

Herausgeber:
Paul Hirschauer, Hans-Uwe Otto, Hans Thiersch

Redaktion:
Karin Böllert (verantwortlich), Rostock; Gaby Flösser, Bielefeld; Paul Hirschauer, Bielefeld; Siegfried Müller, Tübingen; Günther Ohlendorf, Bielefeld; Hans-Uwe Otto (verantwortlich), Bielefeld; Rainer Treptow, Jena.

Redaktionsanschriften:
Prof. Dr. Hans-Uwe Otto, Rahnsdorferweg 25, 33619 Bielefeld, Tel. 05 21/10 54 05 oder 1 06 33 08
Karsten Fuchs, Luchterhand Verlag GmbH, Heddesdorfer Str. 31, 56564 Neuwied, Tel. 0 26 31/80 12 61, Telefax 0 26 31/80 12 04

Redaktion »Ausbildung – Studium – Beruf«:
Jochen Dittrich (jd), Hannover; Michael Galuske (mg), Bochum; Friedrich W. Seibel (fs), Koblenz; Werner Thole (wt), Mettmann; *Redaktionsanschrift:* Michael Galuske/Werner Thole, Universität Dortmund, Fachbereich 12, Emil-Figge-Str. 50, 44221 Dortmund (Tel. 02 31/7 55 21 72).

Beirat:
Dieter Baucke, Bielefeld; Lothar Böhmisch, Dresden; Jörg Bourget, Wiesbaden; Micha Brunnik, Heidelberg; Hauke Brunkhorst, Frankfurt/Berlin; Bernd Dewe, Halle; Hartmut Diebenbacher, Bremen; Thomas Feltes, Villingen-Schwenningen; Peter Frankowiak, Wiesbaden; Anne Frommann, Tübingen; Regine Gildemeister, Kassel; Dieter Greese, Essen; Franz Hamburger, Mainz; Gerhard Hanak, Wien; Hans Christoph Hoppen sack, Bremen; Maria-Eleonora Karsten, Lüneburg; Heiner Keupp, München; Dieter Krefl, Nürnberg/Frankfurt a. M.; Heiga Krüger, Bremen; Stefan Lehtfried, Bremen; Marianne Meinhold, Berlin; Burkhard Müller, Hildesheim; Johannes Münder, Berlin; Thomas Olk, Halle/S.; Heige Peters, Oldenburg; Thomas Rauschenbach, Dortmund; Helmut Richter, Hamburg; Christoph Sachße, Kassel; Sebastian Scheerer, Hamburg; Hartmut Schulz, Köln; Dieter Sengling, Münster; Werner Springer, Essen; Heinz Sünker, Wuppertal; Armin Tschöppe, Berlin; Friedhelm Vanssen, Hildesheim.

Verlag:
Luchterhand Verlag GmbH, Neuwied
Bankkonten: Deutsche Bank A.G. Kto.-Nr. 2 028 850, BLZ 574 700 47; Postgironkonto Köln 278 85-501

Bezugspreis:
Die *np* erscheint 6 x jährlich, Einzelheft DM 24,-, Jahresabonnement DM 117,-, Studentenabonnement DM 87,-, zuzügl. Zustellgebühr; Kündigung 6 Wochen zum Jahresende.

Anzeigen:
Gabriele Panowitz (Anzeigenverkauf und verantwortlich), Luchterhand Verlag GmbH, Pestalozzistr. 5-8, 13187 Berlin, Tel. 0 30/48 83 90 12, Telefax: 0 30/48 83 90 20; Margret Sock-Freiberg (Verwaltung), Luchterhand Verlag GmbH, Anzeigenbetreuung: Gutenbergstraße 8, 65830 Kirfiedl/Tannus, Telefon: 0 61 92/4 08-2 39 + 2 40, Fax: 0 61 92/4 08-2 48.
Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 14 vom 1. 1. 1996.

Verwaltung und Auslieferung:
Luchterhand Verlag GmbH, 56564 Neuwied, Heddesdorfer Str. 31.
Satz: Heinrich Fanslau GmbH, Düsseldorf.
Druck: Neuwieder Verlagsgesellschaft, Neuwied.
Nachdruck von Beiträgen nur mit Genehmigung der Redaktion. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Zurücksendung erfolgt nur, wenn Porto beigefügt ist. Die Zeitschrift kann durch die Buchhandlung und direkt vom Verlag bezogen werden. Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Weitergabe sind vorbehalten.

Die *Neue Praxis* wird regelmäßig im »Sozialwissenschaftlichen Literaturinformationssystem SOLIS« des Informationszentrums Sozialwissenschaften (Lennestraße 30, 53113 Bonn) erfaßt.
Belegbzw.: Bitte beachten Sie in dieser Angabe die Beilagen der Leske + Budrich Verlags, Leverkusen und des Luchterhand Verlages, Neuwied.

INHALT

BEITRÄGE

Jan Rath
Das strenge Gesicht von Frau Antje. Die andere Seite des niederländischen Modells der Integration ethnischer Minderheiten **479**

Karl-Heinz Reuband
Gesellschaftlicher Wandel, Kriminalität und Kriminalitätsfurcht **494**

Martin R. Taxtor
20 Jahre Adoptionsreform – Konsequenzen aus veränderten Sichtweisen **504**

ESSAY

Roland Schleifer
Rechtstradikales Handeln Jugendlicher **519**

SYMPOSIUM

Ist die Jugendhilfe noch politikfähig? Ein Symposium zu Ehren von Paul Hirschauer
Michael Schilsky: Jugendpolitik und Lebensgeschichte

Dieter Greese: Was bringt die Zukunft?
Siegfried Müller: Plädoyer für die Entkoppelung von Jugendhilfe und Politik

neue praxis
26. Jahrgang Dezember 1996
PREXIS

Hilmar Peter: Politik muß endlich jugendhilffähig werden
Karin Böllert: Planung als Politisierung der Jugendhilfe
Gaby Flösser: Kompetenzmodell für die Jugendhilfepolitik
Hans-Uwe Otto: Die Jugendhilfe in der Krise ihrer Selbstdefinition **529**

FORUM

Michael Thölke:
Anmerkungen zum Beitrag:
Horst Bossong, Wenn Soziale Arbeit Zukunft haben soll (*np* 3/96: 197–202) **549**

AUSBILDUNG – STUDIUM – BERUF

553

neue praxis aktuell

np-Jahrestagung 1997 **561**

Abstracts about the Articles 5/96 **563**

Résumé des Contributions 5/96 **564**

Zu den Beiträgen

- Die niederländische Minderheitenpolitik ist in Deutschland und anderen Ländern vielfach als vorbildlich betrachtet worden, da sie eine explizit pluralistische Gesellschaft anstrebt und die Minderheiten mit beträchtlichen staatlichen Aufwänden unterstützt. Jan Rath beschreibt in anschaulicher Weise, wie stark diese Politik der sozialpädagogischen Erziehungspolitik gegenüber »Sozialen« in früheren Jahrzehnten ähnelte und wie die Minderheiten dadurch sozial konstruiert und organisatorisch konstituiert werden. Insgesamt konstatiert er eher exkludierende als inkludierende Wirkungen. Für die deutsche Diskussion ist diese Analyse besonders wichtig, weil die hier vielfach angestrebte Perspektive einer »multikulturellen Gesellschaft« den traditionellen Zielen der niederländischen Minderheitenpolitik sehr verwandt ist.
- Kriminalität ist in Deutschland in den letzten Jahren Thema öffentlicher Diskussion geworden. Karl-Heinz Reuband stellt in seinem Beitrag dar, wie sich die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich Ostdeutschland, in den letzten Jahren tatsächlich entwickelt hat. Er untersucht, wie sich die Kriminalitätsfurcht und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung verändert haben. Diesen Fragen geht er anhand unterschiedlicher Datenquellen nach, die für diese Zwecke geeignet erschienen: Auf der Ebene der Polizeistatistiken, Viktimisierungssurveys und Umfragen in der Bevölkerung zur Kriminalitätsfurcht. Er kommt zu dem Ergebnis, daß trotz Kriminalitätsanstieg von einer »Angsthysterie« in der Bevölkerung nicht die Rede sein kann und damit durchaus Voraussetzungen für eine rationale, abwägende Kriminalpolitik gegeben sind.
- Vor nunmehr 20 Jahren wurde das Adoptionsrecht grundlegend reformiert – Anlaß genug für Martin R. Texor, um die Veränderungen von damals in die Erinnerung zurückzurufen und zu fragen, was sich seither in der Adoptionspraxis verändert hat. Dabei bezieht er in seinen Ausführungen ergänzend auch die Vorschriften des KJHG mit ein, die sich mit auf Adoption und in Zusammenhang damit auf Beratung und andere Hilfestellungen beziehen. Er entwickelt ein »Adop-
- tionsviereck« unter Einbeziehung der Adoptionsmittler und kommt zum Ergebnis, daß die sozialpädagogische Praxis der Adoptionsvermittlung der Anforderung nicht genügt.
- Im Beitrag von Roland Scheffler wird aus psychologischer Perspektive versucht, eine funktionale Analyse rechtsradikalen und fremdenfeindlichen Handelns vorzunehmen. Es wird die Hypothese expliziert, daß es sich bei diesem gemeinhin als unmoralisch bewerteten Tun um besondere kommunikative Beiträge zu einem moralischen Diskurs handelt, der aufgrund seiner ausgeprägten Vorhersagebarkeit dem psychischen System die Sicherheit gibt, daß die für seine autopoietische Reproduktion notwendige strukturelle Kopplung zum sozialen System gewährleistet ist. Dabei kommt den Massenmedien eine kritische Bedeutung zu. Im Wissen um die hohe Anschlußfähigkeit insbesondere unmoralischen Handelns, wie sie durch die modernen Massenmedien vermittelt wird, führen diese Jugendlichen nach Scheffler gewissermaßen einen moralischen Dauerdiskurs. Dadurch können sie hinreichend sicher sein, sich das Selbstkonzept stabilisierende Erlebnis zu verschaffen, als Adressaten der Kommunikation, d. h. als Person anerkannt zu werden. Diese moralische Kommunikation erschwert dann allerdings die Bildung eines sozialpädagogischen oder psychotherapeutischen Interventionssystems.
- Im Sommer 1996 hat Paul Hirschauer, Jugendamtsleiter in Bielefeld, seinen 65. Geburtstag gefeiert und ist in den wohlverdienten Ruhestand getreten. Aus diesem Anlaß veranstaltete die Fakultät für Pädagogik der Universität Bielefeld zusammen mit »neue praxis«, die Paul Hirschauer mit begründet hat und deren Mit-Herausgeber er ist, ein Symposium »Ist die Jugendhilfe noch politikfähig?« Ab Seite 529 werden die Beiträge zum Symposium von Michael Schiblicky, Dieter Gresse, Siegfried Müller, Hilmar Peter, Kamm Bollert, Gaby Flösser und Hans-Uwe Otto abgedruckt.
- Die np-aktuell muß aus Umfangsgründen in diesem Heft leider (fast) entfallen. Wächtig der Hinweis auf die np-Jahrestagung.

