 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

45 Vgl. NLS 1999, S. 20.

1980. Bei den Ausländer(inne)n betrug der Anstieg für den gleichen Zeitraum 430%.

	1980	1985	1990	1995	1997	2004
Deutsche	117.438	335.574	268.025	336.394	396.380	334.578
Ausländer	9.801	25.448	20.728	40.291	50.934	42.063

Tabelle 9: Arbeitslose in Niedersachsen nach Staatsangehörigkeit 1980 bis 2004 (jeweils September, 2004 Jahresdurchschnitt)⁴⁶

Die Schere der Arbeitslosigkeit zwischen Deutschen und Ausländer(inne)n hat sich im Jahr 2004 gegenüber den 1980er Jahren noch weiter geöffnet. So betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2004 9,9% bei der Deutschen und 24,8% bei den Ausländer(inne)n.⁴⁷ D.h. jede vierte abhängige zivile Erwerbsperson mit ausländischem Pass ist arbeitslos.

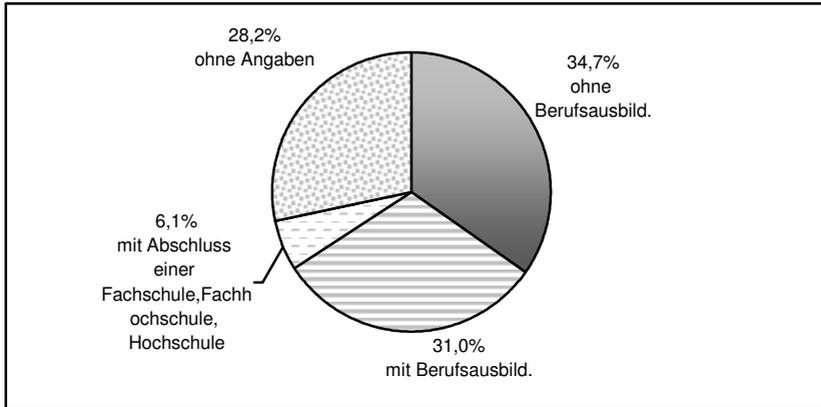
Die höhere Arbeitslosigkeit unter den Ausländer(inne)n ist auch im Zusammenhang mit ihrer – für den deutschen Arbeitsmarkt häufig schlechteren – Qualifikation zu sehen. Der Anteil nicht ausgebildeter Arbeitskräfte ist in dieser Bevölkerungsgruppe vergleichsweise hoch. Aus diesem Grund sind ausländische Arbeitnehmer/innen häufig in gering qualifizierten Arbeitsplätzen des verarbeitenden Gewerbes beschäftigt. Dabei handelt es sich um einen Wirtschaftszweig, der in den letzten Jahren in erhöhtem Maße von Arbeitsplatzabbau und Rationalisierung betroffen war – und von Arbeitsplatzabbau und Rationalisierung sind stets die schlechter Qualifizierten am stärksten betroffen.⁴⁸

46 NLS 1999, S. 24; NLS 2005, S. 3.

47 Vgl. NLS 2005, S. 3.

48 Vgl. NLS 1999, S. 25.

Ausländer/innen



Deutsche

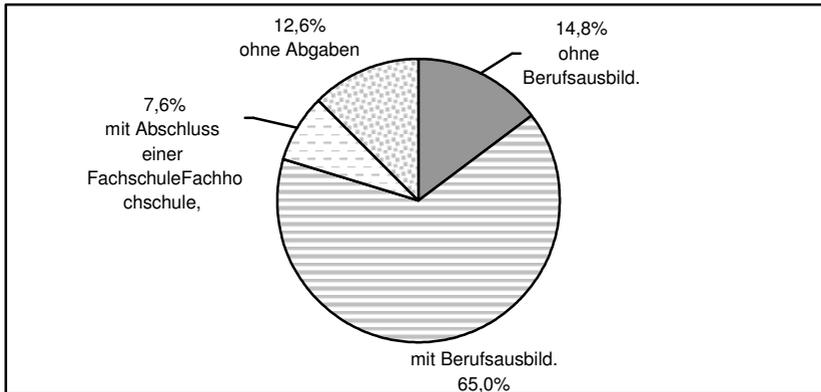


Abb. 7: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit und Art der Ausbildung zum 30.06.2004⁴⁹

Eine genauere Betrachtung der Daten zeigt, dass lediglich 31% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer/innen im Jahr 2004 eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen hatten. Bei den Deutschen waren es dagegen 65%. Von

49 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle K70A0632 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

den nichtdeutschen Beschäftigten hatten 34,7% keine abgeschlossene Berufsausbildung, während von den Deutschen 14,8% keine Ausbildung hatten. Die vorhandenen Daten zeigen, dass die fehlende Berufsausbildung ein Risikofaktor für die Arbeitslosigkeit darstellt. Mehr als drei Viertel (76,5%) der nichtdeutschen gemeldeten Arbeitslosen verfügten 1997 über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den Deutschen lag der Anteil bei 38,7%.⁵⁰

Über die Beteiligung von Nichtdeutschen an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen in Niedersachsen liegen keine Daten vor. Folgt man aber der Gesamtzahl für Deutschland, ist festzustellen, dass ihr Anteil von 2,1% (1992) auf 7,8% (1998) kontinuierlich anstieg. Wird ihr Anteil jedoch in Beziehung zu deren spezifischer Arbeitslosigkeit gesetzt, so sind sie nach wie vor unterrepräsentiert.⁵¹ Dies haben Krummacher und Waltz weder durch mangelndes Interesse an beruflicher Förderung noch durch unzureichende Sprachkenntnisse erklärt. Sie halten es für ein Ergebnis struktureller Benachteiligung bzw. institutioneller Diskriminierung.⁵²

Ein Bereich, in dem institutionelle Diskriminierung besonders evident ist, ist die Beschäftigung im Öffentlichen Dienst. Eine im März 1995 durchgeführte Umfrage hinsichtlich der Beschäftigung von Nichtdeutschen im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Innenministeriums hat ergeben, dass der Anteil von Nichtdeutschen in allen untersuchten Institutionen nicht einmal 1% der gesamten Beschäftigten übersteigt. Wohlgemerkt beträgt der Anteil von Ausländer/innen an der Gesamtbevölkerung Niedersachsens zur Zeit der Umfrage 6,5%, und ihr Anteil in der Landeshauptstadt Hannover – dem Sitz der befragten Institutionen – über 16% der Gesamtbevölkerung.

50 Vgl. NLS 1999, S. 25.

51 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung 2000, S. 143 f.

52 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 115.

	Beschäftigte	davon Nicht-deutsche	in %
Bezirksregierung Hannover	1.360	6	0,4%
Landesverwaltungsamt	1.718	17	1,0%
Landesamt für Statistik	579	4	0,7%
Landesbereitschaftspolizei	799	8	1,0%
Polizeidirektion Hannover	2.007	8	0,4%

Tabelle 10: Beschäftigte im Geschäftsbereich des niedersächsischen Innenministeriums nach Staatsangehörigkeit⁵³

Um die Zugehörigkeit und Loyalität gegenüber dem Staat zu stärken, besteht nach Auffassung der ehemaligen Staatssekretärin im Niedersächsischen Sozialministerium, Zypries, die Notwendigkeit einer verstärkten Beschäftigung von jugendlichen Migrant(inn)en im Öffentlichen Dienst. Es gebe „eine Menge von Möglichkeiten, um den Anteil der Migrant(inn)en im öffentlichen Dienst zu erhöhen, die Instrumentarien aus der Frauenförderdebatte mögen da auch hilfreich sein.“⁵⁴ Bis heute sind mir allerdings Programme zur Förderung der Beschäftigung von Migrant(inn)en im Öffentlichen Dienst weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene bekannt.

4.2.3 *Einkommen und Armut*

Die Lebenssituation von Menschen wird maßgeblich durch das Einkommen bestimmt. Die Beschäftigung in nachweislich niedrig- und unqualifizierten Jobs sowie der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten bei Nichtdeutschen in Niedersachsen schlägt sich auch in der Höhe des Verdienstes der Erwerbstätigen nieder. 2004 verdieneten 30.300 von 184.300 ausländischen Erwerbstätigen monatlich weniger als 500 € netto; fast ein Drittel (54.500) verdiente zwischen 500 und 1.100 € und nur 24.600 verdieneten 2.000 € und mehr.⁵⁵

Vergleicht man die Schichtung der Einkommen der gesamten und der ausländischen Erwerbstätigen miteinander, ergibt sich folgendes Bild:

⁵³ Vgl. Zypries 1998, S. 32.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 33.

⁵⁵ Vgl. NLS 2004c, S. 12.

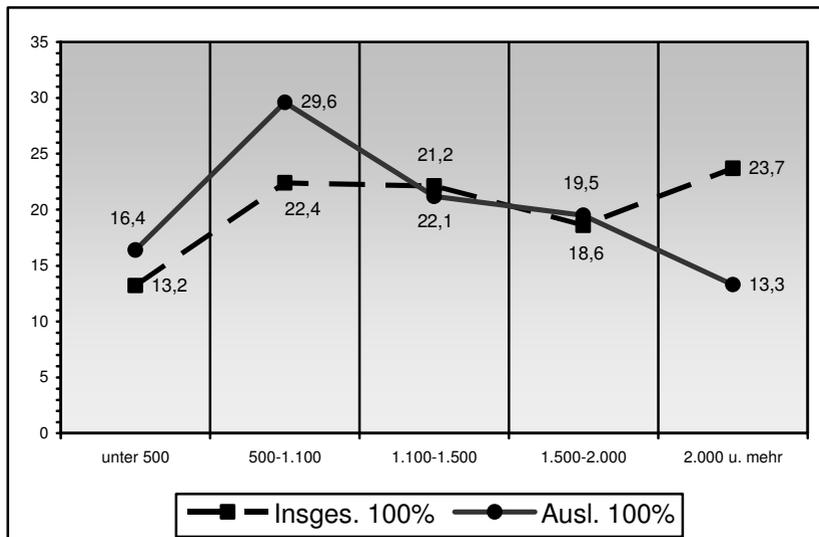


Abb. 8: Verdienstniveau (Nettoeinkommen) der gesamten und der ausländischen Erwerbstätigen 2004 in %⁵⁶

Zur Einkommensklasse bis zu 1.100 € netto monatlich sind 46% der ausländischen Beschäftigten zu rechnen, dagegen sind es 35,6% bei den gesamten Beschäftigten in Niedersachsen. Umgekehrt sind ausländische Erwerbstätige bei den höheren Einkommensklassen weniger stark vertreten. 2.000 € und mehr verdienen nur 13,3% der Ausländer/innen, während 23,7% der gesamten Beschäftigten zu dieser Einkommensklasse gehören.

Unterschiede im Verdienstniveau sind nicht nur zwischen Mehrheitsbevölkerung und Zugewanderten zu verzeichnen, sondern auch zwischen Migrant(inn)en je nach Herkunftsregion. Während 27,6% der Beschäftigten aus dem Nahen Osten bis zu 500 € monatlich verdienen, sind es bei Zugewanderten aus Afrika 18%, aus europäischen Staaten (nicht EU) 18,2% und aus EU-Staaten 11,6%. Auf der anderen Seite der Verdienstskala sind die Unterschiede noch gravierender.

⁵⁶ Vgl. ebd., S.1 und 12; eigene Berechnungen.

Fast jede/r Vierte (22,8%) Beschäftigte aus EU-Staaten wird mit 2.000 € und mehr entlohnt, bei Beschäftigten aus dem Nahen Osten sind es 13,2%, während lediglich 7,9% aus anderen europäischen Ländern und 4% der Beschäftigten aus Afrika diese Verdienstklasse erreichen.

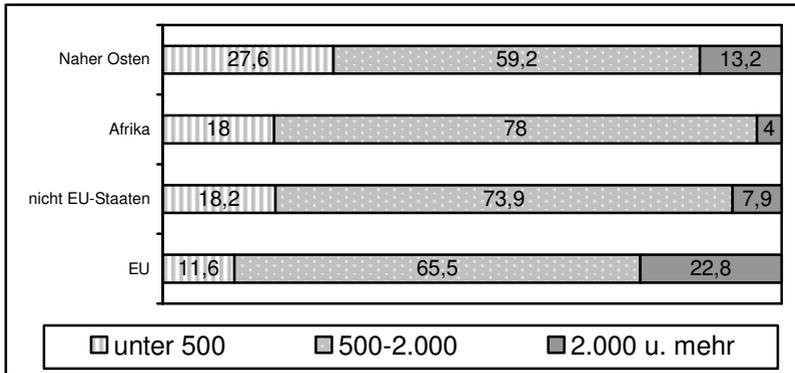


Abb.9: Verdienstniveau (Nettoeinkommen) der ausländischen Erwerbstätigen nach Herkunft 2004 in %⁵⁷

Die soziale Marginalität drückt sich auch in der Abhängigkeit vom Bezug der Sozialhilfe aus. Zum Jahresende 2004 erhielten in Niedersachsen insgesamt 315.583 Personen Sozialhilfe in Form laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Unter den Empfänger(inne)n waren 256.679 Deutsche und 58.904 Ausländer/innen, dies entspricht einem Ausländeranteil von 18,7%. Seit Ende 2000 sind die absoluten Zahlen und der Ausländeranteil an den gesamten Empfänger(inne)n kontinuierlich rückläufig, bilden jedoch immer noch das Dreifache ihres Anteils an der Bevölkerung in Niedersachsen.

57 Vgl. NLS 2004c, S. 12; eigene Berechnungen.

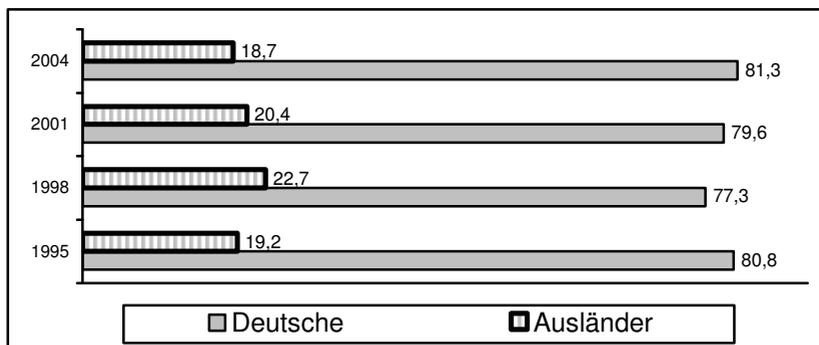


Abb. 10: Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach Staatsangehörigkeit in % ⁵⁸

Eine genauere Betrachtung aktueller Zahlen in den sechs größten Städten Niedersachsens zeigt, dass ihr Anteil an den Empfänger(inne)n laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sogar noch deutlich höher liegt:

Stadt	Insgesamt	Deutsche	Ausländer/innen	Ausländer/innen in %
Hannover	38.278	23.253	15.025	39,3%
Osnabrück	7.196	4.988	2.208	30,7%
Wolfsburg	3.603	2.627	976	27,1%
Salzgitter	6.247	4.675	1.572	25,2%
Oldenburg	8.462	6.828	1.634	19,3%
Braunschweig	11.668	9.691	1.977	16,9%

Tabelle 11: Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.2004⁵⁹

In fast allen Städten, außer in Braunschweig und Oldenburg, liegt der Ausländeranteil an der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger/innen

58 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle Z2501013 vom 04.07.2005; eigene Berechnungen.

59 Vgl. NLS-Online: www1.nls.niedersachsen.de Tabelle Z2501013 vom 04.07.2005.

über dem Landesdurchschnitt. In der Stadt Osnabrück wurde eine Quote von über 30% erreicht, in der Landeshauptstadt Hannover sind sogar fast 40% der Sozialhilfeempfänger/innen ausländische Staatsbürger/innen. An dieser Stelle ist nochmals auf den Zusammenhang von Sozialhilfebedürftigkeit und den Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt zu verweisen.

4.2.4 *Wohnverhältnisse*

Eine genauere Betrachtung der Daten lässt erkennen, dass die Versorgung mit Wohnraum bei Migrant(inn)en deutlich schlechter ist als bei deutschen Haushalten mit vergleichbarem sozialen Status. Migrant(inn)en sind für viele eine unliebsame Mietergruppe und haben deshalb große Schwierigkeiten, angemessenen Wohnraum zu finden. Daraus resultiert:

- Zahlreiche Wohnquartiere und Stadtteile bleiben quasi ausländerfrei, da viele Hausbesitzer keine Wohnungen an Ausländer/innen vergeben.
- In den benachteiligten Stadtteilen und den schlechtesten Wohnbeständen konzentriert sich die ausländische Wohnbevölkerung. Deutsche meiden diese ‚Gettos‘ nach Möglichkeit.

Die zur Verfügung stehenden Daten über die Wohnverhältnisse der nichtdeutschen Bevölkerung in Niedersachsen stammen aus einer Befragung von 1993. Seitdem hat es keine vergleichbare Erhebung gegeben. Differenziert wurde in der Befragung nach nichtdeutscher und Gesamtbevölkerung, d.h. die deutsche Bevölkerung wurde im zugrunde liegenden Quellenmaterial nicht gesondert ausgewiesen.⁶⁰

Besonders deutlich wird das Ungleichgewicht in der Wohnraumversorgung durch die folgenden Grafiken. Sie stellen die Wohnungsverteilung nach Wohnräumen, Quadratmeterzahl und den zu zahlenden Mietpreisen dar. 5,7% aller befragten Haushalte müssen mit 1-2 Zimmern pro Wohnung auskommen, wobei der Anteil der Nichtdeutschen, die in solchen kleinen Wohnungen leben, 11,9% beträgt. Die Frage, wer mehr als 6 Räume zur Verfügung hat, bejahten insgesamt 23,5% aller untersuchten Haushalte. Bei nichtdeutschen Haushalten

60 Alle Daten zu Wohnverhältnissen sind entnommen aus NLS 1999, S. 30 ff.

waren es lediglich 11,0%. Dies ist besonders beachtenswert, weil bei den Nichtdeutschen in der Regel mehr Personen in einem Haushalt leben.

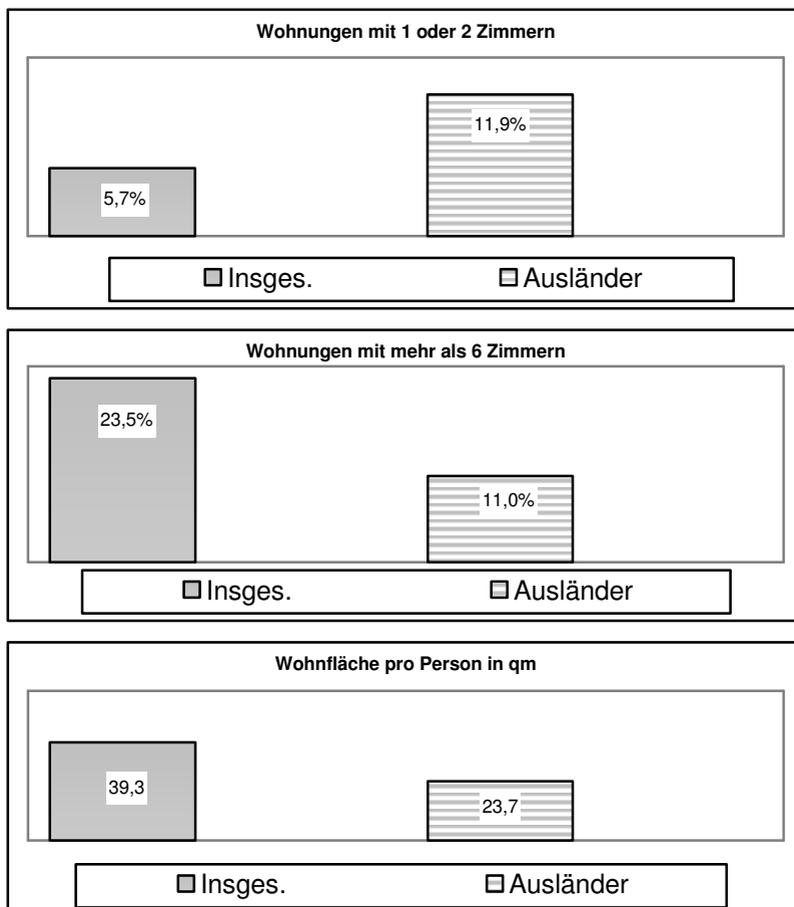


Abb. 11: Wohnverhältnisse der Ausländer/innen und der Gesamtbevölkerung 1993

Im Durchschnitt stehen der Gesamtbevölkerung pro Person 39,3 qm zur Verfügung. Ausländer/innen verfügen jedoch, obwohl sie häufiger

in großen Haushalten leben, nur über 23,7 qm. Trotz der insgesamt schlechteren Wohnungsversorgung (Fläche, Ausstattung) müssen Ausländer/innen mehr Miete zahlen als die Gesamtbevölkerung. Die Durchschnittsmiete aller Haushalte beträgt 631 DM, bei Ausländer(inne)n sind es 642 DM. Die Wohnungen von Ausländer/innen sind in der Regel deutlich schlechter ausgestattet als die von Deutschen mit vergleichbarem sozialen Status. Betrachtet man beispielsweise die mit einer Terrasse ausgestatteten Wohnungen, so verfügen nur 13,8% der Ausländer/innen über entsprechenden Wohnraum, obwohl 36,2% aller Wohnungen eine Terrasse haben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Ausländer/innen in Niedersachsen im Vergleich zur deutschen Bevölkerung eine erheblich schlechtere Wohnqualität aufweisen. Ihre Wohnungen sind kleiner, älter und schlechter ausgestattet, und dennoch zahlen sie dafür mehr Miete als die Deutschen. Gerade an einer solch alltäglichen Angelegenheit wie Wohnen wird deutlich, dass es noch eine große Kluft zwischen Deutschen und Migrant(inn)en gibt in Bezug auf Wohlstandsniveau, Lebensqualität und Lebenschancen.

Fazit

Migrantenfamilien sind in besonders hohem Maße von Armuts- und Unterversorgungsrisiken betroffen, was sich vor allen in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Einkommen, Wohnen und Bildung auswirkt. Die kumulative Armut, d.h. die Unterversorgung in mehreren Lebensbereichen, ist bei Migrant(inn)en viel höher als bei der deutschen Bevölkerung. Die in Niedersachsen lebenden Migrant(inn)en und ihre Kinder sind auch heute noch, trotz jahrzehntelanger Einwanderungsrealität, Bürger/innen ‚zweiter Klasse‘ geblieben, und zwar in nahezu allen Bereichen. Politisch, rechtlich, ökonomisch und sozial gehören sie zu den am meisten benachteiligten und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen. Ihre enorme Unterversorgung in zentralen Lebensbereichen wurde für die Bereiche Arbeitsmarkt, Einkommen, Wohnen und Bildung exemplarisch aufgezeigt. Die Betrachtung der Bereiche Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe und Durchsetzungsvermögen gegenüber der Mehrheitsgesellschaft würde mit Sicherheit zu ähnlichen Ergebnissen führen.

Vergleicht man die erste Generation mit der zweiten und dritten, so ist bei letzteren zwar eine gewisse Aufstiegsmobilität feststellbar, sie erfolgt jedoch nur im Schneckentempo. Eine soziale Angleichung an die Mehrheitsgesellschaft hat nicht stattgefunden. Die Armutsriskien und sozialen Benachteiligungen der ersten Generation vererben sich auf ihre Kinder. Betrachtet man den Arbeitsmarkt als eine zentrale Instanz der Integration, so ist festzustellen, dass er eine steigende Zahl Langzeitarbeitsloser hervorgebracht und damit in seiner Integrationsfunktion versagt hat.

Vielen Migrant(inn)en droht eine Existenz am Rande der Gesellschaft, durch die sie vom ökonomischen, sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen bleiben. Damit kann sich auch in Deutschland eine ‚new urban underclass‘ entwickeln, wie sie in den Ghettos US-amerikanischer Städte vorkommen. Es existiert eine Minderheit von dauerhaft Ausgegrenzten. Wenn aber die Gesellschaft nicht nur hierarchisch in ein Oben und ein Unten, sondern auch in ein Drinnen und ein Draußen gespalten ist, dann fehlt die soziale Integration. Und erst auf deren Basis können sich eine Kultur der Differenz sowie eine produktive Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Gruppen entfalten. Gemessen an diesen Ergebnissen muss die Politik, die die soziale Integration zum Ziel ihrer Bemühungen erklärt hat, als gescheitert bezeichnet werden.

Noch immer prägen Vorurteile, massive strukturelle und institutionelle Diskriminierungen und Forderungen nach Assimilation und Germanisierung die politische Diskussion und den täglichen Umgang mit Migrant(inn)en, ganz zu schweigen von offener Ausländerfeindlichkeit. Von einer Integration, die einen Austausch zwischen Mehrheitsgesellschaft und ethnischen Minderheiten ermöglicht und die Achtung des nationalen, sozialen, kulturellen und religiösen Selbstverständnisses sicherstellt, kann nicht gesprochen werden.

Die durch Ausländer- und Sozialgesetzgebung beeinflusste Diskriminierung von ethnischen Minderheiten hat zur Folge, dass der notwendige Einstieg in einen Integrationsprozess nicht gelingen kann. Es muss deshalb eine Politik verfolgt werden, die der voranschreitenden sozialen Marginalisierung der Migrantenbevölkerung entgegen wirkt und die Hemmnisse zu einer sozialen Angleichung der Migrant(inn)en an die Mehrheitsgesellschaft abbaut.

5 Migranten-Selbstorganisationen in Niedersachsen – ihr Selbsthilfe- und Partizipationspotenzial

Für die Einschätzung des Eigen- bzw. Selbsthilfepotenzials von Menschen in der Migration sind vor allem die Selbsthilfeinitiativen und die in Selbstorganisation gebildeten Vereine von Bedeutung. Hier geht es darum aufzuzeigen, wie sich diese Eigenpotenziale aktivieren lassen und wie sie gestützt und weiterentwickelt werden können. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen daher ihre Rolle und Potenziale für die Partizipation der Migrantenbevölkerung an der Mehrheitsgesellschaft.

5.1 Ziele

Die Motive, die für die Gründung der Vereinigungen ausschlaggebend waren bzw. sind, unterscheiden sich je nach Organisationsform der MSO erheblich. Ein großer Teil der Sprecher/innen der herkunftshomogenen Vereine gibt an, sich mit dem Ziel gegründet zu haben, Hilfestellungen zur Bewältigung von Alltagsproblemen für ihre Landsleute anbieten zu können. Das umfasst beispielsweise die Begleitung bei Behördengängen und eine Orientierungshilfe über das Angebot an Integrationsmöglichkeiten im Aufnahmeland.

Ein wichtiges Ziel ist des Weiteren die Pflege der eigenen Kultur und des Zusammenhaltes in der Fremde: Es war „der Bedarf unserer Leute, zusammen zu kommen, unsere Sprache zu pflegen und zu sprechen, unsere Sitten und Bräuche in der Fremde wahrzunehmen, gegenseitig von unseren Problemen zu erzählen. Den Schmerz zu lindern, den jede Migration mit sich bringt, war unser wichtigstes Ziel.“ (4)¹ Dieses Motiv kennzeichnet nicht nur Vereine, die in den 1960er und 1970er Jahren gegründet wurden, sondern spiegelt die Bedürfnisse vieler Migrant(inn)en wider, besonders in der ersten Generation

1 Diese Nummern entsprechen denen der Tabelle 1 (s. S. 18) und legen dar, um welche Interviewpartner/innen es sich handelt.

und im fortgeschrittenen Alter. „Älter werdende Menschen denken mehr und öfter an ihre Heimat, und so haben wir hier in Wolfsburg einen Verein gegründet, um unsere traditionelle Kultur zu pflegen, den Zusammenhalt der Familien und die Identifikation mit den eigenen Regionen in der Heimat zu fördern.“(6)

Ein weiteres Motiv für die Gründungen waren Versuche, auf politische Entwicklungen in den jeweiligen Herkunftsländern Einfluss zu nehmen. „Die politische Entwicklung in der Türkei hat die Arbeit in unserem Verein geprägt, viele unserer Mitglieder, vor allem die Arbeitnehmer, sind von der Idee ausgegangen, irgendwann in die Türkei zurückzukehren.“(3)

Ziel einiger MSO war es, die deutsche Öffentlichkeit auf politische Missstände in den jeweiligen Herkunftsländern aufmerksam zu machen. „Von unserem Exil aus versuchen wir, Aufmerksamkeit für den Kampf unseres Volkes zu schaffen, Solidaritätsaktionen mit den Hungerstreikenden in türkischen Gefängnissen zu organisieren, Nachrichten aus Kurdistan ins Deutsche zu übersetzen.“(7) Diese Motivation ist besonders stark bei Selbstorganisationen von Flüchtlingen zu beobachten.

Eine bewusste Rolle als Interessenvertretung gegenüber deutschen Institutionen war nicht von Anfang an vorgesehen, vielmehr sahen einige der Verbände ihre Aufgabe in einer Mittlerrolle zur deutschen Aufnahmegesellschaft. „Damit, sagen wir, spielte der Verein eine Sachverständigenrolle, um der Kommune zuzuarbeiten und ihr Informationen zu liefern, um diese Problematik der Ausländer hier zu lösen. Damals hatte die Stadt, wie gesagt, keine Informationen, wie diese Menschen, die man damals hierher holte, leben und was sie für Bedürfnisse haben.“(4)

Ziel der herkunftshomogenen Vereine, die in den 1990er Jahren gegründet wurden, war neben der Bewahrung der eigenen Kultur „als Teil dieser Gesellschaft die Gleichberechtigung auf allen Ebenen sozial, kulturell und rechtlich zu fordern.“(2) Bei Vereinen, die versuchen, Einfluss auf einen begrenzten Ausschnitt des deutschen Gesellschaftssystems zu nehmen, z.B. als Elternvereine, sind die Motive entsprechend konkreter. „Die vordergründigsten Gründe war die Situation der türkischen Kinder in den Schulen: dass viele von ihnen auf der Sonderschule landen, und viele von ihnen keinen Abschluss be-

kommen und dann auch im Berufsleben keine Chance haben. Wir wollten die Situation verbessern, und so eine Arbeit kann nur effektiv sein, wenn einige sich organisieren und dann gemeinsam die Möglichkeiten finden, wie die Situation verbessert werden kann.“(13)

Bei herkunftsheterogenen Vereinen sind die Motive und Zielsetzungen stärker in Richtung auf Veränderungen oder Partizipation an gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozessen der Aufnahmegesellschaft ausgerichtet: „Die Ziele des Vereins sind die Gleichberechtigung auf allen Ebenen der Gesellschaft, mehr Partizipation der Migranten an dem politischen Geschehen der Stadt.“(11) Hierbei wurde auf der Betroffenheit und dadurch entstandenen Gemeinsamkeiten zwischen Migrant(inn)en unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit aufgebaut. Die Integration der Migrant(inn)en in die Gesellschaft unter Beibehaltung ihrer eigenen kulturellen Identität ist aber dennoch ein erklärtes Ziel vieler solcher Vereine.

Für herkunftsheterogene Vereine, die sich aus Flüchtlingen verschiedener Herkunft zusammensetzen, ist die Verbesserung der Lebenslage von Flüchtlingen das wichtigste Motiv. „Der Verein war aus dem Arbeitskreis Asyl entstanden, von engagierten Deutschen und Flüchtlingen gegründet, um gemeinsam mit Flüchtlingen ihre Probleme zu lösen, als auch die Probleme zwischen Flüchtlingen und Deutschen: Ein Umfeld von Kleinkriminalität bis zu Nachbarschaftsproblemen, Wohnungsnot, Wohnungseinrichtungsprobleme usw. Ein weiteres Ziel war es, Verständnis zwischen Deutschen und Flüchtlingen zu wecken.“(9)

Ein wichtiges Motiv der Gründung der beiden Dachorganisationen ‚Arbeitsgemeinschaft Kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen‘ (AG KAN) und ‚Arbeitsgemeinschaft Migranten und Flüchtlinge in Niedersachsen‘ (AMFN)² war die Erwartung, durch Bündelung und Vernetzung mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse auf Landesebene zu gewinnen. „Die Idee zur Gründung der AG KAN wurde entwickelt, als wir Anfang der 1980er Jahre festgestellt haben, dass wir auf der kommunalen Ebene wenig Möglichkeiten haben, viele der Probleme der Ausländer zu lösen, weil die Kompetenz bei der Landesregierung lag.“(18)

2 Im Folgenden werden diese beiden Abkürzungen verwendet.

Bei der Gründung der AMFN spielte ein weiterer Aspekt eine zentrale Rolle: Die Selbstvertretung der eigenen Interessen. Neben der eigenständigen Selbstvertretung war dies gleichzeitig auch als Ablehnung der bislang herrschenden Stellvertreterpolitik seitens der herkömmlichen Einrichtungen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft gedacht. Grundlage dieser Überlegung war der Glaube an die eigene Kompetenz, sich am besten für die eigenen Interessen vertreten zu können. Dieser positive Ansatz resultierte als Antwort auf die herkömmlichen Konzepte der Defizitzuschreibung und die geläufige Stellvertreterpolitik. Ziel der Gründung war es, „unsere Stimme hören zu lassen, dass wir uns selbst besser vertreten können und unsere Bedürfnisse und Wünsche selber besser artikulieren können.“⁽¹⁶⁾

5.2 Mitgliederstruktur

Die geringe Anzahl der im Rahmen dieser Studie befragten Vereinen und Organisationen bildet keine Grundlage für repräsentative Aussagen. Daher werde ich bei der Behandlung der Fragestellungen nach der Mitgliederstruktur und der personellen und materiellen Ausstattung auf vorhandene empirische Daten mit einem größeren Repräsentationswert und auf die eigenen Beobachtungen³ ergänzend zurückgreifen. Bei der Diskussion der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich um erste Tendenz- bzw. Annäherungswerte handelt.

5.2.1 Zusammensetzung der Mitglieder

Eine der DIFU-Studien, die in den 1980er Jahren in fünf westdeutschen Großstädten durchgeführt wurde, ermittelte den Organisationsgrad der Migrantenbevölkerung mit 20 bis 30%, bezogen auf die gesamte ausländische Bevölkerung,⁴ für Nordrhein-Westfalen wurde bei neueren Studien ein Organisationsgrad von 17% festgestellt.⁵ In Niedersachsen wurden solche Daten bislang noch nicht erhoben.

3 Der Verfasser ist seit 13 Jahren an der von der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg als Koordinator der Flüchtlings- und Migrationsarbeit in Niedersachsen tätig, u. a. mit dem Schwerpunkt ‚Selbstorganisationen von Migranten und Flüchtlingen‘. Hinzu kommt ein jahrelanges ehrenamtliches Engagement in verschiedenen Formen der Migranten-Selbstorganisationen.

4 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 28.

5 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 32.

Eine Selbstorganisation bedarf einer größeren Gruppe der eigenen Nationalität oder anderer Migrant(inn)en, was dazu führt, dass sie vermehrt in den Großstädten angesiedelt sind. Im ländlichen Raum gibt es meist Zusammenschlüsse von kleineren unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen oder interkulturelle Vereine, die sich auch aus Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft zusammensetzen. Hinsichtlich der Organisationsdichte der verschiedenen Nationalitäten wurde in der Studie in NRW festgestellt, dass der Anteil organisierter Personen europäischer Herkunft an der gesamten Wohnbevölkerung mit 21% an der Spitze liegt, gefolgt von den Migrant(inn)en afrikanischer, latein-amerikanischer und asiatischer Herkunft mit 12, 11 bzw. 10%.⁶ Für Niedersachsen kann leider mangels Daten hierzu keine Aussage getroffen werden.

"Die Mitgliederstruktur der MSO lehnt sich an die Berufs- und Ausbildungsstruktur der männlichen Migranten an. Arbeiter sind stark vertreten, Angestellte und kleine Gewerbetreibende nehmen seit einiger Zeit zu."⁷ Dieses Bild kann nicht als allgemeingültig betrachtet werden. Im Zusammenhang mit der Berufs- und Ausbildungsstruktur innerhalb der MSO in Niedersachsen bedarf es der Differenzierung. Aufgrund der Ergebnisse der standardisierten Umfrage weisen die verschiedenen Formen der Selbstorganisationen in Niedersachsen eine enorme Abweichung von der von Krummacher und Waltz festgestellten Tendenz auf. Gefragt wurde nach dem Anteil von Akademiker(inne)n an der gesamten Mitgliederzahl.

6 Vgl. ebd.

7 Krummacher/Waltz 1996, S. 230.

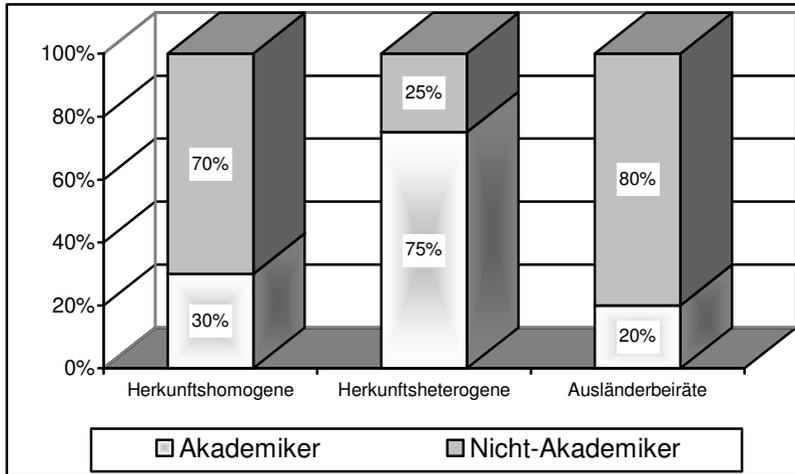


Abb. 12: Anteil der Akademiker/innen an der Gesamtzahl der Mitglieder der befragten Vereine⁸

Bei den herkunftshomogenen Vereinen lag der Akademikeranteil im Durchschnitt bei 30%, dagegen verfügen die herkunftsheterogenen Vereine über einen außerordentlich hohen Anteil an Akademiker(inne)n von 75%. Bei den Ausländerbeiräten beträgt der Akademikeranteil dagegen nur 20%. Innerhalb der Kategorie der herkunftshomogenen Vereine zeigen sich große Differenzen: Vereine, die in den letzten 10 Jahren gegründet wurden, haben einen Akademikeranteil zwischen 50 und 70% der gesamten Mitgliederschaft, hingegen weisen die traditionellen ‚Arbeitervereine‘ einen 90-100%igen Anteil von Nicht-Akademiker(inne)n auf.

