

Dietrich Thränhardt

Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur

1. Nationalstaat, Globalisierung und Migration

Von Migration sprechen wir in der modernen Welt, wenn es um das Überschreiten der Grenzen von Nationalstaaten geht. Innerstaatliche Wanderungen werden als Mobilität betrachtet und als notwendig und unproblematisch eingeschätzt. Diese Kategorisierung enthält sicherlich ein Element von Willkür, kann es doch bei innerstaatlichen Wanderungen um riesige Entfernungen und große kulturelle Unterschiede gehen, zumal in Ländern wie China oder den USA, und kann man andererseits bei grenzüberschreitenden Wanderungen unter Umständen im selben Kulturraum bleiben, etwa an der amerikanisch-kanadischen, der bayerisch-österreichischen oder der niederländisch-belgischen Grenze. Gleichwohl wird diese Definition überall zugrundegelegt, meist allerdings stillschweigend. Sie wird auch dann vorausgesetzt, wenn intentional Kritik am Nationalstaat geübt wird.

Nach dem Ende des „kurzen 20. Jahrhunderts“ (Hobsbawn) ist die Welt zu dem Prozess der Öffnung zurückgekehrt, den sie seit dem 16. Jahrhundert eingeschlagen hatte. Die kommunistischen und faschistischen Systeme, die in der Tradition des „geschlossenen Handelsstaates“ (Fichte) auf Abschottung und totale Kontrolle gesetzt hatten, sind untergegangen oder haben – wie China und Nordkorea – ihren früheren Imperus und ihre Ausstrahlung verloren. Die USA haben ihre rassistisch einschränkende Schließungspolitik seit 1920/24 im Gefolge der Bürgerrechtsbewegung der sechziger Jahre aufgegeben und stärken ihre wirtschaftliche Dynamik wie vor 1914 durch Kapitaleinfuhr und Einwanderung in großem Stil.

Allerdings verfechten die dominanten reichen Länder der Welt ein sehr eingeschränktes Konzept der Öffnung. Sie erstreben freien Handel (mit Ausnahme der Agrarprodukte und ähnlicher Schutzbereiche) und den freien Fluss von Kapital und Dienstleistungen und fixieren dies in internationalen Verträgen und Organisationen. Migration aus den armen Ländern versuchen sie aber zu limitieren oder – wie Japan – gar völlig zu unterbinden. Sie beziehen sich dabei auf die Interessen und die Emotionen ihrer Bevölkerungen, die im Weltmaßstab privilegiert sind.

Damit ist das „liberale Paradox“ von liberaler Weltwirtschaft und Nationalstaat (vgl. Hollifield in diesem Band) konstituiert. Dieser Grundwiderspruch ist als solcher stabil, in seinen Ausformungen, Auswirkungen und Veränderungen aber

sehr dynamisch. Sowohl das moderne Weltsystem (Wallerstein), wie es seit dem 16. Jahrhundert schrittweise entstanden ist, als auch die innere Ordnung und Struktur der Nationalstaaten verändern sich ständig. Das Weltsystem beeinflusst die Nationalstaaten, sie müssen sich in ihm vor allem in ihrer Funktion als Handels- oder Wettbewerbsstaaten bewähren. Andererseits beeinflussen auch die Staaten das Weltsystem. Das gilt offensichtlich vor allem für die dominanten Staaten und den Welthegeemon. Aber auch „*failed states*“ und Außenseiter-Staaten beeinflussen die internationale Ordnung, in dem sie sie herausfordern. Migration ist einer der Schlüsselbereiche, in denen das geschieht.

Gewiss sind in den letzten Jahrzehnten Elemente einer Weltöffentlichkeit geschaffen worden. Aber auch die kritischen Medien oder die NGOs müssen sich an die Staaten oder die Staatengemeinschaft wenden, wenn sie in Krisen Lösungen erreichen wollen. Ähnliches gilt für die Vereinten Nationen oder andere Staaten-zusammenschlüsse. Man vergleiche dazu jüngst etwa die Appelle des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge an die USA, in Liberia zu intervenieren und an die Europäische Union, eine gemeinsame, rationale und effektive Flüchtlingsaufnahmepolitik zu entwickeln.¹ Die Schaffung der Vereinten Nationen selbst macht das Prinzip der nationalstaatlichen Ordnung universell, nachdem koloniale Ordnungen nicht mehr als legitim gelten. Ironischerweise können sich auch Regierungen wie die von Präsident Bush dieser Logik nicht verschließen, die sich explizit dem *nation building* verweigern wollten. Wo keine funktionierenden Nationalstaaten bestehen, versucht die Weltgemeinschaft, sie zu schaffen. Eine Übersicht über die Funktionen der verschiedenen internationalen Organisationen zur Regelung von Migration gibt in unserem Band Steffen Angenendt.

Schon die Anfänge der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung haben sich auf diesen Zusammenhang bezogen. Dies gilt für die empirische Betrachtung ebenso wie für das Einfließen normativ-nationalistischer Ideologien und Perzeptionen. Man denke etwa an die große Studie von Thomas und Znaniecki über „The Polish Peasant in Europe and America“ einerseits und an Max Webers Freiburger Antrittsvorlesung, auf die sich die historische Forschung noch heute bezieht,² in der national-demografische Befürchtungen systematisch entfaltet und erläutert werden. Dies geschieht auch heute, wenn auch vielfach weniger gut erkennbar und offengelegt. Damit entstehen explosive Mischungen aus Bedrohungsgefühlen und Definitionen des „Anderen“ und Gefährlichen, die immer wieder durchschlagen und die Sozialwissenschaften in unreflektierter Weise an den politischen Diskurs anbinden. Seine Spiegelung findet dieser Diskurs in einem Gegendiskurs, der „post-

1 Ruud Lubbers, Put an end to their wandering. Europe should do more to support refugees in their regions of origin, in: The Guardian, 20.6.2003.

2 Klaus J. Bade, Arbeitsmarkt, Ausländerbeschäftigung und Sicherheitspolitik: Auslandsrekrutierung und Inlandsvermittlung ausländischer Arbeitskräfte vor dem Ersten Weltkrieg, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S. 59-83.

national“ argumentiert und vom „transnationalen Raum“ schwärmt. In Bezug auf die normative Debatte ist dies sicherlich ein richtiges Thema, es fehlen aber empirische Belege für den Realitätsbezug.

Beide Diskurse bleiben an die Teilung der Welt in eine reiche und eine arme Sphäre gebunden. Die vier Freiheiten einschließlich der Wanderungsfreiheit sind nur innerhalb der Europäischen Union verwirklicht. Das Modell der EU ist deswegen faszinierend, weil es zu großer Stabilität führt und gleichzeitig den Individuen uneingeschränkte Entfaltung ermöglicht – ganz im Gegensatz zu den Befürchtungen, die es vor dem Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands gegeben hat und die erneut vor dem Beitritt Polens und der anderen ostmitteleuropäischen Staaten bestehen. Diese Stabilität, der Abbau nationaler Spannungen und der Bedeutungsverlust der Grenzen bilden einen eklatanten Unterschied zu der Situation an der Grenze zwischen den USA und Mexiko, an der Stück für Stück eine Mauer Gestalt annimmt, die mehr Opfer fordert als früher die Mauer in Berlin. Wichtig waren im europäischen Zusammenhang enorme Investitions-, Finanz- und vor allem Stabilitätstransfers aus den wohlhabenderen in die ärmeren Länder, etwa durch die Einführung des Euro als gemeinsamer Währung. Über Europa hinausgehend existiert über die Visumsbefreiung eine Zone weitgehend freier Bewegungsmöglichkeit zwischen den Ländern der reichen Triade Europa-Amerika-Japan unter Einschluss Australiens und Neuseelands.

Dieser große Raum freier Bewegung in der privilegierten Welt auf Grund von gegenseitigen Verträgen³ und einem Raum der Beschränkung in der armen Welt ist nicht neu. Schon vor 1914 waren nur die Europäer und Amerikaner, die „weißen“ Nationen, in ihrer Bewegung über Grenzen weitgehend frei, einschließlich der Inbesitznahme anderer Kontinente und Länder, entweder zur Beherrschung oder auch zur Besiedlung, wie Nordamerika, Australien, Neuseeland, Südafrika, Kenia, das ehemalige Rhodesien und nach 1918 Palästina. „Nichtweiße“ dagegen waren in ihren Mobilitätsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt, selbst wenn ihre Staaten selbständig geblieben waren wie China und Japan. Von daher ist es eine historische Ironie, dass Japan heute mehr als Nordamerika und Europa an einer Schließungspolitik gegenüber den armen Ländern festhält.⁴ Immer wieder wird diese wichtige Differenzierung in der Literatur weggelassen und die Zeit vor 1914 insgesamt als offene Welt dargestellt.⁵ Migration gab es zwar auch in den Kolo-

3 Vgl. Andreas Wimmer, *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press 2002, S. 252; Rudolf Schlaepfer, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zürich 1969, S. 87-98.

4 Vgl. Dietrich Thränhardt, *Closed Doors, Back Doors, Side Doors. Japan's Nonimmigration Policy in Comparative Perspective*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1. Jg. 1999, S. 203-223.