Jan Rath

Das strenge Gesicht von Frau Antje

*Die andere Seite des niederländischen Modells der Integration ethnischer Minderheiten**

Fast alle europäischen Länder sind mit der Frage konfrontiert, ob und wie Einwanderer in die Gesellschaft aufgenommen werden sollten. Während die deutsche Regierung sich noch mit der Frage beschäftigt, ob Türken und andere mediterrane Neuankömmlinge überhaupt Einwanderer sind, sucht die französische Regierung die Antwort in einem strengen Assimulationskurs. Die Niederlande und Schweden werden dagegen oft als Länder betrachtet, die einen leidlich multikulturellen politischen Kurs konzipiert haben. In anderen Ländern blicken Einwanderer und ihre Interessenvertreter manchmal etwas ehrfürchtig auf das niederländische Modell, in dem – so meinen sie – viel Toleranz und Respekt vor der kulturellen Eigenheit des anderen herrsche. Vielfach wird es als Vorbild betrachtet. Aber besteht diese Ehrfurcht vor der exemplarischen Rolle wirklich zu recht?

Die niederländische Minderheitenpolitik befindet sich zur Zeit in einer Krise. Allgemein herrscht die Erkenntnis vor, daß der Integrationsprozeß, wie die Regierung ihn ehemals in der Minderheitenrechtschrift (1983) formuliert hat, noch erschreckend wenig Fortschritten ist. Experten weisen mit Nachdruck auf die hohe Arbeitslosigkeit unter ethnischen Minderheiten, ihre schlechten Schulleistungen, ihre miserablen Wohnumstände, verzinnt auch auf ihre geringe politische Macht hin.

Nur sehr selten wagt es jemand, in diesem Zusammenhang von Erfolgen zu sprechen, so wie die ehemalige Ministerin D'Ancona, die die niederländische Minderheitenpolitik als sehr wirksam einschätzt: Immerhin, so führte sie aus, »habe Rechtsextremismus hier bis heute kein Bein auf den Boden bekommen. Krawalle finden hier kaum oder überhaupt nicht statt.« Hier sind Ruhe und soziale Stabilität offensichtlich die Gradmesser des Erfolges. Und tatsächlich, im Vergleich mit Ländern wie Deutschland, Belgien oder Frankreich scheint in den Niederlanden eine relative soziale Ruhe zu bestehen. Wer aber für eine gleichberechtigte Position von ethnischen Minderheiten einen berechtigteren Maßstab findet, wird weniger zufrieden sein.

Daß ethnische Minderheiten sich immer noch in einer benachteiligten Situation befinden, ist eigentlich aufsehenerregend. Die Minderheitenpolitik des Staates – und in ihrem Kielwasser einer Vielzahl von privaten sozialen Einrichtungen – bezweckte doch gerade, eine »plannmäßige Integration« zustande zu bringen? Und man hat doch etwas getan. Milliarden wurden für Maßnahmen ausgegeben, die den Rückstand von ethnischen Minderheiten aufheben sollten, viele Jahre in die wissenschaftliche Begleitung investiert. Der Grundgedanke hinter all diesen Anstrengungen war und ist, daß ein so komplizierter sozialer Prozeß wie die Integration von Neuankömmlingen in einem großem Maße durch Interventionen von außen zu regulieren sei.

Politiker und Forscher zerbrechen sich heute den Kopf über die Frage, wie sich das Drama der Randgruppenbildung, trotz all ihrer gutgemeinten Hilfe und Kenntnisse vollziehen konnte. Sie verweisen einträchtig auf externe Faktoren wie die internationale Entwicklung der Wirtschaft, die anhaltende Zuwanderung aus armen Ländern oder den (unterstellten) Unwillen von ethnischen Minderheiten, sich aktiv anzupassen. Was aber läßt sich über die Minderheitenpolitik selbst sagen?

* Anmerkungen s. S. 492

Der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRP), die Prestigeberatungsrichtung der Regierung, erklärt in seinem Bericht *Allochtonbeleid*, ethnische Minderheiten seien in der jüngsten Vergangenheit, populär gesagt, zu sanft angepackt worden:

»Der Staat [hat] die betroffenen Gruppen zu sehr als Fürsorgekategorien [...] angesehen, statt ihnen Chancen zur Selbständigkeit zu bieten. Viele Mitglieder von Minderheitengruppen sind direkt

oder indirekt von der Fürsorge des Staates abhängig geworden, z. B. über Sozialleistungen oder ihre Unterbringung.«⁴⁵

Diese Abhängigkeit führe im allgemeinen zu Trägheit und Inaktivität. Bei Minderheiten geht es dabei insbesondere um sprachliche Defizite, und zwar als Folge ihrer »Unangepaßtheit« an niederländische Werte und Normen:

»In der komplexen Gesetz- und Regelung des Sozialstaates, in all seinen Institutionen und deren Auswahlmechanismen, geben autochthone Werte und Verhaltensnormen den Ton an. Oft geht das nicht anders, aber für die, die in einem gänzlich anderem kulturellen Klima als dem niederländischen sozialisiert wurden, ist es nicht immer einfach und selbstverständlich, die Erwartungen zu erfüllen, die aufgrund niederländischer Werte

gestellt werden. [...] Um an der allgemeinen Versorgung teilhaben zu können, muß jedoch schon ein bestimmtes Maß an Integration vorhanden sein, zudem sind bestimmte Fähigkeiten, wie Sprachkenntnisse und die Fähigkeit zur Selbsthilfe in einem allgemeineren Sinne von Nöten. Bei vielen hier schon lange wohnenden Mitgliedern von Minderheiten ist dies nicht der Fall, ganz zu schweigen von neu ankommenden Migranten.«⁴⁶

Der Rat plädiert weiter für eine härtere und deutlichere Politik in bezug auf ethnische Minderheiten. Dabei dürfe man sich nicht scheuen, Unangepaßten Verpflichtungen aufzuerlegen. Es gehe schließlich um die Stimulierung von ihrer Selbständigkeit und Fähigkeit zur Selbsthilfe. Übrigens widmet der Rat auch einige Worte den »potentiellen human resources«, die die Ausländer darstellen.⁴⁷

Der WRR-Bericht markiert einen Umschwung im Denken über ethnische Minderheiten, und er steht nicht alleine. Wir müssen ihn vor dem Hintergrund der Debatte über die Entwicklung des niederländischen Sozialstaates sehen, einer Debatte, die vor allem wegen der Besorgnis über die Finanzierbarkeit initiiert wurde. Der Rat hat seinen Teil dazu beigetragen, indem er eine Reihe von Vorschlägen über einen »aktiveren Arbeitsmarkt« und das System der sozialen Sicherheit machte. Die Empfehlungen über die Ausländerpolitik sind in derselben Manier geschrieben. Dadurch jedoch reduziert der WRR die Partizipation von Minderheiten auf ökonomische und finanzielle Aspekte. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, daß der Rat die kulturellen Besonderheiten ethnischer Minderheiten als ein Hindernis für das adäquate Funktionieren des Arbeitsmarktes, des Systems der sozialen Sicherheit und anderer Institutionen auffaßt.

Wie problematisch diese Sichtweise ist, wird deutlich aus der Tatsache, daß Mitglieder von ethnischen Minderheiten, die sowohl eine Ausbildung haben als auch gesellschaftlich erfolgreich und politisch aktiv sind – und so nicht dem Staat zur Last fallen – ebenfalls oft Behinderungen erfahren.

So hat Bujs aufgezeigt, daß ausgebildete und an die niederländische Kultur angepaßte junge türkische Männer schwer einen Arbeitsplatz finden und diesen behaupten können als ihre traditionellen Landesleute. Bovenkerk, Den Brok und Rutland konstatieren, daß ausgebildete Migranten zwar genauso gute Chancen auf einen Arbeitsplatz wie ausgebildete Autochthone haben, aber dieses Resultat größtenteils auf das Bestehen eines gesonderten Minderheitensektors auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zurückzuführen ist. Außerhalb

dieses Sektors ist es für sie offensichtlich schwieriger, an einen Arbeitsplatz zu kommen. Merens und Venman stoßen bei ihrer Suche nach erfolgreichen Ausländern auf dieselbe Erscheinung. Lutz stellt fest, daß ausgebildete türkische Frauen in ihrem Arbeitsbereich selten auf ihre professionellen, aber umso öfter auf ihre ethnischen Fähigkeiten angesprochen werden. Nach Lutz bedeutet dies die facto, daß sie nicht für voll genommen werden. Van der Burgh konstatiert, daß ausländische Journalisten vor allem innerhalb der Minderheitenmedien ar-

beiten.⁴⁸ Nur mit großer Mühe gelingt es ihnen, einen Platz innerhalb der allgemeinen Medien zu erobern. Der Einzelne, dem das gelingt, wird ständig auf ethnische Themen angesetzt. Für van der Berg ist besonders auffällig, daß ausländische Künstler durch die niederländische Kunstwelt unter Druck gesetzt werden, ethnisch aussehende Werke zu produzieren.⁴⁹ Gleichzeitig weigern sich aber Museen und Galerien, dergleichen Kunst

anzuschaffen, weil sie nicht in die Sammlungen passen. Aus den Berichten von Carton und Massaro, Goudt, De Hoop und Rosboom wird schließlich deutlich, daß politisch aktive Migranten als Minderheitenspezialisten angesehen werden und Sitze in speziellen Minderheitenkommissionen und Beratungsstellen erhalten.⁵⁰ So werden sie auf unbedeutende Positionen außerhalb der zentralen politischen Arena abgeschoben.

Es ist immer wieder festzustellen, daß diese Menschen zunächst als Mitglieder von ethnischen Minderheiten betrachtet werden, als Repräsentanten einer Problemkategorie. Im folgenden werde ich versuchen nachzuweisen, daß dies ein wichtiges gegenläufiges Ergebnis der Minderheitenpolitik des Staates und privater Einrichtungen ist. Nach einer kurzen theoretischen Einführung lege ich die Hauptmerkmale der ideologischen Vorstellungen, die in den Niederlanden über ethnische Minderheiten bestehen, dar und gehe auf die Parallelität mit der Problematisierung von »Asozialen« in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts ein. Danach zeige ich anhand eines konkreten Beispiels, wie sich dieses Denken in der Praxis finden läßt und wo die gegenläufigen Effekte liegen. Schließlich beschäufliche ich mich mit der Frage, welche politischen Konsequenzen aus dieser Analyse gezogen werden können.

