

vorhanden waren. Diese Lücke nutzte der Verfasser, um die verfassungsrechtliche Diskussion durch eine Reihe bemerkenswerter Argumente zu befruchten. Andererseits hat das Thema des Buches vor diesem Hintergrund Schwächen. Erörterungen verfassungsrechtlicher Bestimmungen, die weder Niederschlag in der bisherigen Verfassungsrechtsprechung finden noch Möglichkeiten zu einer vergleichenden Betrachtung geben, fallen zwangsläufig eher knapp aus. Auch muß der Verfasser auf Grund der erheblichen Bandbreite, die er abdeckt, in Kauf nehmen, an einigen Stellen eher oberflächlich zu sein. Etwas mehr Vorsicht sollte Grupp bei den Vorschlägen zur Übernahme südafrikanischer Verfassungsvorschriften in das Grundgesetz walten lassen, wie er sie beispielsweise für die in *sec.* 28 endgV geregelten Kindergrundrechte und den in *sec.* 32 endgV normierten Informationsanspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat vorschlägt. Zwar findet er durchaus vertretbare Argumente, die eine Aufnahme solcher Vorschriften in das Grundgesetz zu stützen vermögen, vermag jedoch nicht deren Notwendigkeit nachzuweisen. Der Hinweis darauf, wichtige Ansprüche seien auf Verfassungsebene zu regeln, vermag vor diesem Hintergrund für sich alleine nicht zu überzeugen. Umgekehrt dürfte die – so ausdifferenzierte – Kodifizierung der genannten Grundrechte in der Neuen Verfassung ihren besonderen Sinn in den fehlenden rechtsstaatlichen Garantien (und dem fortgesetzten Mißbrauch der sich daraus ergebenden staatlichen Freiheiten auf diesem Gebiet zu Zeiten der Apartheid) und im übrigen auch im Fehlen eines Art. 2 Abs. 1 GG entsprechenden Auffanggrundrechts haben. Dennoch kann das vorliegende Werk als Erfolg angesehen werden. Denn es gelingt dem Verfasser, dem Leser innerhalb kurzer Zeit einen gut lesbaren und kompakten Leitfaden für die südafrikanische Verfassung an die Hand zu geben, dessen materieller Gehalt vor allem in den Kernbereichen durchaus als wertvoll angesehen werden kann. Damit liefert Grupp einen wichtigen Beitrag zur weiteren verfassungsrechtlichen Diskussion. Das Buch ist als eine gute Einführung in das neue südafrikanische Verfassungsrecht für den deutschen und europarechtlich interessierten Verfassungsjuristen zu verstehen und als solche sehr zu empfehlen.

*Edzard A. Schmidt-Jortzig*

*Christian Goebel*

### **Am Ende des Regenbogens**

Einwanderung, Fremdenfeindlichkeit und Nation-Building in Südafrika

IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt/Main, 1999, 351 S., DM 46,80

Traditionell sind die meisten afrikanischen Länder für ihr großzügiges und solidarisches Verhalten gegenüber schutz- und zufluchtsuchenden Menschen bekannt. Basierend auf diesen afrikanischen Werten der Gastfreundschaft weist man Fremde nicht aus. Trotz wirtschaftlicher und sozialer Notlage hält man zusammen.

Dennoch beobachtet man in den letzten Jahren eine nachlassende und schwindende Tendenz der traditionellen Aufnahmebereitschaft vieler Länder des Kontinents. Fast überall werden Einwanderer/Flüchtlinge nicht mehr mit offenen Armen aufgenommen. Statt dessen werden sie nun für wirtschaftliche und soziale Misere, Kriminalität und ökologische Katastrophe mitverantwortlich gemacht. Diese negative Haltung hat zur Folge, dass mehr und mehr Staaten zunehmend ihre Grenzen für Einwanderer/Flüchtlinge schließen oder sie an der Grenze zurückweisen. Darüber hinaus sind Einwanderer in einigen Staaten fremdenfeindlichen Kampagnen und Übergriffen sowie Deportationen ausgeliefert.

Im Vergleich zu den anderen Teilen Afrikas südlich der Sahara, die immer noch nicht zur Ruhe kommen, gilt das südliche Afrika seit dem Ende des Apartheidregimes – abgesehen von dem immer noch andauernden Bürgerkrieg in Angola und den Verfassungskrisen in Ländern wie Simbabwe – als relativ stabile Region. Nicht nur die politische Stabilität, sondern auch eine für afrikanische Verhältnisse starke Wirtschaft einiger Länder, allen voran Südafrika und Botswana, im südlichen Afrika, haben magnetische Wirkung auf Einwanderer/Flüchtlinge aus allen Himmelsrichtungen und Kontinenten. Aufgrund seiner unbestrittenen Stellung als Regionalmacht in Afrika, hat Südafrika unter einem starken Einwanderungszustrom zu leiden.