5 Vgl. z.B. Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaougi, Adela Pellegrino und J. Edward Taylor, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford: Clarendon Press 1998, S. 292. Im selben Buch wird allerdings auch auf das „contract-cooli“-System in Südostasien eingegangen. Vgl. dazu auch

nialländern, aber auch nach dem Ende der Sklaverei war es eine von der Kolonialmacht gelenkte Migration. Der Kolonialbevölkerung war sogar das Betreten weiter Teile ihres eigenen Landes, vor allem der zu „weißen“ Gebieten erklärten fruchtbaren Bereiche, vielfach verboten, außer zu Dienstleistungen.

Angesichts solcher Realitäten für die große Mehrheit der Menschheit in den Ländern des „Südens“ ist es wichtig, dass unsere Analysen sich nicht nur auf die „entwickelte Welt“ beziehen. Die Migrationssysteme in Ländern mit demografischem Überschuss und herrschen politischen Regimen sind quantitativ bedeutend, weil es mehr Wanderung in der armen als in der reichen Welt gibt. Sie sind auch qualitativ relevant, weil wir ohne die Realitäten in Asien, Afrika und Lateinamerika Migration sehr unvollständig wahrnehmen. Die Differenzen und Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen Migrationssystemen in der Welt im Vergleich ihrer Intentionen und ihrer Ergebnisse werfen auch ein erklärendes Licht auf die europäisch-amerikanischen Verhältnisse. Erhellend sind auch die Zusammenhänge zwischen den heutigen Migrationssystemen in den ehemaligen Kolonialländern und der kolonialen Tradition (vgl. Leung, Chin, van den Boom und Gesemann in diesem Band). So ist beispielsweise die Status-Differenzierung zwischen den Einheimischen und den verschiedenen zugelassenen Zuwanderergruppen im Nahen Osten ein Erbe des Kolonialismus, nur mit dem Unterschied, dass die „Weißen“ heute nicht mehr uneingeschränkt an der Spitze der Pyramide stehen.

Die nationalstaatliche Ordnung, die im 19. Jahrhundert in Europa entstand, hat sich in den letzten Jahrzehnten weltweit entfaltet und ist völkerrechtlich immer mehr formalisiert worden. Kritik an ihr muss die Alternativen bedenken. Dirk van den Booms zeigt in unserem Band, wie ein schwacher Staat sich für Migranten auswirkt, und zwar am Beispiel Nigerias, einem im Unterschied zu anderen schwachen Staaten immerhin mit sehr viel Öl und Reichtum ausgestatteten Land. Daran schließt sich die Frage an, welche legitimatorische Kraft ins Zentrum rücken würde, wenn der Nationalstaat nicht existierte oder seine Kraft verlöre. Es würden sich andere Exklusionsmechanismen entwickeln. Migranten wären aber unter Umständen noch mehr gefährdet als andere Gruppen, weil sie meist schwach sind.

Dabei ist im Anschluss an Max Webers Formulierung von der „Vorstellung“ vom Bestehen einer „legitimen Ordnung“ und noch deutlicher seit Benedict Andersons Beschreibung der „imagined communities“ selbstverständlich klar, dass der Nationalstaat ein Konstrukt ist, das soziale Realität geworden ist.⁶ Er kann

Graeme Hugo, *Population Movements in Indonesia during the Colonial Period*, in: J. J. Fox u.a., *Indonesia: Australian Perspectives*, Canberra: Australian National University 1980, S. 95-135.

⁶ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. rev. Aufl., Tübingen 1980, S. 16-19; Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London 1983; vgl. auch die Formulierung „gedachte Ordnung“ (M. Rainer Lepsius, *Nation und Nationalismus in Deutschland*, in: Ders. *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 232-246; und Peter L. Berger und Thomas Luckmann, *Die gesellschaftliche*

rekonstruiert und dekonstruiert werden, und zwar sowohl als Einzelstaat wie als Vergemeinschaftungsprinzip. Ersteres kann – wie wir jüngst am jugoslawischen Beispiel auch wieder in Europa erfahren haben – sehr schmerzhaft sein und bringt neue Nationalstaaten hervor, die in ihrer Entstehungsphase noch nationalistischer sind als ihre Vorgänger. Für letzteres gibt es keine erkennbaren Hinweise. Es ist verwunderlich, dass Jürgen Habermas auch nach dem 11. September und der Entfaltung des amerikanischen Unilateralismus an seiner Beschreibung einer „post-nationalen Konstellation“ festhält, ist doch die Realität inzwischen in extremer Weise vom *sacro egoismo* der USA geprägt, und zwar ganz in der Tradition dieses Machiavelli-Begriffs: der Heiligsprechung von Interessen.

Prinzipiell wäre es möglich, dass andere ideologische und zugleich materielle Konstrukte an die Stelle des nationalstaatlichen Systems treten. Nach dem Ende des kommunistischen Weltsystems (oder schon seit den sowjetisch-jugoslawischen und sowjetisch-chinesischen Auseinandersetzungen) treten Alternativen zum System der Nationalstaaten aber eher zurück. War de Gaulle wegen seines im Kalten Krieg als unzeitgemäß empfundenen Insistierens auf den Nationen (einschließlich des „großen deutschen Volkes“) noch als „Mann von vorgestern und übermorgen“ bezeichnet worden, so ist die Kraft alternativer Ideologien heute schwächer geworden. Kaum jemand hängt ernsthaft der Idee einer Weltrepublik an. Auch neue wirkkräftige Ideologien wie der islamische Fundamentalismus im Iran und der christliche Fundamentalismus in den USA verwirklichen sich über Nationalstaaten. Und falls es wirklich gelingen würde, die Europäische Union aus einen „Staatenverbund“ – so das Bundesverfassungsgericht – in einen Staat zu verwandeln, so würde damit nur aus 15 bzw. 25 Staaten einer. Es bleibt schließlich auch bemerkenswert, dass die Erringung der Staatlichkeit sowohl für Israel als auch für Palästina einen derart hohen Rang hatte bzw. hat.⁷

In der Migrationsforschung entspricht dem Postnationalismus-Theorem der „Mythos vom transnationalen Raum“ (Bommes in diesem Band). Bommes widerlegt in seiner Analyse die Annahmen und Schlüsse der Transnationalismus-Schule theoretisch und weist nach, dass sie konzeptionell an den Nationalstaat gebunden bleiben und dass Assimilation in funktionalen Teilsystemen direkt mit Einwanderung zusammenhängt. Zugleich ist Hin- und Herwanderung und die Aufrechterhaltung enger Bindungen nicht Neues. Sie findet sich beispielsweise schon in der deutschen Auswanderung in die USA. Die jährliche Rückwande-

Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt 1994 (1969). Nach einem Bonmot von Karl W. Deutsch (in Anlehnung an Renan) ist eine Nation „eine Gruppe von Menschen, die durch einen gemeinsamen Irrtum hinsichtlich ihrer Abstammung und eine gemeinsame Abneigung gegen ihre Nachbarn geeint ist“ (Karl Deutsch, *Der Nationalismus und seine Alternativen*, München 1972, S. 9).

⁷ Vgl. Helga Baumgarten, *Das Projekt eines palästinensischen Staates zwischen Demokratie und autoritärer Herrschaft*, in: Uta Klein und Dietrich Thränhardt (Hrsg.), *Gewaltspirale ohne Ende? Konfliktstrukturen und Friedenschancen im Nahen Osten*, Schwalbach: Wochenschau 2002, S. 103-122.

rungsquote aus den USA nach Deutschland schwankte in den Jahren der Hochmigration 1870 bis 1880 um 22,3% und seit 1880 um etwa 14%.⁸

Vergleicht man das 19. Jahrhundert mit der heutigen Zeit, so findet man sowohl Momente, die die Assimilation fördern als auch solche, die sie hindern. Einerseits intensiviert die Marktgemeinschaft die kapitalistische Durchdringung jeder individuellen Existenz in modernen Gesellschaften, die auf einer Standardsprache basieren. In der reichen Welt gibt es nur ganz wenige Situationen, in denen stabile Mehrsprachigkeit ohne politischen Zwang oder politische Manipulation existiert, wie in der schweizerischen Stadt Freiburg/Fribourg. Aus dieser Strukturbedingtheit moderner Gesellschaften ergeben sich starke Assimilierungstendenzen. Die Medien, die Bildungseinrichtungen und die Notwendigkeiten des Wirtschaftslebens wirken alle in dieser Richtung, falls sie nicht schon in der Weltsprache Englisch abgewickelt werden. Dieser direkte Anschluss aller Individuen an die allgemeine Kommunikation schließt die Möglichkeit aus, dass sich wie im Amerika des 19. Jahrhunderts große sprachlich-kulturelle Enklaven mit separater Kirchen- und Schulsprache bilden, wie es etwa für die deutschen Einwanderer in weiten Bereichen typisch war. Andererseits erleichtern die schnelleren und billigeren Verkehrsverbindungen und Kommunikationsmittel die Aufrechterhaltung enger Verbindungen zum Herkunftsland. Die Assimilierungsgeschwindigkeiten einzelner Gruppen gestaltet sich gleichwohl sehr unterschiedlich, sowohl innerhalb eines Landes wie auch im Vergleich bestimmter Herkunftsgruppen in verschiedenen Ländern. Dies lässt sich zum Beispiel mit einem Vergleich der Herkunftsgruppen der Anwerbe-Ausländer in Deutschland zeigen.⁹ Die amerikanische Transnationalismus-Literatur untersucht typischerweise Gruppen, deren Assimilation in den USA auf Grund von Diskriminierung und Nichtakzeptanz gering ist. „You can become a citizen of the United States, but you will always be Haitian because they will continue to see you as Haitian.“ So lautet ein Schlüsselzitat im klassischen Buch zum Transnationalismus.¹⁰ „Racial Barriers“ wirken als „incentive to transnational connections“.