Minorisierung: Die Konstruktion sozialer Kategorien

In den Niederlanden sind wir daran gewöhnt, über die Migranten in den Termini »ethnischer Minderheiten« zu denken, als ob dies selbstverständliche Kategorien wären.⁵¹ Diese Konzeptualisierung sagt paradoxerweise vor allem etwas über das niederländische Zusammenleben selbst aus, und zwar namentlich über die Art und Weise, wie Mitglieder der niederländischen Gesellschaft sich selbst sehen.⁵²

Im allgemeinen hegen und pflegen die Mitglieder der Nationen als »imagined communities« die Idee, daß sie alle etwas Besonderes teilen, wodurch sie sich von anderen Gemeinschaften unterscheiden, so wie die der Briten, Deutschen, Abchasier oder Bliwier. Die Konstruktion der »imagined communities« ist ein kontinuierlicher Prozeß, worin stets wieder neu bestimmt und befestigt wird, wer unter welchen Voraussetzungen dazu gehört und wer nicht. Die Attribute, die man mit der Mitgliedschaft verbindet, sind historisch spezifisch und unterscheiden sich von Fall zu Fall.

So dreht sich die Konstruktion von der Gemeinschaft in Großbritannien vor allem um rassische Merkmale, wobei Hautfarbe ein wichtiges Merkmal ist.⁵³ Dieser Prozeß von rassischer Unterscheidung trägt zu der ideologischen Vorstellung bei, die vollwertige Mitgliedschaft der »britischen Rasse« sei den »Weißen« vorbehalten. In den Niederlanden basiert die Konstruktion vor allem auf der Bedeutung, die soziokulturellen Merkmalen zugeschrieben wird.⁵⁴ Es geht dabei namentlich um die Elemente von Lebensweise, denen zugeschrieben wird, Auswirkungen auf den öffentlichen Bereich zu haben. So wird den Mitgliedern unterstellt, ein bestimmtes Maß von Ordentlichkeit, Gepflegtheit und Hygiene an den Tag zu legen, sowohl persönlich als auch was die direkte Lebensumgebung betrifft, die Wohnung gut zu putzen, nicht zu lärmern, Konflikte nicht mit Gewalt zu lösen, kriminellen Verhaltens zu entsagen. Alkohol und Drogen nicht zu mißbrauchen, gut zu haushalten, gesunde Eßgewohnheiten, ein positives Arbeitsethos und anständige Umgangsformen haben, die niederländische Sprache zu beherrschen, gut für die Kinder zu sorgen, sie also zeitig zu Bett zu schicken und ihren Lernerfolg zu stimulieren, usw.

Bedeutung wird dieser Art von Merkmalen in einem sozialen Kontext beigemessen, in der die Machtverhältnisse ungleich sind. Die Gruppen, die politisch und ökonomisch stark sind, prägen diesen Prozeß. Das Resultat ist, daß ihre bürgerliche Lebensweise als

Standard gilt. So entstehen eine Mehrheit und eine Vielzahl Minderheiten. Dieser an sich neutrale und beschreibende Prozeß wird mit dem Terminus Minorisierung bezeichnet. Aber Menschen werden nicht nur systematisch kategorisiert, sondern auch nach dem Maße beurteilt, in dem sie mit der idealen Lebensweise konform gehen. Diejenigen, die nicht adäquat konform gehen und obendrein zu den niedrigeren sozialen Klassen gehören, werden als Problemfälle dargestellt. Ihre Lebensweise wird als rückständig angesehen, als präindustriell und nicht in die westliche Kultur passend.

Eine sehr deutliche Illustration hiervon sind die Aussagen Frits Bolkesteins, des Fraktionsvorsitzenden der liberal-konservativen VVD. Systematisch stellt er die Haltung von Minderheiten – namentlich die von Türken und Marokkanern – an den Pranger, zum Beispiel gegenüber dem modernen Unterricht. Er äußert seinen Unwillen gegenüber der Art und Weise, wie sie ihre Kinder erziehen und die Verhältnisse zwischen den Geschlechtern regeln. Daneben klagt er über die intolerante und manchmal militante Weise, wie sie mit Andersdenkenden abrechnen. Seiner Meinung

nach kommen diese Eigenschaften aus einer Kultur, die in der Rangordnung unter der westlichen steht. Bolkestein behauptet, das Niveau dieser Kultur sei mit der Westeuropas im Mittelalter vergleichbar.²¹ Mit dieser Auffassung steht er nicht allein. Nach einer schriftlichen Umfrage unter der niederländischen Bevölkerung bringt Bolkestein die Volkmeinung über Minderheitenpolitik mit seinen Aussagen auf den Punkt.²² Die ehemaligen Ministern für Minderheitenpolitik, Daes, sieht darin einen guten Ansatzpunkt für eine »nationale Minderheitendebatte«.

Aussagen wie die von Bolkestein müssen nicht auf unwiderlegbaren Fakten beruhen, sondern sie stützen sich auf den common sense, und auf Mythen über die Anderen und »imagined communities«. Wie aus dem eben genannten Beispiel deutlich wird, impliziert der Prozeß der Kategorisierung und Beurteilung die Konstruktion einer Hierarchie. Diese Hierarchie von sozialen Kategorien ist praktisch relevant. Um die Einheit der Nation zu erhalten, wird in den Niederlanden in der Regel sozialer Druck auf die Minderheitengruppen ausgeübt, damit sie mit der vorherrschenden Lebensweise konform gehen. Ein System von besonderen Einrichtungen soll ihnen dabei helfen, als wäre es eine Schleiße. Deren Existenz wiederum festigt die Idee, daß Minderheiten (noch) nicht vollstän dig mitzählen, sowie auch die Praxis, daß sie weniger Zugang zu regulären Gütern und Leistungen haben. Der Staat spielt in diesem Prozeß eine Schlüsselrolle. Er verfügt über ein umfangreiches Arsenal an Möglichkeiten, um in die soziale Verteilung einzugreifen. Es sei aber betont, daß die Ideologie der Minorisierung zwar vorherrscht, aber auch noch verschiedene andere, konkurrierende Ideologien bestehen, manchmal sogar innerhalb einer Behörde oder Einrichtung. Dies kann auch zu Streitigkeiten führen.²³

Es gibt also ausreichend Gründe anzunehmen, daß die Entstehung von Minderheiten und die Minderheitenfrage in den Niederlanden nicht logisch mit der Anwesenheit von Migranten verbunden ist und auch nicht automatisch aus kulturellen Merkmalen von Migranten resultiert. Gerade die Art und Weise, wie die niederländische Gemeinschaft sich selber sieht ist inhärent. Wie wenig der Prozeß als solcher mit Migranten zu tun hat, zeigt sich anhand des historischen Beispiels des Kampfs gegen die »Asozialen« der bis zum Beginn der 70er Jahre mit aller Heftigkeit geführt wurde.

Der Kampf gegen die »Asozialen«

Um die Jahrhundertwende entfaltete der Staat zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der bedauernswerten Position von Fabrikarbeitern.²⁴ Das war namentlich der Fall in den Gemeinden, die durch Sozialdemokraten dominiert wurden. Die »Sozialen« versuchten dem Umsturz des Kapitalismus näher zu kommen, indem sie sozial-ökonomische Verbesserungen erzwangen, und versuchten die Arbeiterklasse moralisch zu heben. Letzteres

wurde als wesentlicher Bestandteil ihrer Emanzipation angesehen. In der Praxis lief die moralische Hebung auf eine »Bildungs- und Kulturoffensive« hinaus, die sich um Themen wie Ordnung, Anständigkeit, Fleiß und Pflichterfüllung drehte. Als Ideal galt der anständige, geregelte und sozial respektiertere Lebensstil der wohlhabenden Bürgerschaft. Aber nicht alle Arbeiter zeigten sich gleichermaßen empfänglich für das leuchtende Vorbild der bürgerlichen Lebensweise.

Im Laufe der Zeit wurde das »nicht respektable« Verhalten der »rückständigen«, nicht durchgehend beschäftigten, umgeschulten und unorganisierten Arbeiter aus den Elendsvierteln immer weniger akzeptiert. Der Staat ging strenger gegen diese Menschen vor, anfänglich vor allem mittels Eingriffen in die öffentliche Wohnungsfürsorge: Sie wurden nicht mehr zu den regulären Wohnungen zugelassen. Für die Kategorie der »Unzulässigen« (onvoelbaar) – später kam der Terminus »Asoziale« auf – wurden »Wohnschulen« eingerichtet, d. h. spezielle Wohnstätten, wo die Be-

woher unter der Kontrolle von Aufsehern zu anständigen Miefem erzogen wurden. Erst wenn die »Unzulässigen« ihr Wohnverhalten an die allgemein geltenden Normen angepaßt hatten, wurden sie wieder zu den regulären Wohnungen zugelassen. Nach und nach wurde das abweichende Wohnverhalten immer öfter mit Merkmalen wie Arbeitslosigkeit, Alkoholisimus, Verwahrlosung der Kinder, Kriminalität und geistige Abnormalität assoziiert. Die Auseinandersetzung mit den Asozialen erhielt einen dementsprechend breiten Charakter.

Die Bildungs- und Kulturoffensive war nicht nur eine Sache der Sozialdemokraten; auch konfessionelle Kräfte trugen eifrig ihren Teil bei. Mit wechselläufigen Akzenten wurde diese Herangehensweise bis in die frühen 60er Jahre durch eine Gruppe spezialisierter Fachkräfte und Forscher ausgeführt und begleitet. In den 50er Jahre bekam der Kampf gegen die Asozialen noch einen Impuls durch die Gründung des Ministeriums für Wohlfahrtsarbeit, das seine Existenzberechtigung beweisen wollte. Gleichzeitig jedoch drang die Einsicht durch, daß die gutgemeinten Maßnahmen »... tattleles erbrachten, ja sogar Gegen-Effekte in der Form von Stigmatisierung zeigten.

Die »Asozialen« stießen nämlich nach ihrer Umerziehung bei der Suche nach einer Wohnung oder einem Arbeitsplatz auf gewaltige Hindernisse. Das Problem, so wurde es stets deutlicher, war nicht ihr fehlendes Anpassungsvermögen, sondern der fundamentale Mangel an gesellschaftlichen Chancen. Ein Mangel, der nota bene durch die stigmatisierenden Effekte der Politik miterzeugt wurde.

Schlußfolgerung: Soziokulturellen Merkmalen²⁵ wird eine selektive Bedeutung gegeben, die eine Mehrheit und eine Minderheit entstehen lassen (in diesem Falle angepaßte Bürger beziehungsweise Asoziale). Die Merkmale, die Mitgliedern niedrigerer sozialer Schichten zugeschrieben werden, sind negativ behaftet. Das Resultat ist die Bildung einer Hierarchie. Der Terminus »Asozial« ist, was dies betrifft, vielbedeutender: wer abweichendes Verhalten zeigt, gehört nicht zur »imagined community«. Mitglieder der Problemkategorie laufen folglich das Risiko, von regulären sozialen Gütern und Diensten ausgeschlossen zu werden. Gleichzeitig sind sie unter zum Teil nötigen Druck gesetzt, sich an die bürgerliche Lebensweise anzupassen. Durch diese Maßregeln kommt gerade die Idee zum Tragen, daß man es mit einer Problemkategorie zu tun hat, deren vollwertige gesellschaftliche Entfaltung ausschließlich durch ihre eigene unangepaßte Lebensweise verhindert wird.