Eine Erklärung für die Unterschiede in der Berufs- und Ausbildungsstruktur der Mitglieder in herkunftshomogenen und herkunftsheterogenen Vereinigungen kann mit den unterschiedlichen Anforderungen an die Fähigkeiten der Mitglieder begründet werden. „So wird die Partizipation in einem aufnahmelandorientierten politischen Verein höhere Anforderungen an Bildung, Sprachkenntnissen und Kenntnissen der Institutionen des Aufnahmelandes stellen, als die in einer ethnischho-

8 Eigene Berechnungen.

mogenen Folkloregruppe, die wiederum ganz andere Fertigkeiten voraussetzt."⁹

Die Bildungszusammensetzung bei den Ausländerbeiräten lässt sich dadurch erklären, dass bis Ende der 1980er Jahre die Mitgliedschaft ausschließlich auf die so genannten Anwerbeländer¹⁰ beschränkt war. So konnten die ‚Arbeitervereine‘ für die Wahlen zum Ausländerbeirat gezielt ihre Mitglieder mobilisieren, weshalb auch vorrangig ihre Vertreter/innen gewählt wurden. Diese Struktur hat sich seit Anfang der 1990er Jahre jedoch gewandelt, so dass die Nationalitäten-, Berufs- und Ausbildungsstruktur der Mitglieder vielschichtiger geworden ist.

"Die Satzungen und Vereinsorgane der MSO (mit Ausnahme der Ausländerbeiräte) entsprechen dem deutschen Vereinsrecht und ihren Mustersatzungen. Im realen Vereinsleben haben, wie auch bei deutschen Vereinen, die Vorstände und nicht die Mitglieder, die Hauptentscheidungskompetenz. Bei der Auswahl der Vorstände sind neben integrativen Kompetenzen zunehmend Deutschsprachkenntnisse, Bildungsstand, Aufenthaltsdauer und -status wichtige Auswahlkriterien. Auch darin zeigt sich die allmähliche Ablösung der ersten Generation durch die zweite."¹¹

5.2.2 Altersstruktur

Die Alterstruktur der Mitglieder wurde in drei Altersklassen unterteilt: Die erste Kategorie bilden die bis zu 25-Jährigen, gefolgt von der zweiten Alterskategorie der zwischen 25 bis 45 Jahre alten Personen und schließlich denjenigen mit einem Lebensalter von über 45 Jahren. Lediglich 3% aller Mitglieder sind bis zu 25 Jahre alt, der Großteil aller Mitglieder (67%) ist zwischen 25 und 45 Jahre alt und 30% der Mitglieder sind älter als 45 Jahre.

9 Diehl/Urbahn 1998, S. 18.

10 Der erste Vertrag zur Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften wurde mit Italien 1955 geschlossen, weitere Anwerbevereinbarungen wurden mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964) und Tunesien (1965) abgeschlossen (vgl. Schmalz-Jacobsen/Hansen 1997, S. 79). Ausführlich über die Geschichte der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften siehe Bade 1983.

11 Krummacher/Waltz 1996, S. 230.

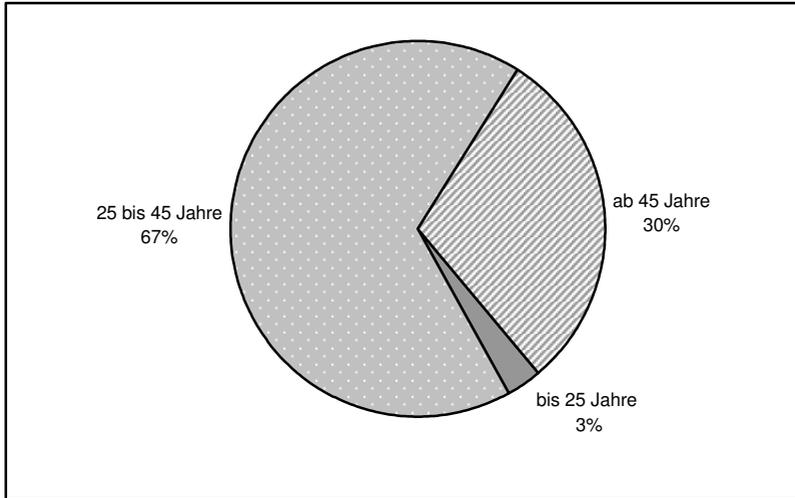


Abb. 13: Altersstruktur der Mitglieder der befragten Vereine.¹²

Nur zwei Vereine und ein Ausländerbeirat haben einen höheren Anteil von Mitgliedern, die älter als 45 Jahre sind, angegeben. Die gängige Vorstellung, dass die MSO Vereine und Zusammenschlüsse von Migrant(inn)en der Arbeitnehmer/innen der ersten Generation seien, wird hiermit widerlegt. Es zeichnet sich inzwischen ein deutlicher Generationswechsel der aktiven Mitglieder ab. Die Erwachsenen der zweiten Generation rücken nach.

Auffällig ist der niedrige Mitgliederanteil von Jugendlichen. Die Mehrheit der befragten Organisationen gab an, gar keine Mitglieder in dieser Altersklasse zu haben. Die Schwierigkeiten, insbesondere die in Deutschland geborene dritte Generation von Jugendlichen in derartige Organisationen einzubinden, werden auch in den Interviews angesprochen: „Hier geborene Mitglieder haben wir noch nicht, weil uns diese Brücke noch nicht ganz gelungen ist. (...) Also da ist so eine gewisse Lücke noch.“⁽²⁾ „Es ist ja sehr schwer den Jugendlichen, die hier geboren sind, eine Identifikation zu geben in so einem Verein.“⁽⁶⁾

¹² Eigene Berechnungen.

Die neue Studie von Weidacher, die die politische Orientierung griechischer, italienischer, türkischer und deutscher junger Erwachsener vergleicht, ist zu dem Ergebnis gekommen, dass bei jungen Erwachsenen, deren soziales Beziehungsnetz vorwiegend Personen der eigenen ethnischen Gruppe umfasst oder die ihre Freizeit vorwiegend nur in diesem Personenkreis verbringt und die gute Kenntnisse in ihrer Muttersprache haben, sich öfter in Migrantenvereinen beteiligen.¹³

Jugendliche Migrant(inn)en der zweiten und dritten Generation engagieren sich eher in autonomen Projekten, in kulturellen oder sportlichen Bereichen. „Für sie werden in den herkömmlichen Ausländervereinen nicht genügend die Bedürfnisse der hier aufgewachsenen Generation angesprochen, deren Identität eher bikultureller Art ist.“¹⁴ Eine aktuellere Studie zeigt, dass die Sozialisation in Deutschland bei einem Großteil der zugewanderten jungen Erwachsenen einen stärkeren Einfluss auf die Wahrnehmung politischer Themenbereiche hat als der kulturelle Einfluss des Elternhauses.¹⁵

Aufgrund der erhobenen Daten ist zusammenfassend festzustellen,¹⁶ dass ein Generationswechsel in den MSO in Niedersachsen stattgefunden hat. Die erste Generation wurde aber nicht von der in Deutschland geborenen zweiten und dritten Generation ersetzt, sondern die aktiven Mitglieder rekrutieren sich in erster Linie aus selbst eingewanderten jungen Menschen. Die Mobilisierung der hier geborenen Migrant(inn)en für die vorhandenen Formen der Selbstorganisation ist damit als gescheitert anzusehen.

5.2.3 *Geschlechterstruktur*

Unter den Mitgliedern und im Vereinsleben sind Frauen fast immer unterrepräsentiert. Zahlreiche Vereine sind ausschließlich Männertreffpunkte. Ausnahmen bilden die Schulvereine und -initiativen. Ein-

13 Vgl. Weidacher 2000, S. 101 ff.

14 Sechster Familienbericht 2000, S. 166.

15 Vgl. Gille u.a. 2000, S. 190.

16 Auf die Frage nach der Aufenthaltsdauer der Mitglieder in Deutschland gaben nur zwei herkunftshomogene Vereine an, zwischen 20 und 30% der Mitglieder seien in Deutschland geboren. Alle anderen befragten Vereine gaben an, der Anteil dieser Gruppe umfasse nicht mehr als 0 bis 5% der Gesamtmitglieder.

ge Veränderungen sind jedoch erkennbar: Zahlreiche Vereine haben inzwischen Frauengruppen, Frauentreffs und Bildungsangebote für Frauen eingerichtet. In Bildungs- und Schulvereinen und in einigen herkunftsheterogenen Vereinen sind ausländische Frauen oftmals aktiver als die Männer.¹⁷

Die Angaben zur Geschlechterzusammensetzung der MSO waren sehr unterschiedlich. Sie können in drei Kategorien unterteilt werden: Einige herkunftshomogene Vereine gaben einen Männeranteil zwischen 80 und 90% an, beispielsweise die traditionellen ‚Arbeitervereine‘ oder Vereine der verschiedenen Flüchtlingsgruppen. In anderen herkunftshomogenen Vereinen, vor allem in denjenigen, die in den letzten 10 Jahren gegründet wurden, überwiegt der Männeranteil nur geringfügig. Das sind Vereine, die in erster Linie Familien als ihre Adressaten haben. Hier beträgt der Frauenanteil zwischen 35 und 45%. Bei der Mehrzahl der herkunftsheterogenen Vereine sind die Geschlechterverhältnisse ausgeglichen, bei vielen bilden die Frauen die Hälfte der Mitglieder, bei einigen überwiegt ihr Anteil sogar.¹⁸ Die Mehrzahl der Ausländerbeiräte weist einen starken Männeranteil innerhalb ihrer Mitglieder auf, ihr Anteil wurde zwischen 65 und 75% angegeben.

Aufgrund dieser Daten kann abgeleitet werden, dass MSO weiter an Bedeutung zunehmen werden, da es einen großen Bevölkerungsanteil in der Altersklasse gibt, die bisher nicht organisiert ist. „Selbst wenn sich jüngere Einwanderer/innen hier insgesamt weniger stark organisieren sollten als die vorhergehende Generation, werden aufgrund der demographischen Verhältnisse weiterhin quantitative Zuwächse in den Vereinen zu beobachten sein.“¹⁹ Auch aus dieser Perspektive ist es wichtig, seitens der Aufnahmegesellschaft und ihrer Institutionen die Kontakte zu den MSO zu suchen und sie als Interessenvertretung einer bedeutenden Bevölkerungsgruppe ernst zu nehmen.²⁰

17 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 230 f.

18 AMFN ist sogar noch einen Schritt weitergegangen und hat eine Frauenquote von 51% der Vorstandsmitglieder in der Satzung festgeschrieben.

19 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 34.

20 Vgl. ebd.

5.3 Materielle und personelle Ausstattung

5.3.1 Finanzierung

Zur Beantwortung der Frage nach der Finanzierung der Organisationen wurden drei Antwortkategorien zur Verfügung gestellt. Es gab die Möglichkeit der Finanzierung durch ‚Spenden und Mitgliedsbeiträge‘, durch ‚öffentliche Zuschüsse‘ und die Kategorie ‚Sonstige Finanzierung‘, mit der die konkrete Nennung von Finanzierungsalternativen abgefragt wurde.

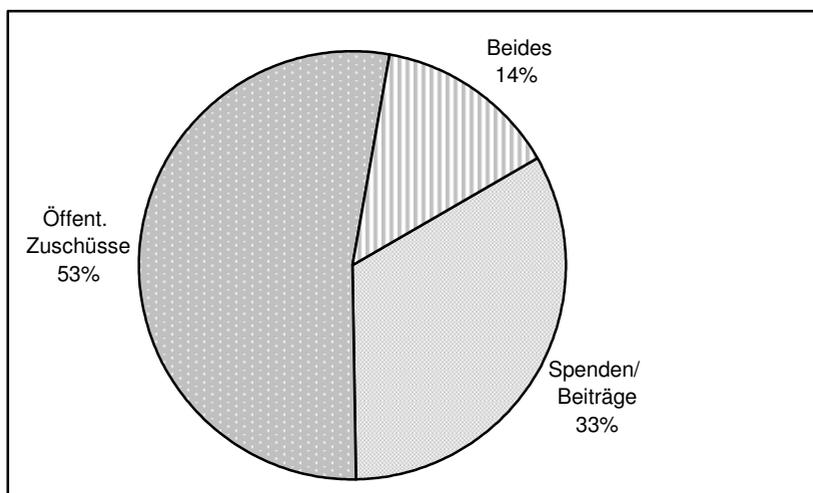


Abb. 14: Finanzierung der Vereine ²¹

33% der Organisationen gaben an, ihre Kosten ausschließlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge zu finanzieren, 53% ausschließlich durch öffentliche Zuschüsse, und 14% verwenden beide Quellen zur Finanzierung ihrer Kosten. Auffällig ist, dass zu den Vereinen, die ihre Kosten ausschließlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzieren, hauptsächlich herkunftshomogenen Vereine gehören, die in den letzten 10 Jahren gegründet wurden. Ältere herkunftshomogene Ver-

21 Eigene Berechnungen.

eine befinden sich in der Kategorie ‚Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge und öffentliche Zuschüsse‘ (meist handelt es sich hierbei um kommunale Zuschüsse).

Die Mehrzahl der herkunftsheterogenen Vereine finanziert sich ausschließlich durch öffentliche Mittel; dabei handelt es sich um projektbezogene Gelder oder Einnahmen aus professionellen Dienstleistungsangeboten. Die Ausländerbeiräte werden als integraler Teil der kommunalen Strukturen angesehen, ihre Kosten werden daher von den Kommunen übernommen.

Diese Daten stimmen mit früheren Beobachtungen überein, dass ein Teil der herkunftshomogenen Vereine – hier die so genannten ‚Arbeitervereine‘ – traditionell bei der Verteilung von kommunalen Zuschüssen dazu gehören (nach dem ‚Gießkannenprinzip‘). Hier handelt es sich meistens um geringe Mittel zur Finanzierung von kulturellen Veranstaltungen oder Zuschüssen in Form von Sachleistungen. Neu gegründeten herkunftshomogenen Vereinen gelingt der Zugang zu kommunalen Mitteln aufgrund der permanenten Geldknappheit in den kommunalen Haushalten in den letzten Jahren nicht. Außerdem sind sie durch die schlechten strukturellen Gegebenheiten nicht in der Lage, ihre Angebote zu professionalisieren. Der Zugang zu den EU-, Bundes- und Landesmitteln zur Finanzierung von Beratungsdiensten und anderen Projekten bleibt ihnen daher verschlossen.

5.3.2 *Hauptamtliche Mitarbeiter/innen*

Gefragt wurde, ob die Organisation hauptamtliche Angestellte hat und wenn ja, wie viele. Weiterhin wurde gefragt, wodurch diese Stellen finanziert werden. Hierbei wurden fünf Kategorien vorgegeben: ABM, BSHG §19, Eigenmittel, Projektgelder und kommunale und/oder Landesmittel. Acht Organisationen gaben an, hauptamtliche Kräfte zu beschäftigen, sieben Vereine haben kein hauptamtliches Personal. Auffällig ist, dass alle Vereine (nur mit einer einzigen Ausnahme), die kein hauptamtliches Personal beschäftigen, herkunftshomogene Vereine sind. Das bedeutet, dass ihre Vereinsarbeit hauptsächlich ehrenamtlich geleistet wird. Dagegen verfügen alle herkunftsheterogenen Organisationen nach eigenen Angaben über hauptamtliche Kräfte. Die Zahl der Stellen ist aber sehr unterschiedlich, sie variiert zwischen

einer Stelle (meist bei den Ausländerbeiräten) bis hin zu zehn Angestellten.

Bei den Ausländerbeiräten handelt sich in der Regel um die Stelle des/der Geschäftsführer/in, d.h. um eine institutionelle Förderung durch die Kommunen mit einem eigenen Haushaltstitel. Andere herkunftsheterogene Vereine nutzen alle vorhandenen Quellen, nach ihren Angaben verfügen sie über Stellen, die durch ABM, BSHG §19 und durch Projektgelder finanziert werden. Eigenmittel werden als Ko-Finanzierung eingesetzt.

"Viele dieser Stellen sind jedoch nicht auf Dauer angelegt. ABM- und BSHG §19-Stellen werden zunehmend abgebaut, befristete Arbeitsverträge nur bei einer entsprechenden Weiterfinanzierungsmöglichkeit fortgesetzt. Gleichermäßen zeugen sie von der hohen Professionalisierung einzelner Organisationen, die ihre Angebots- und Arbeitsfelder durch eine rein ehrenamtliche Tätigkeit nicht mehr bewältigen können. Gerade hier wäre zu hoffen, dass in Zukunft bestehende Arbeitszweige nicht durch mangelnde Finanzierungsfragen abgebrochen und zerstört werden müssen. Denn gerade stabile Arbeitsverhältnisse gewährleisten eine kontinuierliche Arbeit der MSO."²²

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: Herkunftshomogene Vereine haben, mit wenigen Ausnahmen, den Zugang zu öffentlichen Finanzquellen nicht geschafft. Ihre Arbeit wird hauptsächlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert. Über hauptamtliches professionelles Personal verfügen sie nicht, so dass die Arbeit ehrenamtlich geleistet wird. Mitglieder der Ausländerbeiräte arbeiten ehrenamtlich, zur Unterstützung ihrer Arbeit steht ihnen ein/e von der Kommune finanzierte/r Geschäftsführer/in (meistens als Teilzeitkraft) zur Seite. Aufgrund ihres rechtlichen Status haben sie keinen Zugang zu anderen öffentlichen Mitteln.²³ Für eine Professionalisierung der

22 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1999, S. 39.

23 Aus diesem Grund wurde bei einigen Ausländerbeiräten in Niedersachsen überlegt, den Ausländerbeirat als gemeinnützigen Verein eintragen zu lassen. Die drohenden Verluste der Anbindung an die Kommune verhinderte die Umsetzung dieser Idee. Der Verfasser hat diese Diskussion in seiner Funktion als Vorsitzender des Ausländerbeirates der Stadt Göttingen geführt.

angebotenen Beratungsdienste oder für die Durchführung von Projekten fehlen die Mittel.

Anders ist die Situation bei den herkunftsheterogenen Vereinen. Sie sind zwar in der Lage, Projektmittel zu akquirieren, jedoch verfügen sie nicht über institutionell geförderte Personalstellen zur Bewältigung der Vereinsaufgaben. Bei der Ressourcenverteilung konkurrieren sie mit fest verankerten Strukturen wie z.B. den Wohlfahrtsverbänden, den Trägern der beruflichen und der Erwachsenenbildung. Ihre Professionalität müssen sie daher immer wieder besonders beweisen und weiterentwickeln.

Das Problem, das den MSO die größten Schwierigkeiten bereitet, ist der Mangel an Kontinuität. Viele Organisationen sind von einer Anzahl Personen abhängig, die die treibenden Kräfte sind. Scheiden diese Personen aus, führt dies oftmals zu einer Krise der Organisation, die zur Auflösung führen kann. Um die Kontinuität gewährleisten und Aktivitäten wirksam über einen längeren Zeitraum gestalten zu können, brauchen die MSO Mitarbeiter/innen, die der Organisation mit Professionalität und Zeit zur Verfügung stehen.

5.4 Aktivitätenschwerpunkte

Die Aktivitäten von MSO können höchst unterschiedlicher Art sein. Sie lassen sich nach kulturellen, sozialen, politischen oder besonderen Aktivitäten zur Interessenvertretung unterscheiden. In der Wirklichkeit des Vereinsgeschehens und der Tätigkeit ihrer Vorstände entwickeln sich MSO häufig multifunktional.²⁴ Die Vielfältigkeit der vorgefundenen Ziele der MSO spiegelt sich in einer umfangreichen Palette ihrer Aktivitäten wieder. Bei einem großen Teil der befragten Organisationen fällt auf, dass ihre Angebote breit gefächert sind. Die wenigsten beschränken sich auf ein eingegrenztes Tätigkeitsfeld oder eine eingegrenzte Zielgruppe (Klientel). Der größte Teil der MSO hat parallel stattfindende Angebote unterschiedlicher Art, die jeweils zielgruppenspezifisch sind. Dies wird durch einige exemplarische Aussagen deutlich. Auf die Frage, welche Aktivitätsschwerpunkte der Verein setzt, antwortet ein Interviewpartner: „Unsere Schwerpunkte richten

24 Vgl. Fijalkowski/Gillmeister 1997, S. 209.

sich nach den Bedürfnissen der ausländischen Bevölkerung in Niedersachsen.“(2) Auf die gleiche Frage lautet eine weitere Aussage eines anderen Interviewpartners: „Die Schwerpunkte unsere Arbeit gliedert sich in vier Bereiche: Der soziale Bereich, der interkulturelle Bereich, der Flüchtlingsbereich und der Frauenbereich.“(10)

Gleichzeitig ist es schwierig für die Interviewpartner/innen, ihre Vereine nach den vorgegebenen Kategorien einzuordnen bzw. zu entscheiden, ob es sich um soziokulturelle oder politische Vereine handelt. „Ich denke, wir sind eine Mischung, weil ich könnte diesen Verein in keine Kategorie so richtig einordnen und dort belassen, denn wir möchten uns in alles einmischen, was aktuell dann läuft. In politische Diskussionen, Öffentlichkeitsarbeit, Informationsarbeit und kulturelle Aktivitäten.“(13) Dieses Phänomen trifft auf beide Typen der MSO, die herkunftshomogenen und die herkunftsheterogenen Vereine, zu. Einfacher scheint die Zuordnung bei Vereinen, die sich schon bei ihrer Gründung auf bestimmte Tätigkeitsfelder spezialisiert haben, wie z.B. Elternvereine der verschiedenen Nationen. Davon gibt es in Niedersachsen aber nur wenige.

Eine weitere wichtige Frage zur Schwerpunktsetzung der Vereine betrifft die Entwicklungen und Ereignisse innerhalb des Herkunfts- oder Aufnahmelandes. Bei den herkunftshomogenen Vereinen zielen die Aktivitäten in beide Richtungen: „Die politische Entwicklung in der Türkei war ein Schwerpunkt unserer Arbeit, dazu haben wir fast jeden Monat ein Seminar für unsere Mitglieder organisiert. Natürlich auch die politische Entwicklung hier in diesem Land war genau so wichtig. Diese Entwicklung haben wir versucht zu verfolgen, die politischen Strukturen in Deutschland kennen zu lernen. Darüber haben wir auch politische Seminare organisiert.“(3)

Bei den herkunftsheterogenen Vereinen konzentrieren sich die Aktivitäten ausschließlich auf die Situation im Aufnahmeland. Die Beschäftigung mit bestimmten Herkunftsländern dient ausdrücklich zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenz.

Einen höheren Stellenwert nimmt der kulturelle Bereich bei den Aktivitäten der herkunftshomogenen Vereine ein. Das Feiern von traditionellen Festen ist ein wichtiger Bestandteil und einige Vereine sehen darin eine Gelegenheit für Geselligkeit. Es ermöglicht Angehörigen der gleichen Nationalität zusammenzukommen und wird als Pflege

und Weitergabe von wichtigen kulturellen Bestandteilen an die nächste Generation angesehen. „Die Entwicklung unserer kulturellen Identität war für uns ein wichtiges Thema, insbesondere für die junge Generation. Dann war uns die Entwicklung einer Kultur wichtig, die keine rein türkische und keine rein deutsche war, das war für uns sehr schwierig, weil die ältere Generation die Kultur dieser Gesellschaft nicht kannte, aber die Jüngeren eher mit der Kultur dieser Gesellschaft aufwachsen. Die älteren Mitglieder haben versucht, die Kultur dieser Gesellschaft neu kennen zu lernen, damit sie auch den Kontakt zu der jüngeren Generation behalten, und der jüngeren Generation haben wir versucht, die türkische Kultur beizubringen, so gesehen war das Aufbewahren der alten und die Entwicklung einer neuen Kultur ein Schwerpunkt unserer Arbeit.“(3)

Andere Vereine legen viel Wert auf die Beteiligung von deutschen Bürger/innen an diesen Festen: „Wir versuchen, die griechische Kultur hinaus zu transportieren in die deutsche Gesellschaft, und die Integration zu fördern, indem wir Kontakte zwischen unseren Mitgliedern und Deutschen organisieren, und das erreichen wir durch gemeinsames Feiern unserer Feste.“(4)

Auffällig ist, dass der Bereich ‚Kultur‘ auch für die herkunftsheterogenen Vereine einen hohen Stellenwert hat: „Mit unseren kulturellen Aktivitäten verfolgen wir zum einen, die kulturelle Vielfalt des Landes der Gesellschaft zu zeigen, zum andern, durch Ausstellungen, Musikveranstaltungen und Lesungen die im Entstehen befindliche Migrantenkultur zu fördern.“(9)

Der zweite Bereich der Aktivitäten der MSO umfasst Dienstleistungsangebote für die eigene Klientel. Neben der Begleitung bei Behördengängen, Übersetzungstätigkeiten und Einzelfallberatungen werden umfangreiche integrative Angebote bereitgestellt. Fast alle befragten Vereine bieten deutsche Sprach- und Alphabetisierungskurse an, viele von ihnen organisieren Nachhilfeunterricht und Hausaufgabenhilfe für Schüler/innen.

Viele MSO verstehen ihre Aufgabe als Vermittlerrolle zwischen Einrichtungen der Aufnahmegesellschaft und der Gruppe der Migrant(inn): „Wenn wir von den Eltern gefragt werden, gehen wir dann zu den jeweiligen Stellen, meistens ist es die Schule oder der Klassenlehrer und wir besprechen das Problem. So versuchen wir, dass

kulturelle Missverständnisse geklärt werden und dass ein Vertrauen zwischen Eltern und Schule aufgebaut wird.“(13)

Viele Aktivitäten sind im Bereich der Aufklärungsarbeit entwickelt worden. Fast alle befragten Organisationen legen großen Wert darauf, Informationslücken bei ihrer Klientel zu schließen. Mit Informationsveranstaltungen, Diskussionsabenden und Broschüren wird versucht, über Gesetzesänderungen sowie Leistungsansprüche in bestimmten Sozialbereichen und über politische Entwicklungen in Deutschland zu informieren. „Viele Informationsdefizite herrschen in der türkischen Gesellschaft. Sie haben zwar bestimmte Organisationen, wo sie zur Beratung (gemeint sind: Dienste der Ausländersozialarbeit der Wohlfahrtsverbände, A. H.) hingehen können, aber eine direkte Informationsquelle haben sie nicht. Da haben wir gedacht, dass wir sie ständig informieren, ständig mit Informationen bombardieren. So können sie eventuell den Überblick bekommen, wie sie mit ihren Alltagsprobleme umgehen können.“(2)

Als ein gelungenes Beispiel wurde von der Mehrheit der Organisationen ihr jeweiliger Beitrag zur Information über die Einbürgerungskampagne der Bundesregierung genannt. Unabhängig von der bis jetzt unerwartet niedrigen Zahl der Einbürgerungsanträge in Niedersachsen wurde der Beitrag der MSO zu diesem Thema von Seiten der Landespolitik und der Landesregierung positiv wahrgenommen.²⁵

Mit zunehmender Tendenz bieten insbesondere herkunftsheterogene MSO ihrer Klientel niedrighschwellige berufsqualifizierende Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung des Arbeitsmarktzuganges an. Noch wenig Beachtung findet bei der Mehrzahl der Organisationen der Bereich der Fort- und Weiterbildung, insbesondere im Bereich des Vereinsmanagements.

Dagegen macht der überwiegende Teil der befragten Organisationen ihrer Klientel Angebote im Bereich der politischen Bildung, entweder zu spezifischen oder zu zielgruppenorientierten Themen: „Seminare in politischer Bildung, speziell über die Jugendproblematik, zu Kriminalität, Berufsleben und Ausbildungsmöglichkeiten machen wir re-

25 Vgl. Niedersächsischer Landtag: Niederschrift über die Sitzung der Ausländerkommission am 05.02.2001.

gelmäßig, aber auch Seminare für Frauen, z.B. über die Frauenrolle in Deutschland und in der Türkei, Berufsleben und Familie.“(3)

Einige herkunftshomogene Organisationen bieten auch Angebote zur Freizeitgestaltung, wie z.B. sportliche Aktivitäten, Näh- und Kochkurse an, die in vielen Fällen alters- und/oder zielgruppen-spezifisch organisiert sind, also Kurse für Kinder, Jugendliche und Frauen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Aktivitäten von MSO umfasst gesellschaftspolitische Themen, die entweder aktuelle politische Diskurse und Reaktionen aufgreifen, oder es werden Themen behandelt, um sie anschließend in der Öffentlichkeit vorzustellen und zu diskutieren. Die Aktivitäten in diesem Bereich sind sehr vielfältig. Häufig finden sie in Form von Veranstaltungen und Diskussionsabenden zu politischen Themenstellungen, z.B. zur doppelten Staatsbürgerschaft, zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer/innen oder zu Möglichkeiten des muttersprachlichen Unterrichts statt. Bei herkunftsheterogenen Organisationen ist der Bereich ‚Flucht und Asyl‘ ein zusätzlicher zentraler Bereich. Weiterhin gibt es politische Aktivitäten in Form von Aktionen, z.B. gegen Ausländerfeindlichkeit und Rassismus, gegen die Einführung der Visumpflicht für ausländische Kinder, zur Abschiebepaxis von Flüchtlingen. Dafür werden u.a. Demonstrationen organisiert, aufklärende Flugblätter verfasst und Informationsschriften erstellt und verbreitet sowie Aufklärungsarbeit in Schulen durchgeführt.

Fast alle politischen Aktivitäten finden auf lokaler Ebene statt. Gemeinsame, nationalitäts- und organisationsübergreifende, landesweite Aktionen werden bislang nicht durchgeführt. Eine Ausnahme bilden die landesweiten Konferenzen der Migrant(inn)en und Flüchtlinge. In Zusammenarbeit mit der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung organisierte AMFN diese Konferenzen. Bei der letzten Konferenz in Hannover stieß die AG KAN als Mitveranstalterin dazu. Ziel dieser Konferenzen ist: „Migranten und Flüchtlingen in Niedersachsen ein Forum zu geben, ihre Meinung zu bestimmten aktuellen Themen zu artikulieren, ihre Erfahrungen auszutauschen, das bieten wir an in Form von landesweiten Konferenzen, die wir fast jährlich organisieren.“(15)²⁶

26 Bis jetzt sind insgesamt sechs landesweite Konferenzen durchgeführt worden. Drei davon sind als Dokumentationen erschienen: Hadeed u.a. (Hg.), Flucht ist

Ein wichtiger Pfeiler der politischen Arbeit besteht in der Interessenvertretung gegenüber Einrichtungen der Aufnahmegesellschaft. Auf kommunaler Ebene bemühen sich vor allem die Ausländerbeiräte durch regelmäßige Gespräche mit Vertreter(inne)n der Kommunalpolitik und -verwaltung. Durch ihre Beteiligung an zahlreichen Ratsausschüssen verschaffen sie den Interessen der Migrant(inn)en Gehör. Aber auch viele herkunftshomogene Vereine übernehmen entsprechend ihrem gewandelten Selbstverständnis stärker die Rolle einer Interessenvertretung. Durch die Beteiligung an kommunalen Arbeitskreisen und Fachforen nehmen sie die Interessen ihrer Gruppe, insbesondere im Bereich der Schulen und der Gesundheitsinstitutionen, wahr.

Da es in Niedersachsen, im Unterschied zu den Bundesländern NRW, Berlin, Bremen und Hamburg, trotz einiger Versuche noch keine Landesdachorganisationen der einzelnen Nationalitäten gibt, wird die Interessenvertretung auf Landesebene hauptsächlich von den Dachorganisationen AMFN und AG KAN wahrgenommen. Die lokalen Vereine, insbesondere die, die in der Landeshauptstadt angesiedelt sind, versuchen durch sporadische Gespräche mit den Ministerien oder einzelnen Landespolitiker(inne)n bestimmte Themen anzusprechen.

Das einzige Forum einer institutionalisierten Interessenvertretung der MSO in Niedersachsen ist die Ausländerkommission des Landtages. Diese Kommission hat Selbstbefassungsrecht; in ihrem Rahmen finden Diskussionen zu Migrationsthemen im Landtag statt, sie kann jedoch nur Empfehlungen aussprechen.²⁷ Neben den Landtagsfraktionen haben auch u.a. AMFN und AG KAN, als Vertreter der MSO in Niedersachsen, Mitglieder in die Ausländerkommission entsandt. „Die Interessen der Migranten und Flüchtlinge vertreten wir auf Landesebene auch in der Ausländerkommission, dort haben wir die Möglich-

kein Entkommen, Münster/Hamburg 1994; Hadeed (Hg.), Auf zum Marsch in die Institutionen, Hannover 1998; Hadeed (Hg.), Nationalstaat und ethnische Minderheiten, Hannover 1999.

27 Vgl. Geschäftsordnung der Ausländerkommission des Niedersächsischen Landtages. Zurzeit wird in der Ausländerkommission eine Diskussion geführt, um deren Kompetenz zu erhöhen. Einige Vorschläge haben die Landtagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und die SPD in ihrem Änderungsantrag der Geschäftordnung unterbreitet. Siehe hierzu Niedersächsischer Landtag Drs. 15/1.

keit unsere Forderungen in Form von Empfehlungen in die Parlamentsgremien reinzutragen. Da haben wir im Schulbereich, bei Integrationskonzepten und in der Flüchtlingspolitik Teilerfolge erreicht.“(16)

Durch diese thematisch breite Staffelung in der Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen Fragestellungen wird deutlich, dass die MSO natürlich ihre eigene Situation thematisieren, darüber hinaus aber auch einen aktiven Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Diskussion leisten. Diese Haltung belegt eine Orientierung auch auf die Geschehnisse in der Bundesrepublik und die Bereitschaft, hierfür Verantwortung zu übernehmen.

5.5 Beurteilung der eigenen Arbeit

Interessant ist die Frage, wie die Interviewpartner/innen ihre Arbeit bzw. die Arbeit ihrer Organisation beurteilen. Zwar beruhen die Aussagen auf der subjektiven Wahrnehmung der Einzelpersonen, doch haben sie eine zentrale Bedeutung, da es sich hierbei um eine Beurteilung durch die Führungselite dieser Organisationen handelt.

Zwischen den verschiedenen Formen der Migranten-Selbstorganisationen gibt es Unterschiede, die bedingt sind durch ihre Aufgaben, Zielorientierungen und die erbrachten Leistungen. Diese sind sowohl auf politischer als auch auf sozialer Ebene zu verzeichnen. Daraus resultieren unterschiedliche Einflüsse auf Politik, Gesellschaft und Kultur, die vermutlich durch die eigenen Zielsetzungen bestimmt werden.