8 Vgl. Günter Moltmann, American-German Return Migration in the Nineteenth and Twentieth Centuries, in: *Central European History*, 13 (1980), S. 378-392.

9 Vgl. Dietrich Thränhardt, Einwandererkulturen und soziales Kapital. Ein komparative Analyse, in: Ders. und Uwe Hunger (Hrsg.), *Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel*, Münster/London 2000, S. 15-52; Anita Böcker und Dietrich Thränhardt, Erfolge und Mißerfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26, 23.6.2003, S. 3-11.

10 Linda Basch, Nina Glick Schiller und Cristina Szanton Blanc, *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, Amsterdam: Gordon/Breach 1994, S. 234. Vgl. auch Arjun Appadurai und Carol Breckenridge, *Why Public Culture?*, in: *Public Culture* 1 (1), S. 5-9, 1988; Akhil Gupta, *The Song of the Nonaligned World. Transnational Identities and the Reinscription of Space in Late Capitalisms*, in: *Current Anthropology* 7 (1), S. 63-77, 1992; Michael Kearney, *Borders and Boundaries of the State and Self at the End of Empire*, in: *Journal of Historical Sociology* 4 (1), S. 52-74, 1991; Roger Rouse, *Mexican Migration and the Social Space of postmodernism*, in: *Diaspora* 1, S. 8-23, 1991; Roger Rouse, *Making Sense of Settlement: Class Transformation, Cultural Struggle and Transnationalism among Mexican Migrants in the*

In one way or another the members of each of the populations – Vincentian, Grenadian, Filipino, and Haitian – have found, although they don't always openly acknowledge it, that no matter what their citizenship or place of birth, U.S. racial constructions continue to see them as outside of the „real America“. Consequently, and despite the impoverishment of their home countries, Caribbean and Filipino migrants [...] have felt constrained to produce and maintain multiple layers of transnational social connections.¹¹

Dies korrespondiert mit dem theoriebasierten Schluss Hartmut Essers, die Alternative zur Assimilation sei Diskriminierung. Anders ist dies bei privilegierten Gruppen. In der heutigen Welt sind Englischsprachige am wenigsten zur Anpassung gezwungen. Dominante Gruppen, etwa westliche Investoren in Entwicklungsländern, assimilieren sich wenig, sondern heben ihren Status gerade durch Aufrechterhaltung ihrer Besonderheit hervor. Der eine Typ von „Transnationalismus“ resultiert also aus der Verbindung einer dominanten Supermacht, die internen Rassismus praktiziert, mit abhängigen peripheren Staaten. Resultat ist ein Transnationalismus der Diskriminierten mit Zügen von Ethnisierung und Gegen-Ethnisierung. Auf der anderen Seite steht ein Transnationalismus der Herrschenden, in dem Eliten aus den Metropolen ihre Staatsangehörigkeit behalten und „Kolonien“ bilden, auch wenn sie lange Zeit in den peripheren Ländern leben, wie das für die Deutschen in Namibia und Lateinamerika, die „fünfte“ Schweiz und die US-Präsenz weltweit gilt. All dies sind keine Vorboten einer neuen postnationalen Welt, sondern postkoloniale Phänomene, wie es auch im Titel des Buches von Basch/Glick Schiller/Szanton Blanc zum Ausdruck kommt. Auch die transnationale Verbundenheit vieler Juden in der westlichen Welt speist sich ja aus der Geschichte der Verfolgung und dem nachwirkenden Gefühl der Unsicherheit und Solidarität. Immerhin hat die Transnationalismus-Forschung das Verdienst, statt der individuellen Wanderungsperspektive und der Push-Pull-Ansätze die Wanderung in familiären und anderen Netzwerken in den Mittelpunkt zu stellen.

2. Nationale Diskurse und der neue Zauber des Weltkapitalismus

Diskurse über Einwanderung und Integration vollziehen sich weitgehend im nationalen Rahmen und knüpfen an nationale Traditionen, Ängste und Sendungsvorstellungen an.¹² In einer Situation, in der es in Europa weniger offene äußere

United States, in: *Towards A Transnational Perspective in Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, in: Nina Glick Schiller, Linda Bach und Cristina Blanc Szanton (Hrsg.), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, New York: New York Academy of Sciences, S. 25-52, 1992. Vgl. auch die ältere österreichische Studie Elisabeth Lichtenberger und Heinz Fassmann, *Leben in zwei Gesellschaften*, Wien 1984.

¹¹ Basch u.a. (1994, S. 234).

¹² Dies ist das Thema von Michael Bommers und Dietrich Thränhardt (Hrsg.), *National Paradigms of Migration Research*, erscheint Osnabrück 2003.

Konflikte gibt als früher, dienen Migration und Migranten als ständige Projektionsfläche für die Rekonstruktion des Eigenbildes der Nation. Sie können als defizitär, als gefährlich, als nicht integriert, nicht aufgeklärt, zu religiös oder rückständig beschrieben werden.¹³ Im Allgemeinen wird das Aufnahmeland als fortgeschritten und erzieherisch perzipiert, während bestimmte Einwanderergruppen als Problem definiert werden. Manchmal sind die Konfigurationen dabei bizarr. In Deutschland sind nach den Italienern, den Türken und den Asylbewerbern nun die Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion an der Reihe.¹⁴ Einer der Kritikpunkte ist dabei „Deuschtümelei“ (Lafontaine). Kritiker sind dabei ironischerweise die Enkel der „Reichsdeutschen“, die im Gegensatz zu den Rußlanddeutschen die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges verursacht haben. Entsprechend dem Diskurs wird die Zahl der Neuankömmlinge seit 1992 von Jahr zu Jahr gesenkt. Gleichzeitig findet in Italien eine entgegengesetzte Entwicklung statt: Privilegiert werden dort – wie Giuseppe Sciortino beschreibt – die zurückwandernden Nachkommen von Italienern. Soweit diese Enkel der Auswanderer nach Argentinien des Italienischen nicht mehr mächtig sind, lassen sie sich mit ihrem EU-Pass in Spanien nieder.

Auf Grund des Europa-Bewußtseins und der oben beschriebenen gemeinsamen europäischen Realität haben sich die Ausgrenzungsdiskurse allerdings verändert. Innereuropäische Konflikte sind zurückgetreten (eine gewisse Ausnahme bildet die britische Massenpresse) und die aggressiven xenophoben Bewegungen richten sich gegen außereuropäische Einwanderung, die in diesem Zusammenhang als Einwanderung armer, bedürftiger und andersartiger Gruppen perzipiert wird, wie es in dem niederländischen Sammelbegriff *nietwesterse Allochtone* (nichtwestliche Allochthone), der auch als statistische Kategorie verwendet wird, zum Ausdruck kommt. Als „nichtwestlich“ werden dabei alle Nichtmitglieder der OECD plus die Türkei kategorisiert. Im selben Kontext ist auch der Antisemitismus weitgehend zurückgetreten, da Israel als „westliches“ Land gilt. Er hat einem aggressiven Anti-Islamismus Platz gemacht.

Inzwischen konzentrieren sich auch die rechtsradikalen, xenophoben und po-

13 Für die Niederlande vgl. Baukje Prins, *Het lef om taboes te breken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalism*, in: Dies. und Boris Slijper (Hrsg.), *Hoe tolerant zijn we eigenlijk? Migrantenstudies*, 18. Jg. 2002, S. 241-354.