Heute betäuben wir die Bildungs- und Kulturoffensive, mit der der konstruierten Kategorie der Asozialen seinerzeit hart zugesetzt wurde. Vielleicht, weil wir heute dazu neigen, die bürgerliche Lebensweise zu relativieren, und weil wir wissen, wie all das ihrer Integration entgegengebeitet hat. Der Gedanke, daß in diesem Augenblick einige Migrantengruppen wie Antillaner, Marokkaner, Molukker, Türken – mehr oder weniger dasselbe Schicksal trifft, kommt vielen merkwürdig vor.

Die angeleitete Integration ethnischer Minderheiten

Als die ersten Gastarbeiter Ende der 50er Jahre in die Niederlande kamen, ergriffen u. a. Geistliche, Sozialarbeiter, Wissenschaftler und Beamte das Wort, um auf die »andere« Natur und Lebensweise »des« Gastarbeiters hinzuweisen, seine Fremdheit und »städtische Mentalität, seine mühsame Akklimatisierung und seine Anpassungsprobleme.«²⁷ Wohlge- merkt: Es ging nur um einige hundert Italiener, die alle einen bezahlten Arbeitsplatz in der Wirtschaft hatten. Sie waren also nicht abhängig von Unterstützungen oder Sozialer- stungen und belasteten den Staat somit nicht.

Niederländische Experten stellten fest, daß man es mit einer besonderen Sorte Men- schen und einer besonderen Problematik zu tun habe. Ihre Botschaft war, sozialer Bei- stand und andere integrationsfördernde Maßregeln seien unentbehrlich. Dies sollte den ersten Anzeichen von Desorientierung und Abwehr entgegenwirken und Konflikten auf- grund kultureller Unterschiede mit Niederländern vorbeugen. Von Anfang an entschied man sich für ein kategoriales Vorgehen. In diesem Zusammenhang war es nicht unwich- tig, daß der Kampf gegen die Asozialen einigermassen abflaute, und unter den Speziali- sten Bedarf nach einer neuen Zielgruppe entstand. Vielerorts wurden Sozialeinrich- tungen gegründet, die sich um eine indirekte und gleichmäßige Anpassung der Gastarbei- tervormen bemühten. Nachdem es 1961 zu gewalttätigen Konflikten zwischen Italienern, Itale- nern und Spaniern (in Twente aufgrund des Ausschlusses von Italienern bei einem Tanz- abend) kam und die ersten Gastarbeiter ihre Familien nachkommen ließen, beschloß die Regierung, diese Initiativen auch finanziell zu unterstützen.²⁸

Innerhalb weniger Jahre übernahm der Staat völlig die Initiative und dominierte die Betreuung von Gastarbeitern und später auch den von anderen Kategorien Migranten, zum Beispiel Surinamern.

Beamte des Ministeriums für Sozialarbeit (Maatschappelijk Werk) – später Kultur, Erho- lung und Sozialarbeit (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk [CRM]) –, die in den 50er Jahren bei der Auseinandersetzung mit Asozialen an vorderster Front standen, spielten in dieser Periode erneut eine zentrale Rolle. Später, als die Beamten dieses Mini- steriums zu dem Schluß kamen, daß der Umfang dieser Problematik ihre Möglichkeiten überstieg, versuchten sie, andere Ministern für das Projekt einer angeleiteten Integra- tion der ethnischen Minderheiten zu gewinnen.

In großem Umfang ließen sie sozialwissenschaft- liche Untersuchungen durchführen. 1978 wurde da- für die Beratungskommission Forschung Kulturelle Minderheiten (Adviescommissie Onderzoek Cultu- rele Minderheiten [ACOM]) gegründet. In ihrem ersten Gutachten schrieb die ACOM, daß die Mit- glieder ethnischer Minderheiten sich grundlegend von den autochthonen Niederländern in benachteiligter Lage unterscheiden, unter anderem als Folge »der manchmal stark abweichenden kulturellen Orientierung dieser Minoritäten.« Gleichzeitig konzipiert der WRR sein erstes Gutachten über ethnische Minderheiten. Er betone den beson- deren Charakter der Probleme vieler Mitglieder ethnischer Minoritäten, die auf »Probleme von Benachteiligung, eigener kultureller Identität und

Begegnung mit einem anders gearteten Zusammen- leben« hinauslaufen.²⁹ So hätten sie ein relativ nied- riges Ausbildungsniveau, wenig Fachpersonal und Schulung, kaum ökonomische Macht und hegten besondere eigene Vorstellungen über die Verhält- nisse zwischen Männern und Frauen, die familiären Beziehungen, den Arbeitsethos, Elterngewohnheiten, das Verhältnis vom Bürger zum Staat usw.³⁰ »Die- se Konfrontation ethnischer Minderheiten mit ihrer neuen Umgebung kann selbstverständlich zu großen Spannungen führen.« argumentierte der WRR.³¹ Er erwartete, daß von Zusammenstoß »ein starker Anpassungsdruck« ausgehen wird. Bei der Konzipierung der Minderheitenpolitik waren sowohl der Bericht der ACOM als auch das Gutach- ten des WRR außergewöhnlich einflußreich.

Essentiell ist, daß bestimmte Kategorien der Bevölkerung aufgrund soziokultureller Merkmale als »anders« definiert werden. Hierdurch entstehen ideologisch eine Mehrheit und Minderheiten, in diesem Fall ethnische Minderheiten, da ihr Anders-sein verbunden

wird mit einer »Kultur... fremden Ursprunges.«³² Exponenten der dominanten Mehr- heit weisen auf die ungünstigen Aspekte dieses Andersseins: die soziokulturelle Nicht- konformität – zumindestens insofern lokalisiert bei Menschen aus den unteren sozialen Klassen – kann ein Hindernis für vollwertiges gesellschaftliches Funktionieren und eine Quelle für soziale Spannungen sein. Es ist wichtig zu erkennen, daß soziokulturelle Nichtkonformität an sich nicht problema- tisch sein muß. Der Nichtkonformität von Amerikanern und Japanern zum Beispiel steht man in jeder Hinsicht positiv gegenüber. Sie gehören jedoch überwiegend zu den höhe- ren sozialen Schichten.

So bilden Japaner in der Gemeinde Amstelveen die größte Gruppe Ausländer. Sie wohnen konzen- triert in einigen Wohnblöcken, schicken ihre Kin- der auf die japanische Schule, kaufen in japani- schen Geschäften ein, suchen ihre gesellschaft- lichen Kontakte in japanischen Klubs, sprechen kaum oder überhaupt nicht niederländisch und legen auch keinen großen Wert darauf. Diese Situation wird vor Ort keinesfalls als Problem defi- niert. Im Gegenteil, in der ansässigen Filiale einer großen Bank wurde vor kurzem sogar ein beson- derer Japan-Schalter eröffnet, an dem die japani- schen Kunden ihre Geschäfte durch einen Land- mann bearbeiten lassen können.³³

Ganz anders sieht es einige Kilometer davon ent- fernt, in Bijlmermeer im Südosten von Amster- dam, aus. Die Stadt hat gerade eine Modernisie- rung dieses erst vor kurzer Zeit errauten Vorstet- tes beschlossen. Wenn die Pläne sich durchsetzen, dann werden eine Anzahl neuer Etagenwohnhan-

Diese ideologische Darstellung weist frappierende Übereinstimmungen mit der von den Asozialen auf, jedoch gibt es auch Unterschiede. Die Nichtkonformität der Asozialen wurde ohne weiteres negativ bewertet. Ihre Mentalität mußte ohne Pardon zu einer »nor- malen« verändert werden. Die Identität von ethnischen Minderheiten hingegen wird zwar als problematisch angesehen, aber nicht vollständig abgelehnt. Man geht damit vor- sichtig um, vielleicht weil der Prozeß der Minorisierung sich in einer anderen histori- schen Phase befindet.

Seit den 60er Jahren ist das Zusammenleben etwas weniger uniform. Das zeigt sich auch bei den politischen Maßnahmen. Obwohl viele Einrichtungen für ethnische Minderhei- ten gegründet wurden, geht man zur Zeit nicht so weit, sie auf gesonderte »Wohnschut- ten« zu schicken. (Allerdings tendiert der Vorschlag von J. Beerenhout, als Mitglied der Kommission Soziale Erneuerung oft in den Schlagzeilen – stark in diese Richtung. Er will kriminelle marokkanische Jugendliche auf Internate schicken). Außerdem wird stets etwas Raum für die Entwicklung einer Form von Eigenheit geboten. Man denke zum Beispiel an den Unterricht in eigener Sprache und *Ki* (*ihir* / *OEIC*), der ursprünglich aus dem Gedanken heraus eingeführt wurde, daß die Gastarbeiter mit Blick auf ihre Rück- kehr nicht zu sehr von ihren kulturellen Wurzeln entfremdet werden dürfen. Bei ethni- schen Minderheiten wird soziokulturelle Nichtkonformität unterstellt, die aus ihrer Her- kunft gefolgert wird. Die rücksichtslose Zurückweisung ihrer soziokulturellen Eigenhei- ten könnte als eine Form von Rassismus interpretiert werden. Und darauf lastet ein Tabu: Die Norm schreibt Toleranz vor.

Darüber hinaus ist es so, daß ethnische Minderheiten, im Gegensatz zu den Asozialen, nicht völlig ohne politische Stimme sind. Sie selbst, oder ihre zahlreichen Interessent-

ser abgrenzen, um Platz für den Bau von Luxus- wohnungen höherer Preisklassen zu machen. In diesen Etagenwohnhäusern wohnen heute zum größten Teil ethnische Minderheiten. Die Kritik, diese Pläne seien aus rassistischen Erwägungen entstanden, weisen der Begehrtheite für öffent- liche Wohnungsfürsorge und der Direktor der betreffenden Wohnungskooperation scharf zurück. Aber interessanterweise erklären sie auch: »Eine stets fortschreitende Konzentration von armen Bewohnern aus Minderheiten in einem Viertel ist nicht gut. Nicht weil kulturelle Verschie- denheit keine interessanten Seiten hat, sondern weil es nur Gruppen mit niedrigen Einkommen betrifft, mit wenig oder keiner Ausbildung und einer sehr hohen Arbeitslosigkeit. Die Probleme türmen sich, die Bewohner werden stigmatisiert und fortläufig mit den Vorurteilen anderer kon- frontiert.«³⁴

treter lassen von sich hören. Nach der Demokratisierungswelle in den 60er Jahren hat der Staat ein größeres Bedürfnis, seine Politik zu legitimieren. Dafür ist er auf die Mitarbeit der Betroffenen angewiesen – womit ich übrigens nicht behaupten will, daß ethnische Minderheiten über ein umfangreiches Machtpotential verfügen.³³ Die Mitarbeit kann zum Teil dadurch erlangt werden, daß den spezifischen Wünschen der Zielgruppe ein wenig entgegengekommen wird.