Da es sich hier um Organisationen handelt, die sich in ihren Strukturen und durch die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit unterscheiden, fallen die eigenen Beurteilungen erwartungsgemäß unterschiedlich aus. Die meisten Befragten können sich nicht eindeutig festlegen. Es wurde immer wieder differenziert, in welchen Bereichen Erfolge bzw. Teilerfolge erzielt wurden und in welchen eher ein Misserfolg zu verzeichnen war. „Für mich ist ganz schwer zu sagen, was ist da der Erfolg. Da muss ich auch vorher sagen, welche Ziele hab ich mir gesetzt und welche Ziele habe ich erreicht und in welchem Umfang hab ich sie erreicht. Und ich glaube, das wird ganz schwer, und da gilt dann eben die alte Weisheit, dass man sich seine Ziele so konkret wie möglich setzen muss. Und wenn man das tut – auch da gibt's

Beispiele für – dann kann man sagen, dann haben wir in der Regel auch Erfolge gehabt. Man kann nicht immer alle Ziele erreichen, aber sie müssen sehr konkret sein. Und das ist manchmal auch das Manko bei uns und vielen anderen Organisationen, dass wir dann, wenn wir versuchen, unsere Ziele zu definieren, häufig sagen, ja, also was uns am meisten drückt, ist z.B. das Ausländergesetz oder ist das Asylverfahrensrecht oder was immer, aber das kann ein einzelner Verein nicht ändern. Und wenn man nur dieses zum Ziel hat, das zu ändern, dann kann man natürlich keine Erfolge haben.“(14)

Im Bereich der Erhaltung und Weiterentwicklung der eigenen Kultur ist auffällig, dass die Arbeit von den meisten Befragten als erfolgreich angesehen wird: „Was uns gelungen ist, ist die Beibehaltung unserer kulturellen Eigenschaften und der Zusammenhalt unserer Mitglieder, das ist für uns aber ein bisschen zu wenig.“(6)

Auch wenn in den anderen Bereichen kaum Erfolge gesehen werden, wird die Weitervermittlung der eigenen Kultur an die Kinder als Erfolg bezeichnet: „Ein Gründungsgedanke unseres Vereins war, die hier lebenden Türken politisch vorzubereiten, falls sie wieder in die Türkei zurückkehren. Aber wir mussten Ende der achtziger Jahre feststellen, dass es nicht so einfach ist, zurückzukehren. Wir haben damit sehr viele Schwierigkeiten gehabt, die Realität zu erkennen und uns umzustellen. Daher haben wir unser politisches Ziel verfehlt. Aber im sozialen und kulturellen Bereich, denke ich, haben wir sehr viel erreicht. Wenn ich jetzt unsere Jugendlichen sehe, ein Beispiel vielleicht, meinen zehnjährigen Sohn sehe, der jetzt im Volkshaus ‚haskos‘ mitmacht, denke ich schon, dass wir uns wirklich sagen können, unsere Bemühungen in diesem Bereich waren nicht umsonst gewesen.“(3)

Die Schwierigkeit, Jugendliche der zweiten und dritten Generation überhaupt in die Arbeit der herkunftshomogenen Vereine und bei den kulturellen Aktivitäten einzubinden, wird von vielen Befragten zugegeben, sogar der vorherige Interviewpartner relativiert anschließend diese Erfolge: „Es ist mittlerweile nicht mehr so einfach, Kinder und Jugendliche in die türkischen kulturellen Aktivitäten einzubeziehen. Viele, oder sagen wir, die Mehrheit versteht sich eher als Teil dieser Gesellschaft und will sich eher der deutschen Kultur widmen.“(3)

Was die Mobilisierung der eigenen Klientel angeht, ist generell festzustellen, dass soziale und kulturelle Aktivitäten eher gelingen als Aktivi-

täten politischer Natur: „Was wir zumindest geschafft haben, dass wir unsere 70 Mitglieder jederzeit aktivieren können, nicht unbedingt für politische Ziele, aber wenn wir kulturelle und sportliche Aktivitäten durchführen oder Vorträge über Schule, den muttersprachlichen Unterricht organisieren, dann gelingt uns das.“(2)

Andere Erfahrungen und Wahrnehmungen macht ein Elternverein mit Mitgliedern der gleichen Nationalität, der sich auf den schulischen Bereich spezialisiert hatte: „Was wir bis jetzt nicht erreicht haben ist, dass viele türkische Eltern sich für die Schulangelegenheiten ihrer Kinder engagieren und interessieren. Die waren so lange desinteressiert, demotiviert, das kann man nicht auf Anhieb umkrempeln.“(13)

Die Aussage, dass die herkunftshomogenen Vereine einen zunehmenden oder zumindest anhaltenden Zulauf auch durch die zweite und dritte Generation erfahren,²⁸ kann nicht bestätigt werden. Alle Interviewpartner/innen der herkunftshomogenen Vereine geben zu, Nachwuchsschwierigkeiten zu haben: „Ältere Migranten sind müde geworden, alt geworden, haben ganz andere Sorgen. Jüngere, vor allem die hier Geborenen, haben keine Bindung zu unserem Verein, weil sie andere Erfahrungen haben. Also für uns ist es schwierig Nachwuchs und Mitglieder zu finden.“(7)

Andere Aussagen gehen sogar so weit, dass durch die erfolgreiche Vereinsarbeit die Existenz der eigenen Struktur in Frage gestellt wird: „Die gesetzten Ziele wurden erzielt. Ich bin überzeugt, dass die griechische Gemeinde ihren ersten Zyklus erfolgreich abgeschlossen hat. Das war der Zyklus der Integrationsarbeit. Das war der Zyklus des Abbaus des Fremdenhasses. Und so wurde der Weg vorbereitet für die neue Generation, sich anzupassen und sich zu integrieren. Allerdings sind die griechischen Jugendlichen so integriert, dass sie unseren Verein nicht mehr bräuchten, sie sehen keine Notwendigkeit für die Existenz des Vereins wie ihre Eltern.“(4)

Herkunftsheterogene Vereine klagen nicht über Nachwuchsprobleme. Aber die, die für Migrant(inn)en eine Alternative anstelle eigener ethnischer Vereine bilden wollten, hatten damit keinen Erfolg: „Unser Ziel, ein internationales Kulturzentrum aufzubauen, in dem verschie-

28 Vgl. Diehl/Urbahn 1998, S. 15 ff.

dene Nationalitäten und Gruppierungen arbeiten und aktiv werden, haben wir nicht erreicht. Und das liegt meiner Meinung nach auch daran, dass viele dieser Gruppen ihre eigenen Vereine gründen, anstatt unter dem Dach eines gemeinsamen Vereines zu arbeiten, so wurde z.B. in der letzten Zeit ein kurdisches und ein bosnisches Kulturzentrum gegründet.“(10)

Auch der Versuch, Vereine verschiedener Nationalitäten, unter Beibehaltung der eigenen Autonomie, unter einem Dach zu vernetzen, hatte trotz des verlockenden Angebotes an preisgünstigen Räumen und einer guten Infrastruktur keinen Erfolg: „Die ursprüngliche Idee, als Dachorganisation zu fungieren, ist gescheitert. Da wir aus unterschiedlichen Kulturkreisen kommen mit unterschiedlicher Sozialisation, ist es schwierig, eine gemeinsame Basis zu finden. Wir haben es nicht geschafft, die verschiedenen ethnischen Gruppen in unser Kulturzentrum einzubinden. In ethnisch-homogenen Vereinen sind die Ziele besser definiert, und daher kann der Verein erfolgreicher sein. Bei uns im Verein ist das schwieriger, alleine Migrant zu sein, ist keine ausreichende Basis. Die Migranten haben auch unterschiedliche gesellschaftliche Positionen, Standpunkte, so ein Verein kann leicht instrumentalisiert werden für die Interessen der einen oder anderen Seite.“(11)

Auf Landesebene ist dieser Versuch ebenfalls nur teilweise gelungen: „Was wir nicht erreicht haben, ist eine große Vernetzung von Migranten- und Flüchtlingsorganisationen zustande zu bringen. Das ist eigentlich eines unserer ersten Ziele gewesen, und dieses Ziel haben wir nur in Ansätzen erreicht.“(14) „Die Idee einer Dachorganisation auf Landesebene ist immer noch sehr interessant und stößt auf viel Akzeptanz. Unser Ziel war und ist, viele Organisationen unter unserer Dachorganisation zu vernetzen. Am Anfang waren wir erfolgreich gewesen, aber viele Vereine sind bei uns nicht mehr aktiv, und das liegt meiner Meinung nach daran, dass sie nicht in der Lage sind, die Zeit und Kapazität aufzubringen, aber unser Verein ist noch relativ jung.“(15)

Im Bereich der Dienstleistungen für die eigene Klientel ist die Beurteilung der geleisteten Arbeit überwiegend positiv ausgefallen. Vereine, die u.a. zum Ziel haben, ihren Landsleuten in schwierigen Situationen zu helfen, sie beispielsweise bei Behördengängen zu begleiten oder

ihnen konkrete Hilfestellungen anzubieten, haben regelmäßig Erfolge vorzuweisen. „Das sind die Hausaufgabenhilfe, das sind die Sprachkurse, die wir angeboten haben, das sind die Informations- und Diskussionsabende, die Weitergabe von Informationen z.B. in den letzten anderthalb Jahren zur Einbürgerungsdebatte und so weiter. Also da gibt es wirklich eine Unmenge zu sagen, und es ist ja auch nicht so, als ob wir immer das gleiche Thema haben, sondern das ändert sich ja auch mit der Aktualität. Und wenn man berücksichtigt, dass wir unsere Arbeit ehrenamtlich leisten, dann ist das ein enormer Erfolg, der leider von der Mehrheitsgesellschaft nicht richtig gesehen und wahrgenommen wird.“(2) „Mit unseren Infoabenden haben wir doch einige Eltern erreichen können, und sie über Themen in Zusammenhang mit Schule informieren können. Auch bei der Beratung und Behördenbegleitung der Eltern, in der Erziehung und bei schulischen Angelegenheiten sind wir erfolgreich. Unser Nachhilfeunterricht ist sehr gefragt, und da gibt es noch viel Bedarf.“(13)

Andere Vereine bringen zum Ausdruck, dass sie sich in weiteren sozialen Bereichen engagieren wollen, die über die klassischen Aktivitäten der Sprachkurse und Hausaufgabenhilfe hinaus führen: „Wir hätten uns gern im sozialen Bereich engagiert, z.B. in der Jugendarbeit, Bekämpfung von Arbeitslosigkeit usw., in Bereichen, in welchen wir als Verein etwas beitragen können, weil wir wissen, wo der Schuh bei den Leuten drückt, weil wir die Kontakte zu den Leuten haben. Uns fehlen aber für so eine Arbeit Mittel und Infrastruktur.“(6)

Viele der befragten Organisationen legen großen Wert darauf, ihre Aktivitäten als Beitrag zur Integration zu sehen, wobei ihnen bewusst war, dass dieser Integrationsbeitrag schwer messbar ist: „Unsere Integrationsarbeit, die wir leisten, ist leider nicht messbar, wir können nicht beurteilen, inwieweit unsere Aktivitäten wie vielen Leuten bei ihrer Integration in diese Gesellschaft geholfen haben.“(10)

Gleichzeitig wird von einigen Befragten die Schwierigkeit der Mitgestaltung des Integrationsprozesses aufgrund der bestehenden Vorurteile, sowohl auf der Seite der Aufnahmegesellschaft als auch auf der der Migrant(inn)en, betont: „Also, damit wollte ich sagen, dass schon seit Jahren keine Interaktion zwischen der deutschen Gesellschaft und der ausländischen Gesellschaft stattfindet: Dadurch entstehen natürlich sehr viele Vorurteile, sehr viele Bedenken und sehr viele fal-

sche Vorstellungen. Und wir sind nicht in der Lage, das schnell zu beheben, und da müssen wir sehr viel mehr Informationsarbeit leisten.“(2)

Eine andere Befragte sieht die zum Teil ablehnende Haltung des Aufnahmelandes, die Migrant(inn)en als Teil der Gesellschaft anzuerkennen, als Grund für die fehlenden Erfolge bei der Integrationsarbeit: „Die Erwartungen an die Integration, d.h. Teil dieser Gesellschaft zu sein, und das ist ein schwieriges Unterfangen. Da wollen wir uns nichts vormachen. Ein Teil der Gesellschaft will uns Ausländer gar nicht so sehr haben. Obwohl wir halt ein wesentlicher Teil der Gesellschaft sind.“(20)

Trotz dieser Schwierigkeiten vertreten einige MSO die Meinung, einen erfolgreichen Beitrag zur Integration geleistet zu haben, vor allem, wenn diese Arbeit mit konkreten Zielen lokal angesiedelt ist und die Integration ein unmittelbar definiertes Ziel ist. „Wir haben uns in einem Stadtteil, der sozialer Brennpunkt ist, engagiert, wodurch ein ‚Runder Tisch‘ entstanden ist und ein Projekt ‚Soziale Stadt‘ entwickelt wurde, mit vielen weiteren Projekten zur Verbesserung der Wohnqualität, der Integration zugewanderter Schülerinnen und Schüler in der Schule usw.“(20) Eine so konkrete Benennung der Erfolge, wie die vorherige Aussage es für diesen Bereich tut, ist leider nur von wenigen Interviewpartner(inne)n geäußert worden.

Die Schwierigkeit, die Erfolge zu messen, trifft auch auf die Beurteilung der politischen Arbeit zu: „Die Erfolge unserer Arbeit sind schwer messbar, wenn eine politische Forderung von uns erfüllt wurde, ist es schwer zu sagen, ob das die Politik umgesetzt hat, weil wir Druck gemacht haben, oder dieses Ergebnis nur teilweise darauf zurückzuführen ist.“(18)

Für viele Befragte stellt der Anerkennungsgrad durch die Einrichtungen der Aufnahmegesellschaft den Maßstab für den Erfolg ihrer politischen Arbeit und Interessenvertretung dar. Hierzu gibt es unterschiedliche Aussagen. Einige der Befragten beurteilen ihre Arbeit in diesem Bereich als sehr erfolgreich: „dass die Arbeit, die wir Mitte der Achtziger angefangen haben, zum großen Teil ihre Ziele erreicht hat. Unser Verein ist ein fester Bestandteil des soziokulturellen Lebens dieser Stadt geworden, wir genießen eine große Anerkennung von städtischer Seite, die sich in einer finanziellen Unterstützung aus-

drückt und werden als Interessenvertreter der kurdischen Bevölkerung anerkannt, wir verfügen über ausreichende Kontakte und arbeiten mit Deutschen und andere Migrantengruppen zusammen.“(7)

Auch Vereine, die professionell arbeiten und mit hauptamtlichen Fachkräften Beratungsdienste anbieten, beurteilen den Erfolg ihrer Arbeit anhand der Anerkennung seitens der kommunalen Einrichtungen: „Wir haben eine erfolgreiche Arbeit gemacht, dieser Erfolg wird auch von den Betroffenen und dem Landkreis gesehen; die Gemeinden und auch der Landkreis sind auch teilweise auf unsere Hilfe bei der Lösung von Problemen mit Flüchtlingen angewiesen.“(9)

Oft wird die Sensibilisierung schon als Erfolg gesehen, unabhängig davon, ob das zur realen Verbesserung der Situation geführt hat: „Im Bereich Schule haben wir mehr Verständnis für die Probleme der ausländischen Schüler bei den Schulen erreicht.“(21)

Zufriedenheit über die gesamte Arbeit der Ausländerbeiräte wird von zwei der drei befragten Vertretern der Ausländerbeiräte geäußert: „Ich denke, was die Ausländerbeiräte bis jetzt geleistet haben, lässt sich sehr wohl gut sehen. Natürlich gibt es Schwerpunkte, die nicht so zufrieden stellen. Was uns fehlt, ist mehr Vernetzung, dadurch könnten wir besser arbeiten.“(17)

Auch die beiden Dachorganisationen AG KAN und AMFN beurteilten ihre politische und Lobbyarbeit auf Landesebene als Erfolg bzw. als Teilerfolg. Auffällig ist der hohe Stellenwert, der der Mitgliedschaft in der Ausländerkommission des Niedersächsischen Landtags eingeräumt wird. „Erfolge haben wir in unseren Konferenzen, in unserer Mitgliedschaft in der Ausländerkommission, mit unserer Zeitschrift, durch die Anerkennung als Ansprechpartner bei vielen Einrichtungen, das wird deutlich durch die Zunahme von Einladungen zu Gesprächen, die wir bekommen.“(16) „Unser Ziel ist ja die vollkommene Partizipation von Migranten und Flüchtlingen, d.h. der ethnischen Minderheiten; das haben wir natürlich nicht erreicht, das ist eine Vision, für die man einen langen Atem braucht und welche ein langjähriger Prozess ist. Ein Stück davon haben wir erreicht, wir sind in der Ausländerkommission des Niedersächsischen Landtags vertreten, wir sind als Dachorganisation und Lobbyorganisation von der Politik anerkannt.“(14)

Nicht alle Befragten beurteilen ihre Arbeit in diesem Zusammenhang als erfolgreich. Einige beklagen die mangelnde Anerkennung ihrer Rolle als Interessenvertretung: „Dass wir als Gesprächs- und Ansprechpartner der Politik akzeptiert und wahrgenommen werden, das fehlt noch und das muss unser nächster Schritt sein.“(2)

Ein Befragter ist der Meinung, dass fehlende Anerkennung und Ernsthaftigkeit der Politik, in diesem Fall gegenüber den Ausländerbeiräten, ein Grund für die ausbleibenden Erfolge ist: „Meine Erwartungen an die Arbeit des Ausländerbeirates waren ziemlich groß. Was daraus geworden ist, ist de facto ganz wenig. Und dies ist, glaube ich, das Problem eigentlich aller Ausländerbeiräte, dass die mehr oder weniger Teil eines Schachspiels der Politik sind.“(20)

Die Befragung zeigt, dass für fast alle Formen der MSO, seien es herkunftshomogene oder herkunftsheterogene, öffentlich legitimierte oder nicht öffentlich legitimierte Vereine auf lokaler oder auf Landesebene, der Mangel an aktiven Mitgliedern beklagt wird und dass die Arbeit nur auf wenige Schultern verteilt wird. Die folgende Aussage kann als Beschreibung der Situation aller Organisationen, vor allem aber als Empfinden der aktiven Elite angesehen werden: „Unsere Organisation hat es nicht geschafft, sehr viele Menschen zu aktivieren, Menschen in die Offensive zu begleiten, so dass die Arbeit nur von einigen gemacht wurde. Aber die, die das gemacht haben, die haben es mit guter Zielsetzung und gutem politischen Blick gemacht. Deswegen wurde auch so viel erreicht. Wenn von dieser Sorte noch mehr gewesen wären, dann hätte die Organisation enorme Erfolge erzielen können.“(14)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass diejenigen, die die Arbeit der MSO aktiv mitgestaltet haben, ihre Arbeit im Ganzen als erfolgreich beurteilen. Im kulturellen und Dienstleistungsbereich wird die geleistete Arbeit als durchweg erfolgreich angesehen. Im politischen Bereich bzw. im Bereich der Interessenvertretung gegenüber Institutionen der Mehrheitsgesellschaft herrscht, mit einigen Ausnahmen, eine weitgehende Zufriedenheit mit der eigenen Leistung, was aber nicht gleichbedeutend mit der Zufriedenheit über das Ausmaß der politischen Partizipation ist. Dies drückt sich u.a. darin aus, dass eine Benennung konkreter Beispiele für ihre Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse fehlt.

Fast alle Befragten sind der Meinung, dass ihre Organisationen noch Potenziale besitzen, um erfolgreicher zu arbeiten. Allerdings müssten dafür bestimmte Rahmenbedingungen vorhanden sein. In diesem Zusammenhang hat die Frage nach den Faktoren, die ihre Arbeit erschweren, eine zentrale Bedeutung.

5.6 Arbeit erschwerende Faktoren

Es wurden unterschiedliche Gründe angegeben, die die Arbeit der MSO erschweren. Sie lassen sich in drei Kategorien unterteilen. Die erste Kategorie bezieht sich auf die personelle und materielle Ausstattung, die zweite auf die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und die dritte auf organisationsbedingte Faktoren. Die erste Kategorie ist allgemeingültig und betrifft alle Selbsthilfeorganisationen und NGOs, auch die der Aufnahmegesellschaft. Die anderen beiden Kategorien sind zum Teil spezifisch und resultieren aus der Migrationssituation, aus der Positionierung der Minderheiten und der Beziehung zwischen Mehrheiten und Minderheiten in einer Gesellschaft. Oft wird die eine Kategorie von der anderen stark beeinflusst oder sogar bedingt. Es ist demnach schwierig, eine klare Abgrenzung zwischen den drei Kategorien vorzunehmen.

Fast alle Befragten nennen Gründe, die mindestens zu zwei der drei Kategorien passten. Unterschiedlich war die Reihenfolge der Benennung; ob dies ein Indikator für die Gewichtung sein kann, bleibt dahingestellt.

5.6.1 Personelle und materielle Ausstattung

Es wurde festgestellt, dass die MSO in ihrer Infrastruktur personell und finanziell unterschiedlich ausgestattet sind. Fast alle Befragten geben an, dass es ihnen an ausreichender personeller und materieller Ausstattung mangelt, um ihre Arbeit und Aktivitäten erfolgreich durchführen zu können. Diejenigen, die keine Vereinsräume haben, nennen dieses Defizit als erstes: „Die Infrastruktur, die ein Verein braucht, um sich darzustellen, haben wir nicht, wir haben keine Räume, wir haben keine audiovisuellen Materialien. Vereinsarbeit mit einem Koffer und ein Paar Bildern kann man nicht machen.“(6)

Von einigen Befragten wird die Erfahrung benannt, dass die finanzielle Unterstützung erst nach geleisteter Arbeit fließt. Starthilfen gibt es in der Regel nicht: „Irgendwie beißt sich die Katze in den Schwanz, denn ohne Geld keine Arbeit, und ohne Arbeit kein Geld. Denn in Deutschland ist es so, dass man öffentliche Mittel nur bekommt, wenn man selber, ja, quasi eine Vorleistung erbracht hat. Es hilft einem in Deutschland keiner dabei, wenn man die Idee hat, einen Verein für irgendwas Gutes, für gute Ziele und Zwecke zu gründen, sondern die Hilfe kommt, wenn überhaupt, erst dann, wenn so ein Verein besteht und wenn der auch schon was vorweisen kann an Arbeit und an Ergebnissen. Und das ist ein Problem für die Migrantinnen und, so weit zu kommen, dass sie sagen können: Das sind unsere Ziele, das wird allgemein akzeptiert, und das haben wir schon getan und wir möchten noch mehr tun, und deswegen wollen wir z.B. Landesmittel oder auch von der Stadt Geld. Das ist nach meiner Erfahrung eigentlich das Haupthindernis.“(9)

Oftmals wird die Notwendigkeit betont hauptamtliches Personal zu beschäftigen, denn der Mangel daran wird als ein weiteres Haupthindernis gesehen: „Eine erfolgreiche Arbeit können wir nicht allein im ehrenamtlichen Bereich leisten, wir brauchen professionelles Know-how. Das geht auch nur mit staatlicher oder kommunaler finanzieller Unterstützung, da gibt es knappe Kassen, das ist bekannt, und es gibt auch riesen Verteilungskämpfe, was die öffentlichen Mittel angeht. Und dann fällt es der Politik immer sehr leicht, insbesondere unsere Forderungen nach finanzieller Unterstützung abzulehnen.“(14)

Weiterhin wird von vielen Befragten ein direkter Bezug zwischen dem Fehlen an hauptamtlichen Mitarbeiter/innen und der Qualität der geleisteten Arbeit hergestellt: „Unsere Arbeit wurde dadurch erschwert, dass wir keine hauptamtlichen Mitarbeiter hatten; die gesamte Arbeit mussten wir ehrenamtlich in unserer Freizeit leisten, worunter die Qualität der Arbeit litt.“(4) Die Professionalität muss durch das Sammeln von Erfahrungen erreicht werden: „Die Arbeit wird natürlich durch die Ehrenamtlichkeit sehr erschwert, und dass wir nicht so professionell sind in unserer Arbeit, denn wir müssen uns unsere Erfahrungen langsam in Jahren aneignen.“(13)

Öffentliche Ressourcen werden in einer Gesellschaft nach bestimmten Kriterien verteilt. Eine Möglichkeit ist die des öffentlichen Diskur-

ses, der die Politik zwingt, einen Handlungsbedarf zu erkennen und gegebenenfalls die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. „Die Hauptgründe liegen natürlich in der deutschen Gesellschaft, dass wir einerseits keine Einwanderungs- und Integrationsdebatte in der Gesellschaft verankert haben; dass sie gerade jetzt erst nach über 40 Jahren Einwanderung beginnt, im Gegensatz zu andern europäischen Ländern, die wesentlich weiter sind. Andererseits die Bereicherung der Gesellschaft durch Selbstorganisation und die Wichtigkeit ihrer Funktion im Integrationsprozess, ist überhaupt noch nicht in die Politik vermittelt. Und dadurch haben wir Defizite, die man sehr klar erkennt in den Haushalten, das heißt, wenn keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden für Projekte der Selbstorganisation, also ganz konkret Projektmittel, Personalstellen, dann kann diese Arbeit also auch nur unzureichend gemacht werden. Also müssen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.“(13)

5.6.2 *Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen*

Eine weiteres Motiv für die Bereitstellung von Ressourcen ist das unmittelbare eigene Interesse der Politik, welches sich in Wählerstimmen ausdrückt: „Eine weitere Erschwernis ist eben, dass die meisten unserer Mitglieder weder das aktive noch das passive Wahlrecht haben, also, dass unsere berechtigten Forderungen von der Politik und von den Parteien nicht ernst genommen werden. Die Parteien wollen natürlich in erster Linie Stimmen sammeln und diese Stimmen können wir ihnen nicht geben.“(2)

Wie bereits festgestellt wurde, hat die politische Lobbyarbeit und Interessenvertretung einen hohen Stellenwert bei den meisten MSO. Zur Beurteilung der eigenen Erfolge wird eine gewisse Zufriedenheit mit dem Erreichten in diesem Bereich unter den vorhandenen Rahmenbedingungen geäußert, gleichzeitig aber wird die geringe Einflussmöglichkeit auf die politischen Entscheidungsprozesse beklagt: „Unsere politische Lobbyarbeit ist mit wenig Erfolg gekrönt. Und dafür gibt es nach meiner Meinung zwei Hauptgründe: Viele von uns sind mit den Organisationsstrukturen in der Politik in Deutschland manchmal nicht so vertraut. Selbst, wenn sie schon lange hier sind, kann es sein, dass sie nicht genau wissen, welches Instrument man benutzen muss, um die eigene Meinung, die eigene Position nach vorne zu

bringen. Ein anderer Grund ist, dass selbst wenn wir unsere Meinung deutlich und pointiert vortragen würden, würden wir in der Politik und in der Gesellschaft nicht ernst genommen, weil wir keine deutschen Staatsangehörigen sind. Dann heißt es, ach ja, Ausländer und das ist nicht so wichtig jetzt. Ich glaube, dass das häufiger eine Rolle spielt dabei. Ja, ich glaube, das sind die beiden Hauptgründe.“(5)

Viele Aktivist(inn)en, insbesondere in herkunftshomogenen Vereinen, besitzen Fähigkeiten und persönliche Ressourcen, die in den Herkunftsländern erworben wurden. Oft sind diese Ressourcen jedoch nicht generalisierbar und treten nur selten gegenüber der Aufnahmegesellschaft zum Vorschein. Stattdessen kommt es vor, dass sich in den Führungsfunktionen eines Vereines Personen befinden, die die deutsche Sprache geringfügig beherrschen und die gesellschaftlichen Strukturen in Deutschland nicht kennen, insbesondere die informellen Interaktionen.²⁹ Aus diesem Grund ist nachvollziehbar, dass es insbesondere die befragten Vertreter/innen herkunftshomogener Organisationen sind, die sich am meisten über das ohnehin schwierige Labyrinth der deutschen Bürokratie beklagen: „Was unsere Arbeit erschwert, ist diese Bürokratie innerhalb einer Kommune. Bis man ein Projekt durchkriegt, bis man eine Arbeitsstelle kriegt, da muss man so viele Hände und Füße küssen. Und dafür gibt man unheimlich viel Energie, viel Zeit. Man kann nicht langfristig planen. Und dieses Misstrauen: Was machen die da? Oder machen die auch was für Deutsche oder für Deutschland, oder machen die nur etwas für die eigene ethnische Gruppe? Und also diese Probleme, denen man jedes Jahr, egal ob man fünfzehn Jahre als Verein existiert oder nicht, immer wieder begegnen muss. Also um Stellen kämpfen, um finanzielle Unterstützung und um Vertrauen, das ist sehr schwierig, sehr zeitaufwendig.“(7)

Diese misstrauische Haltung seitens der Aufnahmegesellschaft und ihrer Institutionen gegenüber den MSO wird von einer anderen Befragten als ein Grund für die nicht vorhandene Wahrnehmung in der Öffentlichkeit gedeutet: „Es ist schwierig, unsere Arbeit in die deutsche Öffentlichkeit zu transportieren, weil alles was von Migranten kommt, skeptisch betrachtet wird.“(17)

29 Vgl. Hadeed 1996, S. 150.

Insbesondere die Organisationen, die sich in ihrer Arbeit bemühen, die Defizite der Politik und Verwaltung aufzudecken und zu thematisieren, machen die Erfahrung, speziell von Seiten der Exekutive, als lästig empfunden und behandelt zu werden: „Ich glaube, wir haben oft den Finger in den Wunden gerührt und die Politik auf ihre Defizite aufmerksam gemacht, weil wir natürlich die Aufgabenstellung haben, auf Menschenrechte, auf Einhalten von Grundgesetz und Genfer Konvention zu achten und dann auch Einzelfälle zur Sprache zu bringen. Das ist unsere Pflicht und dadurch empfinden manche in Verwaltung und Politik unser Auftreten als ausgesprochen lästig und als ihr Tagesgeschäft erschwerend. Und deswegen gibt es da sicherlich auch Behinderungen.“(15)

Eine zentrale Voraussetzung für die Teilnahme an Vereinen und Organisationen ist das Vorhandensein von ‚Partizipationsressourcen‘. Neben spezifischen persönlichen Fähigkeiten werden die Ressourcen von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen maßgeblich bestimmt, innerhalb derer die Vereine sich bilden und fortbestehen.³⁰ Die soziale und ökonomische Marginalität der Migrantenbevölkerung in Niedersachsen (s. Kapitel 4) deutet daraufhin, dass Migrant(inn)en weniger als Einheimische über Ressourcen der Partizipation (Zeit und Geld) verfügen. Diese Einsicht kann als ein Erklärungsansatz für die häufig beklagte mangelnde Unterstützung von Seiten der Vereinsmitglieder angesehen werden: „Was unsere Arbeit auch erschwert, ist die passive Unterstützung der türkischen Bevölkerung; zwar finden die meisten unsere Arbeit gut und wichtig, aber es bleibt bei der verbalen Unterstützung.“(13)

Ein Interviewpartner erklärt das fehlende Engagement mit dem Mangel an Zeit und der erheblichen Belastung durch die Migrationssituation: „Migranten sind beruflich, also im Arbeitsleben ziemlich stark eingespannt, familiär haben sie sozusagen noch mal zusätzlich im Vergleich zu deutschen Familien dann auch noch mehr zu organisieren. Und diese ganzen Übertragungsprozesse von der einen in die andere Kultur und Generationenkonflikte sind im Schnitt etwas schärfer in Migrantenfamilien als in deutschen Familien. Insofern sind die Belastungen schon größer, die persönlichen Belastungen, und dann neben-

30 Vgl. Diehl/Urbahn 1998, S. 18.

bei noch ehrenamtlich tätig zu sein, das ist natürlich dann auch noch mal wieder für viele ein Problem.“(14)

Ein weiterer Aspekt, der aus den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen resultiert, liegt in den rechtlichen Möglichkeiten zur Beteiligung und Mitwirkung in Vereinen und Organisationen. Die Gründung von und Mitwirkung in Vereinen ist in Deutschland zwar nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden, allerdings ist sie Nichtdeutschen lediglich durch einfache Gesetze und nicht durch das Grundgesetz – wie bei Deutschen – gesichert.³¹ Dies trifft insbesondere die Gruppe der Asylbewerber/innen hart: „Was unsere Arbeit erschwert, ist nach wie vor, dass viele unsere Mitglieder und Aktivist*innen noch im Asylverfahren sind und somit unter Residenzpflicht stehen. Oft kriegen sie von Behörden keine Genehmigung zum Verlassen ihres Wohnortes, um an unseren Aktivitäten teilzunehmen.“(12)

Für einige Befragte stellt allgemein die institutionelle, strukturelle und gesellschaftliche Diskriminierung und Benachteiligung der Migrant*innenbevölkerung ein Grundhindernis dar. Dies ist ein erschwerender Faktor ihrer Arbeit: „Sogar mit der Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft findet diese Diskriminierung kein Ende. Zwar hebt es die rechtliche Benachteiligung auf, aber die strukturelle und gesellschaftliche Diskriminierung bleibt erhalten, weil mit dem deutschen Pass sich der Name und das Aussehen eines Menschen nicht ändern.“(2)

5.6.3 *Organisationsbedingte Faktoren*

Organisationsbedingte Faktoren, die die Vereinsarbeit erschweren, wurden hauptsächlich von den befragten Vertreter(inne)n der herkunftsheterogenen Organisationen benannt. Die Mehrzahl der Interviewpartner/innen der herkunftshomogenen Vereine sahen dagegen die Gründe in der schlechteren personellen und materiellen Ausstattung und aufgrund der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen.

Ein weiterer hemmender Faktor ist die bereits erwähnte Multifunktionalität der Mehrzahl der MSO. Die Tatsache, dass die Vereine sich mit so vielen unterschiedlichen Themen und Bereichen befassen müssen, sehen einige der Befragten als arbeitserschwerenden Faktor

31 Vgl. Bischoff/Teubner 1991, S. 90 ff.

an, der die Effizienz und Qualität der geleisteten Arbeit negativ beeinflusst: „Was unsere Arbeit erschwert ist, dass wir in vielen Bereichen tätig sein müssen, z.B. Ausbildung, Schule, politische Aktivitäten, Gemeinwesenarbeit usw.“(21)

Diese Multifunktionalität führt oft dazu, dass die Ziele des Vereins nicht konkret definiert sind, was wiederum die Möglichkeit für unterschiedliche Interessenlager eröffnet: „Erschwerend ist, dass sich innerhalb unseres Vereins die Interessenlage sehr unterschiedlich darstellt. Ja, es gibt da welche, die sehr praktisch an die Probleme rangehen wollen, und es gibt welche, die sehr grundsätzlich rangehen und sagen: ‚Wir müssen alle Probleme möglichst in einem Katalog lösen.‘ Und wenn diese beiden Pole in einer Organisation aufeinander treffen, dann ist es manchmal sehr schwierig, auch eine Strategie zu entwickeln, um in einer gewissen Entschlossenheit nach außen aufzutreten. Und da ist man nicht einig, was man eigentlich gemeinsam erreichen will, da hakt auch die Arbeit und da sinkt auch die Bedeutung unseres Vereins.“(15)

Sehr oft werden solche Konflikte dann auf der persönliche Ebene ausgetragen: „Unser Verein hat viele Mitglieder, mit unterschiedlichen Zielen, und das macht Entscheidungen zu treffen zu einem schwierigen Prozess; dazu kommen viele Probleme auf persönlicher Ebene im Verein und Vorstand.“(9)

Welchen Einfluss die Mitgliederzusammensetzung auf den internen Mechanismus eines herkunftsheterogenen Vereines oder einer Organisation haben kann, wird von einem Interviewpartner ausführlich und treffend formuliert: „Dass wir nicht mehr erreicht haben, hat verschiedene Gründe. Es liegt daran, dass wir eine nicht so genaue Feldanalyse vorher gemacht haben, das kann auch daran liegen, dass wir die richtigen Menschen nicht auf den richtigen Stellen hatten und umgekehrt. Und weil wir uns gescheut haben aus Rücksichtnahme offen zuzugeben oder offen anzukündigen, dass der oder die nicht für diese oder jene Aufgabe geeignet ist. Die Kommunikation unter Mitgliedern und Aktivisten ist eine schwierige Angelegenheit, und das erschwert die Arbeit enorm. Wir dürfen nicht vergessen, dass wir ständig gezwungen sind, interkulturell zu arbeiten. Wir kommen aus unterschiedlichen Kulturen, wir haben aber gedacht, weil wir zu Minderheiten gehören, reicht dieser Minderheitenstatus, um uns zu einigen.“

In gewissem Sinn reicht es auch, aber das reicht nicht, um sich auch in jedem Punkt zu verstehen. D.h. es muss noch andere Aspekte geben, solche, die Kommunikation fördern. Wenn man davon ausgeht, dass, weil man Ausländer ist, sich grundsätzlich untereinander versteht, weil wir alle Kritik am Ausländergesetz haben, können wir uns auch über irgendwelche Personalangelegenheiten im Verein verständigen, das ist eine Illusion und das ist etwas, was wir am Anfang nicht beachtet und gedacht haben und daher kam es immer zu Frustrationen, wenn die Kommunikation nicht flüssig und harmonisch lief. Was ganz natürlich ist, sogar bei Leuten, die aus dem gleichen Kulturkreis sind, und einen unterschiedlichen Background haben und sich dann auf einige Sachen einigen und sich bei anderen Sachen fetzen können. Warum sind wir davon ausgegangen, dass wir, die aus aller Herren Länder kommen, uns immer und zu jeder Sache einigen können. Also ich denke, den Kommunikationsaspekt haben wir außer Acht gelassen. Und das ist etwas, was ich dann immer mehr in der interkulturellen Arbeit feststelle.“(14)

In der Vernetzungsaufgabe der beiden Dachorganisationen AMFN und AG KAN wirkt die geografische Entfernung in einem Flächenland wie Niedersachsen zusätzlich erschwerend:³² „Unsere Arbeit wird dadurch erschwert, dass die Vorstandsmitglieder so weit voneinander wohnen; das erschwert die Kommunikation untereinander und zwingt uns weniger zu treffen als das notwendig ist, um die Vorstandsgeschäfte noch intensiver zu führen.“(16)

5.7 Bedarf an Fort- und Weiterbildung

Die Frage, ob und in welchen Bereichen ein Bedarf an Fort- und Weiterbildung für die MSO besteht, ist in diesem Zusammenhang aus zwei Gründen von Interesse. Erstens zeigt sie, in welchen Bereichen die Vertreter/innen der unterschiedlichen MSO Defizite erkannt haben, die durch die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Mitglieder ausgeglichen werden müssten. Zweitens verdeutlichen die Ant-

32 Aus diesem Grund wurde in der AG KAN immer wieder das Thema diskutiert, ob die Vorstandsmitglieder weiterhin als einzelne Personen gewählt werden sollen oder ob man ein alternatives Modell vorzieht, in dem abwechselnd zwei oder drei benachbarte Ausländerbeiräte mit den Vorstandsaufgaben beauftragt werden sollen.

worten der MSO den Trägern der politischen und Erwachsenenbildung in Niedersachsen, die bisher vergeblich um die Einbeziehung der Migrant(inn)en in ihre Angebote bemüht waren, in welchen Bereichen ein Bildungs- und Fortbildungsbedarf besteht. Alle Befragten haben den Bedarf an Fort- und Weiterbildung für ihre Organisationen erkannt und angesprochen. Allerdings werden sehr unterschiedliche Themen, zu denen Fortbildungen gewünscht werden, genannt.