14 Vgl. z.B. Immigranten. „Sozialer Sprengstoff“, in: *Der Spiegel*, Nr. 9 vom 3.3.2003, S. 40-42. Siehe dagegen den sehr differenzierten Artikel „Die deutschen Russen vom Kanadaring“, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 76, 1.4.2003, in dem an Hand der Zahlen die im „Spiegel“ konstatierte „Kriminalitätswelle“ dementiert wird. Gleichzeitig wird beschrieben, wie einerseits die Integration in dem Schwerpunkt-Einwanderungsort Lahr gelingt und russlanddeutsche Aussiedler andererseits problematisiert werden, indem „gute alte“ von „neuen gefährlichen“ Aussiedlern unterschieden werden. Für die Konstruktion eines extremen Negativbildes vgl. auch Wilhelm Heitmeyer, Joachim Müller und Helmut Schröder, *Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt 1997* und die Kritik von Bernhard Santel, *Töten für den Islam? Eine holzschnittartige Studie über junge Türken in Deutschland*, in: *FAZ* Nr. 159, 13.7.1998, S. 14.

pulistischen Parteien, Bewegungen und Exponenten auf die Abgrenzung gegenüber nichteuropäischen Gruppen. Dies gilt insbesondere für die erfolgreichste von ihnen, die Lijst Pim Fortuyn in den Niederlanden, die ganz überwiegend vom Ausgrenzungsdiskurs gegenüber Moslems lebte. Es gilt auch für Blochers Schweizerische Volkspartei, für den Vlaams Blok und die dänischen und die norwegischen populistischen Parteien. Auch Le Pens Front National lässt ihren traditionellen Antisemitismus weitgehend zurücktreten und konzentriert sich auf anti-arabische Gefühle. Einzig Haider's FPÖ kultiviert noch einen gewissen Antisemitismus, ist aber damit nicht erfolgreich. Möllemann's Versuch einer israelkritischen Kampagne in Deutschland fand kein Umfeld. Unbehagen über außereuropäische Immigranten zeigen auch die schwedischen Meinungsumfragen. Nur das Fehlen eines entsprechenden politischen Unternehmers führt dazu, dass Migration kein großes Negativthema der Politik in diesem Land geworden ist (vgl. Hammar in diesem Band). Nur in Kanada scheint die Stimmung gegenüber Immigranten positiv zu bleiben, was wohl mit dem Vorrang des ständig aktuellen Gegensatzes zwischen Anglo- und Franco-Kanadiern und der Politik ökonomischer Auslese bei der Einwanderung zusammenhängt (vgl. den Beitrag Oliver Schmidtke).

Diese Aggressivität gegenüber Einwanderern aus der armen Welt und insbesondere aus islamischen Ländern in vielen Ländern Europas ist die aggressive Unterseite des neuen Diskurses über die Einwanderung, der stark auf die ökonomischen Belastungen bzw. Vorteile der Einwanderung abstellt. Wie entscheidend die Akzentuierung ökonomischer Vorteile der Einwanderung für das Gesamtklima sein kann, hat die Green-Card-Initiative Bundeskanzler Schröders im Jahr 2000 deutlich gemacht. Im öffentlichen Diskurs wurde mit Schröders Initiative die Migration mit der Standortdebatte verbunden und als Lösungsbeitrag für wirtschaftliche Probleme annonciert.¹⁵

Diese Tendenz lässt sich weltweit beobachten. Besonders eklatant ist sie im Zusammenhang der postkolonialen Situation Hongkongs und seiner neuen Position als Sonderwirtschaftszone Chinas (vgl. den Beitrag Hon-Chu Leungs). Hier wird die Logik der ökonomischen Optimierung der Bevölkerung besonders weit getrieben, indem statt der Kinder eigener Bürger die besten Absolventen der Pekinger Eliteuniversität Zugang haben sollen. An diesem abweichenden Fall wird klar, dass das in der internationalen Migrationsdiskussion oft verkehrte *ius sanguinis* eine wichtige demokratische Errungenschaft ist. Es gilt in allen Ländern der Erde (mit Ausnahme des Vatikanstaates) und gibt Kindern einen grundlegenden Schutz, ebenso wie das *ius soli*, dass in Einwanderungsländern in mehr oder weniger weitgehender Form zusätzlich existiert, entweder für alle im Lande geborenen Kinder wie in den USA oder für Kinder von im Lande geborenen Eltern wie in Frankreich, in den Niederlanden und künftig auch in der Schweiz oder in Zwischenformen wie in Deutschland. Es ist bezeichnend, dass ein solches Konzept

¹⁵ Vgl. Böcker/Thränhardt (2003); Holger Kolb, Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen „Green Card“, Osnabrück 2002.

in einem Gebiet ohne demokratische Regierungsform auftaucht – in einem Kontext, der einerseits in unmittelbarem Zusammenhang mit kolonialen Traditionen steht, in denen über die lokale Bevölkerung weitgehend nach Belieben verfügt werden konnte und andererseits in einem neuen autoritären Zusammenhang der Volksrepublik China, in der es traditionell keine freie Entscheidung über den Wohnort gab, sondern die Behörden nach sowjetischem Vorbild darüber bestimmen und insbesondere den Zuzug der armen Landbevölkerung in die wohlhabenderen Städte limitierten oder illegalisierten. Hinter diesen Beschränkungen steht die Sorge vor einer Überflutung durch Hunderte Millionen armer Bauern und das Konzept einer planmäßigen Bevölkerungsverteilung.¹⁶

In Europa wird eine ähnliche Abgrenzungsdiskussion in Bezug auf die „Zuheirat“ geführt – den Zuzug neuer Familienmitglieder aus Einwanderungsländern über die Heirat von Partnern, die aus Entwicklungsländern kommen und als schwer integrierbar angesehen werden. Dies hat dazu geführt, dass in Dänemark und den Niederlanden Altersbeschränkungen beim Heiratsnachzug eingeführt worden sind, was andererseits in einem gewissen Gegensatz zur Besorgnis wegen zurückgehender Kinderzahlen steht. In Norwegen hat das Parlament sogar beschlossen, von moslemischen Männern, die über Eheschließung einwandern, eine Vereinbarung über die Möglichkeit einer Scheidung auf Initiative der Frau zu verlangen – eine Option, die von Katholiken nicht verlangt wird.¹⁷ Familiennachzug war und ist in allen Einwanderungsländern ein wesentlicher Bestandteil der Einwanderung. In den USA ist er kontingentiert, was für einige Staatsangehörigkeiten zu langen Wartezeiten führt. Andererseits sind dort nachrangig aber auch Familienmitglieder außerhalb der Kernfamilie zuzugsberechtigt.

Aus einer ökonomischen Perspektive behandelt Straubhaars Beitrag „Vom Staat zum Klub“ das Problem des Zugangs. Entsprechend den europäischen Normen und auch dem europäischen Geburtendefizit geht es dabei nicht um Verhinderung, sondern um Steuerung der Einwanderung hin zu einer möglichst optimalen Gestaltung. Interessant für die künftige Diskussion ist dabei der Aspekt der „Klubgüter“, des gemeinsam Erworbenen und des Beitrags der Hinzutretenden. Straubhaars Argumentation verzichtet dementsprechend auf jeglichen ideologischen Überbau des Nationalstaats, vor allem seine „Heiligkeit“ (Brubaker) und schafft ein pragmatisches Argumentationsklima. Ihm ist auch daran gelegen, die Kontraproduktivitäten der Zugangsregime zu beseitigen und den Zugang nach einer in vieler anderen Bereichen üblichen ökonomischen Logik neu zu durchdenken. Ansatzpunkte für eine derartige Ökonomisierung auch der Staatsangehörigkeit gibt

16 Eine statistische Analyse der legalen Wanderungen in China findet sich bei Bettina Gransow, *Gender and Migration in China: Feminisation Trends*, in: Mirjana Morokvasic-Müller, Umut Erel und Kyoko Shinozaki (Hrsg.), *Crossing Borders and Shifting Boundaries*, Opladen: Leske & Budrich 2003, S. 137-154.

17 Vgl. Bruce Bawer, *A Trap for Muslim Women in Europe. Arranged marriages prevent integration*, in: *The New York Herald Tribune*, 27.6.2003. Vgl. im einzelnen „Feminin Integrierung“, Human Rights Service, Oslo 2003.

es bereits. Irland vergibt seine Staatsangehörigkeit an Kapitalbesitzer, die mindestens eine Million Euro investieren. Kanada regelt einen Teil seiner Einwanderung nach einem Punktesystem, das auf Besitz und Bildung abstellt (vgl. Schmidtke). Schweizer Gemeinden verlangen zehntausende von Franken für ihr Bürgerrecht, das wiederum das Schweizer Bürgerrecht nach sich zieht.

Böcker und Thränhardt fragen nach der Rolle der Staatsangehörigkeit für die Bürger und gehen damit von den staatszentrierten und rechtsdogmatischen Perspektiven ab, die die Diskussion um Staatsangehörigkeit ganz überwiegend bestimmt. In ihrem Vergleich der Daten und Entwicklungen zwischen den Niederlanden und Deutschland stellen sie fest, dass das Interesse der Menschen für mehrere Staatsangehörigkeiten entsprechend ihrer jeweiligen Situation sehr unterschiedlich entwickelt ist: Angehörige der reichen OECD-Länder und insbesondere der EU-Länder entwickeln wenig Interesse und Motivation, weil sie ohnehin einen sicheren Status haben. Gerade die EU-Bürger werden aber durch die neue deutsche Gesetzesregelung privilegiert. Andererseits wünschen Flüchtlinge aus repressiven Ländern die Staatsangehörigkeit eines sicheren und reichen Landes, ohne an ihrer alten Staatsangehörigkeit festzuhalten. Nur für die große Gruppe zwischen diesen beiden Extremen ist die Frage nach der Tolerierung mehrerer Staatsangehörigkeiten wirklich entscheidend für die Einbürgerung. Leichter Zugang zur Staatsangehörigkeit kann allerdings zur Folge haben, dass in der Gesellschaft neue Klassifizierungen an Boden gewinnen, wie es in den Niederlanden zu beobachten ist, wo heute von „schwarzen“ und „weißen“ Schulen, Straßen und Stadtvierteln die Rede ist, wenn man sich auf türkische oder marokkanische Einwanderer bezieht.¹⁸