Die hier zu rezensierende Arbeit widmet sich diesem Einwanderungsphänomen in Südafrika. Die (fast) ausschließlich aus Zeitungsartikeln und Interviews bestehende Studie von Christian Goebel – dies ist gerechtfertigt durch den Mangel an systematischen Archiven – gliedert sich in neun Kapitel.

In der Einleitung nennt der Autor die Zunahme regionaler Konflikte weltweit und die Verschärfung der ökonomischen Situation in vielen Entwicklungsländern als Ursache für wachsende "irreguläre Migration" in Südafrika. Im zweiten Teil der Arbeit hebt der Autor die migrationstheoretischen Grundlagen, den derzeitigen Forschungsstand sowie den Streit um Begrifflichkeiten hervor. Dabei schildert er die unterschiedlichen Kategorisierungen von Migrationsvorgängen anhand verschiedener Differenzierungstheorien.

Das dritte Kapitel behandelt die Geschichte der Migration nach Südafrika. Hierbei wird das Wanderarbeit-System, Migrant Labour System (SLM), besprochen. Wanderarbeit in Südafrika wurde mit der Entdeckung von Diamanten und Gold – als dadurch ein großer Arbeitskräftebedarf entstand – ein integraler Bestandteil der Apartheidpolitik. Um diese Bodenschätze unter profitablen Bedingungen ausbeuten zu können, bediente sich das Apartheidregime der Wanderarbeit. Es waren vornehmlich Arbeiter aus Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Simbabwe und Swaziland.

Das neue Migrationmuster der Postapartheid-Ära wird im vierten Kapitel behandelt. Der Verfasser stellt fest, dass das Neue an den Migrationsbewegungen nach der Apartheid ihr Umfang und deren öffentliche Wahrnehmung ist. Damit bejaht er die Existenz einer "irregulären Migration" – neben der Wanderarbeit – während der Apartheidzeit, hauptsächlich Bürgerkriegsflüchtlinge aus Mosambik. Die größte Zahl der irregulären Migranten kommt heute zwar aus Südafrikas Nachbarstaaten, dennoch kommt die höchste Zahl an Einwanderern aus dem außerafrikanischen Raum. Neben den Einwanderern aus Asien ist die Anzahl

der Migranten aus Europa, Amerika und den ehemaligen sowjetischen Republiken ebenfalls beträchtlich.

Kapitel fünf der Arbeit beleuchtet die Immigrationspolitik des Neuen Südafrikas. Dort analysiert der Autor die Einwanderungspolitik der Regierung unter zwei Gesichtspunkten: unter einem normativen und einem einwanderungspolitischen Blickwinkel. Hinsichtlich der normativen Regelung der Migrationsproblematik hat der Autor das immer noch geltende Einwanderungsgesetz, *Aliens Control Act*, in Betracht gezogen. Man versucht seit 1994 anstelle des – trotz seiner mehrfachen Überarbeitung nicht mit den Grundrechtsprinzipien der Verfassung Südafrikas im Einklang zu bringenden – *Aliens Control Act*, ein neues Einwanderungsgesetz zu erarbeiten. Dazu wurde Ende 1996 eine Arbeitsgruppe für die Formulierung eines Green Paper ins Leben gerufen. Die Arbeitsgruppe hatte 1997 das Green Paper vorgelegt, auf dessen Grundlage wurde ein *White Paper on International Migration* entworfen und am 31.3.1999 veröffentlicht (vgl. [http://www.polity.org.za/go...white\\_paper/migration.html](http://www.polity.org.za/go...white_paper/migration.html)).