Den Bedarf und die Bedeutung veranschaulicht eine Befragte: „Ich schätze den Bedarf als sehr groß ein. Denn, hat man nicht die Mittel diese Bildungsarbeit zu machen, oder hat man die Bedeutung dieser Bildungsarbeit unterschätzt, so spürt man es ganz bitter in der Praxis. (...) dass bestimmte Zusammenhänge in der Politik, in der Wirtschaft, auf der soziologischen Ebene nicht erkannt werden. Wenn die Leute erst nach ihrer eigenen Erfahrung diese Zusammenhänge begreifen sollen, besteht die Gefahr, dass einige bis dahin die Karre gegen die Wand gefahren haben.“(12)

Einige der Befragten haben den Bedarf erkannt, sehen aber Probleme durch die ungeklärte Finanzierung und die fehlende Zeit der Mitglieder, so dass eine Umsetzung als unrealistisch erachtet wird: „Das finde ich sehr wichtig, wenn wir mehr Möglichkeit hätten uns fortzubilden. Aber das ist immer eine Sache von Zeit und Geld natürlich. Zum einen sind ein großer Teil unserer Mitglieder berufstätig und in ihrer Freizeit sind sie in vielen Strukturen und Bereichen engagiert, zum anderen verfügen wir über keine Mittel für Fort- und Weiterbildung.“(17)

Es besteht für alle Befragten kein Zweifel daran, dass sich durch Fort- und Weiterbildung die Qualität der Arbeit enorm verbessern würde. „Wir haben uns gewünscht, unsere Mitglieder fort- und weiterzubilden, um die Qualität der Arbeit zu steigern, das ist uns nicht gelungen, unsere umfangreichen Angebote stießen auf geringes Interesse.“(7) Trotz dieser Erkenntnis verfügt keine der befragten Organisationen über ein Fortbildungsprogramm, auch nicht für neue Vereinsmitglieder oder Mitglieder, die neu in Führungspositionen gewählt wurden: „Die Fortbildung in der Vereinsarbeit geschieht dadurch, dass im Vorstand immer neue Leute gewählt werden, die von den alten Vorstandsmitgliedern eingearbeitet werden.“(1)

Hervorzuheben ist, dass die Mehrzahl der befragten Vertreter/innen der herkunftshomogenen Vereine den Bedarf nach Fort- und Weiterbildung hauptsächlich im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sehen: „Einen Bedarf gibt es im Bereich, wie man die Öffentlichkeitsarbeit gestaltet. An der konkreten Öffentlichkeitsarbeit fehlt uns die, ja, die kultivierte, politische Denkweise. Es fehlen uns bestimmte Argumente, obwohl wir uns dessen bewusst sind, können wir das nicht politisch rüberbringen, und das ist für mich das Allerwichtigste. (...)Wir sind alle berufstätig, wir haben unsere Arbeitsstellen und natürlich verhalten wir uns an mehreren Punkten sehr emotional.“(2)

Die mangelnden Kenntnisse über Gestaltungsmöglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit führen oft dazu, dass der Einsatz von Medien entweder gar nicht oder nur in unzureichender Weise in Anspruch genommen wird. Das trägt zu einer geringen Wahrnehmung der MSO und ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit bei: „Bedarf an Fort- und Weiterbildung besteht in der Gestaltung von Öffentlichkeitsarbeit, das wäre nicht schlecht, wenn wir die Leute in diesen Bereichen ausbilden können, z.B. haben wir von einem Lokalradio ein Angebot bekommen, einmal in der Woche eine griechisch-deutsche Sendung zu gestalten, konnten aber dieses Angebot nicht in Anspruch nehmen, weil uns ausgebildete Leute für diese Aufgabe fehlten.“(4)

Bedarf für Aus- und Fortbildung besteht auch im Vereinsmanagement: „Also Qualifizierung im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Umgang mit technischen Mitteln z.B. Computern, Internet und Schreibfähigkeiten, und dann überhaupt Vereinsarbeit in Deutschland – was ist das, Aufgaben, Ziele und Formen der Vereinsarbeit. Dies soll in Qualifizierungsmaßnahmen, Seminaren erreicht werden.“(7) Ein Befragter sieht den Bedarf an Fort- und Weiterbildung innerhalb der Vereinsarbeit insbesondere für die Vorstandsmitglieder: „Vor allem für die Vorstandsmitglieder fehlt es an Fort- und Weiterbildung in spezifischen Fragen, die die Arbeit des Vereins braucht, als Beispiel seien hier die gesetzlichen Möglichkeiten der Vereinsarbeit zu nennen.“(6)

Bei den Befragten der herkunftsheterogenen Vereine steht der Bedarf an Bildung in der Kommunikation und der Umgang der Mitglieder untereinander im Mittelpunkt: „Als interkultureller Verein sind unsere Mitglieder und Mitarbeiter, was die Theorie betrifft, bestens qualifiziert, in der Praxis der alltäglichen Vereinsarbeit und der Kommunikation exis-

tiert diese interkulturelle Verständigung nicht, ich habe allerdings Zweifel, ob man so was in einer Bildungsmaßnahme lernen kann. Was, glaube ich, angebracht ist, dass die Leute miteinander mit regelmäßiger Supervision reden, wo die Defizite sind, wie sie miteinander besser kommunizieren können und wie die Arbeit des Vereins erleichtert werden kann, oder mindestens keine Steine in den Weg gelegt werden.“(10)

Bei den Ausländerbeiräten besteht nach Meinung der Befragten der Bedarf eindeutig im Erwerb von Kenntnissen über politische Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse in Deutschland: „Bedarf nach politischer Bildung besteht insgesamt, aber vor allem, wie die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland funktionieren. Weiterhin brauchen wir in den Vereinen einige Handwerkzeuge, wie man Öffentlichkeitsarbeit gestalten soll, um Erfolg zu haben.“(16)

Für eine andere Befragte steht der Erwerb von Kenntnissen über die kommunalen Strukturen an erster Stelle, um Entscheidungsprozesse beeinflussen zu können: „Ich finde, die Mitglieder der Beiräte müssen sich auf jeden Fall fortbilden, in den Bereichen der kommunalen Strukturen und der Aufteilung der Zuständigkeiten. Es ist wichtig, dass die Mitglieder wissen, was die Kommune und wer entscheidet, was kann das Land entscheiden, sowie auch Informationen erhalten über die Ressourcenverteilung, um die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen zu können.“(18)

Die unterschiedlichen Kenntnisse der Beiratsmitglieder und der daraus resultierende Bedarf an Fortbildung, vor allem für die neuen Mitglieder, wird anhand der nächsten Aussage verdeutlicht: „Qualifizierung und Fortbildung sind für die Mitglieder des Ausländerbeirats sehr notwendig, um den ganzen Prozess kennen zu lernen, um die Arbeit zu machen. Wir haben keine Erfahrung mit der Stadtverwaltung, mit Behörden gehabt. Wir haben keine Erfahrung in der Ausländerbeiratsarbeit gehabt und keiner hat sich vorgestellt, was das für Arbeit ist. Jeder hat sich nach seiner Meinung was vorgestellt, wie gesagt, eigene Interessen verfolgt. Es wäre meiner Meinung nach sehr gut, wenn es solche Angebote gäbe, in den Bereichen: Integration, Gesetze und alles, was mit Ausländern zu tun hat und auch über die Ziele der Ausländerbeiräte und auch über die Arbeit in den verschiedenen Ratsausschüssen. Wir haben Mitglieder in verschiedenen Aus-

schüssen, aber die Leute, die da sitzen und uns vertreten, haben wenig Erfahrung, und deswegen können sie die Interessen der Migranten nicht einbringen. Da sieht man auch die Schwierigkeit.“(19)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein enormer Bedarf an Fort- und Weiterbildung innerhalb der MSO besteht. Mit den Fortbildungswünschen ist die Hoffnung verbunden, die Qualität der Arbeit der MSO zu optimieren. Die genannten Bereiche spiegeln die wahrgenommenen Defizite in der Arbeit wider, auf die Interviewpartner/innen innerhalb ihrer eigenen oder anderen Organisationen und Vereinen treffen. Es wurden verschiedene Bereiche genannt, die durch die Unterschiede in Form, Funktion, Zielen und Zusammensetzung der MSO bedingt sind. So haben Vertreter/innen der herkunftshomogenen Vereine ihre Prioritäten in den Bereichen des Vereinsmanagements und der Öffentlichkeitsarbeit betont, während die Befragten aus den herkunftsheterogenen Vereinen, bedingt durch die unterschiedliche kulturelle Herkunft ihrer Mitglieder, die Bereiche Kommunikations- und interkulturelles Training besonders gewichteten. Die Ausländerbeiräte, als kommunal eingebundene Organisationen, stellen die Bereiche Kommunalstrukturen und kommunale Entscheidungsprozesse in den Vordergrund.

5.8 Veränderungsprozesse

In Deutschland wird die Migrantenbevölkerung von drei Hauptfaktoren beeinflusst, die sowohl ihr politisches Selbstverständnis, Verhalten und Bewusstsein als auch die Ideologie und Aktivitäten der Organisationen bestimmen. Diese Einflussfaktoren unterteilen sich in:

- die im Herkunftsland gegebenen Bedingungen,
- die im Aufnahmeland gegebenen Bedingungen
- und schließlich die Eigendynamik der Migrant(inn)en bei der Entwicklung ihrer Interaktionsverhältnisse mit Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft.³³

33 Vgl. Özcan 1989, S. 29.

Die Entwicklung der Arbeitsmigration in Deutschland hat sich im Wesentlichen in drei Phasen abgespielt: Immigration, Familienzusammenführung und Niederlassung.³⁴

Drei Faktoren haben die Niederlassungsabsichten der ausländischen Arbeitsmigrant/innen in Deutschland verstärkt:

- Die Verschärfung der restriktiven Ausländerpolitik im Zusammenhang mit dem Familiennachzug. Die Einführung des Visumzwanges für die Angehörigen und die Diskussionen über die Herabsetzung des Zuzugsalters der Kinder führte dazu, dass viele Arbeitsmigrant(inn)en ihre Ehegatten und Kinder vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung nach Deutschland holten.
- Die Verschlechterung der sozioökonomischen und/oder politischen Situation während der 1970er Jahre in einigen Herkunftsländern.
- Die Veränderung der Lebensvorstellungen, der Lebensformen und damit der sozioökonomischen Wertevorstellungen der Migrant(inn)en im Laufe des Migrationsprozesses, insbesondere durch die länger werdenden Aufenthalte.³⁵

Spätestens in der Phase der Niederlassung geht es um die Etablierung von neuen Gemeinschaften im Einwanderungsland. Von da an sollte man nicht mehr von Arbeitsmigrant(inn)en bzw. ‚Gastarbeiter(inne)n‘ reden, sondern muss eingewanderte bzw. soziale Minderheiten zur Kenntnis nehmen, die auf Generationen hinaus identifizierbar bleiben werden. Die Wandlung von ‚Gastarbeiter(inne)n‘ zu einer eingewanderten Minderheit hatte auch eine Veränderung des Selbstverständnisses und der Organisationsstruktur der Migrantenbevölkerung zur Folge. Ertekin Özcan stellte in seiner Untersuchung über die türkischen Selbstorganisationen in der Bundesrepublik fest: „In dieser Phase (...) erlebten die Organisationen einen Übergang von parteipolitisch auf die Türkei ausgerichteten Organisationen zu Interessenorganisationen der gesamten eingewanderten türkischen Minderheit in der Bundesrepublik und Berlin West.“³⁶ Für ihn macht die Analyse der Organisationslandschaft der eingewanderten türkischen Minder-

34 Vgl. ebd., S. 31.

35 Vgl. ebd., S. 313 f.

36 Ebd., S. 342.

heit deutlich, „dass die Organisationsstrukturen und die Organisationsformen sich parallel zur Entwicklung der türkischen Arbeitsmigrant(inn)en von ‚Gastarbeitern‘ zu einer niedergelassenen Minderheit ändern und damit auch ihren objektiven Bedingungen im Einwanderungsland entsprechen.“³⁷

Das Schwinden der Rückkehrabsichten dürfte die Identifikation mit dem Herkunftsland und das Interesse am dortigen politischen Geschehen vermindern. Dietrich Thränhardt hat in seiner Untersuchung über die MSO in Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass sich bei diesen Organisationen eine weitgehende Orientierung auf das Einwanderungsland vollzieht, unabhängig von der bestehenden Vereinsdauer. „Einige Vereine haben sich von der Pflege der Herkunftskultur hin zu einer gleichzeitigen Orientierung auf Belange in Deutschland entwickelt, bei anderen lag die Vereinsgründung von vornherein in gesellschaftlichen Mitwirkungswünschen begründet. Hier kommt der Wunsch vieler, am (gesellschafts-)politischen Leben Deutschlands zu partizipieren, sehr deutlich zum Ausdruck.“³⁸

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Veränderungsprozesse bei den MSO in Niedersachsen durch das neue Selbstverständnis der Migrantenbevölkerung als eingewanderte Minderheit hervorgerufen wurden? Nach den Aussagen der befragten Vertreter/innen der herkunftshomogenen Vereine ist festzustellen, dass ein Wandel vom ‚Gastarbeiterstatus‘ zur ethnischen Minderheit auch in Niedersachsen eingetreten ist. Ein Interviewpartner beschreibt diese konfliktreiche Entwicklung bei seiner Organisation und innerhalb der bundesweiten Dachorganisation: „Seit Mitte der Neunziger befindet sich unser Verein, und auch viele türkischen Vereine bundesweit, in einem Diskussionsprozess über Ziel und Sinn der jetzigen Strukturen, man hat neue Feststellungen gemacht, die Situation neu beschrieben. Man war der Meinung, dass in Deutschland lebende Türken keine Gastarbeiter mehr sind, sie sind nicht vorübergehend hier. Sie haben Deutschland als ihren Lebensmittelpunkt gewählt. Von dieser neuen Feststellung ausgehend, gab es eine Diskussion über die Struktur unseres Vereines. Wie soll dann die Organisation ausse-

37 Ebd., S. 343.

38 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1998, S. 69.

hen? Reichen die jetzigen Strukturen aus oder sollen sie weg und neue dafür her? Oder die Frage, müssen wir unsere eigene Organisation haben oder gehen wir in die bestehenden Strukturen der Mehrheitsgesellschaft hinein? Mit diesem Diskussionsprozess hat unser Verein eine Vorreiterrolle auf Bundesebene innerhalb unserer Dachorganisation gespielt.“(4)

Diese Auseinandersetzung um die Neuorientierung des Vereins war und ist sehr konfliktreich und führte schließlich zu einer Spaltung: „Es gab Gruppen, die immer noch die alte Struktur beibehalten wollten und weiterhin Politik Richtung Türkei machen wollen, und die anderen Gruppen wollten Aktivitäten entwickeln, die unsere Situation als Migranten in Deutschland verbessern sollten, d.h. sich mehr für die gesellschaftspolitische Entwicklung in Deutschland engagieren wollten. Auf Grund dieser Konflikte, die einige Jahre gedauert haben, kam es auf Bundesebene zu Zersplitterungen, viele aktive Menschen haben sich zurückgezogen. Auch unser Verein hat diese Phase mitgemacht und am Ende haben viele aktive Mitglieder den Verein verlassen. Sie versuchen seitdem da und dort, wo es ihnen politisch passt, aktiv mitzuarbeiten, einige versuchen an der alten Struktur des Vereins festzuhalten und die Veränderungen bei der türkischen Bevölkerung zu ignorieren. Aber ich denke, dass auch diese Leute einsehen werden, dass die Arbeit in dieser Form nicht weiter gemacht werden kann.“(4)

Diese Aussage ist bezeichnend für die Krise der herkunftshomogenen Vereine, die in ihrem Selbstverständnis und ihren Zielen auf die politische Entwicklung im Herkunftsland fixiert waren. Interessanterweise gab und gibt es nicht nur die Frage nach der Orientierung des Vereins, sondern auch die damit verbundenen Fragen nach der eigenen Positionierung der Bevölkerungsgruppe innerhalb der deutschen Gesellschaft. Es wurden die alten Organisationsmodelle und -strukturen in Frage gestellt und nach geeigneten Partizipationsformen, die dem Wandel der Migrantenbevölkerung gerecht werden, gesucht. Dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, zeigt die Tatsache des weiteren Festhaltens einiger Aktivist(inn)en an den alten Strukturformen und Zielen in den MSO.

Diesen Orientierungswandel begreift eine Befragte als Befreiungsakt von den politischen Parteien des Herkunftslandes und betont die da-

mit gewonnenen Möglichkeiten, eine eigene Vereinsidentität zu entwickeln: „Früher waren wir in unserer Arbeit auf die jeweiligen kurdischen Parteien fixiert, anfangs war dieser Verein hauptsächlich von Personen geführt, die Sympathisanten einer Bewegung oder einer Partei waren. Mit der Zeit haben wir das alles aufgegeben, jetzt haben wir selber eine Vereinsidentität. (...) Wir haben eine Selbstständigkeit erreicht, wir entscheiden selber die Themen unserer Arbeit.“(7)

Bedingt durch die Neuorientierung verschiebt sich auch der konkrete Arbeitsschwerpunkt und orientiert sich viel mehr an der Situation, den Bedürfnissen und den Belangen der Adressat(inn)en im Aufnahmeland: „Also verändert haben sich erst mal unsere Arbeitsschwerpunkte, früher haben wir hauptsächlich kurdenorientiert gearbeitet d.h. die Arbeit für Kurdistan und die Kurden hatten bei uns den höchsten Stellenwert gehabt, in der letzten Zeit konzentrieren wir uns auf Gemeinwesenarbeit in der Kommune, wir haben also die Verbesserung unserer Lebenssituation in Deutschland in den Vordergrund gerückt.“(7)

Für einige hat sich im Laufe der Jahrzehnte andauernden Migration auch die Problemlage ihrer Adressat(inn)en verändert und dadurch die Funktion der eigenen Organisation: „Also der Schwerpunkt der Problemlage hat sich bewegt von der individuellen auf die gesellschaftliche Ebene, und gesellschaftlichen Problemen muss man organisiert entgegentreten. Die Lebensvorstellung vieler Türken hat sich geändert, viele fühlen sich mehr und mehr als Teil dieser Gesellschaft und sind daher eher bereit, sich gesellschaftspolitisch zu engagieren, für Themen wie Schulerziehung oder Berufsbildung.“(2)

Veränderungen in der Vereinsfunktion stellt ein Vertreter eines Vereins aus der Gruppe der ehemaligen ‚Anwerbeländer‘ fest: „Im Moment befinden wir uns in den Anfängen eines neuen Zyklusses, wo wir die anfänglichen Aktivitäten nicht mehr so wie früher machen. Jetzt ist die Hilfe für die ehemaligen Gastarbeiter nicht mehr akut. Jetzt beginnt ein neuer Zyklus in umgekehrter Richtung. Wir versuchen jetzt den voll integrierten Jugendlichen die griechische Kultur zu vermitteln, damit sie nicht vergessen, woher sie stammen. Unser Ziel ist jetzt, gute Bürger zu schaffen, die stolz auf Deutschland sind, die Verfassung in Deutschland respektieren, und gleichzeitig ihre Herkunft nicht vergessen. Das ist unsere Zukunftsaufgabe.“(4)

Die Notwendigkeit der Ziel- und Funktionsveränderung des Vereins leite sich aus der Tatsache der vollständigen Integration der griechischen Jugendlichen ab. Der Verein soll diesem Assimilationsprozess etwas entgegensetzen. Hier wird das Ziel des Vereins deutlich: Die volle soziale Integration unter Aufrechterhaltung bzw. Vermittlung von kulturellen Werten der Herkunftsregion. Dieser Sachverhalt wird in der Fachliteratur als ‚ethnisches Paradox‘ bezeichnet und beschreibt eine Entwicklung in Richtung funktionaler Integration, die durch soziale Prozesse begünstigt wird, die mit starker Identifikation mit der ethnischen Herkunft und entsprechend starker ‚Binnenintegration‘ verbunden sind.³⁹

Andere herkunftshomogene Vereine haben keine grundlegenden Veränderungen in Funktion, Orientierung oder Verschiebung der Themenschwerpunkte durchlaufen. Auf sie trifft zu, dass die strukturellen Voraussetzungen für einen vergleichbaren Veränderungsprozess fehlten: „Wir haben keine große Veränderung erlebt, zwar haben wir viele Aktivitäten gemacht, aber Veränderung in der Struktur unseres Vereins hat es nicht gegeben, weil uns die Voraussetzungen fehlen, die Infrastruktur. Wir schleppen uns von einer Ecke in die andere, was aber im Grunde genommen nicht für eine Verbesserung reichen kann.“(6) Andere Vereine orientierten ihre Ziele und Aktivitäten von vornherein am Aufnahmeland: „Unsere Zielsetzung hat sich im Laufe der Jahre nicht geändert, wir wollen Integration und ein besseres Zusammenleben mit den Deutschen. Wir haben gelernt, dass unsere Arbeit Grenzen hat.“(1)

Wie erfolgreich ein Verein bei der Erreichung seiner Ziele ist, hängt nicht zuletzt von den Fähigkeiten und den personellen Ressourcen seiner Mitglieder, insbesondere der Führungskräfte, ab. Die Zielsetzungen und Aktivitätenschwerpunkte verlangen, wie bereits dargelegt, Kenntnisse der gesellschaftlichen Strukturen der Aufnahmegesellschaft und erfordern die Fähigkeit, in der Mehrheitsgesellschaft handeln zu können. In diesem Zusammenhang ist die Frage nach der veränderten Zusammensetzung der Mitgliederstruktur, aufgrund des neuen Selbstverständnisses der Migrant(inn)en, von großer Bedeutung.

39 Vgl. Thränhardt 1999, S. 24.

Feststellbar ist, dass bei den herkunftshomogenen Vereinen, die Veränderungen der Zielsetzungen und in der Ausrichtung ihrer Aktivitäten vorgenommen haben, auch eine Veränderung in der Zusammensetzung ihrer Mitglieder stattgefunden hat. Beide Faktoren hängen demnach zusammen. Bei einigen ehemaligen Arbeitnehmervereinen sind neue Sozial- und Berufsgruppen hinzugekommen: „Was unsere Mitgliederstruktur anbetrifft, 20% unserer Mitglieder sind Akademiker, Ärzte, Geschäftsleute, Selbständige, die unseren Verein nach außen besser vertreten können, und das Bild unserer Vereine ändern, nicht mehr Gastarbeiter, die die Dreckarbeit machen.“(4)

Bei einem anderen Verein hat sich eine Veränderung bezüglich der Herkunftsländer der Mitglieder ergeben, d.h. es hat sich eine Veränderung von einem herkunftshomogenen zu einem herkunftsheterogenen Verein vollzogen: „Die Zusammensetzung unserer Mitglieder hat sich auch geändert, weil unsere Arbeit ethnisch übergreifend geworden ist, haben wir jetzt Mitglieder unterschiedlicher Herkunft. Früher waren wir nur unter uns, wir haben uns mehr in einer kurdischen Welt bewegt. Heute haben wir eine sehr vielfältige Welt, in der wir uns bewegen.“(7)

Der Mangel an ‚re-generalisierbaren Fähigkeiten‘, in diesem Fall der Beherrschung der deutschen Sprache, führte bei einem Verein zu der Überlegung, Einheimische in den Vorstand des Vereins aufzunehmen: „Unsere Vereinsmitglieder sind zu 99% Arbeiter, ihre deutschen Sprachkenntnisse haben sie bei der Arbeit erworben und das reicht nicht aus, um den Verein ‚vernünftig zu führen‘. Aus diesem Grund versuchen wir jetzt auch, Deutsche in den Vorstand reinzukriegen.“(5) Dies könnte eine mögliche Erklärung dafür sein, dass die Mehrzahl der Geschäftsführer/innen der Ausländerbeiräte in Niedersachsen Einheimische sind. Darauf wird später ausführlicher eingegangen.

Bei herkunftsheterogenen Vereinen sind derartige Veränderungsprozesse nicht zu beobachten. Das könnte daran liegen, dass es sich bei diesen niedersächsischen Vereinen hauptsächlich um neu gegründete handelt. Die gesellschaftspolitischen Veränderungen wurden von vornherein berücksichtigt oder ihre Gründung ist bereits als Ergebnis des Wandels anzusehen. Hier handelt es sich weniger um Prozesse als um Veränderungen, wie man anhand der folgenden Aussagen sieht, die in den Bereich der Organisationsprobleme einzuordnen

sind: „Veränderungsprozesse sowohl im positiven als auch im negativen Sinne hat es gegeben. Die positiven, dass die Mitglieder immer ein Stück mehr gemerkt haben, dass man sich professionell verhalten muss, dass man ein Stück Professionalität sich aneignen muss. Ich glaube, es gibt jetzt kaum Mitglieder bei uns, die das bestreiten. Durch diese Erkenntnisse hoffe ich, dass sich unsere Struktur im Laufe der Zeit verbessern wird. Es ist aber eine negative Veränderung, weil wir politische Ziele vor Augen hatten. Die Vision, die Aufgaben, die wir uns gestellt haben, haben wir, die Menschen, die bei uns arbeiten, die diese Aufgaben ausführen müssen oder die Verantwortung übernehmen müssen, haben wir außer Acht gelassen, vergessen. Dass hinter jeder politischen Meinung, hinter jeder Idee ein Mensch steht, das ist, denke ich, in unserer Organisation zu kurz gekommen. Und weil das bei uns zu kurz gekommen ist, haben viele unserer Mitglieder, entsprechend ihren Fähigkeiten, alles geben können. Daher bin ich der Meinung, dass gerade die aktiven Mitglieder in Richtung interkulturelles Management weitergebildet werden müssen.“(14)

Ein Verein, der sich auf die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbewerber(inne)n konzentrierte, wurde durch die veränderte Asylpolitik in Niedersachsen, hier die Zuweisungspolitik, für die Vereinsarbeit mit neuen Rahmenbedingungen konfrontiert: „Zu Anfang war unsere Arbeit von dauernder Zuweisung neuer Flüchtlinge beeinflusst, Personen, die erst seit kürzerer Zeit in Deutschland sind, und hauptsächlich Probleme mit der Aufenthaltsbefestigung haben. Die Gesetzesänderungen in den Jahren 93/94 haben ja dazu beigetragen, dass die Zuweisungen nicht mehr direkt in den Gemeinden münden. D.h. unsere Klientel sind Leute, die schon länger in Deutschland leben, einen festen Aufenthaltstatus besitzen und somit andere Probleme und Bedürfnisse haben, und darauf mussten wir uns einstellen und entsprechende Angebote machen, wie integrative Maßnahmen.“(9)

Einige herkunftsheterogene und interkulturelle Vereine haben sich etabliert. Allerdings ist die Struktur von immer wieder für kurze Zeit bewilligten Projekten geprägt. Der Erhalt der Struktur und der hauptamtlichen Mitarbeiter/innen entwickelt sich zu einem Hauptziel des Vereins: „Unsere Arbeit dreht sich um die Ziele unserer Mitarbeiter und darum, unsere Struktur zu erhalten, wir stellen Anträge, wo dafür

irgendwelche Gelder seitens der Ministerien zur Verfügung gestellt werden, ohne den Sinn zu hinterfragen, das zerstört unsere Kreativität. Wir richten uns mehr an bestehenden Möglichkeiten aus, und innerhalb dieser Möglichkeiten sind wir aktiv, aber nicht darüber hinaus.“(10)

Ein Motiv für die Gründung der Dachorganisationen auf Landesebene (AG KAN und AMFN) war die Erfahrung, dass Lobbyarbeit und Interessenvertretung auf kommunaler Ebene an Grenzen stieß, da die Länderkompetenzen viele Politikbereiche einschließen. Diese Erfahrung machte auch ein Elternverband und versuchte, sich entsprechend umzustrukturieren: „Was wir geändert haben, ist unsere Bezugsebene, wir waren vorher ein Elternverband für Hannover und Umgebung, aber wir haben gesehen, dass Bildungspolitik nicht in der Kommune, sondern im Land gemacht wird, und unsere politischen Forderungen und Einflussnahme auf Landesebene gestellt werden müssen, daher versuchen wir uns als Dachorganisation auf Landesebene umzustrukturieren, wir versuchen, in vielen Kommunen Elternvereine zu gründen.“(13)

Diese Organisationsform von MSO, mit deren Hilfe Einfluss auf einen begrenzten Ausschnitt des deutschen Gesellschaftssystems genommen werden soll,⁴⁰ wie z.B. Elternvereine oder Unternehmervereine, hat in Niedersachsen noch keine Tradition. Auf Bundesebene dient der Erfolg des ‚Bundes der Spanischen Elternvereine‘ als Vorbild.⁴¹

Als einzige institutionalisierte Form der Interessenvertretung erhalten die Ausländerbeiräte am meisten Beachtung im öffentlichen Diskurs. Ihre fehlende Kompetenz und die mangelnden Einflussmöglichkeiten führten immer wieder dazu, die vorhandene Struktur infrage zu stellen. Die Notwendigkeit der Reformierung wurde immer wieder diskutiert, nicht zuletzt verstärkt durch die zunehmende Einbürgerung der Mitglieder. „Es gibt (...) seit Jahren einige bundesweite Tendenzen bei der Einrichtung oder Umgestaltung von Ausländerbeiräten, deren innere Logik man als Entwicklung der Ausländerbeiräte zu Volksgruppenvertretungen interpretieren kann.“⁴²

40 Vgl. Bischoff/Teubner 1991, S. 195.

41 Ausführlich dazu siehe Riesgo 1999.

42 Hoffmann 1989, S. 55 f.

Auf die Frage, ob es solche Veränderungsprozesse auch bei den Ausländerbeiräten in Niedersachsen und der AG KAN als deren Dachorganisation gegeben hat, erhielten wir nur zurückhaltende Antworten. Eine Vertreterin eines Ausländerbeirates beschreibt das strukturelle Problem der Ausländerbeiräte und gibt eine eher düstere Prognose ab: „Bezogen auf die migrationspolitische Entwicklung in Deutschland, auf den Prozess der Einbürgerung, sind unsere Strukturen, die Ausländerbeiräte, veraltet, und wir sehen schwarz, junge Leute reinzubekommen, um überhaupt das weiter zu treiben. Deswegen muss die Struktur eine ganz andere werden, und das können wir nicht mit Leuten, die schon 60 oder 65 Jahre alt sind. Die Themen, die wir 1984 formuliert haben, müssen heute anders sein, Themen wie Ausbildung, Schule und Integration müssen heute die aktuellen Themen sein.“(18)

Ein Vertreter der AG KAN sieht in der Verlagerung der Arbeitsschwerpunkte die einzige stattgefundene Veränderung. „Unsere Struktur, Arbeitsweise und Arbeitsmethoden haben sich nicht viel verändert. Die Ziele der AG KAN haben sich verändert in dem Sinne, dass Integration hier lebender Ausländer wichtigster Schwerpunkt unserer Arbeit geworden ist. Eine weitere Änderung ist, dass unsere Sichtweise globaler und weitsichtiger geworden ist.“(17) Bei der Durchsicht der Sitzungsprotokolle der AG KAN wird deutlich, dass ein langer Diskussionsprozess stattfand und verschiedene Modelle zur Reformierung entwickelt worden sind, die unter anderem in der Änderung ihres Namens in ‚Migrationsrat Niedersachsen‘⁴³ mündete.

5.9 Zusammenarbeit und Kontakte

Die Frage nach der Zusammenarbeit und den Kontakten wurde in zwei Kategorien unterteilt. Diese bezogen sich auf die Verbindung zu anderen Migranten-Selbstorganisationen und auf die Zusammenarbeit und Kontakte zu den Organisationen und Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft. Bei der zweiten Kategorie wurde zwischen Organisationen (z.B. Vereinen, Initiativen, Wohlfahrtsverbänden) und Institutionen (wie lokalen politischen Parteien und kommunalen Einrichtungen) unterschieden. Dabei sollte bei den Antworten zwischen kon-

43 Beschlossen auf der AG KAN Sitzung vom 03/04.03.2001 in Göttingen.

tinuierlicher Zusammenarbeit und bestehenden einfachen Kontakten differenziert werden. In diesem Zusammenhang interessierte darüber hinaus die Frage nach vorhandenen Erfahrungen und Versuchen der MSO mit Netzwerkarbeit.

5.9.1 *Zusammenarbeit mit anderen Migranten-Selbstorganisationen*

Die Zusammenarbeit zwischen den MSO gleicher und anderer Nationalitäten auf örtlicher Ebene ist eher locker und hat konkrete Anlässe zur Voraussetzung.⁴⁴ „Die Zusammenarbeit war eher punktuell, man hat sich mit anderen MSO und dem Ausländerbeirat zusammengefunden und man hat versucht, zu bestimmten religiösen oder kulturellen Anlässen was zusammen zu organisieren.“(3)

Allgemein kann man sagen, dass Vereine derselben Migrantengruppe meist in einem Spannungsverhältnis zueinander leben, während Vereine verschiedener Migrantengruppen eine punktuelle Zusammenarbeit pflegen. „Was ich in meiner Arbeit dann immer wieder feststelle, die Probleme zwischen den verschiedenen Gruppierungen, türkischer Herkunft, kurdischer Herkunft und all das, was dazugehört, das hat in der Vergangenheit nicht funktioniert und funktioniert auch heute nicht. Das hat auch dazu geführt, dass zwei unterschiedliche griechische Gemeinden, die es mal gegeben hat, mittlerweile beide nicht mehr existieren. Und andere Nationalitäten haben aus diesem Grunde keine direkten Vereinsstrukturen mehr. Und von daher ist eine Zusammenarbeit mit an deren Institutionen gar nicht mehr gegeben.“(20)

Dieses gespannte Verhältnis kann sich bis zu einer feindseligen Beziehung entwickeln, vor allem wenn die verfolgten ideologischen Ziele sich als Gegenpole gegenüberstehen: „Bei uns in der Gemeinde gibt es wenig Migrantenvereine, wir haben von unserer Nationalität drei Moscheen und einen nationalistischen Verein, und mit dem arbeiten wir nicht zusammen, weil die Ziele verfolgen, die wir ablehnen.“(1)

Aber auch die Zusammenarbeit von Organisationen verschiedener Nationalitäten hat sich als problematisch herausgestellt. Viele Befragte geben an, dass vereinzelte informelle Kontakte vorhanden

44 Vgl. Krummacher/Waltz 1996, S. 231.

sind, aber nur wenig institutionalisierte Beziehungen, obwohl das Interesse dafür vorhanden sei. Es gibt heute Anzeichen, dass viele Hemmschwellen langsam überwunden werden, weil das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer organisierten Zusammenarbeit wächst. „Es hat sich ja auch bei anderen Vereinen einiges geändert. Dieses Umdenken: Die haben ja auch eingesehen, dass sie alleine vielleicht nicht so viel erreichen können und dass sie, wenn mehrere Vereine bei einem bestimmten Problem oder Thema zusammen kommen, dass man da eher etwas erreichen kann. Was ich festgestellt habe, ist, dass die Zusammenarbeit bei vielen Vereinen gewollt ist, aber die Initiative oder der Motor fehlt.“(2)

Für die begrenzte Zusammenarbeit der MSO können verschiedene Gründe angeführt werden. Zum einen ist es für die meisten Organisationen schwierig, genügend engagierte Leute für diese zusätzliche Arbeit zu motivieren, und zudem sehen sie die Arbeit in ihrer eigenen Organisation als wichtiger an. Obwohl die meisten Befragten prinzipiell Interesse an der Zusammenarbeit mit anderen MSO bekunden, so neigen sie in der Praxis dazu, Verpflichtungen, die ihre eigenen Angelegenheiten betreffen, den Vorrang zu geben. „Wir haben auch nicht so viel Wert darauf gelegt, weil andere Sachen dann wichtiger und aktueller waren und schnell entschieden werden mussten.“(13)

Ein weiterer Grund wird von mehreren Befragten herkunftshomogener Vereine genannt: „Viele Vereine waren mit der Entwicklung im jeweiligen Herkunftsland beschäftigt und haben versäumt, für die Probleme hier sich zusammenzufinden. Jetzt, wo ein Umwandlungsprozess bei uns und bei vielen herkunftshomogenen Vereinen stattgefunden hat, sehe ich bessere Chancen, dass man sich in irgendeiner Form zusammenschließt.“(3)

Da die einzelnen MSO unterschiedliche Prioritäten setzen, ist es nicht einfach, gemeinsame Grundlagen für die Zusammenarbeit zu schaffen. „Die Zusammenarbeit soll intensiver werden, ein Hindernis ist, dass viele Vereine Aktivitäten in ihren nationalen Bereichen entwickeln, die andere Migranten nicht interessieren, und die Zusammenarbeit, die eigentlich sein sollte, wird dadurch vermieden.“(19)

Eine punktuelle Zusammenarbeit beschränkt sich auf lokaler Ebene hauptsächlich auf kulturelle Zusammenhänge, im politischen Bereich gestaltet sich die Zusammenarbeit deutlich schwieriger: „Im politi-

schen Bereich ist die Zusammenarbeit mit vielen Auseinandersetzungen verbunden, im kulturellen Bereich klappt es besser.“(10)

Eine gewisse Zusammenarbeit findet auf lokaler Ebene, aber auch zu bestimmten politischen Themen statt, vor allem dann, wenn ein ernsthaftes Problem vorliegt. So gibt es viele Beispiele des gemeinsamen Auftretens mit politischen Forderungen gegenüber der kommunalen Politik und Verwaltung. Diese sporadischen Aktionen reichten anscheinend jedoch nicht aus, um diese Zusammenarbeit zu institutionalisieren.

Auf Landesebene zeichnen sich die Anfänge einer regelmäßigen Zusammenarbeit der beiden Dachorganisationen AG KAN und AMFN ab: „Eine institutionalisierte Zusammenarbeit findet mit der AG KAN statt, sowohl zur inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen der Ausländerkommission als auch in Form intensiver Zusammenarbeit in bestimmten Aktionen, z.B. bei der gemeinsamen landesweiten Konferenz; eine vorsichtige Zusammenarbeit, weil die beiden Organisationen eine Konkurrenzsituation erleben.“(15)

Eine ähnliche Einschätzung dieser Zusammenarbeit wird von einer Befragten der AG KAN geäußert. „Also ich find, dass die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Organisationen auf Landesebene ganz gut läuft, meines Erachtens nach ist die Intensität der Zusammenarbeit im Moment ausreichend. Man weiß an sich nicht, welche Themen auf uns zukommen werden und wo wir uns vielleicht mal öfters treffen und verschiedene Veranstaltungen zusammen machen müssen. Das kommt immer auf die Problematik an, und es kommt noch dazu, dass unsere Kapazitäten begrenzt sind. Deswegen müssen wir, genau wie andere Gruppierungen auch, mal abschätzen, was können wir leisten und uns nicht so verzetteln.“(18)

5.9.2 *Zusammenarbeit mit deutschen Organisationen*

Zu deutschen Vereinen und Initiativen bestehen selten engere Kontakte, mit Ausnahme von projekt- oder ereignisbezogenen Veranstaltungen, die sporadisch stattfinden. Dagegen weisen einige Organisationen, vor allem herkunftshomogene Vereine der ersten Generation, eine gute Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden auf. Dies ist zurückzuführen auf die langjährige Migrationsarbeit der Wohlfahrtsverbände und deren Betreuungsmonopol für die jeweilige Nationalität.