Wie stark der Staat gestaltend auf die Position von Einwanderungsgruppen einwirken kann, macht der Beitrag von Hans van Amersfoort und Mies van Niekerk deutlich. Fast wie in einem Großversuch kann man für die Niederlande verfolgen, wie bestimmte Gruppen aus den Kolonien als zugehörig definiert und schnell integriert worden sind, während andere exkludiert und in einem Zustand des Provisoriums gehalten wurden, was dann Randständigkeit, Konflikte und Ausgrenzung verursachte. Die Niederlande dienen hier zugleich als Beispiel für die Probleme postkolonialer Einwanderung und der Kontinuität und Entwicklung rassistischer Stereotypen – Entwicklungen, die Parallelen in Großbritannien, Frankreich, Portugal, Spanien, Italien, Japan und den USA haben. Im Zusammenhang mit dem Prozess der Entkolonialisierung wurden Fenster der Einwanderung geöffnet, die größere oder kleinere Folgewanderungsprozesse nach sich zogen. In den Niederlanden gilt dies jedoch nicht für Indonesien, das in einem blutigen Konflikt unabhängig wurde, in besonderer Weise aber für Surinam, dessen Unabhängigkeit von einer Torschlusspanik-Auswanderung in die Niederlande begleitet war, nachdem es achtzehn Jahre lang als gleichberechtigter Teil des Königreichs der Niederlande gegolten hatte. Interessanterweise werden gerade die Gruppen,

18 Vgl. Böcker/Thränhardt (2003). Vgl. auch Gianni D'Amato, *Naturalisation en Suisse*, Zürich: Avenir Suisse 2003.

die lange Zeit einem Prozess der Ausgrenzung unterlagen, heute in den Niederlanden und europaweit als bedürftige Objekte staatlicher Integrationsprogramme betrachtet.¹⁹

Drei Modelle amerikanischer Einwanderungspolitik entwickelt Susan Martin. Sie zeigt, wie das *Pennsylvania model* pluralistischer Gleichberechtigung sich gegenüber dem *Virginia model* der Sklaverei bzw. ausgrenzender Ungleichheit und dem *New England model* ideologischer Konformität durchsetzte, die anderen Modelle aber bis heute immer wieder als Unterströmungen auftauchen. Es findet ein permanenter Dialog der Nation mit sich selbst und ihrer Geschichte statt – ein Selbstgespräch, das sich auf immer neue Einwanderungsprozesse und -gruppen bezieht.

Das liberale Paradox ist der Natur der Sache nach nicht existent, wo es nur die eine Seite des Liberalismus gibt – das Prinzip der freien ökonomischen Entfaltung – oder wo es überhaupt keinen Liberalismus gibt. Ersteres gilt außer für Hongkong auch für Malaysia und Singapur, letzteres für die Golfstaaten. In den beiden südostasiatischen Staaten wird Einwanderung so funktionalisiert, dass sie der einheimischen Bevölkerung Aufstiegsprozesse erlaubt, wobei besonders auch die Arbeitskraft einheimischer Frauen freigesetzt werden soll – ein Prozess wirklicher „Unterschichtung“, der gegenüber der Verwendung des Wortes im Zusammenhang mit europäischen Einwanderungsstaaten mit gleichberechtigter Rechtsstellung vorsichtig machen sollte. Wie sehr dies systematisch konzipierte Politik ist, wird im Beitrag von Christine Chin deutlich. Der malaysisch-singapurische Weg steht aber in scharfem Gegensatz zu der oben erwähnten Bevölkerungs-Veredelungspolitik Hongkongs. Geht es dort um die Anwerbung der Besten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsmetropole, so geht es hier um die Anhebung der gesellschaftlichen Position, des Wohlstands und der Leistungsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung durch die Hinzunahme einer dienenden Schicht von Ausländern – eine Tradition, die an den Import minderberechtigter chinesischer Arbeitskräfte in der Kolonialzeit erinnert.

Auf die überraschenden Parallelen bei den Politikresultaten zwischen der italienischen Einwanderungspolitik und der Südostasiens wird unten im Abschnitt zum Verhältnis von staatlicher Politik und Frauenmigration Bezug genommen. In beiden Ländern ebenso wie in Israel ist es für ausländische Arbeitskräfte günstiger, wenn sie informell arbeiten, weil dann die staatlichen Negativeinflüsse wegfallen. In Malaysia und Singapur sind dies die besonderen Abgaben für die Beschäftigung von Ausländern, die ihre Verdienstmöglichkeiten drücken, in Israel die Abhängigkeit von lizenzierten Arbeitgebern und ihren finanziellen Forderungen,²⁰ in Italien

19 Vgl. Ines Michalowski, *Integration for Newcomers. A Dutch Model for Europe?* erscheint in: Anita Böcker, Betty de Hart und Ines Michalowski (Hrsg.), *New Challenges of Integration in Europe*, Osnabrück 2004 (IMIS-Schriften).

20 Zeev Rosenhek, *Migrant Workers in the Israeli Economy*, in: Daniel Levy und Zeev Rosenhek (Hrsg.), *Challenging Ethnic Citizenship. German and Israeli Perspectives on Immigration*, New York/Oxford: Berghahn 2002, S. 137-153.

die permanente Unsicherheit des Aufenthaltsstatus (vgl. Sciortino). Die Verhältnisse in den Golfstaaten zeigen in Bezug auf die persönliche Abhängigkeit Parallelen mit diesen Systemen. Die Politik der Golfstaaten zielt aber nicht auf wirtschaftliche Effizienz, sondern entlastet die Einheimischen zugunsten ihres Rentier-Daseins (vgl. Gesemann).

In den nördlicheren europäischen Ländern ist Illegalität eher ein Randproblem, dessen Relevanz aber steigt und das auch die Atmosphäre und die Rahmenbedingungen beeinflusst.²¹ In Deutschland fungierte bis 1993 der Asylantrag als Aufnahmesystem und erst seitdem gibt es steigende Zahlen nicht Registrierter. Insofern besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Veränderung staatlicher Aufnahmekonzepte und der Zahl „Illegaler“. Claudia Finotelli hat in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Wanderung und der Herkunft von Illegalen nach Italien und von Asylbewerbern nach Deutschland weitgehend parallel gingen, die entsprechenden Gruppen sich also entsprechend den staatlichen Rahmenbedingungen und faktischen Möglichkeiten in Italien als Illegale und in Deutschland als Asylbewerber befinden.²² Dies hängt damit zusammen, dass es in Italien keine staatlichen Leistungen an Asylbewerber gibt und eine Meldung insofern eher belastende Folgen nach sich ziehen kann. Dita Vogel stellt die Ergebnisse der bisherigen Forschung zur „Illegalität“ zusammen und entwirft Konzepte für das weitere Vorgehen.

In der öffentlichen Meinung Europas und auch in der Literatur wird Migration immer wieder als belastend und als entwicklungshemmend betrachtet. Demgegenüber steht die Beobachtung, dass immer wieder Länder mit einer sehr erfolgreichen Entwicklung gleichzeitig auch große Einwanderungsströme abgegeben haben: Großbritannien während seiner raschen Entwicklung im 18. Jahrhundert, Deutschland während seines *take off* im 19. Jahrhundert, Italien während des *miracolo economico* nach 1945, Österreich, Irland, Taiwan und Südkorea in den letzten Jahrzehnten. Eine Teilerklärung dafür ist der demografische Übergang, d.h. der hohe Arbeitskräfteüberschuss in diesen Perioden, eine zweite Erklärung die Freisetzung und die Neusortierung von Arbeitskräften in Zeiten wirtschaftlicher Dynamik. Schließlich kommen auch Wissens- und Kapitaltransfers in beiden Richtungen in Frage. So waren z.B. die Emigranten von 1849 eine sehr aktive Gruppe, die später zum großen Teil wieder nach Deutschland zurückkam und am wirtschaftlichen Prozess der „Gründerzeit“ intensiv beteiligt war. Dazu gehörte beispielsweise die Gründung der Reichsbank und der Deutschen Bank.²³ Ein anderes

21 Vgl. dazu die Stadtstudie Philip Anderson, „...Dass Sie uns nicht vergessen“. Menschen in der Illegalität in München, Eine Studie im auftrag des Münchner Stadtrats, München 2003; Jörg Alt, *Illegal in Deutschland*, Karlsruhe 1999.

22 Vgl. Claudia Finotelli, *A Comparative Analysis of Italian and German Asylum Policies*, erscheint in: Böcker/de Hart/Michalowski (Hrsg.), 2004.

23 Vgl. als Biografie Benedikt Köhler, Ludwig Bamberger. Revolutionär und Bankier, Stuttgart: DVA 1999. Bamberger war ein führender Exponent des wirtschaftlichen und politischen Liberalismus 1948 und während der Reichsgründung, sein Bruder gründete die französische Großbank Paribas.

und aktuelles Beispiel ist die Rolle der Auslandschinesen in Südostasien. Uwe Hunger zeigt diesen Zusammenhang am Beispiel des Wissens- und Kapitaltransfers auf, der mit der Entwicklung der IT-Wirtschaft in Südindien verbunden ist, die in engem Zusammenhang mit der Auswanderung nach Kalifornien, der Rückwanderung und dem Aufbau enger Geschäfts- und Familienbeziehungen steht. Dies ist eine Perspektive auch der Entwicklungspolitik, die weiter verfolgt werden sollte.