Die Politik besteht ja auch nicht ausschließlich aus minderheitenbildenden Maßnahmen. So ist die Vergabe des Wahlrechtes an nicht-niederländische Einwohner keine minderheitenbildende Maßnahme, ebensowenig wie die partielle Aufhebung des Verbotess für nicht-niederländische Einwohner, im Staatsdienst zu arbeiten.

Doch bleibt die Problematik sozialkultureller Nichtkonformität von Menschen aus den niedrigeren sozialen Klassen ein roter Faden in der Minderheitenpolitik. Diese Problematisierung wurde im Laufe der Jahre in Form eines Netzwerkes von spezialisierten Einrichtungen institutionalisiert. So wurden nach und nach Fürsorgeeinrichtungen, Interessengemeinschaften, Beratungsräte, Schulungen, Forschungseinrichtungen usw. gegründet, wo sich unzählige Spezialisten für die Integration von ethnischen Minderheiten einsetzen. Es sind meist niederländische Individuen und Einrichtungen, die die Entwicklung dieses »Minderheitenwesens«³⁴ stimuliert haben.

Insofern markiert der Bericht des WRR von 1989 über die Minderheitenpolitik eigentlich überhaupt keinen Umschwung im Denken. Im Gegenteil: Durch sein Insistieren auf Konformität ethnischer Minderheiten mit niederländischen Normen, Werten und Verhaltensmustern reproduziert der WRR gerade die Idee, daß kulturelle Unterschiede die wesentlichsten sozialen Unterschiede seien, daß soziokulturelle Nichtkonformität von Menschen aus niedrigeren sozialen Klassen nicht wünschenswert sei und sich vollwertige soziale Partizipation nach »einem bestimmten Maß von Integration« von selbst ergebe. Ob es dabei nun um eine sanfte oder harte Herangehensweise geht, bei beiden handelt es sich um einen Ausdruck der Minorisierung.

Machtbildung

Die bis heute vorherrschende Annäherungsweise an die Bevölkerungsminoritäten erzielt kontraproduktive Effekte. Eine der Zielsetzungen der Minderheitenpolitik ist die Stärkung des gesellschaftlichen Einflusses ethnischer Minderheiten. In diesem Sinne wird Nicht-Niederländern das Wahlrecht gegeben, werden getrennte Wahlkampagnen durchgeführt, wird die Gründung von »Selbsthilfegruppen« ausländischer Gemeinderäte gefördert, werden lokale und landesweite Mispracheorgane errichtet, Organisationen unterstützt, die Interessenvertretung forcieren, die Führungskräfte der Organisationen trainiert, die Eingliederung der Allen gefördert usw.

Alles in allem eine erhebliche Anstrengung. Aber bringt sie auch tatsächlich die angestrebte Machtbildung? Diese Frage werde ich anhand von zwei Beispielen beantworten: der Involvierung der Eltern in die Grundschule und die Kommunalwahlen.

Getrennte Elternkommissionen

Eltern haben das Recht und werden ermutigt, sich über die Elternvertretung mit allem, was in der Schule passiert, zu beschäftigen. Aus Auswertungen der Arbeit in Grundschulen ergab sich, daß die Elternbeteiligung vor allem eine Angelegenheit von Menschen aus höheren sozialen Schichten ist. Eltern aus niedrigeren Schichten schei-

nen daran nicht oder wenig teilzunehmen. Auffallend genug ist, daß für die geringe Beteiligung von Eltern aus den Krisen der ethnischen Minderheiten – die überwiegend zu den niedrigeren sozialen Klassen gezählt werden können – eine ganz andere Erklärung im Vordergrund steht. Hier scheint nicht die Schichtzugehörigkeit der Eltern eine Beteiligung zu behindern, sondern ihr »anderer kultureller Hintergrund«.

Eine solche Sichtweise traf ich auch in einer Grundschule in einem Arbeiterviertel in Rotterdam an. Es geht um eine sogenannte »schwarze« Schule: Mehr als neunzig Prozent der Schüler kommen aus ausländischen Familien. In den letzten Jahren haben sich die Lehrkräfte sehr bemüht, multivariete Eltern für die Elternbeteiligung zu motivieren, aber ohne großen Erfolg. Nur eine Handvoll Eltern redet in der Elternkommission über die schulpolitischen Angelegenheiten mit. Lehrer und autochthone niederländische Eltern erzählen mir, daß das Viertel zur Zeit vor allem durch »Zurückgebliebene« bewohnt wird, bei denen »das nicht möglich ist«. Ihres Erachtens nach gilt das in verstärktem Maße für ethnische Minderheiten. Denn das sind Menschen, die nicht von Haus aus an etwas wie Elternbeiträge gewöhnt sind, die die niederländische Sprache kaum oder gar nicht beherrschen, die sich schämen, mit Frauen an einem Tisch zu sitzen, die eine andere Kultur haben, einen anderen Hintergrund, andere Gewohnheiten, usw. Volkommen unverständlich ist diese ideologische Vorstellung sicher nicht. In einem bestimmten Sinn spiegeln die Lehrer und die Eltern hier die Besorgnis der Politik, wider: Der Unterricht in eigener Sprache und Kultur (OETC) und der Interkulturelle Unterricht (ICO), mit dem sie jeden Schultag konfrontiert werden, bestätigt die Idee, soziokulturelle Trennlinien zwischen der einheimischen Mehrheit der Niederländer einerseits und den ethnischen Minderheiten andererseits seien wesentlich.

Die Lehrer beschlossen, eine Reihe getrennter Unterausschüsse zu errichten. Das Team führt damit eine Idee der Stadt aus, ausländische Elternausschüsse zu errichten und diese als Arbeitsausschüsse für den regulären Elternbeirat fungieren zu lassen.³⁵ In der Praxis entstanden aber nur die türkischen und die marokkanischen Unterkommissionen. Die zentralen Personen darin sind die türkischen und marokkanischen OETC-Lehrkräfte. Sie treten an Eltern heran, sorgen für Übersetzungen, geben Informationen, Beratungen, sprechen im Namen der Eltern. Kurzum: Sie regeln als »Brückenfunktionäre« zum größten Teil das Bestehen der Unterausschüsse.

Ihr überdurchschnittlich hoher Einsatz ist zum Teil auf die Situation vor 1985 zurückzuführen, als das

Gesetz für den Grundschulunterricht in Kraft trat.

Früher waren die OETC-Lehrkräfte nicht mit einer Grundschule verbunden. Sie geben Unterricht in einem Unterrichtsraum. Dort organisieren sie rund um ihre eigene Person Kommissionen von türkischen bzw. marokkanischen Eltern. Zusammen mit den Behörden streben sie und ihre Organisationen danach, den Eltern Informationen zu vermitteln und sie in den OETC-Unterricht einzubeziehen. Faktoren wie Sprache, Versammlungskultur, soziale Lage und das Unvermögen, niederländischen Normen zu entsprechen, schienen ihre Beteiligung in regulären Elternbeiträgen zu erschweren. Die Lehrer sahen die kategorialen Elternkommissionen als Übergangsercheinungen an, als Institutionen, die auf Dauer die Integration von ihrer Basis in regulären Organen möglich machen sollten. Die Entscheidung für separate Elternausschüsse muß allerdings auch in dem Licht der besonderen Position des OETC gesehen werden. Der OETC umfaßte ein spezielles Unterrichtsprogramm, welches in einem speziellen Gebäude an Schülern einer speziellen Gruppe durch Lehrer mit einer speziellen Rechtsposition gegeben wurde. Seit der Einführung des Grundschulgesetzes gilt der OETC als ein Teil des normalen Curriculums, womit die Rechtsposition der Lehrkräfte etwas verbessert worden ist, auch wenn sie noch immer nicht ganz der Rechtsstellung der anderen Lehrkräfte entspricht. Aber aus der noch immer fortdauernden Diskussion über den OETC wird deutlich, daß die Legitimität dieses Unterrichtsmodells noch nicht unumstritten ist und daß der OETC in der Praxis immer noch eine besondere Position einnimmt.

Die Unterausschüsse kommen kurz vor der Tagung der regulären Elternkommission zusammen. Sie bieten türkischen und marokkanischen Eltern die Möglichkeit, wichtige Angelegenheiten vorab zu besprechen. Die gesamte Konstruktion zielt darauf ab, ethnische Minderheiten, solange sie die Ebene von Niederländern noch nicht erreicht haben, unter sich auf eigene Weise teilnehmen zu lassen. Den Unterausschüssen wird dabei die Funktion eines Zuchtreiches zugeordnet. Auf die Dauer sollen die ethnischen Minderheiten an den Versammlungen regulärer Elternkommissionen teilnehmen.

In der Theorie klingt dieser Plan vielversprechend. Aber wie sieht es in der Praxis aus? Türkische und marokkanische Eltern geben tatsächlich einen acte de presence auf den Versammlungen der Unterausschüsse, aber der erhoffte Sprung zu regulären Elternbeiträgen blieb aus. Anfänglich besuchte noch ein Einzelnier die Versammlungen der regulären Kom-

mission, aber nach einiger Zeit sprang auch er wieder ab. Die Lehrkräfte und die niederländischen Eltern sahen in diesem Lauf der Dinge die Bestätigung ihrer Meinung: Die ethnischen Minderheiten sind aufgrund ihres »anderen« kulturellen Hintergrundes noch nicht soweit, daß sie am regulären Elternbeirat teilnehmen können. Das politische Resultat ist, daß diese Kommission beinahe ausschließlich aus autochthonen Niederländern besteht.

Es bleibt die Frage, ob das Fehlen ethnischer Minderheiten im regulären Elternbeirat wirklich ihren kulturellen Merkmalen zuzuschreiben ist. Betrachten wir die Haltung sehr niederländischen Eltern aus dem Beirat. Diese Mütter – Väter fehlen – bilden einen sehr soliden Klub, der gerne in der Schule zusammenkommt, um beim Kaffee allerhand Angelegenheiten zu regeln. Sie sind der festen Überzeugung, ethnische Minderheiten könnten keinen wesentlichen Beitrag zu der traditionellen Arbeit der Elternkommission liefern und lassen sich durch die Ausländer nichts »aufzwingen«. Die Mütter sind nicht auf den Mund gefallen und strahlen eine überlegene Haltung aus. Die Lehrkräfte bemerken das natürlich und sind besorgt über die Anwesenheit von »Rassinstimmen«. Doch sehen sie bewußt von der Möglichkeit ab, sie anzuspornen, die türkischen und marokkanischen Eltern mehr wie vollwertige Mitglieder der Elternkommission zu behandeln.