„Diese traditionelle Zusammenarbeit ist geblieben und ist sehr gut. Die Griechen arbeiten sehr gut mit dem Diakonischen Werk zusammen. Wir sind sehr dankbar für die Unterstützung; denn viele Aktivitäten, die wir machen, wären ohne deren Unterstützung nicht möglich.“(4)

Für die mangelhafte Zusammenarbeit mit den einheimischen Organisationen werden von Seiten der Interviewpartner/innen einige Gründe genannt. Der erste Grund ist die geringe Wertschätzung der Zusammenarbeit und Bündnisse mit einheimischen Organisationen. Die Bedeutung dieser Zusammenarbeit für das Erreichen der eigenen Ziele, für die Verbesserung der Lebenslage und für die Gleichberechtigung der Migrant(inn)en in der Gesellschaft ist noch nicht nachhaltig in das Bewusstsein der meisten Vereinsmitglieder gedrungen. Auch die Vereine und Organisationen, die diese Bedeutung theoretisch erkennen, haben in ihrer praktischen Arbeit die Priorität auf das Innenleben des Vereins gelegt. „Wir haben bis jetzt noch nicht versucht, mit deutschen Vereinen und Organisationen zusammen zu arbeiten, weil wir bis jetzt damit beschäftigt waren, unsere Bevölkerung zu mobilisieren und die in unsere Arbeit einzubinden.“(13)

Als weiterer Grund wird das fehlende Interesse der deutschen Organisationen an der Arbeit der MSO genannt: „Die Zusammenarbeit ist nicht zufriedenstellend, wenig Interesse an unseren Aktivitäten, auch wenn wir uns bemühen, auf unseren Festen eine bekannte deutsche Band zu engagieren.“(1)

Die schlechten Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit deutschen Organisationen führen oft zu Zurückhaltung und einer kritischen Betrachtung: „In der Zusammenarbeit ist immer wieder festzustellen, dass die Deutschen versuchen, uns immer wieder ihre Wünsche aufzuzwingen; das muss man ganz bewusst sagen, man hört weniger auf uns, als wir auf die hören müssen. Weil man meint, es besser wissen zu müssen. Und somit ist für mich eigentlich eine solche Zusammenarbeit immer so ein bisschen mit Fragezeichen zu versehen.“(20)

Die Dominanz der deutschen Organisationen in der Zusammenarbeit mit den MSO wird auch an anderer Stelle beklagt, allerdings machten einige Befragte die Erfahrung, dass ein selbstbewusstes Auftreten der Migrant(inn)en zu einer Gleichberechtigung in der Zusammenarbeit

führen kann: „Wir bestehen darauf, dass die Zusammenarbeit mit einheimischen Organisationen auf gleichberechtigter Basis stattfindet. Also was früher mal war, was wir alle als politisch engagierte Ausländer und Ausländerinnen erlebt haben, dass die Richtung in der Zusammenarbeit von den Einheimischen vorgegeben war und sie ihre Vorstellung durchgesetzt haben, also eine dominante Rolle; das ist jetzt nicht mehr der Fall. Überall wo wir mitarbeiten, bestehen wir darauf, gleichberechtigte Partner zu sein, und wir versuchen, dass unsere Agenda berücksichtigt wird. Und das ist der Unterschied, das ist auch die Stärke unserer Organisation.“(14)

Einige Befragte geben an, durchaus eine zufrieden stellende Zusammenarbeit mit einheimischen Organisationen zu praktizieren. Bereiche wie Anti-Rassismusbearbeitung, Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, entwicklungspolitische und Bildungsarbeit wurden genannt. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit in Form von Teilnahme an verschiedenen Arbeitskreisen und Runden Tischen wurden ebenfalls erwähnt.

5.9.3 *Zusammenarbeit mit deutschen Institutionen, Parteien und Kommunen*

In vielen Veröffentlichungen (Stellungnahmen, Flugblättern) sowie auf Tagungen, Veranstaltungen und in Einzelgesprächen wurden von vielen Vertreter(inne)n der MSO die nicht vorhandene Bereitschaft der Parteien und Kommunen zur Zusammenarbeit massiv kritisiert. Ihnen wurde Ignoranz gegenüber der Bedeutung und den Leistungen der MSO vorgeworfen. Umso überraschender ist die überwiegend positive Beurteilung der Zusammenarbeit mit Parteien und Kommunen von Seiten der Befragten.

Dass diese Zufriedenheit nicht auf realen Fakten basieren kann, resultiert aus der sozialen und wirtschaftlichen Marginalisierung der Migrant(inn)en und der Beschneidung ihrer bürgerlichen Rechte. Vielmehr müssen hier andere Erklärungsmuster in Betracht gezogen werden:

- eine falsche Bescheidenheit und zurückhaltende Erwartungen gegenüber der Politik und kommunalen Einrichtungen, so dass jede Aufmerksamkeit als Akt der Großzügigkeit angesehen wird;
- ein fehlendes Selbstbewusstsein bei den Interessenvertretungen.

Diese Erklärungsversuche werden durch die Tatsache gestützt, dass das Fehlen der beiden Aspekte auch von den Vertreter(inne)n der Parteien und Kommunen kritisiert wurde.

In einer Situation, in der die Minderheiten marginalisiert und ausgegrenzt sind, ist ein offensives und selbstbewusstes Auftreten ihrer Interessenvertreter/innen eine wichtige Voraussetzung für die Mobilisierung der eigenen Ressourcen und für die Durchsetzung der Interessen gegenüber den Entscheidungsträgern der Mehrheitsgesellschaft.

Aus den Ergebnissen der Befragung lässt sich schließen, dass es fast ausschließlich die etablierten Parteien sind, zu denen die MSO in Kontakt stehen oder mit denen eine Zusammenarbeit stattfindet. Sie konzentrieren sich in der Regel nicht auf eine Partei, sondern kooperieren mit mehreren gleichzeitig. „Wir pflegen gute Beziehungen und wir versuchen uns nicht parteipolitisch zu betätigen, sondern die Ausländerproblematik darzustellen, ohne dass wir irgendeine Partei politisch bevorzugen. Diese Kontakte sind sehr wichtig. Denn die Politik kann alles ändern. Die Politiker sind diejenigen, die sich um uns kümmern werden und müssen. Die Parteien brauchen unsere Informationen, um zu reagieren. Die Parteien müssen auch von uns informiert werden darüber, wer sind diese Ausländer, was machen sie hier, welche Probleme haben sie? Darum haben wir immer zu den verschiedenen Parteien Kontakt.“(4)

Auf die Frage nach den konkreten Feldern der Zusammenarbeit mit den Parteien werden nur wenige Bereiche genannt. Selbst diejenigen, die eine gute und intensive Zusammenarbeit mit den Parteien angeben, benannten nur überwiegend formelle Bereiche, wie z.B. gemeinsame Veröffentlichungen von Erklärungen, gegenseitige Teilnahme an Veranstaltungen, die Suche nach parteilicher Unterstützung in konkreten Fragen sowie finanzielle Zuschüsse und die Bereitstellung von Veranstaltungsräumen.

Deutlich stärkere Kontakte als zu Parteien pflegen die MSO in Niedersachsen zu kommunalen Einrichtungen, wobei hier ebenfalls von den meisten Befragten mehrere Kontaktpartner gleichzeitig genannt werden. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Gemeinde- und Stadtverwaltungen. Insgesamt werden kommunale Behörden in einer recht großen Spannbreite aufgeführt, wobei sich bestimmte Ämter durch ihre zentrale Rolle im Kontakt zu MSO her-

vorheben. Die häufigsten Kontakte bestehen zu Kulturämtern, Jugendämtern und zur kommunalen Ausländerbeauftragten oder zu kommunalen Koordinierungsstellen der Ausländerarbeit. Auch hier kann man eher von zweckbestimmten Kontakten reden als von einer kontinuierlichen Zusammenarbeit. Bei den meisten dieser Kontakte handelt es sich um die Versorgung mit Räumlichkeiten, finanzieller Förderung und Kooperationen bei Stadtfesten und Veranstaltungen.

Von einigen Befragten wird die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Parteien und kommunalen Institutionen zur Verbesserung der Lebenslagen von Migrant(inn)en, erkannt und daher eine größere Beteiligung und mehr Engagement der MSO in den politischen Institutionen der Mehrheitsgesellschaft gefordert: „Diese (Parteien und Kommunen, A. H.) sind für die soziale Integration der Ausländer allgemein, nicht nur für unseren Verein, von wichtiger Bedeutung. In einer Demokratie sollen sich die ausländischen Vereine auch gesellschaftlich und politisch engagieren, wenn sie ihre Rechte durchsetzen wollen. Es ist eine sehr wichtige Angelegenheit. Wer sich in einer Gesellschaft abseits stellt, kann dann keine Forderungen formulieren, weil, ob wir wollen oder nicht, in den deutschen Verbänden, in den Parteien, egal welche es sind, die Entscheidungen in einem demokratischen Verfahren getroffen werden, und wenn wir das beeinflussen wollen, dann müssen sich die Vereine in diesen Institutionen mehr einbringen.“(6)

Die Bedeutung dieser Zusammenarbeit wird jedoch nur von wenigen Befragten erkannt und selbst wenn, funktioniert die Umsetzung aus verschiedenen Gründen in der Praxis nicht. Hinzu kommt, dass viele Migrant(inn)en eher negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Parteien oder kommunalen Institutionen gemacht haben. „Wir haben viele Kontakte mit der kommunalen Verwaltung als auch mit Parteien und Fraktionen, aber diese Kontakte haben bis jetzt keine großen Ergebnisse gebracht. Sie versprechen auch viel, wenn sie bei uns sind oder wir bei denen, aber getan wird meiner Meinung nach nicht viel.“(9)

Eine weitere Erfahrung betrifft die Art und Weise dieser Zusammenarbeit: „Wir merken, dass bestimmte Institutionen – insbesondere Parteien – mehr Interesse an der Zusammenarbeit mit uns zeigen; allerdings machen wir immer wieder die Erfahrung, wie Stiefkinder behan-

delt zu werden. Aktivitäten werden geplant und organisiert. Erst vor der Durchführung werden wir vor die Alternativen gestellt: Macht ihr mit oder nicht. Was wir erwarten, ist eine gleichberechtigte Zusammenarbeit, in der unsere Meinung auch zählt.“(7)

Über die Kontakte zur Landesebene äußern die beiden landesweiten Dachorganisationen, dass sie umfangreiche Kontakte zu den Parteien im Rahmen der Ausländerkommission des Landtages sowie zu verschiedenen Ministerien und dem Büro der Ausländerbeauftragten unterhalten. „Diese Kontakte sind in der Regel themenbezogen, z.B. mit den Parteien über Integration, mit den Kirchen über das Zusammenleben mit Islam und Muslimen und mit den Gewerkschaften über Rassismus.“(17)

5.9.4 *Netzwerkarbeit unter den Migranten-Selbstorganisationen*

In der vorangegangenen Darstellung wurde deutlich, dass es unvermeidlich ist, dass die verschiedenen MSO informelle Beziehungen zueinander haben bzw. eine mehr oder weniger punktuelle Zusammenarbeit betreiben. Hier soll der Frage nachgegangen werden, ob und welche Erfahrungen MSO in Niedersachsen mit Netzwerkarbeit haben und darüber hinaus, inwieweit sie willens und in der Lage sind, durch ein strukturiertes Netzwerk miteinander zu arbeiten.

Unter Bezugnahme auf vorhandene Kooperationsverbände stellte sich durch die Angaben der Interviewpartner/innen heraus, dass einige Organisationen durchaus in Netzwerken verankert sind, andere allerdings, die Mehrzahl der MSO in Niedersachsen, verfügen über keinerlei Erfahrungen mit Netzwerkarbeit. Vor allem traditionelle ‚Arbeiter-Vereine‘ sind seit längerer Zeit Mitglieder in Dachorganisationen auf Landes- und Bundesebene, wobei die Netzwerke gleicher Nationalität und damit meistens auch gleicher Ideologie und politischer Richtung sind⁴⁵: „Also, Netzwerkarbeit fand eigentlich innerhalb der türkischen Gemeinde statt, auf Landes- und Bundesebene sind wir als Organisation verankert und diese Vernetzung läuft sehr gut. Vernetzte Arbeit mit anderen Organisationen, würde ich sagen, das ist noch nicht soweit.“(2)

45 Ausführlich über die Vernetzungsstrukturen der türkischen Selbstorganisationen in Deutschland vgl. Özcan 1989.

Oft sind es europaweite Netzwerke und sie reichen bis in das Herkunftsland zurück. Nicht selten wurden solche Netzwerke sogar von den Regierungen der Herkunftsländer oder von oppositionellen Parteien ins Leben gerufen: „Wir sind Teil eines bundesweiten Netzwerks und zwar der ‚griechischen Gemeinden‘ in der Bundesrepublik. Ihr gehören 250 griechische Gemeinden an und sie vertreten fast 200.000 Griechen in Deutschland, die ihrerseits wiederum einer europäischen Dachorganisation angehörten. (...) man kann sagen, es gibt eine Infrastruktur und eine Hierarchie, eine Pyramide, die danach in der griechischen Regierung endet und das ist unser Ansprechpartner.“⁽⁴⁾

Nationalitätenübergreifende Netzwerkarbeit auf lokaler Ebene fand von Zeit zu Zeit statt, war aber meist punktuell und ereignisbezogen: „Vernetzung hat das erste Mal richtig geklappt, das war in den Aktionen gegen die ausländerfeindlichen Anschläge in Mölln und Solingen. Da sind sehr viele Vereine zusammengekommen, nicht nur türkische, sondern auch andere. Aber das muss man wirklich als punktuelle und problembezogene Vernetzung betrachten.“⁽²⁾ Obwohl eine Zunahme rechtsextremistisch und fremdenfeindlich motivierter Anschläge zu verzeichnen ist⁴⁶, hat sich diese punktuelle Vernetzung nicht institutionalisiert, auch wenn nach Angaben der Befragten immer wenn vernetzt gearbeitet wurde, damit gute Erfahrung gemacht wurden.

Im Zusammenhang mit der Frage nach bestehenden Erfahrungen mit Netzwerken interessierte auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationsstrukturen in vernetzter Form. Vertreter(inne)n der beiden Dachorganisationen AG KAN und AMFN stellen ihre Organisation an sich als Netzwerk dar und verstehen die Arbeit in ihrer Organisation als Erfahrung mit Netzwerkarbeit. „Die AG KAN ist ja sozusagen, ein Netzwerk der Ausländerbeiräte und das haben wir fest verankert. Die Frage ist nur, wie weit wir überhaupt mit denen (den Ausländerbeiräten, A. H.) zusammen noch in Zukunft werden arbeiten können, wie weit die Ausländerbeiräte, so wie sie sind, noch weiter existieren werden; weil die müssen sich ändern, Ziele ändern sich und wir müssen uns auch ändern.“⁽¹⁷⁾

46 Vgl. Niedersächsisches Innenministerium; Verfassungsschutzbericht 1997, 1998 und 1999.

Auch AMFN kann Erfolge verzeichnen, sich als Netzwerk der MSO auf Landesebene etabliert zu haben: „Die Vernetzung der Migranten-Selbstorganisationen in Niedersachsen ist unser allerwichtigstes Ziel. Wir haben aber in diesem Bereich nicht viele Erfolge vorzuweisen. Da wurden viele Gespräche und Versuche durchgeführt, aber bis jetzt ohne große Erfolge. Aber trotzdem bin ich der Meinung, dass wir hier nicht nachgeben und es weiter versuchen sollten.“(15)

Einige der Befragten sind nicht von der Notwendigkeit überzeugt, ein formalisiertes Netzwerk der MSO in Niedersachsen zu gründen, weil sie der Ansicht sind, die Festigung und Stabilisierung der eigenen Organisation habe Vorrang. Andere stellen sich die Umsetzung als schwierig vor: „Unser Verein verfügt über keine Erfahrungen mit Netzwerken, und ich stelle es mir ganz schwer vor, die verschiedenen ausländischen Vereine in einem Netzwerk zusammen zu bringen.“(6)

Obwohl insgesamt ein Interesse an der Stärkung der Zusammenarbeit und der Vernetzung der MSO untereinander vorhanden ist, wird die Umsetzung als problematisch eingeschätzt. Als Ursache dieser Schwierigkeiten nennen Befragte u.a. Zeit- und Geldmangel, die Notwendigkeit zuerst die eigene Gruppe zu festigen und das geringe Bewusstsein für die Vernetzungsnotwendigkeit: „Aufgrund der Erfahrungen, die ich in meinem Herkunftsland Niederlande gemacht habe, und der Kontakte, die ich noch pflege, stelle ich fest, dass Netzwerke da einen weitaus höheren Stellenwert haben. (...) wenn wir aber hier in Sachen Integration vorankommen wollen, und das müssen wir, dann muss es andere Strukturen geben. Es muss eine breitere Vernetzung stattfinden, und dafür muss man andere Wege finden. Wie immer die auch aussehen können. Ich weiß es nicht.“(20)

Kein Zweifel besteht bei den befragten Organisationen darin, dass sich durch eine bessere Kooperation und Vernetzung das politische Gewicht der MSO erhöhen würde. Für die Einflussnahme am Gesetzgebungsprozess und der implementationsnahen Politik bedarf es einer gemeinsamen Interessenvertretung. Trotz dieser Einsicht hat keine der befragten Organisationen ein Konzept, wie und auf welcher Grundlage die von den meisten gewünschte Vernetzung zu erreichen sei.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Motive zur Gründung von MSO in Niedersachsen sowie die verfolgten Ziele als eine Antwort auf die Bedürfnisse der Migrant(inn)en im Migrationskontext zu verstehen sind. Parallel zur Entwicklung der Migrantenbevölkerung in Deutschland von ‚Gastarbeitern‘ zu dauerhaft niedergelassenen Minderheiten änderten sich die Organisationsstrukturen, Organisationsformen und Zielsetzungen. Bei vielen Vereinen vollzog sich eine weitgehende Orientierung auf die Situation und die Belange der Migrant(inn)en im Aufnahmeland. Der Wunsch, am gesellschaftlichen Leben Deutschlands teilzuhaben, rückte in den Vordergrund. Der Gründungs- und Entwicklungsprozess der MSO in Niedersachsen ist dynamisch und längst nicht abgeschlossen.

Im Zusammenhang mit der Mitgliederstruktur sind erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der MSO festgestellt worden. Das klassische Bild von Vereinen männlicher Arbeiter entspricht nicht mehr der Realität. Der Anteil der Akademiker, Angestellten und Unternehmer nimmt zu. Ebenso hat sich die Geschlechterstruktur verändert. Zwar sind Frauen unter den Mitgliedern und im Vereinsleben immer noch stark unterrepräsentiert, gleichwohl ist ihr Anteil in den letzten Jahren angestiegen.

Die Analyse der Altersstruktur der Mitglieder zeigt deutlich, dass in den MSO in Niedersachsen ein Generationswechsel stattgefunden hat. Die erste Generation wurde aber, entgegen den Erwartungen, nicht durch die in Deutschland geborene zweite und dritte Generation ersetzt. Die aktiven Mitglieder rekrutieren sich in erster Linie aus später eingewanderten jungen Menschen. Die Mobilisierung der hier geborenen Migrant(inn)en für die vorhandenen Formen der Selbstorganisation ist dagegen weitgehend gescheitert.

Die MSO in Niedersachsen haben, mit wenigen Ausnahmen, den Zugang zu öffentlichen Finanzquellen nicht geschafft, ihre Arbeit wird vornehmlich durch Spenden und Mitgliederbeiträge finanziert bzw. wird ehrenamtlich geleistet. Über hauptamtliches professionelles Personal verfügen nur wenige Organisationen.

Die Vielfältigkeit der vorgefundenen Ziele der MSO spiegelt sich in einer umfangreichen Palette ihrer Aktivitäten- und Themenschwer-

punkte wider. Bei einem großen Teil der befragten Organisationen fällt auf, dass ihre Angebote breit gefächert sind. Nur wenige beschränken sich auf ein eingegrenztes Tätigkeitsfeld oder eine begrenzte Zielgruppe. In der Wirklichkeit des Vereinsgeschehens und der Tätigkeit ihrer Vorstände haben sich MSO in Niedersachsen häufig multifunktional entwickelt.

Die interviewte Führungselite beurteilt die Arbeit ihrer Organisationen sehr differenziert. Im kulturellen und Dienstleistungsbereich wird die geleistete Arbeit als durchweg erfolgreich angesehen. Dagegen wird die Arbeit im politischen Bereich bzw. im Bereich der Interessenvertretung als mangelhaft beurteilt. Fast alle Befragten sind der Meinung, dass ihre Organisationen noch über weitere Potenziale verfügen, um erfolgreicher zu arbeiten. Allerdings müssen ihrer überwiegenden Meinung nach bessere Rahmenbedingungen vorhanden sein. Darunter wird die Verbesserung der personellen und materiellen Ausstattung der MSO, die Verstärkung der Beteiligungs- und Mitwirkungschancen an politischen Entscheidungsprozessen und eine effektivere Koordinierung und Vernetzung innerhalb der MSO verstanden.

6 Migranten-Selbstorganisationen im Urteil der Aufnahmegesellschaft

Die Migrationsforschung wie auch die Politik schenkte dem Beitrag der MSO an der Stabilisierung und am Integrationsprozess der Migrantenbevölkerung lange Zeit wenig Beachtung. Die Betrachtung war hauptsächlich auf die Defizitbereiche fokussiert, das Selbsthilfepotenzial von Migrant(inn)en wurde dagegen kaum wahrgenommen. Dass die MSO größtenteils außerhalb des Organisationssystems der deutschen Wohlfahrtsverbände angesiedelt waren, auf die die staatlichen Finanzmittel konzentriert sind, kann als Begründung hierfür herangezogen werden.¹

Auf vielen Ebenen lässt sich heute jedoch beobachten, dass die MSO von der Politik stärker beachtet und anerkannt werden. So hatten beispielsweise der Sechste Familienbericht der Bundesregierung, der Bericht der unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘ unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Rita Süßmuth, das ‚Handlungsprogramm‘ und der ‚Integrationsplan‘ der niedersächsischen Landesregierung die Bedeutung der MSO für die Integration der Migrant(inn)en festgestellt und ihre Unterstützung gefordert. Auch konkrete Programme sind auf Länderebene entwickelt wurden. So hat Nordrhein-Westfalen ein Programm zur Unterstützung von MSO installiert und in Schleswig-Holstein können sich auch MSO, in direkter Konkurrenz zu den Wohlfahrtsverbänden, um Gelder für soziale Dienste bewerben. Das der Idee der Bürgergesellschaft zugrunde liegende Prinzip der Subsidiarität kann so langfristig mehr und mehr verwirklicht werden.²

Aufgrund dessen wurde der Frage nachgegangen, wie die Expert(inn)en der Mehrheitsgesellschaft in Niedersachsen die Funktion der MSO hinsichtlich der zugewanderten Minderheiten und der Aufnahmegesellschaft einschätzen. Des Weiteren wurde ermittelt, welchen Stellenwert die MSO für die eigene bzw. für die Arbeit der zugehörigen Partei oder Einrichtung haben.

1 Vgl. Thränhardt/Hunger 2000, S. 37.

2 Vgl. ebd.

Da es sich bei den Interviewten um Entscheidungsträger handelte, interessierte ebenfalls die Frage nach der Bereitschaft, den MSO in Rolle und Funktion mehr politische Anerkennung zukommen zu lassen, einschließlich der dazu notwendigen Bereitstellung von Ressourcen zur Finanzierung und Umsetzung ihrer Arbeit. Dem Urteil der Funktionsträger/innen kommt ein besonderes Gewicht zu. Denn die Erkenntnis darüber, wo eher Offenheit oder Skepsis gegenüber den Aktivitäten herrscht, ist eine entscheidende Determinante für die faktischen Wirkungsmöglichkeiten der MSO und für das Bemühen um politische Einflussnahme.

Bei den Interviewpartner(inne)n handelte es sich um sieben Expert(inn)en, die in ihren Funktionen zwangsläufig mit Migrant(inn)en zu tun haben.³ Ob generell die Existenz und die Bedeutung der MSO bei der Mehrheit der Aufnahmegesellschaft wahrgenommen wird, ist zu bezweifeln. Dies wurde nicht zuletzt deutlich, als ich versuchte, Sozialdezernent(inn)en von Kommunen als Interviewpartner/innen zu gewinnen. Viele Anfragen wurden mit der Begründung abgelehnt, dass es in den jeweiligen Kommunen solche Organisationen nicht gebe, obwohl sie nachweislich dort existieren. Wichtig dabei ist, dass die Arbeit der MSO auf kommunaler Ebene i.d.R. in die Zuständigkeit des Sozialdezernats fällt, aber ihre Existenz in der Verwaltung vieler Kommunen überhaupt nicht wahrgenommen wird.

Ein weiteres Indiz liefert die parlamentarische Diskussion über Integrationskonzepte im niedersächsischen Landtag. In den Entschließungsanträgen der Landtagsfraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen⁴ wurde die Integration der Migrant(inn)en in Niedersachsen als Ziel benannt. Insbesondere im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wurden umfangreiche Maßnahmen und Schritte zur Behebung der strukturellen Benachteiligung von Migrant(inn)en von der niedersächsischen Landesregierung gefordert. Außerdem wurden in dem Antrag die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt. In diesen Konzepten spielten jedoch die MSO im Integrationsprozess keine nennenswerte Rolle.

3 Vgl. Tabelle 2, S. 19.

4 Vgl. Niedersächsischer Landtag Drs. 14/2147 bzw. Drs. 14/2146.

6.1 Zur Funktion der Migranten-Selbstorganisationen

Zur Untersuchung der Frage, wie die Funktion der MSO von Seiten der Vertreter/innen der Einrichtungen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen wird, wurden die Interviewpartner/innen mit drei Fragenkomplexen konfrontiert: Welche Funktion haben MSO für die Migrantenbevölkerung und welche für die Mehrheitsgesellschaft? Hat es einen Funktionswandel gegeben und wenn ja, welchen?

6.1.1 Funktion für die Migrantenbevölkerung

Die soziokulturelle Funktion der MSO für die Migrantenbevölkerung muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass bei einigen Migrantengruppen die Rückkehrvorstellungen mehrheitlich aufgegeben worden sind, so dass jetzt vor allem die Probleme derer, die in Deutschland bleiben, gelöst werden müssen.

MSO, so heißt es bei den Interviewpartner(inne)n, würden den Migrant(inn)en die Bewahrung ihrer Kultur ermöglichen, trügen aber auch zur Integration bei. „Weil die notwendige Integration keine Assimilierung sein dürfte, ist die Aufgabe der MSO, die Kulturen der Migranten zu erhalten und entfalten.“(22)⁵ Somit bieten sie der „eigenen Gruppe ein Stück Heimatgefühl, also Heimatgefühl in der Fremde. Zusammengehörigkeitsgefühl, es verbinden einen gemeinsame Sorgen, gemeinsame Interessen.“(25) Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen die MSO ihren Adressat(inn)en kulturelle Angebote „in Form von Theater und Musik machen: Damit diese kulturellen Werte nicht verloren gehen und hier auch einfließen können.“(24)

Einige der Befragten beschränken die Funktion der MSO für die Migrantenbevölkerung auf die kulturellen Bereiche, andere gehen darüber hinaus und räumen den MSO die Funktion eines Sprachrohrs ihrer Gruppe ein, „denn die Anwaltschaft können nicht nur deutsche Politiker wahrnehmen, sie müssen sich selber artikulieren.“(22)

Aufgrund ihres Zugangs zur Migrantenbevölkerung sind die MSO prädestiniert zu eruieren, was die Migrant(inn)en bewegt, ihre konkreten

5 Hier handelt es sich um die Nummern der Interviewpartner/innen aus Tabelle 2, S. 19.

Probleme zu formulieren und in die politische Debatte einzubringen: „Ich meine, der große Vorteil dieser Organisationen liegt ja darin, dass sie, wenn's gelingt, von dem sprechen, was sie mit ihrer eigenen Lebenswirklichkeit auch abdecken. Also sie reden nicht über andere, sondern indem sie über sich selbst und ihre Situation reden, kann es gelingen, deutlich zu machen, dass sie keine Einzelfälle sind, sondern dass andere genauso empfinden. Und da würde ich sagen, wenn das gelingt, dann ist das ein großer Verdienst. Und das macht eben die besondere Berechtigung dieser Organisationen aus.“(23) Ihre besondere Stärke liegt aus Sicht der Funktionsträger/innen darin, dass Migrant(inn)en sich für ihre eigene Sache engagieren; es steckt „eine ganz andere Power dahinter, als wenn jemand stellvertretend das übernimmt, weil sie in dem Bereich persönliche Erfahrungen gemacht haben und persönlich betroffen, engagiert sind, dass kenne ich aus dem Bereich der Frauenpolitik.“(25)

Dies beinhaltet auch die Aussage einer Lobbyistin. „Die MSO müssen klarere Forderungen an die deutsche Politik stellen und sie auch in Gesprächen mit umsetzen. Also es darf nicht auf der Vorwurfsebene stehen bleiben, sondern eine ganz klare Einmischung in die deutsche Politik, auch die Übernahme von Funktion und Verantwortung halte ich für wichtig.“(24)

Die MSO sind nach Meinung der Befragten auch für die einzelfallbezogene Beratung der Betroffenen wichtig und haben dort einen entsprechenden Stellenwert eingenommen. Sie decken mit ihrer meist ehrenamtlichen Arbeit viele Beratungsbereiche ab; als Beispiele wurden der Gesundheitsbereich, Berufsberatung und Elternberatung über schulische Angelegenheiten genannt.

Eine einzige Befragte sieht eine zusätzliche Funktion der MSO in der Aufrechterhaltung der Kontakte zwischen den Migrant(inn)en und der Bevölkerung ihrer Herkunftsländer. Ihre Aufgabe bestehe auch darin, „Informationen über die politische, soziale und kulturelle Entwicklung im Herkunftsland zu sammeln und der Migrantenbevölkerung weiter zu geben.“(24)

Weiterhin wird von einem Befragten erwähnt, dass die Organisation in Selbsthilfegruppen an sich „die sehr natürlich differenzierte Gesellschaft durchaus stabilisiert. Und da ist es dann auch häufig unerheblich, ob das ein türkischer Verein ist, der sich gesellschaftspolitisch

engagiert, das stabilisiert unter Umständen auch Angehörige anderer Nationalitäten.“(26)

Eine weitere Funktion erfüllt die MSO nach Ansicht einer Befragten insbesondere für die Jugendlichen. „Zu helfen, eine positive Identifikation mit ihrem Herkunftsland zu entwickeln, und gleichzeitig die notwendige Anpassung in die deutsche Gesellschaft klarzubekommen, also die beiden Prozesse mit Selbstwertgefühl und Selbstbewusstsein zu meistern.“(24)

6.1.2 Funktion für die Mehrheitsgesellschaft

Übereinstimmend sehen alle Befragten einen wichtigen Beitrag der MSO in ihrer Vermittlerrolle. Das betrifft vor allem die Vermittlung zwischen den Interessen und Problemen der Migrant(inn)en auf der einen Seite und dem politisch-behördlichen System der Aufnahmegesellschaft auf der anderen Seite. Dies geschieht in beide Richtungen, sowohl im Hinblick auf die Politik und die öffentliche Verwaltung, die der Einflussnahme und Beratung von außen bedürfen, um Probleme richtig zu erkennen und Interessen angemessen zu berücksichtigen, als auch im Hinblick auf die Vermittlung von Erkenntnissen über die Aufnahmegesellschaft an die eigene Klientel.

Es sei sehr wichtig, dass Positionen und Meinungen der Zugewanderten in die Gesellschaft mit einfließen: „Migranten oder Menschen mit Migrationsbiographien haben einen ganz anderen Blick auf diese Gesellschaft, ihre Bedürfnisse definieren sie anders, pointierter und mit anderem Akzent als die Deutschen, auch anders als ein deutscher Experte das machen würden.“(26)

Ihre Vermittlerrolle sei auch für die Integration der Migrantenbevölkerung in die Gesellschaft von großer Bedeutung: „Insbesondere in Bereichen der sozialen Integration. Überzeugungsarbeit, Weitergabe von Informationen, Wissensvermittlung vor allem aus den Bereichen des Bildungssystems und Beruf und Arbeit. Und da haben wir oft nicht den direkten Zugang zu den Eltern von Kindern und Jugendlichen, und hier spielen die Vereine eine sehr wichtige Brückenfunktion. Ich bin ganz überzeugt, dass der Weg in die Integration nur über die Selbstorganisation der Verbände läuft, und auch nur, wenn wir diesen Bereich stärken, können wir verhindern, dass immer mehr sich nicht integriert fühlen. (...) Ich glaube, dass wir überhaupt nicht darauf ver-

zichten können, weil wir sonst soziale Konflikte in der Gesellschaft bekommen.“(24)

Eine kommunale Vertreterin versteht die MSO als Ansprechpartner für die Mehrheitsgesellschaft und sieht in ihnen einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des sozialen Friedens. „Für das Zusammenleben zwischen Deutschen und Migranten sind sie sehr funktional, wir haben in denen einen Ansprechpartner, wo es sonst schwierig ist, weil wir oft ja nicht die gleiche Sprache sprechen, jemanden zu finden der übersetzt, nicht nur sprachlich sondern eben kulturell/sozial, also es erhält den sozialen Frieden.“(27)

Eine andere Befragte sieht die Funktion und den Beitrag zur sozialen Integration der Migrant(inn)en in die Gesellschaft differenzierter: „Es hängt ja vom Selbstverständnis der Gruppe selbst ab. Denn die MSO sind nach meiner Kenntnis außerordentlich unterschiedlich ausgerichtet, es gibt viele, die diese Arbeit betreiben, um das nationale Selbstbewusstsein zu konservieren und zu bestätigen. Und es gibt andere, die sagen, das ist nur eine Aufgabe, und darüber hinaus wollen wir uns eigentlich öffnen, in die deutsche Bevölkerung hinein.“(23)

Einigkeit besteht darüber, dass MSO, wenn sie mit kulturellen Aktivitäten nach außen treten, die kulturelle Vielfalt des Landes zeigen, die positiven Seiten der Multikulturalität verdeutlichen und damit einen Beitrag zur Akzeptanz und Wertschätzung des Fremden leisten. Neben dem positiven Feedback über die Bedeutung der MSO wird in diesem Zusammenhang aber auch von einer problematischen Kehrseite gesprochen, beispielsweise verursacht von Selbstorganisationen mit islamischer Identifizierung. „Aber es kann auch eine Bedrohung werden. Also viele Städte, wie gesagt, haben Angst davor, dass hier so dreißig Meter Minarette gebaut werden und dann alle vier oder fünf Stunden öffentlich gebetet und gesungen wird. Das Thema Unterstützung moslemischer Gemeinden ist absolutes Tabuthema, übrigens auch in unserer Stadt, die sich sonst als sehr fortschrittlich immer darstellt. Aber das ist ein absolutes Tabuthema, es wird überhaupt nicht diskutiert. Man möchte das Thema irgendwie am liebsten tot treten.“(27)

6.1.3 Funktionswandel

Alle Befragten sind sich einig, dass sich die MSO in den letzten Jahrzehnten einem Funktionswandel unterworfen haben. Es werden mehrere Gründe angegeben, die diesen Wandel hervorgerufen oder beschleunigt haben. Die meisten Gründe liegen im Bereich der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. So bezieht sich einer der Befragten auf die vollzogene Integration der ersten Generation: „Die Schwerpunkte der Arbeit waren Bereiche der Arbeitsmigranten und deren Familien, und heute, wo die Integration dieser Gruppe, bei allen Problemen, die es nach wie vor gibt, in wesentlichen Bereichen tatsächlich stattgefunden hat, haben sich die Schwerpunkte verlagert. Heute geht es darum, in der Auseinandersetzung Fragen der Wanderbewegungen auf der Welt deutlich zu machen, die Interessenslagen von Bürgerkriegsflüchtlingen und Asylbewerbern schwerpunktmäßig zu sehen.“(22)

Eine andere Befragte bezieht sich auf die veränderten Absichten der Migrantenbevölkerung: „Ein weiterer Wandel ist in der Selbstwahrnehmung der Migranten feststellbar. Früher haben sich die Verbände der Gastarbeitergeneration sehr stark darauf orientiert: ‚Wir sind hierher gekommen, um Geld zu verdienen, und wir gehen zurück.‘ Die neue Generation der Vereine tritt selbstbewusster auf und orientiert sich mehr darauf, die politischen Verhältnisse in Deutschland mitzubestimmen.“(24) Dies führte dazu, dass die Interessen und Arbeitsschwerpunkte der MSO sich stark verschoben haben, vom Erhalt und von der Pflege der Kultur hin zur Gemeinwesenorientierung: „MSO vor zwanzig Jahren waren im wesentlichen Kulturvereine, und zwar für die Erhaltung und Pflege der Heimatkultur. Die gibt es heute noch, aber die haben dann auch andere Interessen inzwischen, die haben auch sehr stark soziale Interessen in den Communities, wenn es nationale oder ethnische Vereinigungen sind. Und heute gibt es eben sehr stark auch Vereine, die nicht Heimatkultur pflegen wollen, sondern die eben soziale, politische Fragestellungen, Wünsche und Ziele verfolgen. Also, sie sind in den letzten zwanzig Jahren politisch bewusster geworden, die MSO, das kann man in jedem Fall sagen.“(26)

Einige niedersächsische Politiker messen den MSO eine steigende Bedeutung bei, was deren Position stärkt und ihren Forderungen mehr Gehör verschaffen könnte: „Durch die vermehrte Einbürgerung

von Migranten kriegen die MSO den richtigen Impuls. Weil sie ein zukünftiges Wählerpotenzial sind, werden sie mit gesellschaftlicher Macht ausgestattet. D.h. sie werden in der deutschen Politik und Öffentlichkeit ernster genommen, nicht zuletzt, weil man immer mehr zu der Erkenntnis gelangt, dass man ohne Migranten die Sicherung der Sozialsysteme und Probleme des Arbeitsmarkts nicht mehr lösen kann.“(24)

6.2 Stellenwert der Migranten-Selbstorganisationen

Alle Befragten räumen den MSO persönlich einen hohen Stellenwert für ihre eigene Arbeit ein. Im Rahmen der gesamten Arbeit der Einrichtung oder der Parteien haben MSO dagegen eine eher geringe Bedeutung.