3. Drei Typen von Einwanderungsregimen

Im Folgenden werden die Einwanderungsregime der Welt zusammenfassend idealtypisch klassifiziert und gegenübergestellt. Dabei wird jeweils das herrschende Regime benannt, obwohl es – wie im Beitrag von Susan Martin auch theoretisch-historisch dargestellt – immer auch Unterströmungen anderer Modelle geben kann. So ist klar, dass es auch in liberalen Regimen Nischen extremer Ausbeutung existieren könne, wie es für Deutschland in Günter Wallraffs „Ganz unten“ oder jüngst durch einen Spiegel-Titel zur Prostitutions-Einwanderung gezeigt worden ist.²⁴ Andererseits kann es auch in sehr rigiden Regime Nischen der Großzügigkeit für privilegierte Migranten geben. Nicht einbezogen wurden schwache Staaten wie Nigeria (siehe dazu den Beitrag von Dirk van den Boom). Unterschieden werden Statusmodelle und Statuspassagen.

3.1 Statusmodelle im Vergleich

Im weltweiten Vergleich gibt es zwei Extreme:

(1) Gleichberechtigungsmo­dell (Integrationsmodell)

In diesem Modell, verwirklicht im Staatenverbund der Europäischen Union, existiert eine ganz weitgehende Gleichstellung, zuweilen mit einer Perfektion, die nationalstaatliche Garantien überholt. Jüngstes deutsches Beispiel dafür ist der Meisterzwang, der in Deutschland nur für Deutsche gilt, nicht aber für andere EU-Unternehmen, und unter anderem deshalb in der Kritik steht. Die EU ist ein Staatenverbund mit starken rechtlichen Garantien und einer stabilen inneren Struktur, die in Bezug auf die liberalen Grundprinzipien von einem stabilen Konsens getragen wird. Eine Auswirkung dieser Situation ist, wie oben schon gesagt, die Tendenz, Sündenböcke außerhalb der EU zu suchen.

Dieses Modell gilt für die EU-Staaten im gegenseitigen Verhältnis und wächst mit der Erweiterung der EU. Wichtige Elemente sind über die Rechtsprechung des EU-Gerichtshofs auch in die Rechtsverhältnisse von Angehörigen assoziierter Länder eingeflossen, vor allem in Bezug auf die Türkei. Daneben existieren in

24 Der Spiegel Nr. 26, 23.6.2003.

den EU-Staaten aber auch Elemente der im Folgenden skizzierten Modelle, vor allem auch Illegalität und zeitlich befristete Arbeitsverträge.

Das Gleichberechtigungs-Modell gilt weitgehend auch für Investoren, Manager und Inter-Company-Transfers, und zwar auf Grund von ökonomischen Interessen der Aufnahmestaaten. *Ubi bene, ibi patria.*

(2) *Dualistische Modelle (Systematische Diskriminierungsmodelle)*

Das andere Extrem stellen Modelle dar, die Ausländer gezielt disponibel machen und sie zugunsten einheimischer Interessen funktionalisieren und diskriminieren, ohne ihnen Rechte zu gewähren. Insbesondere vermitteln sie keine Statussicherheit und keine Perspektive auf Einbürgerung, sondern auf „Rückschaffung“, wie das in der Verwaltungssprache der Schweiz bildlich heißt. Dabei lassen sich zwei Modi der Regulierung unterscheiden:

(2a) *Staatlich-dualistisches Modell:* Hier wird die Funktionalisierung und Diskriminierung staatlich geregelt. In Singapur und Malaysia wird die Beschäftigung von Frauen für die Hausarbeit mit Abgaben belegt, die faktisch das Einkommen der Migrantinnen mindern. Zugleich werden sie weitgehend rechtlos ihren Arbeitgebern anheimgegeben. Dies ist eine gezielte Politik, um einheimische Frauen für den gehobenen Arbeitsmarkt verfügbar zu machen und zu fördern.²⁵ Anklänge an die Traditionen der Sklaverei und der gebundenen Kontraktarbeit lassen sich finden. Außer im Haushaltsbereich findet dieses Modell breiten Einsatz in der Fabrikarbeit und in Plantagen mit abgestuften Löhnen.

(2b) *Privatisiert-dualistisches Modell:* In dieser Variante werden die Arbeitskräfte an Privatpersonen (Golfstaaten) oder an Agenturen (Israel) gebunden. Es entstehen Systeme persönlicher Abhängigkeit, die den Vermittlern erlaubt, einen Teil der Löhne einzubehalten und auch bei Sozialkosten wie Krankheit zu manipulieren. In den Golf-Staaten ist dieses System des Garanten oder Sponsors (*Kafala*) eine der vielen Varianten der Ausschüttung von Annehmlichkeiten an die Staatsbürger dieser Rentier-Staaten. Für die Migranten führt dies zu weitgehender Abhängigkeit von ihren Sponsoren und zu hohen faktischen Lohndifferenzen zwischen Einheimischen und Migranten. Auf Grund des materiellen Interesses der Kafalas und ihrer Verbindungen in die Entscheidungshierarchie macht es zugleich eine Lenkung und Begrenzung der Einwanderung schwierig, die diese Staaten seit Jahren anstreben. Der Trend geht eher zu einer zunehmenden Feminisierung und Asiatisierung der Migrationsbevölkerung, was beides mit geringeren Möglichkeiten der Interessensvertretung gegenüber den Kafalas bzw. größerer Abhängigkeit verbunden

²⁵ Vgl. Christine Chin in diesem Band. Dies., In Service and Servitude. Foreign Female Domestic Workers and the Malaysian „Modernity“ Project, New York 1998, B.S.A. Yeoh und S. Huang, Spaces at the Margins: Migrant Domestic Workers and the Development of Civil Society in Singapore, in: Environment and Planning, 31. Jg. 1999, S. 1149-1167.

ist, u.a. aus Gründen fehlender Sprachkenntnisse und der prekären Rechtsstellung von Frauen in diesen Ländern.²⁶

In Israel übernehmen Agenturen und Arbeitgeber entsprechende Aufgaben. Auch hier existiert eine Bindung der Beschäftigten, was Abhängigkeit und verbreiteten Mißbrauch vielfältiger Art zur Folge hat. Es existiert eine starke Segmentation zwischen den jüdischen Staatsbürgern und den ausländischen Arbeitskräften. Nach Aussage israelischer Migrationsexperten²⁷ ist es in dieser Situation günstiger, als Illegaler zu arbeiten, weil dann die massiven Agentur-Gebühren wegfallen, man direkte Verbindung zum Arbeitgeber hat und auch die Möglichkeit eines Wechsels bei unbefriedigenden Arbeitsbedingungen besteht. Allerdings gibt es in Israel eine lebhaftige Kritik an diesen Zuständen und einzelne Stadtverwaltungen wie die von Tel Aviv treten im Gegensatz zur Regierung für die Gewährung grundlegender sozialer Rechte wie des Rechts auf Schulbesuch für Kinder ausländischer Arbeitskräfte ein.²⁸ Israel hat in sehr kurzer Zeit – seit dem Beginn der Intifada – zehn Prozent seiner Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert. Es ist ein „westliches“ Land mit einer asiatischen oder kolonialen Rekrutierungsstrategie, allerdings auch einer aktiven und kritischen Zivilgesellschaft. Für die Situation ist die delikate Parallele bezeichnend, dass sowohl in Kuwait wie in Israel im zweiten Irak-Krieg 2003 Gasmasken kostenlos an Staatsbürger verteilt wurden, dass ausländische Arbeitskräfte sie aber kaufen mussten, wobei die in Israel verkauften zudem noch abgelaufene Modelle waren.²⁹

(2c) *Illegalisierungs-Modell*: Eine dritte Variante dieses Modells ist die Schließung des legalen Arbeitsmarktes und eine gewisse Tolerierung oder Hinnahme des illegalen Arbeitsmarktes. Dominierend ist diese Perspektive in Japan³⁰ (außer bei der Anwerbung von Spezialisten). In vielen Ländern ist dieses Modell im Menschenhandel vor allem im Prostitutionsbereich zu finden, ermöglicht durch Kombinationen staatlicher Repression und staatlichen Wegschauens.

(3) *Marktzugangsmodell*

Zwischen diesen Modellen ist das amerikanische Modell angesiedelt, das keine Gleichberechtigung garantiert und mit dem Ausschluss von Sozialleistungen in den ersten fünf Jahren bewusst diskriminiert, aber in vielen Bereichen wenig Zugangsschranken setzt, weil es weniger Regulierungen als in Europa gibt. In den USA existieren gleichzeitig aber auch dualistische Modelle, insbesondere Illegalisierung und ungeschützter Niedrig-Lohn-Sektor, und auch ein Integrationsmodell

26 Vgl. Gesemann in diesem Band und Massey u.a. (1998, S. 134-159).

27 Gespräch mit Yitzhak Schnell, Universität Tel Aviv. Vgl. auch Dietrich Thränhardt, Bevölkerungsentwicklungen und Migrationen im Nahen Osten und die Zukunft der palästinensischen Flüchtlinge, in: Klein/Thränhardt 2002, S. 175-189.