»Wir wollten die NiederländerInnen nicht vor den Kopf stoßen, sie was das betrifft nicht überfordern. Sie tun sehr viel in der Schule und nehmen uns viel Arbeit ab, vor allem was Festivitäten betrifft. Die grobe Linie behalten wir natürlich selbst im Auge.«

Ob letzteres günstig für die Beteiligung von Migranten ist, bleibt fraglich. Ein marokkanischer Vater stellte mir dar, daß faktisch die Schulleitung alle Entscheidungen trifft:

»Wenn sie mit irgend etwas nicht einverstanden waren, dann passierte nichts. Viele Marokkaner sind dann böse und kommen nicht mehr. Sie tun nicht, was wir wollen. Sie bauen keine Brücken zu uns.«

Das Resultat ist, daß 1988 mehr als neunzig Prozent der Schüler aus ausländischen Familien kamen, während der Elternbeirat vollständig von NiederländerInnen beherrscht wurde. Türkinnen und MarokkanerInnen sind recht aktiv in den Unterrausschüssen, unter dem Schirm der OETC-Lehrkräfte. In der regulären Elternkommission jedoch erklingt ihre Stimme äußerst schwach. Die Erklärung liegt in dem Prozeß der Minorisierung: Lehrkräfte und niederländische Eltern orientieren sich an sozial-kulturellen Merkmalen. Sie bewerten diese bei den ethnischen Minderheiten negativ und sehen sie als Behinderte für eine Beteiligung. Das »Unangepaßte« von ethnischen Minderheiten bildet die raison d'être spezieller Institutionen, in diesem Fall der Unterrausschüsse. Diese haben zum Ziel, Minderheiten »auf eigene Weise« zu aktivieren, um sie im Handeln an die niederländische Art anzupassen. Dort sind sie tatsächlich aktiv: als ethnische Minderheiten.

Diese Strategie von geleiteter Integration hat den kontraproduktiven Effekt, Minderheiten an Orte außerhalb der zentralen politischen Arena zu bringen und sie dadurch zu entmühen, sich spezifisch politisch zu betätigen. Außerdem lenkt sie die Aufmerksamkeit von anderen Angelegenheiten ab: nicht zuletzt von der (manchmal rassistischen) Haltung niederländischer Eltern gegenüber ethnischen Minderheiten. Die Problematisierung sozial-kultureller Merkmale ethnischer Minderheiten bietet diesen Eltern eine prächtige und legitime Rechtfertigung, auf die altherkömmliche Weise fortzuführen und ihnen den politischen Raum vorzuenthalten. Die Rolle der OETC-Lehrkräfte ist hierbei von großer Bedeutung. Sie reproduzieren insbesondere die Idee, daß Minderheiten spezifisch problematisch sind, vielleicht deshalb, weil sie als OETC-Lehrkräfte Teil des »Minderheitenwesens« und somit vollkommen in der Ideologie des Schubladendenkens verhaftet sind.

Getrennte Aufklärungskampagnen bei Kommunalwahlen

In der niederländischen Demokratie gilt die Einbeziehung der Bürger in die öffentliche Verwaltung als wesentlich. Darum, aber sicher auch wegen der erwarteten günstigen Effekte auf die Integration von ethnischen Minderheiten, wurde für die nicht-niederländischen Einwohner das kommunale Wahlrecht eingeführt. Sie erhielten dieses Recht, ohne selbst danach verlangen zu haben und ohne sich einbürgern lassen zu müssen. Ob das Wahlrecht die Integration von ethnischen Minderheiten in den Niederlanden tatsächlich fördert, und wenn ja, auf welche Art, ist schwierig zu sagen. Sicherlich ist die Symbolik von großer Bedeutung. Aber Tatsache bleibt, daß die Wahlbeteiligung selten oder nie das Niveau der autochthonen Niederländer erreicht. In Rotterdam zeichnet sich sogar ein Abwärtstrend ab: Der Anteil der Migranten in der Gesamtgruppe der Wähler ist im Lauf der Jahre immer kleiner geworden.³⁶

Nun ist es allgemein bekannt, daß Menschen aus den niedrigeren Schichten sich weniger für die parlamentarische Politik interessieren: Ihre Wahlbeteiligung ist durchgehend geringer als die von Menschen aus den höheren Schichten. Obwohl es unwahrscheinlich ist, daß ethnische Minderheiten nicht auch von dieser Regel betroffen sind, wird eine ganz andere Erklärung für ihre niedrige Wahlbeteiligung in den Vordergrund gestellt. Die Erklärung läuft darauf hinaus, daß ethnische Minderheiten eine von den Niederländern abweichende politische Kultur haben, und das dieses »Anderssein« ihrer Beteiligung in der niederländischen Politik im Wege steht.

Interessanterweise wurden solche Begründungen des Wahlrechtes, war dasselbe zu hören.³⁷ Verschon verkündet, ehe der erste nicht-niederländische Wähler in einem Wahllokal erschien. So erklärte VVD-Senator Wiebenga am 22. April 1980 in der Ersten Kammer, daß »wir damit rechnen müssen, daß das Wahlrecht für Ausländer einige spezifische Eigentümlichkeiten mit sich bringt. In der unserer politischen Kultur fremd sind.« In der Debatte über die Veränderung des Wahlgesetzes und des Kommunalgesetzes, also bei der Regelung

des Wahlrechtes, war dasselbe zu hören.³⁸ Verschiedene Parlamentsmitglieder machen ihrer Angst Luft, daß »fremde« politische Strömungen in niederländischen Gemeinderäten ihren Eingang finden oder die nicht-niederländischen Ratsmitglieder der Volksvertretung in ihren eigenen Sprachen sprechen würden. Über die Notwendigkeit von Aufklärung der neuen Wähler waren sich die Parteien auffallend einig: sie sei besonders groß.

Auch die Regierung schreibt in der Begründung des Gesetzesentwurfs, man dürfe sich »vom Standpunkt der Minderheitenpolitik aus nicht mit einer Gesetzesänderung begnügen«. Zur Förderung der Wahlbeteiligung müsse eine »sorgfältig vorbereitete Aufklärungskampagne« hinzukommen. »Angesichts dessen, daß ein großer Teil der in unserem Land sesshaften Ausländer unzureichend informiert ist über die Arbeitsweise unseres politischen Systems und die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinderäte insbesondere«, müßten sie ausführlicher damit bekannt gemacht werden. Lange bevor die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen waren, installierte der Innenminister darum die Kommission Wahlrecht nicht-niederländischer Einwohner. Diese Kommission ließ wissenschaftlich untersuchen, wie eine derartige Aufklärungskampagne durchgeführt werden solle. Das Ergebnis war ein Bericht, in dem die politischen-kulturellen Unterschiede, aber auch die geringen Kenntnisse über Wahlverfahren und das niederländische politische System, breit ausgemessen wurden. Eine der Schlußfolgerungen lautete, das Ausmaß der Integration sei bestimmend für die Wahlbeteiligung ethnischer Minderheiten. Anschließend bekam eine Werbeagentur den Millionenauftrag, auf der Basis dieser Einsichten eine besondere Aufklärungskampagne zu entwickeln. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung wurden ethnische Minderheiten also als Menschen definiert, die »anders« sind und die ohne spezielle Behandlung politisch »verloren« wären.

Die Ausführung der Aufklärungskampagne für die Kommunalwahlen vom März 1986

wurde größtenteils den vom Staat subventionierten Migrantenorganisationen und Wohlfahrtsverbänden übertragen.

Auch die politischen Parteien erhielten die Gelegenheit, sich diesen Initiativen anzuschließen. Sie hatten sich bis dahin kaum bemüht, ethnische Gruppen zu erreichen oder sie gar in die eigenen Reihen aufzunehmen. Nun forderten sie aber von der Regierung Unterstützung, um ihre Aufgabe adäquat erfüllen zu können. Es gehe doch immerhin um eine schwierig zu erreichende Gruppe, argumentierten sie im Geist von der Aufklärungskampagne. Der Minister wies ihren Antrag ab.¹⁰ Die Parteien organisierten sogar »Schwellenkurse« für frischgebackene Parteimitglieder, und ihre Minderheitenspezialisten machten von Zeit zu Zeit ihre Aufmerksamkeit auf Wahlversammlungen.

Die Medien schenkten der Wahlbeteiligung ethnischer Minderheiten, oder eigentlich vornehmlich der Aufklärungskampagne, außergewöhnlich viel Aufmerksamkeit. Eine wichtige Frage dabei war, ob man darauf achten sollte, die politisch-kulturelle Kluft zwischen ethnischen Minderheiten und Niederländern zu überbrücken.

Die Wahlbeteiligungsstrategien bei diesen Kommunalwahlen passen in das erwartete Muster: Die Wahlbeteiligung war die Wahlbeteiligung der ethnischen Minderheiten niedriger als die Durchschnittlich war die Wahlbeteiligung der ethnischen Minderheiten niedriger als die der Einheimischen. Nicht mehr als eine Handvoll von ihnen wurden zum Innenministerium gewählt. Ein paar Wochen nach ihrer Wahl wurden sie zusammen zum Innenministerium gerufen. Der Minister legte ihnen bei dieser Gelegenheit ans Herz, nicht zuviel auf die sie unterstützenden Wähler zu hören und wünschte ihnen weiter viel Erfolg.

Ihre Erfahrungen geben wenig Anlaß zum Optimismus. Nahezu alle Minderheiten-Ihre Erfahrungen sehen sich selbst als Generalisten, aber in der Praxis beschäftigten sich die meisten mit Minderheitenthemen und sprechen hauptsächlich mit Minderheiten. Wirklich viel können sie nach eigenem Gefühl nicht erreichen. Obwohl sie von einigen Parteifreunden unterstützt werden, herrscht Enttäuschung über ihre Isolierung innerhalb von Partei und Rat vor. Für einige ist das Grund genug, um der Politik desillusioniert den Rücken zuzukehren.

Es ist nicht mit Sicherheit festzustellen, ob die groß angelegte Aufklärungskampagne zu einer höheren Wahlbeteiligung geführt hat. Allerdings ist deutlich, daß die Kampagne das Bild von den unweisenden, hilfsbedürftigen und politisch-kulturell abweichenden ethnischen Minderheiten verstärkt hat. Man unterstützte also den ideologischen Gegensatz zwischen den ethnischen Minderheiten, die angeblich wenig oder gar nichts von der niederländischen Politik verstünden und eine gänzlich andere Politik-Tradition hätten, und der einheimischen niederländischen Mehrheit, die scheinbar alles von der Politik, und der richtigen Art, Politik zu betreiben, weiß.

Einiges deutet darauf hin, daß ethnische Minderheiten als politische Subjekte nicht ernst genommen werden. Das Fördern ihrer Beteiligung überließen die Parteien gerne den Minderheiteneinrichtungen, die von der Regierung generos mit Vergünstigungen versehen wurden, um ihre Aufgabe zu erfüllen.

Politische Schlussfolgerungen

Wenn es so ist, daß die Minderheitenpolitik kontraproduktive Effekte zeitigt, namentlich als Folge der spezifischen Weise der Klassifizierung, was muß dann passieren, um eine gleichberechtigtere Position der Neuankömmlinge zu realisieren? Die Frage ist leichter gestellt als beantwortet. Sie unterstellt ja, daß politische Empfehlungen direkt aus Forschungsergebnissen hervorgehen. Politische Empfehlungen implizieren jedoch eine politische Entscheidung, keine wissenschaftliche. Aus der vorangegangenen Argumentation sind verschiedene politische Schlussfolgerungen möglich.