Für die Arbeit der Befragten stellt die Informationsvermittlung über die Lebenssituationen der Migrantenbevölkerung, über ihre Bedürfnisse und Wünsche eine wichtige Funktion der MSO dar. „Ich kann mir gar nicht vorstellen, dass ich diese Arbeit machen könnte, ohne diese Gruppen als Ansprechpartner zu haben. Weil sonst könnte ich nur theoretisch über dieses Thema reden. (...) Sie haben den Stellenwert wie andere Interessenvertreter auch, unter Berücksichtigung ihrer doch sehr besonderen und sich von anderen Interessengruppen unterscheidenden Besonderheit.“(23) Parteien und Organisationen, die Migrationsthemen stark in ihre Politik einbeziehen, leiten durch die Zusammenarbeit mit den MSO die Legitimation für ihre politischen Forderungen ab: „Sie geben mir überhaupt die Legitimation für die politischen Forderungen, die ich erhebe.“(24)

Eine der Befragten begreift die MSO, neben der von ihr aufgeführten Vermittlerrolle und Interessenvertretung, auch als Partner innerhalb ihrer Arbeit: „Ich finde es sehr wichtig, Forderungen für Migranten mit ihnen zusammen zu formulieren und diese dann zu vertreten. Und wenn ich dann mit diesen Forderungen an die Politik herantrete, dann ist es ganz natürlich, dass wir das gemeinsam mit der MSO tun. Das hat ein ganz anderes Gewicht, und das würde ich auch nie ohne sie machen wollen.“(25)

Lediglich ein Vertreter einer Partei sieht in den MSO und ihren Mitgliedern auch ein Wählerpotenzial: „Für mich und meine Partei haben die

MSO einen hohen Wert aus dem Gesichtspunkt heraus, Wählerreservoirs zu erschließen; in meiner Partei gibt es eine breite Unterstützung, weil man schon die Hoffnung hat, durch positive Beiträge zur Integrations- und Ausländerpolitik die Integrierten auch als Wählerinnen und Wähler zu gewinnen. Und das ist ein ganz profaner Grund, warum Parteien auch bestimmte Inhalte vertreten.“(22)

Vertreter(inne)n der Exekutive definieren den Stellenwert der MSO wie folgt: „Im Grunde sind die MSO für meine Arbeit lebenswichtig, weil ich meine, dass ohne den Input dieser Vereine man die Arbeit, die ich mache, gar nicht tun kann.“(26)

6.3 Zusammenarbeit und Kontakte

Um Aufschluss über die Kontakte und die Zusammenarbeit zwischen den MSO und Einrichtungen der Mehrheitsgesellschaft zu erhalten, wurde als erstes nach den Formen, anschließend nach den Inhalten und als letztes nach der Beurteilung der Zusammenarbeit gefragt. Nach den Antworten zu schließen weisen die Parteien eine intensive Zusammenarbeit und Kontakte mit MSO, in erster Linie auf Landesebene, auf. Das bedeutet, dass sich die Kooperation vor allem auf solche MSO beschränkt, die die Möglichkeiten und Kapazitäten haben, auf Landesebene zu agieren.

Einig sind sich die drei Vertreter/innen der Parteien in der positiven Einschätzung über die Zusammenarbeit im Rahmen der Ausländerkommission des niedersächsischen Landtags: „Es sind punktuelle Aktivitäten, und auch in einer institutionalisierten Form, z.B. über die Ausländerkommission des Landtages. Wo ja auch ein Selbstbefreiungsrecht besteht und alle Initiativen aus dem Kreis der Selbstorganisation der Migranten und über uns als Landtagsabgeordnete in dieser Kommission in die Parlamentsgremien getragen werden. Das ist also die höchste Form institutionalisierter Zusammenarbeit, die es in den anderen fünfzehn Bundesländern in dieser Form nicht gibt. Da gibt es eine sehr enge institutionelle, auch politisch einflussnehmende Zusammenarbeit.“(22)

Eine weitere institutionalisierte Zusammenarbeit findet im Rahmen des Landesbündnisses gegen Ausländerhass und Fremdenfeindlichkeit statt. In diesem Bündnis sind neben den Parteien, den Gewerk-

schaften, den Industrie- und Arbeitgeberverbänden auch AG KAN und AMFN vertreten. Die Kooperationen sind vielfältiger Art: „Sei es bei Veranstaltungen, Fortbildungsangeboten, Erstellung von Materialien und Infobroschüren, wo es neben den inhaltlichen Fragen auch um Finanzierung geht. In bestimmten Bereichen hat sich die Zusammenarbeit institutionalisiert.“(26)

Nach Ansicht der Vertreterin der Gewerkschaft ist die Zusammenarbeit mit den MSO wegen mangelnder Kapazitäten eher punktuell und sporadisch.

Mit kommunalen Verwaltungen findet die Zusammenarbeit mit einigen Migrantengruppen in einer intensiven Form, mit anderen weniger intensiv statt. In Kommunen, in denen ein Ausländerbeirat existiert, sei die Zusammenarbeit der kommunalen Verwaltung auf den Ausländerbeirat fokussiert, eine direkte Zusammenarbeit mit den einzelnen MSO sei eher als Ausnahme anzusehen.

Was die Frage nach den inhaltlichen Bereichen der Zusammenarbeit angeht, sind die Antworten sehr unterschiedlich. Einige der Befragten geben ein oder zwei Bereiche an, andere nennen umfangreiche gesellschaftspolitische Bereiche. Als Beispiele seien hier die Präventionsarbeit gegen Fremdenfeindlichkeit, gemeinsame Initiativen im Bildungswesen und der beruflichen Ausbildung von Migrant(inn)en sowie Initiativen für mehr Beschäftigung von Migrant(inn)en im Öffentlichen Dienst genannt.

Die Zusammenarbeit mit den MSO wird sehr unterschiedlich beurteilt. Lediglich einer der Befragten äußert seine volle Zufriedenheit und bezeichnet aus seiner Sicht die Zusammenarbeit als „außerordentlich partnerschaftlich und konstruktiv. Es gelingt nicht in allen Fällen, allen Wünschen zu entsprechen. Also es ist zum Teil auch nicht immer von Erfolg gekrönt. Aber es gibt eben in vielen Bereichen reichliche Fortschritte, und deswegen ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit eine gute Grundlage.“(22)

Die anderen Befragten sind mit der Zusammenarbeit zwar zufrieden, wünschen sich aber eine Intensivierung. Die Ursachen für die fehlende Intensität der Zusammenarbeit werden im mangelnden Interesse der MSO an einer Kooperation gesehen. Wie bereits festgestellt wurde, ist von dem Interesse der MSO an einer Intensivierung

der Zusammenarbeit mit Entscheidungsträgern der Mehrheitsgesellschaft auszugehen. Deshalb ist es wichtig, die Gründe für die nicht zufrieden stellende Zusammenarbeit auch aus Sicht der Funktionsträger/innen darzustellen, mit dem Ziel, die Kooperation möglicherweise zu optimieren.

Ein Befragter sieht den Grund für die mangelnde Zusammenarbeit in den bestehenden Vorurteilen gegenüber seiner Partei: „Dass die Zusammenarbeit bis jetzt noch nicht intensiv ist, liegt häufig auch an übertragenen Bildern, die man voneinander hat. Die man z.B. mit meiner Partei verbindet: ‚Die schmeißen sowieso jeden Ausländer raus‘. Dann darf man nicht erwarten, dass man der erste Ansprechpartner ist.“(23)

Die Vermittlung zwischen dem, was gewünscht und dem, was machbar ist, wird von einer Befragten als sehr problematisch wahrgenommen: „Es muss immer eine Vermittlung geben zwischen dem, was als notwendig erachtet wird, und dem sehr schwierigen Weg der parlamentarischen, realen Umsetzung. Das heißt, es muss immer wieder vermittelt werden, wie schwierig es ist, Haushaltsmittel zu finden. Das durchregelte deutsche Land, es muss für alles eine Gesetzesgrundlage geben, eine Verordnung, einen Ministererlass, irgendetwas. Also das, was im normalen Gespräch für notwendig erachtet wird, ist außerordentlich schwierig und langwierig umzusetzen, und das führt dann immer wieder zu Spannungen, Enttäuschungen auf der anderen Seite, und auch bei meiner Seite dann oft zu Überforderung.“(24)

Beklagt wird von Seiten der Exekutive auf Landesebene, dass die MSO nicht ausreichend die Zusammenarbeit suchen: „Es gibt natürlich auch Punkte, wo ich nicht so zufrieden bin bei der Zusammenarbeit, aber das hängt dann häufig davon ab, dass diese Verbände personell sehr knapp ausgestattet sind, und dass sie auch immer ihren eigenen Überlebenskampf führen müssen, aber dennoch bedauere ich, dass das nicht so kontinuierlich geht in der Zusammenarbeit. Ich wünschte mir auch häufiger, dass die von sich aus mit Projekten und Ideen auf mich zukommen.“(26)

Von großem Interesse ist die Beurteilung der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene. Eine Feststellung, die ich durch meine Beobachtungen bestätigen kann, wird von einer befragten Sozialdezernentin geäußert: „Die Zusammenarbeit aus der Sicht der Stadt würde ich

mal als pflegeleicht bezeichnen. D.h. die Organisationen unserer Stadt sind viel zu bescheiden. Sie sind zermürbt, sie wissen, es gibt irgendwie wenig Geld und die deutschen Strukturen sind sehr hartnäckig. Ich erlebe die ausländischen Organisationen in unserer Stadt als bescheiden, als hilfsbereit, sie sind mit geringen Mitteln, mit geringsten Unterstützungen zufrieden; also sie sind nicht so kämpferisch wie sie sein sollten. Also ich denke, es ist vieles nicht in Ordnung, es mangelt an vielen Dingen und sie sollten wesentlich selbstbewusster Forderungen stellen, nach mehr Mitteln und Unterstützung, nach mehr politischer Partizipation usw., diese auch einfordern. Also ich würde mir mehr Selbstbewusstsein wünschen.“(27)

Nur eine einzige Befragte sieht die Gründe für die mangelnde Intensität der Zusammenarbeit auch in der Politik und Verwaltung der Aufnahmegesellschaft. Es liege vielleicht daran, „dass es auf deutscher Seite Hemmungen gibt, in die ausländischen Strukturen hinein zu gehen. Wir durchschauen ja gar nicht, was da läuft. Wir verstehen diese Binnenstruktur nicht. Uns fehlt einfach ein intensiver Dialog.“(27)

6.4 Beurteilung der Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen

Wie beurteilen die Expert(inn)en und Vertreter/innen von Parteien und Einrichtungen der Aufnahmegesellschaft die Arbeit der MSO? Da die MSO multifunktional sind, beschränkte sich die Frage nach Erfolgen bzw. Misserfolgen der MSO auf die Ausübung ihrer Funktion als Interessensvertreter ihrer Gruppen und ihren Beitrag zur sozialen Integration der Migrantenbevölkerung. Weiterhin war von Interesse, ob Leistungsunterschiede der verschiedenen Selbstorganisationen beobachtet werden können.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal betont, dass es zwischen den verschiedenen Formen der MSO Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsweise, der Zielorientierung, der Leistungen, sowohl auf politischer als auch auf sozialer Ebene gibt. Daraus resultiert die unterschiedliche Wirkung auf Politik und Gesellschaft. Dies wurde auch deutlich, als die Befragten bemüht waren, ihre Beurteilung der Arbeit und Leistung der MSO entsprechend zu differenzieren.

6.4.1 *Die Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen als Interessenvertretung*

Gefragt nach den Erfolgen der MSO als Interessenvertretung, werden von den Interviewpartner(inne)n sehr unterschiedliche Beurteilungen vorgenommen. Nur ein einziger Befragter ist der Meinung, dass die MSO als Interessenvertreter der Migrantenbevölkerung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft bislang erfolgreich gewesen seien. Als Beispiel wird die Staatsangehörigkeitsfrage und die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger/innen genannt. Die Teilerfolge in diesen beiden Bereichen seien nicht zuletzt dem langjährigen Engagement der MSO zu verdanken: „Wenn es die Selbstorganisation in diesem Lande nicht gäbe, bin ich fest davon überzeugt, wäre manche Entscheidung, die dann doch leidlich zu vertreten ist und die auch im Interesse der Betroffenen umgesetzt werden könnte, so nicht vorhanden, dann würde manches von Verwaltung und Politik restriktiver entschieden. (...) dass wir da doch einige deutliche Fortschritte gemacht haben. Und das wäre ohne solche Selbstorganisation nicht denkbar und nicht erreichbar gewesen.“(22)

Fijalkowski und Gillmeister haben in ihrer Studie über MSO in Berlin festgestellt, dass deutsche Expert(inn)en die Erfolge der MSO besonders im Feld der politischen Interessenvertretung sehen. „Die zuständigen Instanzen der Aufnahmegesellschaft vermögen die Probleme der Betroffenen weitaus deutlicher zu erkennen und auch die Bedingungen wie die Wirkungen der eigenen Bemühungen um Hilfe und Problemlösung weitaus klarer einzuschätzen, wenn ihnen entsprechender Betroffenen-Sachverstand und Eigen-Artikulation der Betroffenen-Interessen entgegentreten. Genau dies vermögen die Eigenorganisationen der Zuwanderer zu leisten.“⁶

Dagegen ist die Mehrheit der befragten niedersächsischen Funktionsträger/innen der Meinung, dass die MSO als Interessenvertretung der Migrantenbevölkerung bislang wenig erfolgreich gewesen seien. Zwar sei die Tatsache, in einem Land wie Deutschland, das Zuwanderung überwiegend ablehnt, MSO gegründet zu haben, schon per se ein Zeichen von Stärke. Jedoch hätten die Organisationen aus diesem Tatbestand mit mehr Selbstbewusstsein hervorgehen müssen: „Sie

6 Vgl. Fijalkowski/Gillmeister 1997, S. 274.

gehen aber oft zögerlich vor, was sicherlich auch damit zusammenhängt mit den Erfahrungen, die MSO machen, z.B. das sie trotz ihrer Bemühungen von den Medien kaum Beachtung finden.“(25)

Für eine andere Befragte haben viele MSO kein dezidiertes politisches Selbstverständnis. Insofern sei für sie die Frage, ob sie politisch erfolgreich sind, relativ einfach mit ‚nein‘ zu beantworten. Ein Beispiel von einem Verein, den sie gut kennt, untermauere ihre Auffassung: Der „ist für mich eine sehr aktive, sehr agile und sehr lebendige Selbstorganisation, die aber nicht unbedingt im politischen Bereich auftritt; die fantastische Kulturveranstaltungen organisiert, die einen sehr starken Zusammenhalt seiner Mitglieder untereinander schafft, aber die nicht so als politische Vertretung der Interessen der ethnischen Gruppe auftritt. Insofern ist die Frage, inwieweit sind die nun politisch erfolgreich, einfach zu beantworten.“(27)

Ein weiteres Indiz dafür sei, dass die MSO es nicht schaffen würden, ihre Forderungen in der öffentlichen Diskussion offensiv zu vertreten. Dies zeigt u.a. eine Studie über die schulische Situation zugewandelter Schüler(innen):⁷ „Das war ein sehr erschreckendes Ergebnis, und es ist nicht so sehr gelungen, danach die Politik aufzurütteln, sich dieses Thema zu eigen zu machen und Änderungen einzuleiten. Also sagen wir mal, die Studie war perfekt, sie war sehr gut gemacht, die Erkenntnisse wurden akzeptiert, also niemand hat die wissenschaftliche Methodik angezweifelt, aber es ist nichts passiert danach oder wenig passiert, und ich denke, da hätte man viel selbstbewusster ausländerpolitisch auch durch Zeitung, durch Öffentlichkeit, Handlungsweisen einfordern müssen.“(27)

Bemängelt wird auch, dass die MSO sich nicht ausreichend in die Kommunalpolitik einmischen und Migrant(inn)en im Stadtrat selten als Mitglieder in Entscheidungsgremien vertreten sind: „Warum fordern die ausländischen Organisationen nicht, dass die Parteien gemäß des Anteils an der Bevölkerung mindestens 10% ausländische Kandidaten aufstellen. Das würde ich erzwingen, wenn ich jetzt Ausländerbeirat wäre.“(27)

7 Vgl. Hadeed u.a. 1999b.

Eine andere Befragte ist der Meinung, dass bei genauerer Betrachtung einzelne und punktuelle Erfolge durchaus zu erkennen seien. „Die Ausländerbeiräte haben immer dann Erfolg gehabt in der Vergangenheit, wenn die Mitglieder der Ausländerbeiräte ein genau definiertes Ziel hatten und begriffen haben, dass sie nur kommunalpolitisch etwas bewegen können und nicht sozusagen das Ausländergesetz ändern können. Wenn die politische Mehrheit in der Stadt das wollte, also der politische Wille da war, den Ausländerbeirat ernst zu nehmen und nicht als freundliches Feigenblatt zu haben. Und drittens, das ist auch ganz wichtig, wenn die Verwaltung auch dieses so gesehen hat. (...) Diese drei Dinge müssen zusammenkommen, dann sind, das kann man an einigen Stellen im Lande zeigen, Erfolge erzielt worden. Und es gibt dann wieder Standorte, wo ich sagen kann, also da hat's nicht funktioniert und auch dafür haben wir leider viele Beispiele in Niedersachsen.“(26)

Vereine und Organisationen, die für sich sehr allgemeine Ziele, z.B. die Änderung des Ausländergesetzes oder des Asylrechts, definiert haben, wie es bei vielen MSO der Fall ist, können schwerlich Erfolge aufweisen. Dagegen haben Vereine, die praktisch arbeiten oder die sich zu speziellen Zwecken gegründet haben, immer wieder gute Ergebnisse vorzuweisen. Insbesondere sind Vereine erfolgreich, die sich Ziele im kulturellen Bereich gesetzt haben, z.B. bei der Pflege ihrer Kultur und deren Vermittlung in der Mehrheitsgesellschaft: „Auch Vereine, die unter anderem zum Ziel haben, ihren Landsleuten, da wo es notwendig ist, zu helfen, sie zu unterstützen hier in Deutschland, auch ganz konkret, sei es mit Hausaufgabenhilfe, mit Sprachkursen, mit Unterstützung bei Behördengängen, auch die haben immer wieder Erfolge vorzuweisen.“(26)

6.4.2 *Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen im Bereich der sozialen Integration*

Die Beurteilung über den Beitrag der MSO zur sozialen Integration der Migrantenbevölkerung fällt durch die Expert(inn)en und Funktionsträger/innen der Mehrheitsgesellschaft insgesamt positiv aus. Sie sehen eine große Bedeutung in der Arbeit für die Betroffenen: „In sozialer Integrationsarbeit leisten sie für ihre Mitglieder einen wichtigen Beitrag; sie geben Unterstützung bei der Bewältigung von Alltags-

problemen und informieren ihre Mitglieder in vielen rechtlichen Fragen, z.B. im Arbeits- und Sozialrecht. Ich erlebe sie oft in vielen Fragen besser informiert als ihre deutschen Kolleginnen und Kollegen.“(25) Für eine andere Befragte sind „insbesondere die MSO der klassischen Gastarbeiternationalitäten in ihrer Leistung zur sozialen Integration sehr erfolgreich.“(27)

Nach Einschätzung der Mehrheit der Interviewten kommt den MSO auch eine emanzipatorische Funktion zu. Die Organisationen geben den Menschen die Chance, Kompetenzen zu entwickeln, die sie in die Lage versetzen, selbst Strategien zur Problembewältigung zu entfalten. Durch den Kompetenzzuwachs der Migrant(inn)en werden die Einheimischen ebenfalls stärker gefordert, die heterogenen Migrant(inn)en in ihren Eigenheiten eher zu akzeptieren. Analog dazu beschreibt das Engagement in Selbstorganisationen auch den Entwicklungsprozess der Migrant(inn)en von passiv-betreuten zu aktiven selbstständigen Bürger/innen.

Eine andere Betrachtungsweise zeigen die Äußerungen einer Interviewpartnerin: „Es gibt ja auch viele Vereine, die sozusagen retrospektiv auf die Heimat zurückguckend einfach ihr Vereinsleben pflegen. Das ist in Ordnung, da hab ich keine Probleme mit, aber so etwas kann ja nur am Rande zur Integration beitragen. Die Vereine oder die Organisationen, die hier zur Integration beitragen wollen, sie sagen, also wir machen Sprachförderung oder es gibt inzwischen auch z.B. Betreuungsvereine von Migranten, die sich um Menschen kümmern, die nach dem Betreuungsgesetz begleitet werden müssen, auch wenn sie sich da nur um zu betreuende Migranten kümmern, trägt das auch bei zur Integration, denn die Betreuer jeweils strahlen ja aus in das allgemeine Umfeld.“(26)

Thematisiert werden auch die problematischen Seiten der MSO, z.B. auf sozialpolitischer Ebene, die die Interaktionsbedingungen erschweren können. „Es gibt Vereine, wo Jugendliche regelrecht dazu erzogen werden, sich nicht in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Sie sind dann, es ist eine Minderheit, aber sie sind dann geprägt von islamischen Vereinen, die nicht möchten, dass ihre Jugendlichen mit den westeuropäischen Wertvorstellungen sich auseinandersetzen oder diese sogar annehmen. Also dort werden schon sehr gezielt die Jugendlichen so beeinflusst und erzogen, dass sie sich in ihre ethni-

sche Gruppe und auch in eine gettoisierte Situation zurückziehen. Das ist nach wie vor ein Problem.“(24)

Als problematisch beurteilt ein anderer Befragter die Wertvorstellungen einiger MSO, die im Widerspruch zum gesellschaftlichen Verständnis von Demokratie und Menschenrechten stünden: „Dann haben wir natürlich auch Organisationen, die aus meiner Sicht sehr gefährlich sind. Es kann nicht angehen, dass bestimmte Entwicklungen in bestimmten Ländern, fundamentalistische Entwicklungen, Entwicklungen, die nicht unbedingt mit Demokratie und Menschenrechten oder einer Unterdrückungsrolle der Frau im Zusammenhang stehen, zu uns transportiert werden und diese Auseinandersetzung hier stattfindet. Da haben wir insbesondere bei fundamentalistischen Islamgruppen im Lande sehr kritische zu würdigende Ansätze, und da hab ich auch meine Probleme mit, mit solchen Organisationen.“(22)

Kritisiert wird, dass es bei Fragen der sozialen Integration sehr stark um die Auseinandersetzung um gültige kulturelle Wertvorstellungen gehe, dabei aber die sozio-ökonomische Diskriminierung in den Hintergrund trete: „Es ist für mich mehr eine Frage der Unterscheidung zwischen Armut und Reichtum und Bildung. Ich denke, was wichtig ist in der Frage der sozialen Integration, dass Migranten immer noch stärker von Armut betroffen sind und dass Kinder und Jugendliche weitaus schlechtere Bildungsabschlüsse haben als Deutsche.“(24)

Die Rechtsstellung der unterschiedlichen Migrantengruppen hat Einfluss auf die Erfolge der sozialen Integration der jeweiligen MSO. Je schlechter die Rechtsstellung ist, desto weniger Erfolge werden erzielt.

Einfluss habe auch der Bildungsgrad der eingewanderten Bevölkerungsgruppen. „Ein Teil der Selbstorganisationen, der das sehr gut schafft, sind diejenigen aus Einwanderungsgruppen mit einem hohen Bildungsgrad. Die traditionellen Einwanderungsgruppen, also insbesondere aus dem kurdischen, türkischen Bereich sind damals ja bewusst hierher geholt worden für körperliche Arbeit, hatten also ein sehr niedriges Bildungsniveau. Das ist auch heute immer noch ein Problem, also dort wird also nach wie vor sehr wenig getan in Richtung soziale Integration in Deutschland, und großer Wert darauf gelegt, die traditionellen kurdischen oder auch islamischen Werte an die Jugendlichen weiterzugeben. Teilweise geht das in einen Bereich

rein, dass dort eine gezielte Desintegrationsarbeit gemacht wird. Das halte ich für sehr problematisch.“(24)

6.4.3 *Erschwerende Faktoren für die Arbeit der Migranten-Selbstorganisationen*

Da die Leistung der MSO insbesondere in ihrer Funktion als Interessenvertretung überwiegend als defizitär angesehen wird, interessiert die Frage, welche Hindernisse nach Ansicht der Funktionsträger/innen der Aufnahmegesellschaft die Arbeit der MSO erschweren. Auf diese Frage werden unterschiedliche Gründe benannt, die in zwei Argumentationsstränge unterteilt werden können:

1. Die vielfältigen Strukturen, Arbeitsweisen und Zusammensetzungen der Organisationen und der Migrantenbevölkerung.
2. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft.

Beide würden die erfolgreiche Arbeit der MSO erschweren.

Wie bereits festgestellt wurde, ist die Bereitschaft bei den verschiedenen Migrantengruppen bzw. deren Selbstorganisationen in Niedersachsen zur Zusammenarbeit untereinander, trotz eines gewissen Wandels, noch immer sehr schwach ausgeprägt. Die Interviewpartner/innen beklagen die Grenzen der Kooperationsbereitschaft: „Viele der MSO konzentrieren sich auf die eigene ethnische Gruppe und daher werden sie nicht als Masse wahrgenommen sondern als Vertreter von Einzelinteressen. Sie sind dort erfolgreich, wo Zusammenschlüsse gelungen sind.“(24)

Häufigere und stärkere Zusammenschlüsse durch mehr Kontinuität bei den beteiligten Personen werden von einer Befragten gefordert: „Ich erlebe auch häufig, dass die Personen an der Spitze dieser Organisationen wechseln, sicherlich aufgrund der mangelnden Finanzierung von Personal in der Selbstorganisation von Migranten. Es müssten sich auch Migranten in der MSO engagieren, die es zu Ansehen in der Gesellschaft gebracht haben. Migranten sind ja nicht nur arm und ausgegrenzt. Ich wünsche mir eigentlich, dass sich in diesen Selbstorganisationen diejenigen Migranten, die den sozialen Aufstieg geschafft haben, stärker in die gesellschaftliche Auseinandersetzung

und in die Vertretung der Ansprüche einmischen. Ich glaube, dass es dann erfolgreicher wird.“(24)

Die schwache Leistung der MSO in ihrer politischen Lobby-Arbeit hat viele Ursachen. Eine davon wird in der Tatsache gesehen, dass viele aktive Mitglieder „manchmal (...) nicht so vertraut mit den Organisationsstrukturen in der Politik sind, vor allen Dingen in Deutschland. Selbst wenn sie schon lange hier sind, kann es sein, dass sie nicht genau wissen, welches Instrument man benutzen muss, um die eigene Meinung, die eigene Position nach vorne zu bringen.“(26)

Ein weiterer Grund ist, dass die politisch Verantwortlichen und die Verwaltungen auf kommunaler Ebene oft sehr wenig über die einzelnen ausländischen Organisationen wissen: „Das wäre sozusagen jetzt mal Interkulturalität andersherum, das dortige Material mal auf Deutsch zu übersetzen, damit wir verstehen, was macht denn eine griechische Gemeinde, ist das eine Kirchengemeinde, machen die nur Volkstanz oder gibt's da politische Äußerungen; wir wissen das nicht. Ich weiß nicht, was das türkische Volkshaus ist, politisch, ich kann das nicht einordnen. Hab mich da vielleicht auch zu wenig mit beschäftigt, aber es ist auch nie jemand auf mich zugekommen. (...) Es gibt ja eine große Vielfalt, man hat davon total wenig Ahnung. Und da geht uns in unserem Gemeinwesen aber wieder etwas verloren. Wahrscheinlich gibt es in diesen Gruppen gar kein Bedürfnis sich zu öffnen nach außen. Vielleicht ist man so froh miteinander und möchte sich nicht öffnen.“(27) Diese Äußerung widerspricht den von den befragten Vertreter(inne)n der MSO gemachten Erfahrungen, wonach deutsche Politiker und kommunale Verwaltungen kein großes Interesse an deren Arbeit zeigen würden. Hieran wird deutlich, dass sich beide Seiten gegenseitig als desinteressiert wahrnehmen.

Die unterschiedlichen Interessenlagen unter den MSO und auch innerhalb jeder einzelnen Organisation hemmen nach Ansicht einiger Befragten ebenfalls die Effektivität der Arbeit. Durch interne Fraktionierung und Zersplitterung entstehen gruppeninterne Rivalitäten, die Gefahr gegenseitiger Schuldzuweisungen steigt und gleichzeitig werden enorme Energien absorbiert. Das geht zu Lasten der effizienten Interessensvermittlung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und erschwert den Zugang zu Finanzierungen aus den öffentlichen Mitteln des Landes und der örtlichen Kommunen.

Die Haupthindernisse für eine effiziente Arbeit der MSO liegen für viele der Befragten in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. in den Einstellungen der Aufnahmegesellschaft und in ihren Strukturen. Zum einen werden MSO von der Politik nicht wahrgenommen, weil ihre Mitglieder keine deutschen Staatsangehörigen sind, zum anderen ist es an Außenstehende schwer zu vermitteln, dass die Existenz und Arbeit der MSO eine Bereicherung für die Gesellschaft darstellt. Hinzu kommt, dass einige Personen in Verwaltung und Politik das Auftreten von Selbstorganisationen als ausgesprochen lästig empfinden und deren Arbeit oft bewusst erschwert wird.

Der Mangel an Unterstützung auf kommunaler Ebene wird von einer Befragten folgendermaßen formuliert: „Aber im Prinzip ist der Anteil der Kommunalpolitik, inhaltlich und finanziell, der für sie zur Verfügung steht, unangemessen niedrig. Also ich denke, dass vieles, was wir jetzt als Verwaltung machen, dass es längst überfällig war, muss ich klar sagen. Also man wundert sich, wir schmücken uns heute meines Erachtens mit Selbstverständlichkeiten, dass wir Informationsmaterial übersetzen, ausländische Bürger gezielter ansprechen, eigentlich müsste man ein schlechtes Gewissen haben, dass wir 20 Jahre verpasst haben.“(27)

Von der Mehrheit der Befragten wird die personell und finanziell schwache Ausstattung der MSO als zentrales Hindernis für deren Arbeit angesehen: „Die MSO kann keine erfolgreiche Arbeit allein im ehrenamtlichen Bereich leisten; man braucht professionelles Know-how, und das geht nur mit staatlicher oder kommunaler finanzieller Unterstützung.“(22) Gefordert wurde konkret eine staatliche Finanzierung von Projekten und Personalstellen der MSO.

Von einer Befragten wird bedauert, „dass es dann immer erst rechtsradikale Übergriffe oder schlimme Vorkommnisse in der Gesellschaft sein müssen, die dann wieder für eine gewisse Zeit ein positives Handeln ermöglichen. Und wenn dann wieder ein paar Jahre nichts passiert ist, dann setzt dieser Trott, in diesen Bereichen sparen zu wollen, wieder ein.“(22)

Warum es für MSO weitaus schwieriger ist, ihre Interessen durchzusetzen als für deutsche Vereine, macht eine der Befragten wie folgt deutlich: „Der Unterschied zwischen MSO und deutschen Vereinen ist, dass sie nicht so etabliert sind wie die deutschen. Also es gibt je-

denfalls bei den Vereinen, die ich kenne, glaub ich, keinen der älter ist als zwanzig Jahre. Und wenn Sie in die typisch deutsche Vereinswelt gucken, dann können Sie jeden Tag in der Zeitung lesen, welcher Verein 100 Jahre, 150 Jahre usw. besteht. Und es kommt hinzu, dass für deutsche Vereine, jedenfalls die normalen Vereine, es im Grunde selbstverständlich ist, dass sie durch Personalunion in allen möglichen Gremien, in denen Verantwortung existiert, irgendwie vertreten sind. Ich glaube es gibt kein Kommunalparlament in Niedersachsen oder in Deutschland, wo nicht irgendein Vertreter der Kleingärtner drin sitzt. Und egal in welcher Partei der dann ist, der wird im gesamten Stadtrat dafür sorgen, dass den Kleingärtnern nichts passiert. Und meist wird da aber nicht nur ein Vertreter der Kleingärtner in einer Partei sitzen, sondern meist in zwei oder drei. Oder das ist bei führenden Mitgliedern aus Sportvereinen genau das gleiche. Also solche Personalunionen existieren, und das ist eben gewachsen. Das ist nichts schlechtes, sondern das gehört mit zur Lobbyarbeit, dass man versucht, in solche Gremien mit hineinzukommen, die auch über Geld und andere Dinge bestimmen. Und das eben geht bei den Vereinen nicht. Das hat zwei Gründe, erstens sind sie im Vergleich zu diesen deutschen Vereinen viel zu jung, und zweitens können Migranten häufig nicht in solche Gremien hineinkommen, die das Sagen haben auf der örtlichen, der regionalen Ebene, weil sie keine deutschen Staatsangehörigen sind, also spricht Kommunalparlament oder Landtag. Das sind, glaub ich, die wichtigsten Gründe.“(26)

6.5 Erwartungen an die Migranten-Selbstorganisationen

Auf die Frage, welche Erwartungen an die MSO gestellt werden, vermischen sich die Antworten der meisten Befragten, so dass nicht klar zwischen den Erwartungen an die gesamte Migrantenbevölkerung und denen an die MSO unterschieden werden konnte. Eine Trennung zwischen den beiden Ebenen wird nur selten vorgenommen.

Die meisten Befragten äußern den Wunsch, dass Migrant(inn)en sich stärker der Mehrheitsgesellschaft gegenüber öffnen, an den vorhandenen Strukturen partizipieren und dort gesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Von allen Befragten werden zahlreiche Felder genannt, bei den sich Migrant(inn)en mehr einmischen sollten. Genauer betrachtet sollte es den gesamten gesellschaftspolitischen

Bereich umfassen: Die Vereinsstrukturen der Mehrheitsgesellschaft, die politischen Parteien, die Betriebsräte, die Selbstverwaltung der Sozialversicherung, die Kommunalparlamente, die Schulleiternräte usw.: „Es gibt Ansätze solcher Bereitschaft, aber es ist eben nicht in dem Umfang erfolgt, man kocht sehr oft im eigenen Saft oder mit dem eigenen Wasser, und dieser Schritt, darüber hinauszugehen, ist so umfassend bisher nicht getan worden. Also da kann ich nur sagen, da ist noch viel zu tun.“(22)

Die Frage, ob die Partizipation an den Strukturen der Mehrheitsgesellschaft auch als Alternative zu der Mitwirkung in den MSO betrachtet werde, wird von den Befragten als parallel laufender Prozess gesehen: „Also da meine ich, muss rausgegangen werden aus der Selbstorganisation, die muss weiter bestehen, aber es ist auch der Marsch durch die Institutionen notwendig, durch die deutschen Institutionen. Nur wenn da unmittelbar Einfluss genommen wird, dann können die Dinge auch besser transportiert werden.“(22)

Für einen anderen Befragten ist es Aufgabe der MSO, dem Marsch durch die Institutionen einen Impuls zu geben und diesen Prozess maßgeblich zu bestimmen. Insofern kann die Einflussnahme in Sondergremien, wie z.B. in der Ausländerkommission im Landtag, nicht das Mitwirken in lokalen und überregionalen gesellschaftlichen Organisationen ersetzen. Hierbei kommt dem Engagement in politischen Parteien eine besondere Bedeutung zu. „Erst wenn es Migranten gelingt, ihre Belange und Interessen durch parteiinternes Mitwirken auf die Tagesordnung der politischen Parteien zu bringen, kann der notwendige Einfluss genommen werden, um gravierende Änderungen herbeizuführen.“(24)

Es werden unterschiedliche Gründe für das vermeintliche Desinteresse der Migrant(inn)en, an den Strukturen der Mehrheitsgesellschaft zu partizipieren, angegeben: „Möglicherweise will man sich nicht parteipolitisch binden. Oder man hält sich noch nicht ausreichend für befähigt, solche Funktionen wahrzunehmen, weil bestimmtes Wissen fehlt. Also das Ganze ist ja ein Konglomerat aus gemeinsam zu erfüllenden Voraussetzungen. Insofern muss da auch im bildungspolitischen Bereich noch mehr geleistet werden, und es muss auch eine ganze Ecke mehr Aufklärungsarbeit geben.“(22)

Eine weitere Ursache ist, „dass viele Migranten in Deutschland groß geworden sind in einem Klima der Ausgrenzung. Wir haben aber zurzeit eine veränderte gesellschaftliche Situation, es bricht auf. Und ich denke, jetzt müssen die Chancen genutzt werden, man muss jetzt nicht mehr verharren in der Erfahrungsebene.“(24)

Einige der Befragten erwarten vor allem mehr Präsenz der MSO als Interessenvertretung: „Ich würde mir wünschen, dass sie sich noch mehr und sozusagen öffentlich bemerkbarer einmischen. Ich weiß, wie schwer das ist, selbst wenn man's versucht, ist es ja nicht gewährleistet, dass man dann auch öffentlich wahrgenommen wird. Also präsent nicht nur, ja, nach dem Motto Gesicht zeigen, aber man muss sich dann ein bisschen nach vorne drängeln. Muss der eine oder die andere vielleicht noch ein bisschen lernen, wie man das macht, auch sozusagen so macht, dass es dann funktioniert.“(26)

Eine Interviewpartnerin fordert in diesem Zusammenhang die MSO auf, sich ganz intensiv „in die Debatte um Rechtsextremismus einzumischen. Sie dürfen nicht immer nur die dargestellten Opfer sein, sondern sie sind die Experten, die zu Rassismus und Rechtsextremismus was sagen können. (...) Und sie dürfen jetzt nicht verletzt in ihrer Ausgrenzung verharren, sondern sie müssen jetzt nicht nur warten, dass ihnen die Hand ausgestreckt wird, sondern sie müssen jetzt fordern. Sie müssen jetzt einfach gehen in diese Normalität der Gesellschaft.“(24)

Eine Funktionsträgerin in der kommunalen Verwaltung, die die Erfahrung machte, dass die MSO sehr bescheiden und zurückhaltend gegenüber der Kommune agieren, fordert, dass die MSO mehr Selbstbewusstsein entwickeln und mehr „politische Partizipation einfordern. Man sollte einfordern, dass die politische Mehrheitskultur Ausländer gemäß ihres Stellenwertes in der Gesellschaft auch berücksichtigt z. B. bei Kommunalwahlen usw. Diese Dinge habe ich vorhin schon an verschiedenen Stellen ausgeführt, also primär leitet sich alles ab von mehr Selbstbewusstsein.“(27)

Sie lässt keinen Zweifel daran, dass die MSO, um ihren „unterentwickelten“ Stand zu beheben und um aus ihren Nischenbereichen herauszukommen, für mehr Transfer zwischen der Migrantenbevölkerung und der Mehrheitsgesellschaft sorgen sollten, denn: „Die deutsche Bevölkerung weiß gar nicht genügend Bescheid, was es gibt

und was sich hinter einzelnen Namen verbirgt. Und vielleicht wissen auch die neuen ausländischen Migranten nicht so genau, was es gibt. Also, die Werbung nach außen ist oder der Kontakt nach außen ist noch unterentwickelt.“(27)

Um mehr Einfluss als Interessenvertretung zu gewinnen und von Seiten der Mehrheitsgesellschaft stärker wahrgenommen zu werden, halten einige Interviewpartner/innen eine stärkere Vernetzung untereinander für sinnvoll: „Ich würde mir wünschen, dass die sich untereinander stärker vernetzen als das bisher der Fall ist, vor allen Dingen, dass sie sich lokal vernetzen. (...) Denn die lokale Vernetzung wird häufig durch die gegenseitige Konkurrenz gebremst. Insbesondere, wenn es mehrere Bereiche oder mehrere Vereine aus einer Community heraus gibt.“(26)

Ein Befragter wünscht sich mehr Praxisorientierung und Alltagsnähe in der Arbeit der MSO: „Damit verbunden mein Wunsch, weniger grundsätzlich als mehr an konkreten Einzelbeispielen arbeiten. Es wäre vernünftig, neben den allgemeinen Forderungen, die man sicherlich auch stellen muss, sich mehr der konkreten Lebenswirklichkeit auch Einzelner zuzuwenden und dadurch vielleicht zu erreichen, dass man damit auch ändern hilft.“(23)

Weiterhin wird von einigen Befragten verstärkt interkulturelle Arbeit inner- und außerhalb der MSO erwartet, denn Organisationen, die diesen Sprung geschafft haben, bilden aus ihrer Sicht eine Avantgarde, die Zeichen für ein gemeinsames Zusammenleben setzen und dadurch gesellschaftsverändernde Prozesse hervorrufen.