28 Rosenhek (2002).

29 Vgl. für Israel die Berichterstattung von Haaretz in der Zeit vor Kriegsbeginn, für Kuwait das Niederländische Fernsehen vom 19.3.2003; siehe auch Gesemann in diesem Band.

30 Thränhardt (1999).

für refugees (im Unterschied zu asylees). Für erfolgreiche Unternehmer oder Beschäftigte ist dieses Modell offener als das europäische, es enthält aber im Risikofall keine Schutzmechanismen.

3.2 Statuspassagen

Bisher haben wir einen System-Vergleich in statischer Betrachtung betrieben. Hinzu kommen dynamische Momente, nämlich die Möglichkeit des Erwerbs von Aufenthaltsrechten, sozialen Rechten und der Einbürgerung. In Bezug auf den Status der höchsten Sicherheit und Zugehörigkeit, der Einbürgerung, können wir unterscheiden zwischen den Extremen der erleichterten Einbürgerung nach wenigen Jahren auf der einen Seite und der Nichteinbürgerung auf der anderen. Dazwischen gibt es Abstufungen:

- Nichteinbürgerung: Israel (für Nichtjuden), Golf-Staaten.
- Hohe Schwierigkeit: Japan (einschließlich Nichteinbürgerungsmentalität), Italien für Nicht-EU-Bürger.
- Mittlere Schwierigkeit: USA (aber: Einbürgerungsmentalität), Deutschland, Großbritannien, Frankreich.
- Leichte Einbürgerung: Schweden, Niederlande, Belgien, Kanada.

Beim Status der Niedergelassenen oder Denizens gibt es entsprechend große Unterschiede in Bezug auf die soziale Sicherungen und Ansprüche wie Rente, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Unfall- und Krankenversicherung. Differenzierungen bei der Anspruchsberechtigung bestehen nach beitragsbezogenen Systemen, Staatsbürgerschaftssystemen und territorial definierten Systemen. Entsprechende Unterschiede gibt es bei der Ausgestaltung des Aufenthalts und der gesetzlichen oder richterlichen Garantien, etwa durch Anwendbarkeit der Menschenrechte.

Die beiden Zugangsweisen Einbürgerung und Zugang zum Denizen-Status können sowohl alternativ als auch additiv funktionieren, aber auch substitutiv. So hat der Zugang zu den sozialen Rechten in Ländern wie der Schweiz oder Deutschland lange Zeit den Zugang zur Staatsangehörigkeit weniger dringend gemacht. Sobald man in den Sozialversicherungen verankert war und solange man keine Ausweisungskriterien erfüllte (z.B. Schwere Kriminalität), blieben nur wenige Unterschiede, vor allem das Wahlrecht.

Die Bindung an einen Arbeitgeber zu Beginn einer Rekrutierung ist anders zu betrachten als eine permanente Bindung, denn dabei kann es sich um einen ersten Schritt in einer Statuspassage handeln. In Frankreich kann man z.B. von dem Anwerbe-Arbeitgeber die Befreiung („*lettre de liberté*“) bekommen.³¹ In den

31 Ines Michalowski, *Immigration to France. The Challenge of Immigrant Integration*, Ms., 2003.

USA wächst man in dieser Zeit in die Möglichkeit der Green Card hinein, ist aber situativ besonders ausbeutbar, was Arbeitgeber ausnützen können.

Die deutschen Zeitverträge, soweit sie Arbeitskräfte aus Polen oder anderen Beitrittsländern betreffen, können auch als Element einer kollektiven Statuspassage gesehen werden. Der Abschluss entsprechender Verträge mit den Beitrittsländern beruhte unter anderem auf dem Motiv, das Hineinwachsen der Beitrittsländer in den europäischen Rahmen zu erleichtern.

Wird dagegen an der Abschottung festgehalten, so wird eine Dualität der Arbeitsmärkte staatlich permanent fixiert. Das in der Wirtschaftswissenschaft herrschende Theorem der Dualität der Arbeitsmärkte kann in Bezug auf die Wanderungsregime nachvollzogen werden. Staatlich organisierter Dualismus wie in Südostasien und im Nahen Osten mit hoher Lohnspreizung³² kann von staatlich bekämpftem oder gemildertem Dualismus abgegrenzt werden, wie er in Europa mit dem Prinzip der Lohngleichheit für gleiche Arbeit und ihrer Garantie durch Tarifvertragssysteme zu finden ist. Die Situation in den USA kann als offen bezeichnet werden.

3.3 Integration in den Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit und andere soziale Kosten sind in den dualistischen Modellen und dem Marktzugangsmodell ganz weitgehend ausgeschlossen. Statt dessen funktioniert die Illegalisierung als Überlaufmechanismus, da dies in solchen Fällen die einzige Chance ist, im Land zu bleiben. In den USA wird die Aufenthaltserlaubnis an die Erwerbsarbeit gebunden, also an den Marktmechanismus. Dies orientiert die Migration gleichzeitig stark am Konjunkturzyklus, wirkt in Boom-Phasen also stark attrahierend und in Baisse-Phasen zurückweisend. Beim staatlich-dualistischen Modell können darüber hinaus besondere Beschränkungen gegenüber Frauen durchgesetzt werden, etwa Schwangerschaftstests bzw. Ausweisung bei Schwangerschaft, wie es früher in der DDR und anderen Ostblockstaaten üblich war. Falls Kinder von ausländischen Arbeitskräften überhaupt toleriert werden, ist ihre Versorgung randständig. Im nahöstlichen Modell gibt es außerdem teilweise religiöse Repressionen wie das Verbot von Kirchen und Synagogen in Saudi-Arabien.

Der Anteil der aktiv arbeitenden Bevölkerung ist in diesen Modellen sehr hoch, im Idealfall liegt er bei 100 Prozent. Korrespondierend dazu kann es zu einer Privilegierung der einheimischen Bevölkerung kommen, die von unerwünschten Arbeiten entlastet wird und sich z.B. in den Ölstaaten auf die Staatsberufe konzentriert. Im Marktmodell sind andererseits durch den Zustrom der billigeren Zuwanderer Verdrängungseffekten möglich, z.B. älterer und teurerer IT-Kräfte durch junge, billige und extrem arbeitsbereite. Im Integrationsmodell dagegen stehen die Mechanismen des Sozialstaates zur Verfügung. Dies kann den Effekt haben,

32 Eine Übersicht über empirische Belege dazu bei Massey u.a. (1998, S. 145 ff.).

dass Zuwanderer permanent in diese Systeme fallen, wenn sie nicht mehr gebraucht werden. Ein derartiges Beispiel ist die englische Textilindustrie, die bei Beginn ihrer Krise Pakistans für die Nachtschichten anwarb und wenige Jahre später schloss und sie damit arbeitslos machte.³³ Gibt es Ausweichmechanismen wie die niederländische Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO), in der jeder sechste Niederländer versorgt wird, so können die Immigranten dahin geschoben werden. Individuell ist das für sie befriedigend, als Gruppe geraten sie aber in die Situation, als nicht arbeitsfähige oder -bereite Gruppe betrachtet zu werden.³⁴ Eine andere Variante sind Beschränkungen bei der Arbeitsaufnahme, wie sie z.B. in Deutschland gegenüber Asylbewerbern und nachziehenden Familienangehörigen angewandt worden sind. Dies verursacht hohe Kosten und kann ähnliche Stigmatisierungs-Effekte haben.

3.4 Bewertung und Perspektiven

Es ist evident, dass die Praktiken unter (2) in vielfacher Weise gegen Menschenrechte und internationale Konventionen verstoßen. Dabei macht es einen Unterschied, ob es sich um systematisch erzeugte oder um kriminell-randständige Praktiken handelt oder ob in Randbereichen der Wirtschaft derartige Praktiken toleriert werden. Das institutionelle Arrangement ist dafür weitgehend entscheidend und prägt die Möglichkeiten, unterschiedliche Modelle durchzusetzen. Zweifellos wird es eine wichtige Aufgabe sein, grundlegende Menschenrechte auch für Migranten durchzusetzen und entsprechende Gleichberechtigungs-Standards zu entwickeln.

Die Durchsetzung menschenwürdiger Standards³⁵ steht in einem Spannungsverhältnis zur ökonomischen Konkurrenz und zum Primat der Nationalstaaten. Von daher entspricht die idealtypische Durchsetzung guter Standards in der EU der starken Institutionalisierung. Selbst hier gibt es aber ein Spannungsverhältnis zwischen guten Standards und den „vier Freiheiten“, die auf die Konkurrenz um Preis und Löhne abstellen und sie europaweit garantieren.³⁶ Wenn beispielsweise die EU-Kommission über eine Richtlinie die regelmäßige Ausschreibung der Schlepper-Dienste in den EU-Häfen erzwingt, so setzt sie einen Mechanismus in Gang, der die Unternehmen zu kurzfristig-exploitativen Praktiken drängt. Dies steht in einem eigenartigen Verhältnis zu den Ausstattungen der EU-Offiziellen selbst, die

33 Vgl. Sigrid Baringhorst, *Fremde in der Stadt. Multikulturelle Minderheitenpolitik, dargestellt an der nordenglischen Stadt Bradford*, Baden-Baden: Nomos 1992.