In seiner Analyse übersieht der Autor, trotz seiner akribischen und (fach)kompetenten Recherche, die Tatsache, dass die seinerzeit neue Regierung unter Mandela hinsichtlich des Beitritts bzw. der Ratifikation der einschlägigen internationalen Verträge in Sachen Flüchtlinge und Migration nicht zögerlich war. Ein Beleg hierfür ist das 1998 ausgearbeitete und in dem selben Jahr in Kraft getretene Flüchtlingsrecht (vgl. *Tamru Melese*, Das neue Flüchtlingsgesetz in Südafrika, in: VRÜ 32 (1999), S. 490 ff.). So ist Südafrika der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (nicht 1950!), dem dazugehörigen Protokoll von 1967 sowie der OAU-Flüchtlingskonvention von 1969 im Jahre 1995 beigetreten und hat diese Abkommen ratifiziert (vgl. Human Rights Treaties Ratified by South Africa, <http://www.law.wits.ac.za/docs/ratlist.html>). Der Verfasser charakterisiert überdies die Haltung der Regierung im Bereich der Einwanderung als defensiv und politisch konzeptionslos. Die politischen Handlungsmuster der Regierung skizziert der Autor als eine auf Intensivierung der Grenzsicherung, verstärkte Abschiebung, Abwerbung qualifizierter Kräfte, verstärkte Kontrolle mutmaßlicher Migranten und Abschluß überwiegend bilateraler Abkommen mit Herkunftsländern beruhende Einwanderungspolitik.

Im sechsten Kapitel bewertet der Autor die Zwischenergebnisse zur Wanderarbeit und der irregulären Migration. Dabei räumt er dem immer noch existierenden – allerdings zahlenmäßig rückläufigen – Wanderarbeiter-System keine Zukunft ein. Dies führt er auf das Vorgehen der Gewerkschaften und der Regierung gegen die Strategie der Ethnisierung in den Minen zurück. Offenbar gehören zu der Unternehmenspolitik in Minenbranchen immer noch eine Unterbringung der Arbeiter in getrennten Wohnheimen, die rassische Klassifizierung auf den Arbeitspapieren und die Zuordnung bestimmter Tätigkeiten und Fähigkeiten zu verschiedenen Volksgruppen. Des weiteren nimmt der Autor einen internationalen Vergleich der Republik Südafrika in Sachen Migration vor. Es wird die Politisierung des Themas Einwanderung durch Parteien in Deutschland, Großbritannien und Frankreich als Vergleich herangezogen.

Den Kern der Arbeit von Goebel beinhaltet das siebte Kapitel. Dort wird die öffentliche Diskussion um Immigration in Südafrika anhand von drei Diskursebenen nämlich Experten-, Medien- und politischen Diskurs, ausführlicher behandelt. Unter "Diskurs" versteht der Autor die öffentlich geführte Auseinandersetzung mit einem politischen Thema. Wie anders nicht zu erwarten, ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Migration nicht in gleicher Weise etabliert, wie man dies in westlichen Ländern mit ihrer langjährigen Erfahrung auf dem Gebiet kennt. Bei den vorhandenen Forschungsinstitutionen des Landes herrscht Konkurrenz statt Kooperation, bedingt durch die knappen Mittel und ideologischen Positionen. Der Autor stellt fest, dass im wissenschaftlichen Diskurs um Einwanderung während seiner Forschung ein Positionswechsel von Forschungseinrichtungen für Migration zu verzeichnen war.

Außerdem gilt der Umgang der Medien mit der Einwanderungsproblematik in Südafrika als hoch brisant. Diese Brisanz kann man der folgenden Fragestellung des Autors entnehmen: "Warum wird nicht stärker selbst recherchiert, und warum kommen alternative Meinungen so vergleichsweise selten zu Wort?" Den dramatischen Verlust an journalistischer Kompetenz und Professionalität führt er auf ein erhebliches *brain drain* bei Reportern und Redakteuren durch Abwanderung ins Ausland und in den Staatsdienst zurück. Offensichtlich leidet Südafrika nicht nur unter der zunehmenden irregulären Immigration ins Land, sondern es nimmt in den letzten Jahren auch die Zahl der gut ausgebildeten Emigranten – meistens Weiße, auch Inder und "Mischlinge" – stark zu. Allein 1998 haben zahlenmäßig mehr Emigranten der Republik am Kap den Rücken gekehrt als neue Einwanderer ins Land kamen – nicht zu verwechseln mit den "irregulären Migranten", mit denen sich diese Arbeit auseinandersetzt. So suchten 1998<sup>1</sup> 6.433 Südafrikaner, die die hohe Kriminalität, die "affirmative action" Politik sowie schwindende Karrierechancen als die Hauptgründe für ihre Auswanderung sehen, den Erfolg im Ausland, hauptsächlich in Australien, Deutschland, Großbritannien, Holland, Kanada, New Zealand und USA. Im gleichen Jahr ließ man lediglich 4.371 Immigranten ins Land<sup>2</sup>. Des weiteren führt der Autor das Problem der Presse in Südafrika auf die finanzielle Schwäche einiger Zeitungen zurück. Aufgrund ihrer desolaten finanziellen Lage tendieren manche Blätter zu Sensation statt Information nach dem Motto "only bad news are good news". Schließlich bemängelt der Autor die fehlende Professionalität bei der journalistischen Recherche und macht deutlich, dass einige Zeitungen, insbesondere von der privilegierten Minderheit, unter politischer Parteilichkeit leiden. Neben den Experten, wissenschaftlicher Forschung und Presselandschaft nimmt der Verfasser den politischen Diskurs in Form von öffentlichen Äußerungen von politischen Parteien zur Migration unter die Lupe. Dort zeichnet er die Haltung der Parteien einschließlich