6.6 Förderung der Migranten-Selbstorganisationen

Einigkeit besteht einerseits über die Notwendigkeit der Existenz und der Arbeit der MSO für die Migrantenbevölkerung und andererseits über die Wichtigkeit einer Gestaltung des Integrationsprozesses und des friedlichen, gleichberechtigten Zusammenlebens in der Gesellschaft. Weiterhin wird festgestellt, dass die MSO aufgrund ihrer unzureichenden finanziellen Ausstattung und fehlender politischer Unterstützung nicht in der Lage sind, die gesellschaftspolitischen Diskurse zu beeinflussen. Sie waren bisher auch in zentralen Angelegenheiten wir-

kungslos, da sie auf die Beschlüsse der parlamentarischen Organe, besonders auf Landes- und Kommunalebene, kaum Einfluss haben.

Mit welchen Mitteln könnte die Effizienz der Arbeit der MSO optimiert werden? Und inwieweit sind gezielte und institutionalisierte Programme und Projekte zur politischen und finanziellen Unterstützung der MSO, wie es sie z.B. in den Niederlanden, Dänemark und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen gibt, auf Niedersachsen übertragbar? Die Befragten formulieren auf diese Fragen folgende Vorschläge:

- Mittel zur institutionellen Förderung der MSO sollten im Haushaltsetat verankert werden.
- Mittel für die Integrationsarbeit sollten auch an die MSO vergeben werden.
- Bei migrationsrelevanten Themen sollte es eine institutionalisierte Einbeziehung der MSO bei parlamentarischen und operativen Entscheidungsprozessen geben.

6.6.1 Bereitstellung von Ressourcen

Bezüglich der Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel zur Förderung der MSO in Niedersachsen geben die drei befragten Landespolitiker unterschiedliche Antworten. Für die Vertreter/innen der SPD ist es wichtig zu betonen, dass das Land durchaus MSO fördert (ohne konkrete Fördermaßnahmen zu benennen), allerdings nicht in dem gewünschten Umfang: „Dass das alles in einem strukturschwachen Land wie Niedersachsen vielleicht nicht ausreichend ist von den Mitteln her und man mehr tun könnte, das will ich unzweifelhaft zugeben. Und vielleicht haben auch andere Länder ein anderes, schon weiter entwickeltes Bewusstsein. Das gilt insbesondere für die skandinavischen Länder. Da ist auch das Bewusstsein einer multikulturellen Bevölkerung ganz anders entwickelt. Also ich sag, Niedersachsen ist da auf einem sich weiterentwickelnden Weg, steht auch im Verhältnis der sechzehn Bundesländer wahrlich nicht am Ende der Kette, aber es ist vieles verbesserungswürdig. Aber wir sind im Prinzip, im Vergleich zu den andern Ländern, ein armes Land und können all das, was wir uns wünschen, nicht finanzieren. Das ist eines der Hemmnisse, die ich vorhin ja auch beschrieben habe.“(22)

Der Vertreter der CDU betont, dass es bei der MSO-Förderung keine Sonderregelung geben sollte: „Was Förderung von Vereinen und Verbänden usw. angeht, kann hier zunächst einmal nicht unbedingt ein anderer Maßstab angelegt werden als die Förderung anderer Verbände. Und deswegen bin ich ungern bereit, mich festlegen zu lassen auf irgendeine quotierte Förderung. Wobei richtig ist der Grundsatz, je mehr, sag ich mal, an ehrenamtlicher Arbeit finanziert wird, die auch konkret nachweisbar positive Auswirkungen hat, desto besser ist es.“(23)

Für ihn ist klar, dass die Integrationsarbeit der Migrantenbevölkerung finanziert werden muss, und es in einem föderalen System eindeutig zu den kommunalen Aufgaben gehört: „Je mehr das vor Ort passiert, desto effektiver ist das in der Regel. Und wenn der Satz wahr ist, dann sag ich, ist es auch eine kommunale Aufgabe, zielorientiert, projektorientiert, diejenigen vor Ort auch finanziell zu unterstützen, die diese Integrationsarbeit machen.“(23) Der Interviewpartner gibt selber zu, dass dies entweder gar nicht oder in unzureichendem Umfang geschieht: „Wenn die Kommunen nicht ausgestattet werden, um sinnvolle, freiwillige Leistungen auch zu erbringen, dann ist die Ausländer-Integration häufig der Bereich, ja, wo eben nichts oder wenig stattfindet. Mit der Folge, dass es auch der Politik vor Ort am wenigsten direkt weh tut, weil die Lobby für diese Arbeit vor Ort eben teilweise nicht so stark ist wie die Lobby für andere Dinge. Ist einfach so.“(23)

Dagegen formuliert die Vertreterin von Bündnis 90/Die Grünen ihre Forderungen deutlicher: „Wir brauchen also sehr konkrete, bezahlte, mit Haushaltsmitteln ausgestattete, institutionelle Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen Stellung der Vereine und Verbände, auch für ihre kulturelle Arbeit. Also ich denke, dass beide Bereiche finanziert werden müssen. (...) Da die Entscheidung über die Ressourcenverteilung eine gesellschaftliche Machtfrage ist und eine parlamentarische Mehrheit voraussetzt, sollte man sich auf bestimmte Forderungen konzentrieren und versuchen, diese durch gemeinsames Agieren durchzusetzen.“(24)

Uneingeschränkt unterstützt die Vertreterin des DGB die Forderung nach einer verbesserten finanziellen Förderung der MSO aus dem Haushalt der Landesregierung. Eine höhere Bereitstellung von Mitteln und personellen Ressourcen für den Bereich der MSO „ist sehr wich-

tig auch hier in Niedersachsen. Wir haben in den letzten Jahren eine Abnahme der Finanzen im Bereich Migrationssozialarbeit erlebt, die für die Arbeit vor Ort schlechte und gravierende Auswirkungen hat. Ich finde, Integrationspolitik muss mit einem Ansatz, wie z.B. in den Niederlanden, gefördert werden.“(25) Auch Vertreter/innen der Exekutive auf Landes- und Kommunalebene sehen die Notwendigkeit, die MSO finanziell verstärkt zu fördern, denn mit einer besseren finanziellen Ausstattung und höherer politischer Anerkennung verbinden sie die Hoffnung, „dass sie (die MSO, A.H.) dann auch organisatorisch stärker werden, wenn sie eine bessere finanzielle Ausstattung hätten, vielleicht professionellere Arbeitsformen dadurch entwickeln würden.“(28)

Gleichzeitig werden aber die tatsächlichen Chancen auf Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln zur institutionellen Förderung der MSO auf Landes- und Kommunalebene als sehr gering eingeschätzt. Eine Interviewpartnerin formuliert es sogar als „Unsinn“. Daraus resultierten ihre Überlegungen, wie man im Rahmen der momentanen sehr angespannten finanziellen Situation trotzdem etwas tun könnte. Ihre Empfehlung an die MSO lautet: „Eher mit den Fachleuten in der Stadtverwaltung zu diskutieren, wie man vorhandene Förderprogramme so nutzen kann, dass spezielle Aktivitäten für Migranten besonders daraus gefördert werden, also vorhandene Förderprogramme etwas stärker lenken: Z.B. lassen Sportförderrichtlinien, Richtlinien für Kindertagesstätten oder für Jugendhilfe oder jetzt auch das Projekt ‚Soziale Stadt‘ durchaus andere Förderwege zu.“(27)

Ähnliche Ansichten vertritt auf Landesebene auch die Ausländerbeauftragte der Landesregierung. Ihre Überlegungen basieren auf dem Grundgedanken, dass die Integration der Migrantenbevölkerung eine Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche sein sollte: „MSO müssten je nach inhaltlicher Zielsetzung auch in den Feldern partizipieren, in denen sie arbeiten. Wenn also Vereine in einem sozialen Feld sich besonders stark betätigen, dann müssen sie auch da beteiligt werden an dem Topf, aus dem andere Vereine, die in diesem sozialen Feld arbeiten, ihre öffentlichen Mittel bekommen.“(26) In diesem Zusammenhang sollte ihrer Meinung nach eigentlich von „Integrations-Mainstreaming“ geredet werden. Auch wenn dies ein sehr schwieriger und langwieriger Prozess ist, der nur Schritt für Schritt umgesetzt

werden könne, sei er doch die Grundvoraussetzung und einzige Möglichkeit für eine dauerhaft bessere finanzielle Ausstattung der MSO.

6.6.2 *Beteiligung an politischen Entscheidungen*

Auf die Frage nach der politischen Beteiligung und institutionalisierten Einbeziehung der MSO an parlamentarischen und operativen Entscheidungsprozessen bei migrationsrelevanten Themen besteht Einigkeit darüber, ähnlich wie bei den Vertreter(inne)n der Migranten-Dachorganisationen, dass die Arbeit der Ausländerkommission des Landtages hoch zu bewerten sei. „Die Ausländerkommission ist schon ein gutes Instrument, bei politischen Entscheidungen des Parlaments und der Regierung Organisationen anzuhören. (...) Ich könnte mir vorstellen, das ganze noch zu verbessern, indem irgendwann dieses Parlament nicht eine Ausländerkommission hat, sondern einen Landtagsausschuss für migrationspolitische Fragen.“(22) Dazu meint ein anderer Befragter: „Da hat man ja eine Gesprächsebene, ein Gesprächsforum, wo diese Themen auch, sag ich mal, zwingend das Parlament eben beschäftigen.“(23)

Eine andere Beurteilung der Kommission nimmt eine weitere Landespolitikerin vor: „Also es ist sehr schwer, also nach wie vor, Beschlüsse der Ausländerkommission in parlamentarische Entscheidungen umzusetzen. Ich halte das sowieso für wichtig, dass die Ausländerkommission wesentlich mehr Rechte bekommt, damit das nicht ein reiner machtloser Alibi-Verein ist. Das heißt also, wir müssen eigentlich Migranten in der Bandbreite als Berater, also mit Anhörungsrechten, in allen Ausschüssen haben.“(24) Dafür sollte ihrer Meinung nach eine landesweite Geschäftsstelle für MSO mit hauptamtlichen Mitarbeiter(inne)n finanziert werden, die die Koordination der Aufgaben übernehmen könne.

Eine weitere institutionalisierte Form der Beteiligung der MSO an den politischen Entscheidungen ist nach Meinung einer Befragten in der Funktion der Ausländerbeauftragten der Landesregierung zu sehen: „Denn sie soll, und das ist ihr Job, bei allen politischen Fragen, die im Kabinett entschieden werden und Ausländerinnen und Ausländer betreffen, eigentlich sicherstellen, dass die a) informiert werden über solche Entwicklungen und b) auch institutionell beteiligt werden.“ (22)

Auf kommunaler Ebene sollte die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen über die Ausländerbeiräte stattfinden: „Dass das alles noch viel besser funktionieren könnte und sozusagen noch verbindlicher organisiert werden müsste, das ist wahrscheinlich richtig so, aber wir sind da nicht bei Null. Wie effektiv das dann wieder ist, müsste man auch noch mal untersuchen, und ich nehme mal an, dass es da auch von Punkt zu Punkt unterschiedlich effektiv ist.“ (26)

Fazit

Die Funktionen der MSO beurteilen die interviewten Funktionsträger/innen der Mehrheitsgesellschaft sehr unterschiedlich. Einigkeit besteht einerseits über die Notwendigkeit der Existenz und der Arbeit der MSO für die Migrantenbevölkerung und andererseits über das Ziel des friedlichen und gleichberechtigten Zusammenlebens in der Gesellschaft. In ihrer Funktion für die Mehrheitsgesellschaft sehen alle Befragten übereinstimmend einen wichtigen Beitrag in der Vermittlerrolle der MSO zwischen den Interessen und Problemen der Migrant(inn)en auf der einen Seite sowie dem politisch-behördlichen System der Mehrheitsgesellschaft auf der anderen Seite.

Die Beurteilung der bisherigen Leistungen der MSO fällt sehr unterschiedlich aus. Ihr Beitrag zur sozialen Integration der Migrantenbevölkerung wird insgesamt als positiv und erfolgreich gewertet. Dagegen wird ihre Leistung als Interessenvertretung und ihre Lobby-Arbeit als nur schwach ausgebildet und defizitär angesehen. Sie seien bisher in zentralen Angelegenheiten wirkungslos geblieben und hätten es nicht vermocht, die gesellschaftspolitischen Diskurse zu beeinflussen.

Gründe für die schwache Einflussnahme der MSO, insbesondere als Interessenvertretung, sieht die Mehrzahl der befragten Funktionsträger/innen in der unzureichenden finanziellen Ausstattung und fehlenden politischen Unterstützung der MSO seitens der Mehrheitsgesellschaft. Aber auch die unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen MSO und die Vertretung individueller ethnischer Interessen verhindere eine Wahrnehmung als ‚geschlossene Einheit‘ und gehe nach Ansicht einiger Befragter zu Lasten einer effizienten Interessenvertretung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft. Hier seien mehr Koordinierung und Vernetzung vonnöten, gleichzeitig ergibt sich hier-

ordinierung und Vernetzung vonnöten, gleichzeitig ergibt sich hieraus die Frage nach institutionellen Förderungsmöglichkeiten.

Fast alle Interviewpartner/innen sehen die Notwendigkeit, die MSO finanziell stärker zu fördern. Gleichzeitig werden aber die tatsächlichen Chancen auf Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln zur institutionellen Förderung der MSO auf Landes- und Kommunalebene als sehr gering eingeschätzt. In diesem Zusammenhang wird von einigen Funktionsträger(inne)n ein Umdenken gefordert. Statt einer Einrichtung von Sondertöpfen sollten MSO, je nach Tätigkeitsfeldern, vermehrt die bestehenden allgemeinen Finanzierungsquellen abschöpfen, was wiederum schwierig ist ohne hauptamtliche und qualifizierte Mitarbeiter/innen.

Im Zusammenhang mit der Frage nach einer größeren Beteiligung und institutionalisierten Einbeziehung der MSO in parlamentarische und operative Entscheidungsprozesse bei migrationsrelevanten Themen sieht die Mehrzahl der Interviewpartner/innen keinen Handlungsbedarf. Ihrer überwiegenden Meinung nach müssten die bestehenden Strukturen – die Ausländerkommission des niedersächsischen Landtags und die Ausländerbeauftragte der Landesregierung auf Landesebene sowie die Ausländerbeiräte auf Kommunalebene – bei verbesserter Effizienz ausreichen.

Zudem wird die Erwartung an die Migrant(inn)en gestellt, sich stärker der Mehrheitsgesellschaft zu öffnen, an den vorhandenen Strukturen zu partizipieren und dort gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Hierbei kommt aus Sicht der Mehrzahl der interviewten Funktionsträger/innen dem Engagement in politischen Parteien eine besondere Bedeutung zu. Die Aufgabe der MSO sei es hier, dem ‚Marsch durch die Institutionen‘ Impulse zu verleihen und diesen Prozess maßgeblich zu bestimmen.

7 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werde ich die Ergebnisse dieser Studie in Thesen zusammenfassen. Dabei konzentriere ich mich auf die gewonnenen Erkenntnisse, die unmittelbar die Belange der MSO berühren. Darüber hinaus werde ich Handlungsempfehlungen formulieren. Diese lassen sich aus den in dieser Studie gewonnenen empirischen Daten und meinen eigenen jahrzehntelangen Beobachtungen der verschiedenen Binnenstrukturen der MSO ableiten.

I.

MSO sind zum einem eine Antwort auf die Bedürfnisse der Migrant(inn)en im Migrationskontext. Zum anderen sind sie aber auch eine Verfestigung sozialer und politischer Beziehungen aus dem Herkunftsland – wenngleich keine bloße Fortsetzung alter Formen, da auf die Bedingungen der Migrationssituation im Aufnahmeland reagiert wird. Die MSO folgen einem Muster, das mehr mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als mit der ‚Natur‘ oder der ‚Kultur‘ der jeweiligen Gruppen selbst zu tun hat. Der Gründungs- und Entwicklungsprozess von MSO ist dynamisch und längst nicht abgeschlossen.

Die Herauslösung der Menschen aus ihren traditionellen Milieus macht eine Einbindung in neue Zusammenhänge zwingend notwendig. Die Veränderungen und Irritationen durch die gegebenen Lebensverhältnisse und die Defizite in der sozialstaatlichen Versorgung führen zu eigenen Organisationsbestrebungen. Aber auch die Wünsche nach Erhaltung, Aktivierung und Einbringung von kulturellen Elementen aus den Herkunftsländern und nach Zusammenhalt in der Fremde sind weitere Ursachen die Zusammenschlüsse.

Insbesondere hat aber eine verstärkte Feindseligkeit der Umwelt einen großen Einfluss auf die Herausbildung eines kollektiven Wir-Bewusstseins, das in Zeiten allseitiger Ausgrenzung und verbauter individueller Aufstiegsperspektiven verstärkt wird. Die Notwendigkeit der

kollektiven Interessenvertretung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft wird daher bewusster erlebt.

II.

Inwieweit die Relevanz und Rolle der MSO von der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen und akzeptiert wird, bzw. ob Migranten die Möglichkeit haben, ihre Interessen als Gruppe zu vertreten, ist sowohl eine Frage institutioneller Regelungen als auch eine Frage der politischen Kultur.

Integrationskonzepte und -politik differieren je nach Land und Regierung. Auch die Migranten-Selbstorganisationen bedienen sich unterschiedlicher Strategien. Diese Strategien sind geprägt von Gelegenheitsstrukturen, die durch die historisch gewachsenen Definitionen von nationaler Identität und Staatsbürgerschaft bestimmt werden. Diese Strukturen bestimmen damit auch die Optionen und die Mobilisierungsmöglichkeiten von Einwanderer(inne)n und Minderheiten, indem sie bestimmte Forderungen erleichtern und andere erschweren. Das betrifft vor allem die Möglichkeit der Konstituierung von Selbstorganisationen, ihren gesellschaftlichen Partizipationsgrad, ihre Beteiligung an und Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungsprozesse.

Generell sind die Möglichkeiten zur Gruppenvertretung in einem Land, das Migrant(inn)en weniger als Individuen, sondern vielmehr als (kulturelle) Gruppe begreift, größer. In solchen Ländern werden MSO als unverzichtbarer Bestandteil des sozialen Versorgungssystems betrachtet. Dort tragen sie Verantwortung für Integrationsprozesse. Sie werden in Entscheidungsprozesse als Vertreter/innen ihrer Gruppen miteinbezogen und gelten als wichtige Vermittlungsinstanzen zwischen Einwanderer/innen und der Aufnahmegesellschaft.

III.

Seit Anfang der 1990er Jahre haben viele MSO einen Wandel vollzogen, der eine Abwendung von der Orientierung auf die Herkunftsländer hin zur Konzentration auf Bürgerrechtsfragen und damit auf die Integration im Aufnahmeland darstellt. Bei anderen Vereinsgründungen waren von vornherein die gesellschaftlichen Mitwirkungswünsche

ausschlaggebend. Hierdurch kommt der Wunsch vieler Migrant(inn)en zum Ausdruck, am (gesellschafts-)politischen Leben Deutschlands partizipieren zu wollen.

Das Schwinden der Rückkehrabsichten vieler Migrant(inn)en hat ihre Identifikation mit dem Herkunftsland und das Interesse am politischen Geschehen dort vermindert. Die Niederlassungsabsicht führte zu einer Auseinandersetzung mit der eigenen Lage im Aufnahmeland. Die Verbesserung der Lebenssituation in Deutschland rückte in den Vordergrund der Interessen vieler Migrant(inn)en.

Diese Entwicklung führte bei herkunftshomogenen Vereinen, die in ihrem Selbstverständnis und ihren Zielen auf die politische Entwicklung im Herkunftsland fixiert waren, zu einer Krise. Es wurden die alten Organisationsmodelle und -strukturen in Frage gestellt und dabei die Suche nach geeigneten Partizipationsformen, die dem Wandel bei der Migrantenbevölkerung gerecht werden konnten, verstärkt. Bei vielen Vereinen führte diese Krise zu einer emanzipatorischen Entwicklung, in dem sie sich von den Abhängigkeiten der politischen Strukturen des Herkunftslandes ‚befreiten‘. Die Abkehr von der Herkunftsorientierung hat sich sowohl auf die gemeinsame ethnische Herkunft als Basis der ethnischen Mobilisierung als auch auf die politischen Ziele der Mobilisierung ausgewirkt. Dass dieser Prozess noch nicht als abgeschlossen zu betrachten ist, zeigt die Tatsache des weiteren Festhaltens einiger Aktiven an den alten Strukturformen und Zielen der MSO.

IV.

Die für eine erfolgreiche Integration unentbehrliche und notwendige Mobilisierung der Selbsthilfepotenziale von Migrant(inn)en lässt sich am besten über die MSO realisieren. Sie sind die einzigen, die dazu legitimiert und prädestiniert sind herauszufinden, was Migrant(inn)en bewegt, ihre konkreten Probleme zu formulieren und in die politische Debatte einzubringen. Diese Form der Integrationsförderung kann durch professionelle Dienste nicht ersetzt werden.

MSO entwickeln sich in ihren Zielen und Angeboten häufig multifunktional. Die Vielfältigkeit der vorgefundenen Ziele der untersuchten MSO spiegelt sich in einer umfangreichen Palette ihrer Aktivitäten wider. Bei einem großen Teil sind die Angebote breit gefächert. Nur we-

nige beschränken sich auf ein begrenztes Tätigkeitsfeld oder eine eingegrenzte Zielgruppe. Der größte Teil der MSO macht parallel Angebote unterschiedlicher Art, die sich an verschiedene Zielgruppen richten.

Ihre spezifischen Leistungen sowohl für die Migrantenbevölkerung als auch für die Mehrheitsgesellschaft können in folgenden Funktionsbereichen zusammengefasst werden:

Dienstleistungsfunktion

MSO übernehmen verstärkt die Aufgabe einer Dienstleistungseinrichtung. In ihrer Angebotsstruktur greifen sie die spezifischen Bedürfnisse der Migrant(inn)en auf und versuchen, die Lücken in der sozialen und kulturellen Regelversorgung zu schließen. Neben sozialberaterischen Tätigkeiten machen sie ihren Adressat(inn)en Angebote zur Freizeitgestaltung, im Bildungs- und im Berufsqualifizierungsbereich.

Pflege der Herkunftskultur

MSO (insbesondere herkunftshomogene) bilden ein wichtiges Forum zur Erhaltung und Entwicklung der Herkunftskultur. Dieses starke Bedürfnis der Mehrheit der Migrantenbevölkerung kann von keinem anderen Träger öffentlicher Interessen befriedigt werden. Bei den interviewten Expert(inn)en und Funktionsträger(inne)n der Mehrheitsgesellschaft besteht außerdem Einigkeit darin, dass MSO mit ihren Aktivitäten die kulturelle Vielfalt des Landes Niedersachsen widerspiegeln, die positiven Seiten der Multikulturalität verdeutlichen und damit einen Beitrag zur Akzeptanz und Wertschätzung des ‚Anderen‘ leisten.

Brückenfunktion/Vermittlungsrolle

MSO übernehmen im Verhältnis zwischen den Zuwanderergruppen und der Mehrheitsgesellschaft in verschiedener Weise eine Brückenfunktion ein. Einerseits vermitteln sie die Interessen und Probleme der Migrant(inn)en an das politische und administrative System der Aufnahmegesellschaft, andererseits vermitteln sie ihrer Klientel Informationen und Kenntnisse über die Aufnahmegesellschaft. Häufig werden MSO von Einrichtungen und Vertreter(inne)n der Mehrheitsge-

sellschaft als kompetente Ansprechpartner/innen in Anspruch genommen.

Interessenvertretung

Eine zentrale Aufgabe der MSO ist die organisierte Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der Migrantenbevölkerung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Einrichtungen. Dies bildet die Basis einer gesellschaftlichen Partizipation, bei der Ressourcen aktiviert und qualifiziert werden.

V.

Die bestehenden Formen der MSO in Niedersachsen und auf Bundesesebene blieben bei der Durchsetzung ihrer Interessen bisher weitgehend chancenlos. Dies liegt sowohl in ihrer fehlenden Geschlossenheit begründet als auch darin, dass sie nicht in der Lage waren, Diskussionsthemen vorzugeben. Die Herausbildung von Gemeinsamkeiten und die Koordinierung und Vernetzung der Handlungsstrategien im Kontext einer emanzipatorischen und effektiven Interessenvertretung der ethnischen Minderheiten ist für das nächste Jahrzehnt die größte Herausforderung an die MSO.

Trotz der Teilerfolge der MSO im kulturellen und Dienstleistungsbereich ist ihr weitgehender Ausschluss aus politischen Entscheidungsprozessen und die schwache Wahrnehmung ihrer Leistungen durch die deutsche (politische und zivilgesellschaftliche) Öffentlichkeit signifikant für die mangelnde äußere Funktionsfähigkeit der Interessenvertretungen und deren unterentwickelte Lobbyarbeit.

Neben den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der reservierten Einstellung der Mehrheitsgesellschaft, die die kollektive Interessenvertretung ethnischer Minderheiten erschweren, stellen die personell und finanziell schwache Ausstattung der MSO, die Vertretung von Einzel- und Partikularinteressen sowie die oftmals fehlende Bündelung und Vernetzung auf lokaler und Landesebene weitere Ursachen für die beschriebene Schwäche dar. Nur durch eine verbesserte Kooperation und Vernetzung der MSO und die Formulierung von gemeinsamen Interessen kann das politische Gewicht der MSO gestärkt und ihr Einfluss auf Entscheidungsprozesse gesteigert wer-

den. Der Aufbau einer Infrastruktur für regelmäßige institutionalisierte Kommunikationsmöglichkeiten unter den MSO dürfte hilfreich sein und sollte angestrebt werden.

Darüber hinaus sollten Migrant(inn)en durch ein stärkeres Engagement in Bürgerrechtsfragen ihre eigene Integration vorantreiben. Gerade wegen ihrer ökonomischen Marginalisierung und der rassistischen Ressentiments, die ihnen oft entgegen gebracht werden, sollten MSO verstärkt versuchen, offensiv in die politische Diskussion einzugreifen. In einer Situation, in der Minderheiten marginalisiert und ausgegrenzt sind, ist ein offensives und selbstbewusstes Auftreten ihrer Interessenvertreter/innen eine wichtige Voraussetzung für die Mobilisierung der eigenen Ressourcen und die Durchsetzung der Interessen gegenüber den Entscheidungsträgern der Mehrheitsgesellschaft.

VI.

Die MSO in Niedersachsen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Mitgliederstruktur zum Teil erheblich. Dabei fällt auf, dass das klassische Bild von Vereinen männlicher Arbeiter nicht mehr mit der Realität übereinstimmt, denn es ist ein steigender Anteil an Unternehmern, Akademikern und Angestellten zu verzeichnen. Auch die Geschlechterstruktur hat sich verändert: Frauen sind zwar immer noch in hohem Maße unterrepräsentiert, doch ist in den letzten Jahren ihr Anteil kontinuierlich gestiegen.

Auch ein Generationswechsel hat in den MSO in Niedersachsen stattgefunden. Allerdings wurde dabei die erste Generation nicht durch die in Deutschland geborene zweite oder dritte Generation ersetzt, sondern die aktiven Mitglieder rekrutieren sich vor allem aus neu zugewanderten jungen Menschen. Demgegenüber ist eine Mobilisierung von hier geborenen und aufgewachsenen Migrant(inn)en als weitgehend gescheitert anzusehen.

Die Mehrheit der befragten Organisationen beklagte die Schwierigkeit, Nachwuchs für ihre Vereinsarbeit zu finden. Die Analyse der Altersstruktur der Mitglieder zeigt deutlich, dass der Anteil der jugendlichen Mitglieder sehr gering ist. Als sehr schwierig hat sich die Einbindung der in Deutschland geborenen und aufgewachsenen zweiten

und dritten Generation in die Vereinsarbeit erwiesen. Sie können sich mit den existierenden Formen der MSO nicht identifizieren, da ihre Bedürfnisse nicht ausreichend Berücksichtigung finden.

Wenn die MSO mobilisierende Ideen hervorbringen, d.h. wenn es ihnen gelingt Themen zu benennen, die auf den Alltagsorgen der Migrantenbevölkerung basieren, entwickeln sie sich i. d. R. sehr positiv. Auf diese Weise gelingt es ihnen, die Menschen über einen längeren Zeitraum in den Kampf für die anzustrebenden Lösungen einzubeziehen. Durch eine solche Besetzung von Themen kann eine Brücke zu den in Deutschland und bikulturell aufgewachsenen Jugendlichen geschlagen werden.

Darüber hinaus sollten sie sich bei ihrer Arbeit und Zielsetzung selektiv auf Bereiche konzentrieren, in denen ein größeres Mobilisierungspotenzial hinsichtlich der Teilhabe von Migrant(inn)en am gesellschaftlichen Leben zu erwarten ist. Beispiele hierfür sind u.a.:

- Die Qualifizierung von Migrant(inn)en zur Teilnahme am politischen Geschehen in Deutschland, insbesondere an der Kommunalpolitik.
- Die Förderung eines qualifizierten Vereinsmanagements in den MSO.
- Die Stärkung der Frauenposition in den MSO.
- Verstärkte Einbeziehung von Jugendlichen – insbesondere derer, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind – in die Vereinsarbeit.
- Die Entwicklung von Foren zur Herstellung einer öffentlichen Debatte über Zukunftsfragen einer multikulturellen Gesellschaft.
- Die Verbesserung der Lebenslagen der Migrant(inn)en, z.B. im schulischen und beruflichen Bereich.

Solche Aspekte hätten, da es sich um einfache und klar fassbare Ideen handelt, die Kraft, Migrant(inn)en verschiedener kultureller Herkunft zu einem gemeinsamen Ziel – unabhängig von politischen, religiösen oder ideologischen Überzeugungen – zusammenzuführen.

VII.

Die Mehrheit der MSO hat sich für eine Mischform ihrer Angebotsorientierung entschieden, d.h. sie befürworten das Konzept einer Integration unter Wahrung der kulturellen Identität. Die Kombination dieser beiden Komponenten bietet zum einen optimale Entfaltungsmöglichkeiten der Mitglieder und fördert zum anderen das positive Zusammenleben zwischen der Bevölkerungsmehrheit und der Bevölkerungsminderheit im Sinne einer gegenseitigen gesellschaftlichen Integration.

Die ‚Integrationsforderungen‘ seitens der Aufnahmegesellschaft werden als Assimilationsdruck wahrgenommen und erlebt. Daraus resultiert für die Mehrzahl der befragten Vertreter/innen der MSO die Sorge, dass Identitätsverluste durch fehlende Wahrung des Zusammenhalts der eigenen Gruppe entstehen. Es kann sich – ihrer Meinung nach – nur dann ein positiver Integrationsprozess vollziehen, wenn neben der Anpassung an die Mehrheitsgesellschaft auch die kulturellen Eigenheiten erhalten, gepflegt und weitergegeben werden können.

VIII.

MSO benötigen für ihre Arbeit mittel- und langfristig ausreichende infrastrukturelle und logistische Hilfen sowie fachliche Beratung und Begleitung. Für eine erfolgreiche professionelle Arbeit ist reine Ehrenamtlichkeit keine ausreichende Grundlage. Zwar ist sie wichtig und unverzichtbar, sie stößt aber auch an ihre Grenzen.

Die MSO in Niedersachsen ist es, mit wenigen Ausnahmen, nicht gelungen, Zugang zu den öffentlichen Finanzquellen zu erhalten, ihre Arbeit wird hauptsächlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert bzw. ehrenamtlich geleistet. Über hauptamtliches professionelles Personal verfügen nur die wenigsten Organisationen.

Die Verbesserung des Wirkungsgrades, die wünschenswerte Vernetzung und die Gewährleistung ihrer Vermittlerfunktion jedoch setzen personelle Mindestressourcen der MSO voraus. Zudem bedarf es der Vermittlung und Aneignung des Know-hows (Kader-Training) in den folgenden Bereichen: Vereinsmanagement, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, Lobbyarbeit, Strategien der Interessenvertretung und sozi-

alpädagogische Kompetenzen. Mit Hilfe einer Qualifizierung in diesen Bereichen könnte die Arbeit der MSO professionalisiert sowie zielgruppenspezifische qualitative Angebote entwickelt und durchgeführt werden.

IX.

Die mit dem Prozess der gesellschaftlichen Marginalisierung verbundene ethnische Schichtung ist nach wie vor Ausdruck einer einseitigen Verteilung von sozialen Gütern und gesellschaftlichen Partizipationschancen entlang ethnischer Markierungen. Die Lebensläufe von Migrant(inn)en in Niedersachsen werden deshalb von sozialer Benachteiligung und politischer Unmündigkeit bestimmt.

Die Analyse der sozialen Lage der Migrantenbevölkerung in Niedersachsen hat gezeigt, dass es keine Automatik zwischen kultureller Anpassung und sozialer Integration gibt. Es ist eine Tatsache, dass Teile der zweiten und dritten Generation trotz sprachlicher Assimilation und kultureller Anpassung in ihrem schulischen Leistungsniveau und im Beschäftigungssystem gegenüber Deutschen benachteiligt sind. Dementsprechend muss ein Konzept zur Herstellung sozialer Chancengleichheit entwickelt werden. Sozialpolitisch bedeutet dies, in allen Bereichen, in denen Benachteiligungen konstatiert werden, die Entwicklung von positiven Maßnahmen, Projekten und Programmen voranzutreiben. Dies schließt positive Quoten, z.B. beim Zugang zum Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt, mit ein. Ein wichtiger Aspekt sind auch Quotierungen im Öffentlichen Dienst.

Die gesetzliche und institutionelle Verankerung einer Anti-Diskriminierungspolitik ist unverzichtbar und überfällig. Sie muss – neben der Bekämpfung offener Diskriminierung – Maßnahmen zur Überwindung struktureller und institutioneller Diskriminierung mit einschließen. Es geht dabei entsprechend der Erfahrungen der anderen europäischen Ländern weniger um strafrechtliche Verbote und Gebote als vielmehr um dauernde Beobachtung, Berichterstattung, Aufklärung und Überzeugungsarbeit.

X.

MSO fungieren laut ihrem Selbstverständnis als legitime Vertreter der Migrantenbevölkerung. Im gegenseitigen Verhältnis spielt die Anerkennung der Funktion und Arbeit der MSO eine bedeutende Rolle. Von einem institutionalisierten und gleichberechtigten Dialog der Mehrheitsgesellschaft und der MSO ist Niedersachsen allerdings weit entfernt.

Die Zusammenarbeit mit Institutionen der Mehrheitsgesellschaft ist von zentraler Bedeutung für die Verbesserung der Lebenslage der Migrantenbevölkerung und für das friedliche Zusammenleben. Es ist dringend erforderlich, dass diese Zusammenarbeit eine Intensivierung erfährt. Ein Schritt in diese Richtung könnte die Initiierung von themenbezogenen Arbeitskreisen oder Begegnungsfeldern sein, z.B. die Schule, die Verbesserung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktzuanges oder die medizinische Versorgung.