(1) *Die Minderheitenpolitik abschaffen.* Wenn die Minderheitenpolitik allein zu der Problematik von Neuankömmlingen beiträgt und somit ihre vollwertige Partizipation behindert, liegt es auf der Hand, sie insofern abzuschaffen, als sie ihre ideologische Grundlage in der negativen Bewertung soziokultureller Ungleichheit haben. Ob damit die Ursache der Problematik von bestimmten Kategorien der Bevölkerung beseitigt wird, ist fraglich. Wie ich schon schrieb, ist Minorisierung ein Merkmal des niederländischen Zusammenlebens selbst, ein Prozeß, der weder direkt aus der Anwesenheit von Neuankömmlingen, noch aus der politischen Intervention von der Minderheitenpolitik hervorgeht. Allerdings trägt die Minderheitenpolitik zur Reproduktion und Institutionalisierung der Minorisierung bei, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Regierungsbereichs. Darüber hinaus stehen außer institutionellen auch persönliche Interessen auf dem Spiel – von Individuen, die von der angeleiteten Integration ethnischer Minderheiten betroffen sind. Für einige Individuen bedeutet diese Betroffenheit sozialer Aufstieg, doch bleibt er vornehmlich auf das Minderheitenwesen beschränkt. So werden viele Faktoren zur Weiterführung der Minorisierung in irgendeiner Form beitragen.

(2) *Wie bisher weitermachen.* Die Minderheitenpolitik zeigt nicht ausschließlich kontraproduktive Effekte. Man denke zum Beispiel an die Vergabe des Wahlrechtes. Ein wichtiger – von vielen als günstig umschriebener – Effekt ist der relative soziale Frieden. Kravalle, Hetzjagden, umfangreiche Unruhen, um nur einige Auswirkungen zu beschreiben, kommen in den Niederlanden weniger vor. Und wenn sie vorkommen, dann sind sie nicht so ausgeprägt wie anderswo. Darüber hinaus hat sich über die Jahre hin u. a. durch die Bemühungen des Staates unter den ethnischen Minderheiten eine Elite von »Sozialdiplomaten« gebildet. Diese Elite versteht sich leidlich mit der Regierung, solange sie nicht im geringsten die Konturen einer radikalen und für den Staat nicht erfahrbaren Bürgerrechtsbewegung zeigt. Es scheint so, als ob die Minderheitenpolitik auf »containment« von ethnischen Minderheiten gerichtet ist. Containment ist nur möglich, wenn ethnische Minderheiten daran mitarbeiten. Es ist fraglich, ob sie dazu auch weiterhin bereit sind – sicher nicht, wenn auf lange Sicht die Verteilung von sozialen Gütern und Diensten weiter systematisch zu ihren Ungunsten ausfällt. Dies ist eine vorläufige spekulative Annahme; aber vielleicht tritt einmal eine neue Generation von politischen Aktivisten in den Vordergrund, die weniger nachgiebig ist.

(3) *Ethnische Mobilisierung verstärken.* Minorisierung ist eine Ideologie der Dominanz. Die herrschende Mehrheit ruft auf der Grundlage dieser Ideologie, wenn auch nicht mit der Unterstützung von Wortführern aus den Kreisen der ethnischen Minderheiten, provisorisch ein Netzwerk von besonderen Einrichtungen ins Leben, daß im Dienste des höchsten Zieles der Integration steht – Integration in den Termini der Mehrheit selbstverständlich. Anstatt als Übergangerscheinungen könnten solche Institutionen jedoch ebenso gut als logische Konsequenzen eines multikulturellen Zusammenlebens gesehen werden. Dies impliziert, daß nicht soziokulturelle Ungleichheit, sondern soziokulturelle Diversifizierung das zentrale ideologische Thema sein mußte. Eine mögliche Hürde könnten neue Kontrakteffekte sein, z. B. wenn die separaten Institutionen ihr eigenes Ziel werden. Darüber hinaus geht eine solche Herangehensweise an der Dynamik von soziokulturellen Identitäten vorbei. Menschen haben nie nur eine Identität, sondern viele, abhängig von der jeweiligen Situation. Es ist kein imaginäres Risiko, daß eine Herangehensweise, die auf die Verstärkung ethnischer Mobilisierung gerichtet ist, soziale Unterschiede tendenziell fixiert.

(4) *Eine nichtkategoriale Politik zur Aufhebung von Rückständen betreiben.* Anstatt die Politik auf problematisch angesehene Merkmale von Neuankömmlingen zuzuspitzen, könnte man das gesamte Zusammenleben zum Objekt der Politik machen. Die zentrale Frage ist dann nicht mehr die Anpassung von Minderheiten, sondern die Verteilung von

sozialen Gütern und Diensten. Alle Mechanismen, die eine gerechte sociale Verteilung behindern, werden aus dem Weg geräumt, während zugleich eine Bevorzugungspolitik durchgeführt wird, um historisch falsch gelaufene ontwikkelingen weder terug te maken. Faktisch impliziert deze Herangehenswijze den Ersatz der Teile der Minderheitenpolitik, die auf der Problematik der Herangehenswijze van sociokultureller Nichtkonformität basiert, durch *positive action*. Letzteres ist nicht unbedingt ausschließlich auf ethnische Minderheiten bezogen, sondern auf alle Menschen, die in irgendeiner Weise gesellschaftlich im Rückstand sind. Die Schwierigkeit bei einer solchen Herangehenswijze ist, daß sie umfassend angelegt sein mußte und viele strukturelle Veränderungen erfordert, wogegen der Widerstand entsprechend groß sein wird. Darüber hinaus gilt »positive action« als eine der stärksten Formen von sozialer Intervention. Dies vergrößert wiederum die Möglichkeit von kontraproduktiven Effekten, z. B. in der Form von Klassifikation. Angesichts der Perspektive, daß der gesamte soziale Kontext in die Veränderung einbezogen wird, anstatt bestimmte Kategorien zu isolieren, müssen wir diese mögliche Gegeneffekte aber vielleicht in Kauf nehmen.

Anmerkungen

- 1 Übersetzt aus dem Niederländischen von Deniz Appai.
- 2 de Volkskrant 20-9-1991.
- 3 Das Innenministerium veranschlagt seit Anfang der 80er die Kosten für die Ausführung der Minderheitenpolitik mit siebenhundert bis achthundert Millionen Gulden jährlich. Dazu kommen noch die eigenen Ausgaben der Kommunen und Provinzen sowie der privaten Einrichtungen.
- 4 WRR 1989: 9.
- 5 WRR 1989: 17-18.
- 6 WRR 1989: 21.
- 7 Lutz 1992.
- 8 Buijs 1990.
- 9 Bovenkerk, Den Brok & Rutland 1991.
- 10 Merens & Veeleman 1992.
- 11 Lutz 1991 b. 1992.
- 12 Van der Burgt 1988.
- 13 Van der Berg 1994.
- 14 Carton & Massaro 1990; Goudt 1989; De Hoop & Roseboom 1990.
- 15 Vor allem denjenigen, die sich ab und zu im Ausland aufhalten, muß auffallen, daß dort andere Selbstverständlichkeiten gelten. So spricht man in Deutschland von »Ausländern«, in Belgien von »migranten«, in Frankreich von »immigrés« und in Großbritannien von »blacks«. Siehe hierüber auch Bovenkerk, Miles & Verbunt 1990.
- 16 Rath 1991: 84-90.
- 17 Miles 1989.
- 18 Rath 1991: 106 e. V.
- 19 de Volkskrant 12. 9. 1991.
- 20 Eisevier 30. 11. 1991.
- 21 Siehe z. B. Rath 1991: 102-122; Rath 1993.
- 22 Für eine ausführliche Analyse: Derksen & Verplanke 1987; Rath 1991: 132-144; De Regt 1984.
- 23 Schon vor dem Zweiten Weltkrieg gab es Engländer, die das Phänomen der »Asozialen« zu einer Frage der Veranlagung und Vererbung erklärten, es also auf »rassische« Merkmale zurückführten. Derksen und Verplanke (1987: 53-67) zufolge schlugen ihre Ideen allerdings nicht richtig an.
- 24 Siehe unter anderem De Graan 1964; Simons 1962; Rath 1991: 149 u. a.
- 25 Groenendijk 1990: 82.
- 26 ACOM 1979: 9-11.
- 27 WRR 1979: viii.
- 28 WRR 1979: xii.
- 29 WRP 1979: x, meine Hervorhebung - JR.
- 30 ACOM 1979: 9.
- 31 Internagazine, November 1991.
- 32 de Volkskrant 2. 9. 1992.
- 33 Rath & Sagger 1992.
- 34 Vujsje 1986.
- 35 Gemeinde Rotterdam 1981: 29.
- 36 Es geht hier um die Gemeinderatswahlen von 1984 und die Gemeinderatswahlen von 1986 und 1990.
- 37 Sitzungsberichte der Ersten Kammer, 22. April 1980, p. 549-553.
- 38 Sitzungsberichte der Zweiten Kammer, 1984-1985, 18619, nrs. 1-21.
- 39 Auf lokaler Ebene stehen manchmal gewisse Unterstützungen zur Verfügung. Das kann zu merkwürdigen Situationen führen, wie schon bei den Rotterdammer Teilgemeinderatswahlen von 1984. Daran nahmen drei sogenannte »Minderheitenparteiens« teil, in allen Fällen auf Betreiben von niederländischen Ratgebern hin, die nachdrücklich auf die Aussicht, staatliche Gelder für Aufklärungskampagnen zu bekommen, hingewiesen hatten.