<sup>1</sup> Nach einer Studie der Universität of Cape Town wanderten zwischen 1989 und 1997 insgesamt 233.069 Personen aus; vgl. *Victor Mallet*, South Africa, brain drain' worse than feared, in: *Financial Times* (London), vom 5.10.1999.

<sup>2</sup> *South African Press Agency (SAPA)*, Emigrants Exceeded Immigrants in 1988, vom 13.10.1999; *Werner Vogt*, Weisse Gebildete packen die Koffer, in: *Der Bund* vom 28.10.1999, S. 3.

die der Gewerkschaften zu Einwanderungsfrage nach. Anhand der bereits angesprochenen drei Modelle in Europa verneint er eine fremdenfeindliche Kampagne durch die Regierungspartei ANC (African National Congress). Dagegen weist seine Untersuchung die fremdenfeindlichen Verwicklungen bei den Parteien der Rechten, allen voran bei der IFP (Inkatha Freedom Party), nach.

Die politische Kampagne der konservativen Parteien gegen die Einwanderer kommt zum einen zur Geltung, indem man die Medien als Sprachrohr benutzt. Zum anderen instrumentalisiert man die politischen Akteure für diesen Zweck. Dass Wahlkämpfe auf dem Rücken der Einwanderer ausgetragen werden und damit auch gute Wahlergebnisse zu erzielen sind, belegen die Kampagnen mancher Parteien in europäischen Metropolen – man denke nur an die von der CSU eingeleitete und von Teilen der CDU aktiv unterstützte Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft und deren Wirkungskraft in Hessen. Auch in Südafrika fördern einige Politiker des Landes, wie der IFP-Führer und Innenminister Buthelezi, durch ihre Äußerungen in den Medien die fremdenfeindliche Stimmung. Die Aussagen der Funktionäre werden mit Hilfe der Presselandschaft des Landes, die immer noch sehr stark von weißen Konservativen monopolisiert und beherrscht wird, dramatisiert und dann von rechtsextremen Kreisen begierig aufgegriffen. Die folgende diesbezügliche Äußerung des Innenministers – eine seiner zahlreichen Äußerungen zu Einwanderung – unterstreicht diese Tatsache: "With unemployment running at above 34 percent and millions of illegals making a living in South Africa, it can be postulated that if all the illegal aliens were removed, the unemployment problem would come to an end"<sup>3</sup>. Wenn ein Politiker eines Landes, in dem ein Drittel der Bevölkerung ohne Beschäftigung ist – Ende 1998 lag die Arbeitslosenrate bei 35 %, eine der höchsten der Welt – solche und ähnliche Äußerungen in der Presse verbreitet, ist die zwangsläufige logische Folge eine sehr ausgeprägte Xenophobie.

In den letzten beiden Kapiteln untersucht Goebel die Einwanderung und die damit verbundene Fremdenfeindlichkeit im Nation-Building-Prozeß. Dort wird der Zusammenhang der Immigrationsdebatte mit dem Nationsbildungsprozeß untersucht. In seiner abschließenden Zusammenfassung nennt er Vorschläge für eine dauerhafte Lösung der mit der Einwanderung verbundenen Problematik. Danach wäre eine weitgehende regionale Integration die beste Lösung – an Stelle der immer aufwendigeren Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen. Darüber hinaus fordert der Verfasser eine unabdingbar notwendige Öffnung der südafrikanischen Gesellschaft und eine Neuorientierung in der Frage der nationalen Identität.

Die Arbeit bietet kritische Analysen zu verschiedenen Aspekten der Einwanderungsproblematik in Südafrika. Dem Verfasser ist es dabei gelungen, den Themenkomplex, das Handeln der Akteure und die Wahrnehmung der Problematik in der Gesellschaft kompetent, argumentativ, eindrucksvoll und fundiert nachzuzeichnen.

*Tamru Melese*

<sup>3</sup> Zitiert in *Clarence Tschitreke*, Deprivation breaks xenophobia, in: Integrated Regional Information Network (IRIN) vom 17. 9. 1999.