Die positiven Erfahrungen mit einem institutionalisierten Dialog auf parlamentarischer Ebene im Rahmen der Ausländerkommission des niedersächsischen Landtages sollten auf die Ebene der Landesregierung übertragbar sein. Denkbar wäre die Einrichtung von themenbezogenen Arbeitskreisen bei den zuständigen Ministerien oder die Schaffung eines Beirats mit Querschnittsaufgaben in der Staatskanzlei. Dabei ist eine ausgewogene Beteiligung der MSO Voraussetzung.

Die eigentlichen Orte der Integration sind die Kommunen. Daher sollte auch auf den kommunalen Ebenen der Aufbau von Netzwerken zwischen den MSO und den Trägern öffentlicher und gesellschaftlicher Aufgaben angestrebt werden. Dies würde die Eigenverantwortung der Migrantenbevölkerung bei der Gestaltung ihrer Lebensbereiche sowie ihre Mitverantwortung für das Gemeinwohl steigern.

XI.

MSO vertreten die Interessen von Gruppen, die kein Wählerpotenzial repräsentieren. Das Hauptdruckmittel einer effizienten Interessenvertretung, nämlich das Recht zu wählen und abzuwählen, also die Möglichkeit zur Verteilung von Gratifikation und Sanktion, bleibt diesen Gruppen vorenthalten. MSO sind gut beraten, die Einbürgerungsmöglichkeiten der Migrant(inn)en stärker zu propagieren. Erst dann kön-

nen sie im Prozess der öffentlichen Willensbildung allmählich eine wichtigere Rolle übernehmen.

MSO beklagen, dass ihre Belange und Forderungen von der Politik auf Landes- und Kommunalebene nicht ausreichend wahrgenommen werden. Auch wenn es nicht offen ausgesprochen wird, ist die Tatsache, dass der Großteil der Migrantenbevölkerung keine Wählermacht besitzt, der Hauptgrund für die schwache Position bei politischen Entscheidungen über die Verteilung von gesellschaftlichen Ressourcen und Gütern. Diese Feststellung soll die Bedeutung der Partizipation in den eigenen Organisationen nicht schmälern. Sie kann helfen, die fehlende Partizipationsmacht im richtigen Rahmen und Kontext zu verstehen, so dass die Diskussionen zur Entwicklung von Verbesserungsstrategien realitätsgerecht geführt werden können.

Die Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen, dass in jenem Augenblick, in dem Migrant(inn)en zu einem Wählerpotenzial werden, ihre Belange schlagartig mehr Aufmerksamkeit in der Politik erlangen. Aus diesem Grunde sollten sich MSO stärker dafür einsetzen, dass einerseits erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten vermehrt in Anspruch genommen werden, andererseits die Forderung nach Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft erneut zum Thema wird.

Zwar bildet der deutsche Pass nicht den Königspfad der sozialen Integration und er garantiert auch keine Chancengleichheit; er liefert aber die Eintrittskarte für eine Erfolg versprechende Form der Interessenvertretung: Nämlich eine Bürgerrechtsbewegung!

Literaturverzeichnis

- Assimenios, S. (1999): Zur politischen Partizipation von Migranten in Deutschland, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenv Verbände in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Aspekte politischer Partizipation von Migranten in Deutschland. Bonn, S. 23-27.
- Bade, K. (1983): Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980. Berlin.
- Bade, K. (1994a): Tabu Migration: Belastungen und Herausforderungen in Deutschland, in: Bade, K. (Hg.): Das Manifest der 60 – Deutschland und die Einwanderung. München, S. 66-85.
- Bade, K. (1994b): Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover.
- Bade, K. (2001): Historische Erfahrungen und aktuelle Probleme, in: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Migration in Europa. Hannover, S. 5-19.
- Behrendt, M. (1997): Die türkischen communities von Hannover, in: Waldhoff, H.- P. u.a. (Hg.): Brücken zwischen Zivilisationen. Frankfurt /M., S. 213-234.
- Birg, H. (1997): Bevölkerungsentwicklung. Alterung und Einwanderungen in Deutschland – Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg und Ausblick auf das 21. Jahrhundert, in: Weber, A. (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5). Osnabrück, S. 63-84.
- Bischoff, D./Teubner, W. (1991): Zwischen Einbürgerung und Rückkehr. Berlin.
- Blaschke, J. (1996): Förderung von Selbsthilfegruppen und Selbstorganisationen in Immigrantenumilieus, hg. v. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung. Berlin.
- Boll, F./Olk, T. (1986): Selbsthilfe und Wohlfahrtsverbände. Freiburg.

- Bommes, M. (1991): Interessenvertretung durch Einfluss – Ausländervertretung in Niedersachsen. Osnabrück.
- Bommes, M./Halfmann, J. (1998): Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat – eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung, in: Bommes, M./Halfmann, J. (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten (IMIS-Schriften, Bd. 6). Osnabrück, S. 9-45.
- Breitenbach, V. B. (1986): Ausländer-Vereine und Interessenvertretung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), S. 182-187.
- Budzinski, M. (1999): Die multikulturelle Realität. Göttingen.
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.) (2000): Zuwanderung und Asyl in Zahlen. 7. Auflage. Nürnberg.
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2000): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland – Sechster Familienbericht. Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (Hg.) (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2003): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Der Spiegel: Nr. 16 vom 14.04.97.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (2000): Bericht – über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/Bonn.
- Diehl, C./Urbhan, J. (1998): Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Diehl, C. (2001): Die Partizipationsmuster türkischer Migranten in Deutschland: Ergebnisse einer Gemeindestudie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), H. 1/2001, S. 29-35.
- Duyvené de Wit, T./Koopmans, R. (2001): Die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden und

- Deutschland, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (NSB), Jg. 14, H. 1/2001, S. 26-41.
- Elwakidi, M. (2001): Zur Selbstorganisation ethnischer Minderheitsgruppen in den Niederlanden, in: Meinhardt, R. (Hg.), Reader zum Seminar „Selbstorganisationen von ethnischen Minderheiten – zum Verhältnis von Qualifikation und Partizipation“, Universität Oldenburg, S. 20-46.
- Elwert, G. (1982): Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, H. 34/1982, S. 717-731.
- Entzinger, H. (1994): Niederlande, in: Heinelt, H. (Hg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Opladen, S. 195-219.
- Entzinger, H. (1997): Multikulturalismus im Wohlfahrtsstaat: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den Niederlanden, in: Weber, A. (Hg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5). Osnabrück, S. 157-176.
- Entzinger, H. (1998): Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande, in: Bommes, M./Halfmann, J. (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten (IMIS-Schriften, Bd. 6). Osnabrück, S. 105-122.
- Esser, H. (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Darmstadt.
- Fijalkowski, J./Gillmeister, H. (1997): Ausländervereine - ein Forschungsbericht. Berlin.
- Firley, I. (1997): Multikulturelle Gesellschaft in den Niederlanden. Pfaffenweiler.
- Gaitanides, S. (1999a): Das Projekt der multikulturellen Gesellschaft, in: Butterwegge, C. u.a. (Hg.): Medien und multikulturelle Gesellschaft. Opladen, S. 164-186.
- Gaitanides, S. (1999b): Integration – Bringschuld der Einwanderer und/oder der Mehrheitsgesellschaft?, in: Bildungsarbeit, H. 3/1999, S. 1-10.
- Gaitanides, S. (2000a): Zwischen Individualisierung, subkultureller Vergemeinschaftung und Verfassungspatriotismus – Orientierungsprobleme in der Einwanderergesellschaft. Unveröffentlicht-

ter Beitrag gehalten auf der Tagung des Sozialinstituts der KAB für Erwachsenenbildung in Roding-Strahlfeld zum Thema „Ghettos, Subkulturen, Milieus, Wertedifferenzierungen in einer pluralen Gesellschaft“ am 10.10.2000.

- Gaitanides, S. (2000b): Arbeit mit Migrantenfamilien – Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände und der Selbstorganisationen. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts für den 6. Familienbericht der Bundesregierung, unveröffentlicher Beitrag. Eine gekürzte Fassung würde veröffentlicht in: Sachverständigen-kommission 6. Familienbericht (Hg.): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland – Materialien zum 6. Familienbericht, Bd. 2. Opladen, S. 107-143.
- Gebauer, G./Taureck, B./Ziegler, T. (1993): Ausländerfeindlichkeit ist Zukunftsfeindlichkeit – Plädoyer für eine kulturintegrative Gesellschaft. Frankfurt/M.
- Gille, M. u.a. (2000): Bereit zur politischen Teilhabe: Orientierung und Handlungsbereitschaften ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener in Deutschland, in: Sachverständigen-kommission 6. Familienbericht (Hg.): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland – Materialien zum 6. Familienbericht, Bd. 1. Opladen, S. 149-192.
- Grenz, W. (2000): Die Ausländer- und Asylpolitik der rot-grünen Bundesregierung, in: Butterwegge, C./Hentges, G. (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen, S. 105-119.
- Hadeed, A. u.a. (Hg.) (1994): Flucht ist kein Entkommen. Münster/Hamburg.
- Hadeed, A. (1996): Selbstorganisation von ImmigrantInnen und Flüchtlingen, eine Notwendigkeit?, in: Initiative für ein Internationales Kulturzentrum (Hg.): Interkulturelle Arbeit. Theorie und Praxis. Hannover, S. 148-154.
- Hadeed, A. (Hg.) (1998): Auf zum Marsch in die Institutionen. Hannover.
- Hadeed, A. (Hg.) (1999a): Nationalstaat und ethnische Minderheiten. Hannover.

- Hadeed, A. u.a. (1999b): Zur schulischen Situation zugewanderter Kinder und Jugendlicher am Beispiel allgemeinbildender Schulen in Göttingen. Hannover.
- Heckmann, F. (1992): Ethnische Minderheiten: Volk und Nation. Stuttgart.
- Heckmann, F. (1994): Gibt es eine Migrationspolitik in Deutschland?, in: Robert, H. (Hg.): Soziologisches Jahrbuch: Migrationsprobleme in Deutschland und Italien – Zwischen offenen Räumen und neuen Grenzen. Trento, S. 171-190.
- Heckmann, F. (1998): Ethnische Kolonien: Schonraum für Integration oder Verstärker der Ausgrenzung?, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Ghettos oder ethnische Kolonien? Bonn, S.29-41.
- Heitmeyer, W. u.a. (1997): Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland. Frankfurt.
- Hoffmann, L. (1989): Partizipation auf kommunaler Ebene – Ausländerbeiräte auf dem Weg zu Volksgruppenvertretungen?, in: Sieveking, K. u.a. (Hg.): Das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Baden-Baden, S. 43-68.
- Hoffmann, L. (1999): Interessenvertretung durch Einfluss: Ausländerbeiräte – Zur Rolle der Ausländerbeiräte für die soziale und politische Partizipation, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Aspekte politischer Partizipation von Migranten in Deutschland. Bonn, S. 73-83.
- Hoffmann, L. (2002): Ausländerbeiräte in der Krise, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR). Baden-Baden, H. 2/2002, S. 63-70.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1976): Gastarbeiterwanderung und soziale Spannungen, in: Reimann, H. (Hg.): Gastarbeiter. München, S. 43-62.
- Holmes, C. (2001): Die Einwanderung nach Großbritannien in Vergangenheit und Gegenwart, in: Schönwälder, K./Sturm-Martin, I. (Hg.): Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung. Berlin, S. 17-33.

- Interministerieller Arbeitskreis ‚Integration‘ (Hg.) (2000): Bericht zur Unterrichtung der Niedersächsischen Landesregierung, unveröffentlichter Bericht.
- Jahn, G./Sen, F. (1984): Ausländische Selbstorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), H. 3/1984, S.135-141.
- Jünemann, A. (1999): Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum: Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist, in: Schulte, A./Thränhardt, T. (eds.): International Migration and Liberal Democracies. Münster, S. 185-211.
- Karakasoglu-Aydin, Y. (1996): Zwischen Türkeiorientierung und migrationspolitischem Engagement: Neuere Entwicklungen bei türkisch-islamischen Dachverbänden in Deutschland, in: Zeitschrift für Türkeistudien, H. 4/1996, S. 267-288
- Koolen, B. (1999): Die Integrationspolitik der niederländischen Regierung, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Integration und Integrationsförderung in dem Einwanderungsland. Bonn, S.47-55.
- Koopmans, R./Statham, S. (2001): Herausforderung des liberalen Nationalstaats?, in: Klein, A./Koopmans, R./Geiling, H. (Hg.): Globalisierung, Partizipation, Protest. Opladen, S. 121-153.
- Koopmans, R. (2001): Ausländer in Deutschland. Integration oder Zersplitterung? – Die politische Rolle ethnischer Selbstorganisationen, in: Das Parlament, August 2001, S. 15.
- Krummacher, M./Waltz, V. (1996): Einwanderer in der Kommune. Essen.
- Langer, A. (1996): Die Mehrheit der Minderheiten. Berlin.
- Leggewie, C. (1995): Institutionelle Rahmenbedingungen für eine Einwanderungskonzeption der Bundesrepublik Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 169-185.
- Leiprecht, R./Lutz, H. (o.J.): Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik in den Niederlanden. Unveröffentlichtes Manuskript, o.O.
- Lindemann, U. (2001): Sans-papiers-Proteste und Einwanderungspolitik in Frankreich. Opladen.

- Mahnig, H. (1998): Integrationspolitik in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, hrsg. vom Schweizerischen Forum für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg, Forschungsbericht No. 10. o.O.
- Manfrass, K. (1997): Einwanderungspolitik in Frankreich, in: Weber, A. (Hg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5). Osnabrück, S. 139-156.
- Mayring, P. (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung, 3. überarbeitete Auflage. Weinheim.
- Meinhardt, R. (2002): Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge in Niedersachsen, in: Bade, K./Oltmer, J. (Hg.): Zuwanderung und Integration in Niedersachsen. Osnabrück, S. 273-306.
- Meuser M./Nagel U. (1994): Expertenwissen und Experteninterview, in: Hitzler, R. u.a. (Hg.): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz der Konstruktion von Wirklichkeit. Opladen, S. 180-192.
- Minister für Großstadt- und Integrationspolitik (Hg.) (o.J.): Chancen bekommen. Chancen ergreifen, Integrationspolitik 1999-2002. o.O.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1994): Landessozialbericht Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1997): Türkische Muslime in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1999): Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW – Wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Düsseldorf.
- Müller, M. (1985): Die Wohnsituation von Ausländern. Diskriminierung oder Ghetto als sicherer Ort?, in: Schulte, A. u.a. (Hg.): Ausländer in der Bundesrepublik. Integration, Marginalisierung, Identität. Frankfurt/a.M., S. 55-83.

- Münz, R. (2001): Woher? Wohin? Europäische Integrationsmuster 1950-2000, in: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Migration in Europa. Hannover, S. 21-40.
- Niedersächsischer Landtag (Hg.) (2002): Änderungsantrag Drs. 14/2146. Eckpunkte für ein Integrationskonzept in Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (Hg.) (2002): Änderungsantrag Drs. 14/2147, Bundesratsinitiative zur Förderung der Integration von auf Dauer bleibeberechtigten Ausländer. Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (Hg.) (2002): Niederschrift über die 30. und 31. Sitzung der Ausländerkommission am 7. und 8. März 2002 in Amsterdam, Den Haag und Utrecht. Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (Hg.) (2003): Änderungsantrag Drs. 15/1, Erweiterung der parlamentarischen Mitbestimmungsrechte für Migrantinnen und Migranten. Hannover.
- Niedersächsisches Innenministerium (Hg.) (1997): Verfassungsschutzbericht. Hannover.
- Niedersächsisches Innenministerium (Hg.) (1998): Verfassungsschutzbericht. Hannover.
- Niedersächsisches Innenministerium (Hg.) (1999): Verfassungsschutzbericht. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hg.) (1999): Statistische Berichte Niedersachsen – Ausländer in Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hg.) (2004a): Statistische Berichte Niedersachsen - Ausländer am 31.12.2003. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hg.) (2004b): Statistisches Taschenbuch Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hg.) (2004c): Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Haushalte und Familien – Ergebniss des Mikrozensus. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hg.) (2005): Niedersachsen in Zahlen. Hannover.

- Niedersächsisches Landesamt für Statistik online:
www.nls.niedersachsen.de/statistik vom 04.07.2005.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hg.) (2001):
Materialien an die Ausländerkommission vom März
2001.Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hg.) (2003):
Handlungsprogramm Integration. Hannover.
- Niessen, J. (1985): Frankreich, in: Just, W.-D./Groth, A. (Hg.): Wan-
derarbeiter in der EG, Band 2, Länderberichte. Mainz, S. 255-
266.
- Oberndörfer, D. (1994): Politik für eine offene Republik: Die ideologi-
schen, politischen und sozialen Herausforderungen einer multi-
kulturellen Einwanderungsgesellschaft, in: Bade, K. (Hg.): Das
Manifest der 60 – Deutschland und die Einwanderung. Mün-
chen, S. 133-147.
- Özcan, E. (1989): Türkische Immigrantorganisationen in der Bun-
desrepublik Deutschland. Berlin.
- Pappas, K. (1999): Anstelle einer Einleitung: Zur Rolle der Selbstor-
ganisationen am Beispiel der BAGIV, in: Bundesarbeitsgemein-
schaft der Immigrantverbände in der Bundesrepublik Deutsch-
land (Hg.): Aspekte politischer Partizipation von Migranten in
Deutschland. Bonn, S. 7-9.
- Räthzel, N. (1994): Vereinigtes Königreich, in: Heinelt, H. (Hg.): Zu-
wanderungspolitik in Europa. Opladen, S. 220-254.
- Rey, A. (1997): Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995. Opladen.
- Riesgo, V. (1999): Selbsthilfepotentiale nutzen und Vereine fördern:
Das Beispiel der Spanier in Deutschland, in: Forschungsinstitut
der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Integration und Integrations-
förderung in der Einwanderungsgesellschaft. Bonn, S. 123-132.
- Romppel, J./Vahedi, M. (Hg.) (1998): Zur interkulturellen Bildungsar-
beit in Hannover. Eine empirische Studie anhand von ExpertIn-
nen-Interviews. Hannover, S. 9-45.
- Sackmann, R. (1997): Migranten und Aufnahmegesellschaft, in:
Hartmut Häußermann, H./Oswald, I. (Hg.): Zuwanderung und
Stadtentwicklung. Leviathan Sonderheft 17/1997, S.42-59.

- Santel, B./Hollifield, J. F. (1998): Erfolgreiche Integrationsmodelle? Zur wirtschaftlichen Situation von Einwanderern in Deutschland und den USA, in: Bommers, M./Halfmann, J. (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten (IMIS -Schriften, Bd. 6). Osnabrück S.123-145.
- Santel, B. (2000): Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den USA, in: Butterwegge, C./Hentges, G. (Hg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Opladen, S. 134-151.
- Sassen, S. (1996): Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Frankfurt/a.M.
- Scheve, S. (2000): Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden, hrsg. vom Landeszentrum für Zuwanderung NRW. Solingen.
- Schmalz-Jacobsen, C./Hansen, G. (Hg.) (1997): Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland. München.
- Schöneberg, U. (1993): Gestern Gastarbeiter, morgen Minderheit. Zur sozialen Integration von Einwanderern in einem „unerklärten“ Einwanderungsland. Frankfurt/a.M.
- Schönwälder, K. (1999): Land der Toleranz? Zur Reaktion der britischen Demokratie auf Einwanderung und ethnische Pluralisierung nach 1945, in: Schulte, A./Thränhardt, T. (eds.): International Migration and Liberal Democracies. Münster, S. 213-235.
- Schönwälder, K. (2001): Abgrenzung und Integration: Die Politik der Labour-Regierung zwischen 1964 und 1970, in: Schönwälder, K./Sturm-Martin, I. (Hg.): Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung. Berlin, S. 133-152.
- Schulte, A. (1997): Multikulturalismus: Gefährdung oder Weiterentwicklung von Integration und Demokratie?, in: Waldhoff H.- P. u.a. (Hg.): Brücken zwischen Zivilisationen. Frankfurt/a.M., S. 289-322.
- Schulte, A. (2000): Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Frankfurt/a.M.
- Seifert, W. (2000): Geschlossene Grenzen - offene Gesellschaften? Frankfurt/a. M.

- Siebel, W. (1997): Die Stadt und die Zuwanderer, in: Häußermann, H./Oswald, I. (Hg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung, *Leviathan Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, Sonderheft 17, S.31-41.
- Silverman, M. (1994): *Rassismus und Nation*. Hamburg.
- Statistisches Bundesamt Deutschland Online: www.destatis.de/themen/d/thm vom 04.07.2005
- Stienen, A./Wolf, M. (1991): *Integration – Emanzipation: Ein Widerspruch?* Saarbrücken.
- Sturm-Martin, I./Schönwälder, K. (2001): *Offenheit und Abgrenzung: Großbritanniens Umgang mit Einwanderung und Minderheiten*, in: Schönwälder, K./Sturm-Martin, I. (Hg.): *Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung*. Berlin, S. 9-16.
- Sturm-Martin, I. (2001): *Liberales Tradition und internationales Image: Regierungspolitik in der Dekolonisationsphase*, in: Schönwälder, K./Sturm-Martin, I. (Hg.): *Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung*. Berlin, S. 112-132.
- Stüwe, G. (1982): *Türkische Jugendliche. Eine Untersuchung in Berlin-Kreuzberg*. Bensheim.
- Tan, D. (1994): *Selbstorganisation von Flüchtlingen in Niedersachsen – Möglichkeit oder Utopie?*, in: Hadeed, A. u.a. (Hg.): *Flucht ist kein Entkommen*. Münster/Hamburg, S. 63-68.
- Thomä-Venske, H. (1981): *Islam und Integration. Zur Bedeutung des Islam im Prozess der Integration türkischer Arbeiterfamilien in die Gesellschaft der Bundesrepublik*. Hamburg.
- Thränhardt, D. (1983): *Ausländer im Dickicht der Verbände*, in: Franz Hamburger u.a. (Hg.): *Sozialarbeit und Ausländerpolitik*. Neuwied, S. 62-78.
- Thränhardt, D. (1994): *Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländer*, in: Heinelt, H. (Hg.): *Zuwanderungspolitik in Europa*. Opladen, S. 33-63.
- Thränhardt, D. (1999): *Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse der Zuwanderungsnationalitäten und Bundesländer*, in: Informationszentrum Sozialwissenschaften (Hg.): *Migration und ethnische Minderheiten*, Bd. 1. Bonn, S. 9-30.

- Thränhardt, D./Hunger, U. (2000): Vom Partizipationspostulat zum Civic-Society-Konzept. Zum Perspektivwechsel in der Integrationsforschung im neuen Jahrhundert, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit (iza), H. 2/2000, S. 32-39.
- Tigre, M. (1997): Selbstorganisation als naturwissenschaftlicher Begriff und als Begriff der Soziologie. Münster.
- Weidacher, A. (Hg.) (2000): In Deutschland zu Hause. Opladen.
- Wichmann, B. (1989): Demokratisch gewählte Ausländerbeiräte. Untersuchung am Beispiel Göttingen und Kassel. Felsberg.
- Wihtol de Wenden, C. (1994): Frankreich, in: Heinelt, H. (Hg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Opladen, S. 255-271.
- Zypries, B. (1998): Öffnung der Regeldienste und Einstellung von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst, in: Hadeed, A. (Hg.): Auf zum Marsch in die Institutionen. Hannover, S. 26-35.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden für die Vertreter/innen der Migranten-Selbstorganisationen

Zur Organisation

- Würden Sie bitte die wichtigsten Eckpunkte der Entstehungsgeschichte ihrer Organisation darstellen?
 - Gründungsanlass
 - Gründungsmitglieder
 - Zielsetzung
- Welchen Vereinstypus würden Sie Ihrer Organisation zuordnen? (*religiöser/politischer/kultureller/Sport-/Eltern-Verein*)
- Welche Rechtsform weist Ihre Organisation auf?
- Wie viele sind von der Mitgliederzahl, die Sie genannt haben, aktive bzw. passive Mitglieder?
- Was sind die Schwerpunkte Ihrer Aktivitäten?
- An wen (welche Zielgruppe/n) richten sich die Aktivitäten Ihres Vereins/Ihrer Organisation? (*Was sind die Gründe für diese Angebotsorientierung?*)
- Wie beurteilen Sie die bisherige Arbeit Ihrer Organisation? Konnten die gesetzten Ziele bzw. Aufgaben erfüllt werden und in welchem Maße?
Wenn nein: Woran liegt das?
- Wodurch wird die Arbeit erleichtert bzw. erschwert?
- Wo besteht Ihrer Meinung nach bei Ihrer Organisation bzw. Ihren Mitstreiter(inne)n der Bedarf nach Weiterbildung und Qualifizierung?
- Welche Veränderungsprozesse konnten Sie im Laufe der Zeit beobachten? (*z.B. Mitgliederstruktur /Zielsetzung/Arbeitsweise?*)
Wenn ja, was und aus welchen Gründen?

Zusammenarbeit und Kontakte

- Arbeiten Sie mit anderen Migranten-Selbstorganisationen zusammen?

Wenn ja:

- Mit welchen?
- In welchen Bereichen?
- In welcher Form? (punktuell, institutionalisiert)
- Wie beurteilen Sie diese Zusammenarbeit?

Wenn nein: Woran liegt das?

- Arbeiten Sie mit einheimischen Organisatinen/Vereinen/Initiativen zusammen?

- Mit welchen?
- In welchen Bereichen?
- In welcher Form? (punktuell, institutionalisiert)
- Wie beurteilen Sie diese Zusammenarbeit?

Wenn nein: Woran liegt das?

- Haben Sie Kontakte zu einheimischen Institutionen? (zu politischen Parteien/kommunaler Verwaltung/Landeseinrichtungen)

- a) Mit welchen/in welchem Zusammenhang/in welcher Form?
- b) Wie beurteilen Sie diese Kontakte? (Besteht Bedarf nach mehr Kontakten und in welcher Form?)

- Wo keine Kontakte bestehen: Woran liegt das?
- Welche Versuche bzw. Erfahrungen sind Ihrerseits mit Netzwerken/Netzwerkarbeit gemacht worden?

Zur Migranten-Selbstorganisation

- Welche Funktion haben Ihrer Meinung nach die Migranten-Selbstorganisationen?
- Konnten Sie eventuell einen Funktionswandel bei Ihrer oder anderen Organisationen beobachten?
- Inwieweit haben die Migranten-Selbstorganisationen zur sozialpolitischen Integration und Partizipation von Zuwanderer(inne)n beigetragen? Und wie?
- Was ist das Besondere an ihrer Rolle bzw. Leistungen dabei?

- Welchen Stellenwert hat der Professionalisierungsprozess in Ihrer Organisation?
- Welche konkreten Schritte sind diesbezüglich unternommen worden?
- Welche Erwartungen hat ihre Organisation an die Kommune und die Landesregierung? (politische und materielle)
- Welche Erwartungen hat ihre Organisation an sich selbst bzw. an andere Migranten-Selbstorganisationen?
- Hat sich Ihrer Meinung nach etwas bei den migrationspolitischen Rahmenbedingungen (in den letzten 10 Jahren) in Deutschland geändert?
- Wie schätzen Sie die Perspektive Ihrer Organisation in diesem Zusammenhang ein?

Anhang 2: Interviewleitfaden für die Funktionsträger/innen der Aufnahmegesellschaft

Kooperation, Zusammenarbeit und Kontakte

- Sind Ihnen MSO in Niedersachsen bekannt? *Welche?*
- Inwieweit kooperieren Sie oder arbeiten Sie bzw. Ihre Institution/Organisation mit Migranten-Selbstorganisationen in Niedersachsen zusammen?

Wenn ja,

- Mit welchen?
- Zu welchen Fragestellungen, Inhalten?
- In welcher Form? (punktuell, institutionalisiert)
- Wie beurteilen Sie diese Zusammenarbeit?

Wenn nein: Woran liegt das?

- Es gibt kaum MSO
 - MSO treten nicht nach außen
 - Oder haben sie für Ihre Arbeit keine Bedeutung?
 - Durch die Einbürgerung wird ein Teil der Migrant(inn)en wahlberechtigt. Gewinnen dadurch die MSO an Bedeutung für Ihre Arbeit?
- Mit welchen Migranten-Selbstorganisationen stehen Sie in Kontakt und in welchem Rahmen?

Einschätzung der politischen und sozialen Funktion von MSO

- Welche politische und soziale Funktion haben Ihrer Meinung nach die Migranten-Selbstorganisationen?
 - a) für die bundesdeutsche Gesellschaft
 - b) für die eigene Klientel bzw. Gruppe
- Inwieweit sind die MSO erfolgreich in Bezug auf Ihre Funktion als politische Interessenvertretung der eigenen Gruppe gegenüber der Aufnahmegesellschaft? (*Konkrete Beispiele*)

- Inwieweit sind die MSO erfolgreich bezüglich der Integrationsarbeit/Integration der eigenen Klientel/Gruppe? (*Konkrete Beispiele*)
- Welche Hindernisse bzw. Barrieren erschweren die Arbeit der MSO in diesen beiden Bereichen?
- Können Sie bei ihrer Arbeit in diesen beiden Bereichen Unterschiede zwischen den jeweiligen Formen der MSO feststellen? (*herkunftshomogene, -heterogene*)
- Gibt es besondere Leistungen der Migranten-Selbstorganisationen bezüglich der sozialen und politischen Integrationsarbeit im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Einrichtungen?
Wo sehen Sie diesbezüglich besondere Erfolge/Nachteile von Migranten-Selbstorganisationen?
- Gibt es und wenn ja, welche Besonderheiten in der Rolle und den Leistungen der Migranten-Selbstorganisationen bezüglich der sozialpolitischen Integrationsarbeit?
Wo sehen Sie diesbezüglich besondere Erfolge/Nachteile von Migranten-Selbstorganisationen?
- Welchen Stellenwert haben die Migranten-Selbstorganisationen für Ihre Arbeit bzw. die Arbeit Ihrer Einrichtung/Organisation?
- Konnten Sie eventuell einen Funktionswandel bei den Migranten-Selbstorganisationen in den letzten Jahren beobachten?

Erwartungen

- Welche Erwartungen haben Sie bzw. Ihre Einrichtung an die Migranten-Selbstorganisationen?
- Inwieweit ist diesen Erwartungen bisher seitens der Migranten-Selbstorganisationen entsprochen worden?
- Falls es eine Diskrepanz diesbezüglich gibt, wo liegen die Ursachen hierfür Ihrer Meinung nach?
- Welche Rahmenbedingungen müssten Ihrer Meinung nach für eine optimale Zusammenarbeit herrschen?

Bereitstellung von Ressourcen

- Wie Sie vielleicht wissen, geben manche europäische Länder (Niederlande, Dänemark) und NRW als Bundesland der Rolle der Migranten-Selbstorganisation bei der Integrationsförderung eine große Bedeutung. Dementsprechend werden dort MSO gezielt und verbindlich politisch und finanziell unterstützt. Halten Sie solche Maßnahme für übertragbar auch auf Niedersachsen?
- Was und wie kann Ihre Einrichtung zur politischen und finanziellen Förderung der MSO beitragen?

Abschlussfrage

- Inwieweit ist Ihre Position, die sie heute zu diesem Thema vertreten haben, in Ihrer Einrichtung programmatisch verankert?
Wenn ja, was und in welcher Form?
Wenn nein, woran liegt das?
- Viele migrationspolitische Sprecher beklagen sich darüber, dass das Migrationsthema in ihren Einrichtungen, Parteien etc. eher einen unbedeutenden Bereich darstellt. Haben Sie auch diese Erfahrung gemacht?
Wenn ja, wie gehen Sie damit um?

Anhang 3: Standardisierter Fragebogen zur Erhebung der Organisationsgrunddaten

Organisationsstruktur

Wie heißt Ihr Verein/Ihre Organisation?

2. Seit wann besteht Ihr Verein/Ihre Organisation?

3. Wie viele Mitglieder hat Ihr Verein/Ihre Organisation?

4. Ist eine Mitgliedschaft möglich:

für alle

für bestimmte Gruppen (*Bestimmen Sie die Gruppe/Nationalität bitte näher*)

5. Wie finanziert sich Ihre Organisation?

Überwiegend durch Spenden/Mitgliedsbeiträge

Öffentliche Zuschüsse

6. Verfügen Sie über eigene Räumlichkeiten/Büro?

Ja

Nein

6.1 Entsprechen die Räumlichkeiten dem Bedarf?

Ja

Nein

7. Hat Ihre Organisation hauptamtliche Mitarbeiter?

Ja *Wenn ja, wie viele ?* _____

Nein

7.1 Wie werden die Stellen finanziert?

ABM

BSHG

Eigenmittel

Projektgelder

Mitgliederstruktur

8. Wie sieht die Altersstruktur aus? Wie viele sind davon (ca. in %):
bis 25 Jahre alt _____
im Alter zwischen 20 - 45 Jahren _____
ab 45 Jahre _____
9. Wie viele sind davon (ca. in %):
Männer _____
Frauen _____
10. Wie viele sind davon (ca. in %):
Akademiker/innen _____
Nicht-Akademiker/innen _____
11. Wie viele sprechen (ca. in %)
gar nicht/schlecht Deutsch _____
mittelmäßig gut Deutsch _____
gut /sehr gut Deutsch _____
12. Aufenthaltsdauer der Mitglieder in Deutschland: Wie viele (ca. in %)
%) sind:
unter 5 Jahre _____
5 - 10 Jahre _____
ab 10 Jahre _____
in Deutschland geboren _____
13. Wie viele Mitglieder sind berufstätig? (ca. in %). _____

Schriftenreihe des Interdisziplinären Zentrums für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM)

- 1 Rolf Meinhardt (Hg.): Zur schulischen und außerschulischen Versorgung von Flüchtlingskindern, 1997, 218 S.
ISBN 3-8142-0597-9 € 7,70
- 2 Daniela Haas: Folter und Trauma – Therapieansätze für Betroffene, 1997, (vergriffen; abzurufen im Internet unter: www.bis.uni-oldenburg.de/bisverlag/haafo197/haafo197.html)
- 3 Claudia Pingel: Flüchtlings- und Asylpolitik in den Niederlanden, 1998, 129 S.
ISBN 3-8142-0637-1 € 7,70
- 4 Catrin Gahn: Adäquate Anhörung im Asylverfahren für Flüchtlingsfrauen? Zur Qualifizierung der „Sonderbeauftragten für geschlechtsspezifische Verfolgung“ beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, 1999, 165 S.
ISBN 3-8142-0680-0 € 7,70
- 5 Gabriele Ochse: Migrantinnenforschung in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, 1999, 175 S.
ISBN 3-8142-0694-0 € 7,70
- 6 Susanne Lingnau: Erziehungseinstellungen von Aussiedlerinnen aus Russland. Ergebnisse einer regionalen empirischen Studie.
ISBN 3-8142-0708-4 € 7,70
- 7 Leo Ensel: Deutschlandbilder in der GUS. Szenarische Erkundungen in Rußland, 2001, 254 S.
ISBN 3-8142-0776-9 € 10,20
- 8 Caren Ubben: Psychosoziale Arbeit mit traumatisierten Flüchtlingen, 2001, 298 S.
ISBN 3-8142-0708-4 € 11,80
- 9 Iris Gereke / Nadya Srur: Integrationskurse für Migrantinnen. Genese und Analyse eines staatlichen Förderprogramms, 2003, 268 S.
ISBN 3-8142-0860-9 € 13,00
- 10 Anwar Hadeed: Sehr gut ausgebildet und doch arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen, 2004, 169 S.
ISBN 3-8142-0913-3 € 13,90
- 11 Yuliya Albayrak: Deutschland prüft Deutsch. Behördliche Maßnahmen zur Feststellung der Deutschbeherrschung von Zugewanderten, 2004, 224 S.
ISBN 3-8142-0919-2 € 12,00
- 12 Oliver Trisch: Globales Lernen. Chancen und Grenzen ausgewählter Konzepte, 2004, 145 S.
ISBN 3-8142-0938-9 € 7,70
- 13 Iris Gereke / Rolf Meinhardt / Wilm Renneberg: Sprachförderung in Kindertagesstätten und Grundschulen – ein integrierendes Fortbildungskonzept. Abschlussbericht des Pilotprojekts, 2005, 198 S.
ISBN 3-8142-0946-X € 12,00

b.w.

- 14 Barbara Nusser: „Kebab und Folklore reichen nicht“. Interkulturelle Pädagogik und interreligiöse Ansätze der Theologie und Religionspädagogik im Umgang mit den Herausforderungen der pluriformen Einwanderungsgesellschaft, 2005, 122 S.
ISBN 3-8142-0940-0 € 8,00
- 15 Malve von Möllendorff: Kinder organisieren sich!? Über die Rolle erwachsener Koordinator(innen) in der südafrikanischen Kinderbewegung, 2005, 224 S.
ISBN 3-8142-0948-6 € 10,00
- 16 Wolfgang Nitsch: Nord-Süd-Kooperation in der Lehrerfortbildung in Südafrika. Bericht über einen von der Universität Oldenburg in Kooperation mit der Vista University in Port Elizabeth (Südafrika) veranstalteten Lehrerfortbildungskurs über Szenisches Spiel als Lernform im Unterricht (16. Januar bis 7. Februar 2003), 2005, 210 S.
ISBN 3-8142-0939-7 € 13,90
- 17 Nadya Srur, Rolf Meinhardt, Knut Tielking: Streetwork und Case Management in der Suchthilfe für Aussiedlerjugendliche, 2005, 235 S.
ISBN 3-8142-0950-8 € 13,90
- 18 Kerstin Tröschel: Kooperation von Kindertagesstätten und Grundschulen. 2005
ISBN 3-8142-0982-6 (in Vorbereitung)
- 19 Seyed Ahmad Hosseinizadeh: Internationalisierung zwischen Bildungsauftrag und Wettbewerbsorientierung der Hochschule. Modelle und Praxis der studienbegleitenden Betreuung und Beratung ausländischer Studierender am Beispiel ausgewählter Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, 2005, 373 S.
ISBN 3-8142-0978-8 € 19,00
- 20 Susanne Theilmann: Lernen, Lehren, Macht. Zu Möglichkeitsräumen in der pädagogischen Arbeit mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, 2005, 155 S.
ISBN 3-8142-093-4 € 9,00