Literatur

- ACOM (Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden), 1979: Advies Onderzoek Minderheden. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Andersen, B., 1983: Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism. London: Verso.
- van den Berg, N., 1994: »De Kunst van het weglaten. De positie van allochotone bevolkingskenners«. De Gids, 157/1, Januar, pp. 69-78.
- Bovenkerk, F./B. den Brok/L. Rutland, 1991: »Meer minder of gelijk? Over de arbeidskanalen van hoog opgeleide leden van etnische groepen«. Sociologische Gids, 38/3, Mai/Juni, pp. 174-186.
- Bovenkerk, F./R. Miles/G. Verbunt, 1990: »Racism, migration and the state in Western Europe. A case for comparative analysis«. International Sociology, 5/4, Dezember, pp. 475-490.
- Buijs, F., 1990: Aan de rand van de arbeidsmarkt. Turkse jongemannen en Nederlandse werkgemers. Een voorstudie ten behoeve van het project Buitenlandse jongeren en arbeid. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen (COMT).
- van der Burgt, F., 1988: Aangeboden: allochotone journalisten (v/m). Een onderzoek naar de toegankelijkheid van de opleidingen voor de journalistiek. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Carton, D./G. Massaro, 1990: Leerjaren. Ervaringen van de eerste buitenlandse gemeenteraadsleden in Nederland. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB).
- Derksen, A./L. Verplanke, 1987: Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970. Meppel: Boom.
- Gemeente Rotterdam, 1981: Educatieve ideeën. Rotterdam op weg naar een multiculturele samenleving. Discussie nota. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Goudt, M., 1989: In de gemeenteraad! Gespreken met de eerste zwarte en migrantenradsleden in Nederland. Leiden: Stichting Burgerschapskunde/ Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.
- de Graan, N.F.A., 1964: »De buitenlandse werknemer en zijn aanpassing aan de Nederlandse samenleving«. Maatschappij-Belangen, 128/7, pp. 350-357.
- Groenendijk, C.A., 1990: »Verhoden voor Turkse. Rechten op de reellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentelingen in 1961«. pp. 55-96 in F. Bovenkerk/F. Buijs/H. Tromp (Hrsg.), Weenschap en paritidigheid. Opstellen voor André J.F. Köbben. Assen/ Maastricht: Van Gorcum.
- den Hoop, T./H. Roseboom, 1990: Over aanpassen en afroeven. Migranten in de gemeentepolitiek. Den Haag: Regionaal Centrum Buitenlanders (RCB).
- Lutz, H., 1991: Welten verbinden. Türkische Sozialarbeiterinnen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M.: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Lutz, H., 1992: »Ingevoert arbeid? Migranten, arbeidsmarkt en beleid in Nederland«. Migrantenstudie, 8/2, pp. 3-13.
- Merens, J.G.F./I. Veeleman, 1992: Succes en falen bij allochotonen. OSA-voorstudie V40. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).
- Miles, R., 1989: Racism. London: Routledge.
- Minderheden, 1983: Minderheden, meer toekomst. Een onderzoek verricht voor de Commissie Kiesrecht Niet-Nederlandse Ingezetenen. Den Haag/Amsterdam: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek/Veldkamp marktonderzoek.
- Minderhedemora, 1983: Minderhedemora. Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nrs. 20-21.
- Rath, J., 1990a: »Deelhame migranten aan gemeenteraadsverkiezingen. De stemming staat om«. Namens, 5/11-12, p. 46-51.
- Rath, J., 1990b: »Voting rights«. pp. 127-157 in Z. Layton-Henry (Hrsg.), The political rights of migrant workers in Western Europe. SAGE Modern Politics Series Volume 25. London: SAGE.
- Rath, J., 1991: Minorisering: de sociale constructie van »ethnische minderheden«. Amsterdam: Stia.
- Rath, J., 1993: »The ideological representation of migrant workers in Europe. A matter of racialisation?«. pp. 215-232 in J. Wrench & J. Solomos (Hrsg.), Racism and migration in Western Europe. London: Berg Publishers.
- Rath, J./S. Sagger, 1992: »Ethnicity as a political tool in Britain and the Netherlands«. pp. 201-224 in A.M. Messner/L.R. Fraga/L.A. Rhodabek/F.D. Wright (Hrsg.), Ethnic and racial minorities in advanced industrial democracies. Contributions in Ethnic Studies, Number 29. New York: Greenwood Press.
- de Regt, A., 1984: Arbeiderszinnen en beschaafingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940. Een historisch-sociologische studie. Meppel: Boom.
- Simons, M.S.M., 1962: »Italiaanse arbeiders in de Limburgse mijnstreek en in Twente. Aanpassingsproblemen en sociale begeleiding«. Mens en Maatschappij, 37, pp. 233-246.
- Smit, F., 1988: Ouderparticipatie in het basisonderwijs. Een onderzoek naar vorm, mate en effecten van ouderparticipatie in het basison-

denwijs. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs
 Vrijste, H., 1986: Vermoorde onschuld. Etnisch verschil als Hollands taboe. Amsterdam: Bert Bakker
 Weil, F., 1991: La France et ses étrangers. L'Avenir d'une politique de l'immigration 1938-1991. S. I. Cailmann, La Haye

WRR (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid), 1979: Eerste ministeriële rapporten aan de Regering 17. Den Haag: Staatsuitgeverij
 WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 1989: Alcoholvervalsrapporten aan de Regering 36. Den Haag: SDU

Verf.: Dr. Jan Rath, *Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), Universiteit van Amsterdam, Roelin 84, 1012 KX, Nederlande*

Karl-Heinz Reuband

Gesellschaftlicher Wandel, Kriminalität und Kriminalitätsfurcht

Die Kriminalität ist in den letzten Jahren in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Thema der öffentlichen Diskussion geworden – sowohl in der Politik als auch der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Kriminalität explodiert, so der allgemeine Tenor. Sie werde immer gewalttätiger und werde durch die Öffnung der Grenzen zum Osten noch verschärft. Hinzu komme, daß die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung dramatisch ansteige, das Gefühl der Sicherheit sei geschwunden. Eine Krise der inneren Sicherheit wird beschworen, die erst am Anfang ihrer Entwicklung stehe und längerfristige Konsequenzen nach sich ziehen würde. Wo erst einmal Unsicherheit sich ausgebreitet habe, wären die allgemeinen Lebensbedingungen nachhaltig beeinträchtigt.
 Im folgenden soll untersucht werden, wie sich die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich Ostdeutschland, in den letzten Jahren tatsächlich entwickelt hat. Und es soll untersucht werden, wie sich die Kriminalitätsfurcht und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung verändert haben. Ich will diesen Fragen anhand unterschiedlicher Datengruppen nachgehen, die für diese Zwecke geeignet scheinen: auf der Ebene der Polizeistatistiken, Viktimisierungsurveys und Umfragen in der Bevölkerung zur Kriminalitätsfurcht. Dies soll in erster Linie auf nationaler Ebene geschehen. Um lokale Trends einschätzen zu können, ist der nationale Bezugsrahmen unabdingbar; in die lokalen Trends gehen nationale Trends – wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten – mit ein.

1 Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität

Die wichtigste Quelle zur Beschreibung der Kriminalitätsentwicklung stellen die Polizeistatistiken dar (vgl. u. a. Bundeskriminalamt 1996). Sie erstrecken sich über einen langen Zeitraum und erlauben in hinreichend differenzierter Weise auch Untergliederungen auf lokaler Ebene. An ihnen gemessen hat sich seit Beginn der polizeilichen Erfassung in der Bundesrepublik Deutschland ein Anstieg der objektiven Bedrohung sowohl in der Zahl

* Anmerkungen S. 503

der Delikte, als auch der Häufigkeitszahl – der Zahl der Delikte pro Einwohnerzahl – ergeben. Dieser Anstieg ist relativ kontinuierlich verlaufen, was heißt: Die Zahl des jeweils folgenden Jahres ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – immer größer als die des Vorjahres. Aus dieser Sicht ist jedes Jahr ein »Rekordjahr« kriminaleller Bedrohung. Wie stark der Anstieg von Jahr zu Jahr ausfällt, kann demgegenüber variieren. Besonders starke Zuwächse werden im allgemeinen in der Öffentlichkeit als Zeichen einer Zuspitzung gesehen, geringere Veränderungen als Zeichen dafür, daß die Politik und die Polizei im Bereich der inneren Sicherheit »erfolgreich« gewesen sei. Doch die Schwankungen in der Zuwachsrate sollten nicht überbewertet werden, sie sind nicht selten Abbild kurzfristiger Anpassungsprozesse an neue Realitäten oder von Zufälligkeiten, die in den Folgejahren wieder ausgeglichen werden. So wurde z. B. der Zuwachs in der Zeit von 1992 zu 1993, der unter Politikern und den Medien eine so breite Resonanz fand und die Kriminalitätsstempeljahre in den Vordergrund rückte (z. B. Focus 1993, S. 11, Der Spiegel 1993, S. 26), im Folgejahr durch einen Rückgang der Zahlen relativiert. Im darauf folgenden Jahr setzte wieder ein Anstieg ein mit dem Resultat, daß für 1995 die Zahl der erfaßten Delikte höher liegt als jemals zuvor. Gezählt wurden rund 6,7 Millionen Delikte, bezogen auf die Einwohnerzahl entspricht dies einer Häufigkeitsziffer von 8179 Delikten pro 100 000 Einwohnern.

Der Anstieg in der Kriminalitätsbelastung in der Bundesrepublik gründet sich auf einen Anstieg sowohl der Eigentums- als auch der Gewaltdelikte. Als besonders spektakulär werden im allgemeinen die Gewaltdelikte verstanden, vor allem in Form von Raubüberfällen und Körperverletzung. Sie gelten als die Delikte, welche das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung in maßgeblicher Weise beeinträchtigen und deren Lebensgefühl im Alltag bestimmen. Ihre Zahl scheint in den letzten Jahren allgemein gestiegen zu sein, wenn auch je nach Stadt und Gemeinde in unterschiedlichem Umfang. Geraten zu explodieren ist sie in den Metropolen Berlin, Hamburg und Frankfurt. Köln und Bremen nehmen eine Mittelstellung im Rahmen des hier gewählten Vergleichs im München und Stuttgart eher einen unteren Platz. Der Anstieg ist geringer, das Niveau durchweg niedriger (Landeskriminalamt Berlin 1995). Welche Gründe für die jeweils unterschiedlichen Steigerungen verantwortlich sind, ob Drogenszenen, Verleumdungsprozesse oder anderes, muß dahingestellt bleiben. Eine stärker vergleichende Forschung auf lokaler Ebene könnte hier wichtige Einblicke bringen, mit entsprechenden Konsequenzen auch für die Entwicklung geeigneter kommunaler Präventionsstrategien.

Überproportional gestiegen zu sein scheint die Kriminalitätsbelastung in den letzten Jahren in den neuen Bundesländern. Sowohl an der Zahl der gemeldeten Delikte als auch der erfaßten Täter gemessen ist die Kriminalitätsbelastung dort sechs Jahre nach der Wende um ein Mehrfaches größer als im Westen. Die neuesten Zahlen für 1995 belegen eine um rund 30 % größere Häufigkeitsziffer (Bundeskriminalamt 1996: 56). Und wenn man diese Zahl in Relation zu den Zahlen der beiden Vorjahre setzt, zeigt sich, daß sich der Abstand zu Westdeutschland vergrößert hat. Noch im Jahr 1993 lag die Häufigkeitsziffer im Osten nur 23 % höher (1994: 28). Die größere Kriminalitätsbelastung in den neuen Bundesländern erweist sich bei näherer Ansicht im wesentlichen als »schauspielerische« und nicht als Folge einer aus dem Ausland importierten Kriminalität. Zwar dürfen Täter aus dem östlichen Ausland – allein aufgrund der geografischen Nähe – dort insgesamt aktiver sein, zieht man von den Tätern vorläufigen jedoch die ausländischen Täter ab, bleiben die beschriebenen Besonderheiten Ostdeutschlands bestehen.

Die Überrepräsentation der ostdeutschen Länder in der Kriminalstatistik, die auf einen über die verschiedenen Länder hinweg aggregierten Wert beruht, bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, daß alle ostdeutschen Länder höhere Werte als der Westen aufweisen. Es gibt durchaus eine Binnenvariation, welche einzelne der neuen Länder in die