34 Vgl. Böcker/Thränhardt (2003).

35 Vgl. Manolo Abella und A. Abrera-Mangahas, *Sending Workers Abroad: A Manual for Low and Middle Income Countries*, Genf: ILO 1995.

36 Vgl. zu diesem Problem im Bau-Bereich Uwe Hunger, *Der rheinische Kapitalismus in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmen-Wechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft*, Baden-Baden 2000.

von Beamten-Sicherheit, Überversorgung und einer gewissen Zahl korruptiver Praktiken gekennzeichnet sind.

Ein weiterer Fragenkomplex betrifft den privaten Status vieler Frauen-Arbeitsplätze in den Haushalten. Die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich macht die Haushalte zu einem Raum, in dem Menschenrechte weniger durchsetzbar sind oder durchgesetzt werden. Die planmäßige ökonomische Einschränkung angeworbener Frauen und ihre Funktionalisierung zugunsten der ökonomischen Freisetzung einheimischer Frauen in Malaysia und Singapur ist eine besonders staatlich-politisierte Form des Einsatzes in reproduktiven Funktionen. Die Anwerbung in Haushalte in westlichen Ländern entspricht dem funktional, wenn es gleichzeitig eine entsprechende Bindung an den Haushalt (oder von Krankenpflegepersonal an ein Krankenhaus) gibt. In Deutschland und Italien mit ihrer Konzentration der Sozialpolitik auf die ältere Bevölkerung gibt es einen ähnlichen strukturellen Zusammenhang zwischen der Anwerbung kinderreicher Immigranten und der weitgehenden Kinderlosigkeit im akademischen Bereich.

Ein dritter Komplex betrifft die Gestalt des Sozialstaates. Wie Giuseppe Sciortino in unserem Band für Italien ausführt, kann auch ein umfangreicher Wohlfahrtsstaat spezifische Lücken haben, die dann die Beschäftigung minderbezahlter Immigranten in spezifischen Beschäftigungen zur Folge haben. Andererseits wirken der Mißbrauch des Wohlfahrtsstaates zur Verschleierung von Arbeitslosigkeit wie in dem riesig ausgebauten niederländischen Arbeitsunfähigkeitssystem (WAO) oder der Ausschluss von Migranten vom Arbeitsmarkt ebenfalls exkludierend, was Nachwirkungen für die ganze Gruppe haben kann.

Gleichberechtigung und gleiche Rechte sind ein Grunderfordernis einer guten Einwanderungsgesellschaft. Vergleichende Analysen, etwa der Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden, machen allerdings skeptisch in Bezug auf die Wirkung von Anti-Diskriminierungsgesetzen.³⁷ Die Mechanismen können so angeordnet sein, dass sich kontraproduktive Effekte ergeben – so etwa die Nichteinstellung von Migranten, wenn die Arbeitgeber Folgemechanismen fürchten, die bei Nichteinstellung nicht zu erwarten sind. Demgegenüber scheinen integrative Mechanismen positive Wirkungen zu zeigen, wenn sie solidarische Wirkungen auslösen, wie dies etwa im deutschen Betriebsverfassungssystem angelegt ist.

37 Vgl. Roger Zegers de Beijl, Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries, Genf: ILO 1999; Dietrich Thränhardt, Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, in: *Leviathan*, 30. Jg. 2002, S. 220-249.

4. *Wie Migrationstaaten Frauenpolitik machen*

Ein faszinierender internationaler Einblick ergibt sich in unserem Band in Bezug auf die Frauenpolitik der Migrationsstaaten. Sehr eindeutig bestimmt Christine Chin in ihrem Beitrag über die spezifische Politik Malaysias und Singapurs den Zusammenhang. Einheimische Frauen sollen nach dem Konzept der Regierung die Hände frei haben, um gehobene Aufgaben in der Wirtschaft und der Verwaltung des Landes wahrzunehmen. Gleichzeitig sollen sie Kinder gebären und aufziehen. Um beides vereinbaren zu können, werden Frauen aus dem Ausland angeworben, die dem wachsenden Kreis der Mittelstandshaushalte zur Verfügung stehen. Der Staat sorgt für ihre Anwerbung, hält sie über seine Einwanderungsarrangements ständig disponibel und sorgt schließlich auch für ihre Rückführung ins Herkunftsland. Indem Haushalte für ihre Angestellten außerdem von Arbeitsschutzbestimmungen freigestellt werden, sind die angeworbenen Frauen ihren Arbeitgebern völlig ausgeliefert. Christine Chin bringt dafür in ihrer Dissertation³⁸ noch weitergehende und gravierende Beispiele. Während die malaysische Politik dabei volksgruppenorientiert vorgeht und vor allem die malayischstämmigen Familien stärken und privilegieren will, ist die Politik Singapurs an eugenischen Kriterien orientiert und will den Kinderreichtum vor allem von Akademikerinnen fördern. Die Politik beider Länder ist produktivistisch ausgerichtet und versucht, die Gesellschaften mit Hilfe der Strukturierung der sozialen Rollen der einheimischen und der ausländischen Frauen zu formen.

Vieles an diesen Konzepten der beiden postkolonialen Staaten erinnert an Systematiken des Kolonialzeitalters, in dem im gleichen Raum mit dem gezielten Import von Arbeitskräften für bestimmte Funktionen politische und wirtschaftliche Ziele verfolgt wurden, damals allerdings überwiegend mit dem Einsatz von Männern. Über Gebühren wird etwa die Hälfte des potenziellen Einkommens der angeworbenen Frauen abgeschöpft. In Singapur hat dies regulierenden Charakter, während es in Malaysia informelle Beschäftigung attraktiv macht und damit einen weiteren fließenden Übergang zu Mißbräuchen aller Art schafft – innerhalb wie außerhalb anwerbender Familien.

Gleichwohl ergibt sich bei den angeworbenen Frauen noch eine Stratifizierung. Englischsprechende Filipinas – unter Umständen besser ausgebildet als ihre Arbeitgeberinnen – haben einen höheren Status als Frauen aus Indonesien oder Sri Lanka. Dies hängt wiederum eng mit der Arbeitsexportpolitik von Ländern wie den Philippinen zusammen, die Qualifikation für den Export von Arbeitskräften betreiben und geschlechtsspezifisch spezifizieren.³⁹

Im Unterschied zu der produktivistisch-modernisierenden Politik der beiden

38 Chin (1998).

39 Sylvia Chant und Cathy McIlwaine, *Women at a Lesser Cost. Labour, Foreign Exchange and Philippine Development*, London: Pluto Press 1995, insbesondere S. 122 ff.

südostasiatischen Staaten zeigt auch die Frauenpolitik der Ölstaaten am Golf die Züge einer Rentier-Ökonomie. Hier werden die einheimischen Frauen nicht freigesetzt, sondern nur von unerwünschten Arbeiten entlastet. In den meisten Golfstaaten bleiben sie an das Haus gebunden, nur in Kuwait steigt der Anteil einheimischer Frauen in der öffentlichen Verwaltung.⁴⁰ Die Gesellschaft bleibt traditionalistisch, mit dem Effekt sehr hoher Geburtenraten – den höchsten in reichen Gesellschaften, was das System auf mittlere Sicht instabil macht, weil dieses Luxusniveau auch bei hohen Ölpreisen nicht auf immer mehr Köpfe ausgedehnt werden kann. Das Kafala-System und die weitgehende Rechtlosigkeit der Migranten wirkt sich auf Frauen noch stärker aus als auf Männer, weil es auch die Möglichkeit sexueller Ausbeutung enthält. Über die Jahrzehnte ist es nicht nur zu einer Asiatisierung, sondern auch zu einer Feminisierung der Migration gekommen, allerdings nicht als Ergebnis gezielter Politik, sondern indem den Wünschen der privilegierten Bürger der Golfstaaten nachgegeben wurde.

Überraschend an der Analyse Giuseppe Sciortinos ist, das die Politikergebnisse in Italien denen in Malaysia stark ähnelt. Hier wird dies nicht als staatliche Politik formuliert, sondern Italien hat ganz im Gegenteil ebenso wie andere europäische Staaten weitgehende Verpflichtungen über Menschenrechte, gleichberechtigte Entlohnung und Arbeitsschutz übernommen. Es hat diese Rechte für seine eigenen Bürger im Ausland auch immer wieder eingefordert. Sciortino zeichnet aber nach, dass diese Politikergebnisse durchaus Resultat staatlichen Handelns und staatlicher Strukturierung sind, mit der Migration ermöglicht, in die Nische der abhängigen Hausarbeit gelenkt, feminisiert und illegalisiert wurde. Möglich wurde dies durch die weitgehende Entscheidungsfreiheit der Behörden, die durch die Gesetzgebung wenig gebunden sind, indem die Gesetze schwammig formuliert sind und zudem durch Verwaltungsdekrete konterkariert werden. Mit dem Asylgesetz vom Juni 2003 ist die uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit der Behörden noch einmal verstärkt worden.⁴¹ Letztlich arbeiten Migranten deswegen in Italien ebenso wie in den beiden erwähnten asiatischen Ländern haushaltsabhängig, wenig produktiv und ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation. All dies bezieht sich allerdings nur auf *Extracomunitari*, also Ausländer, die nicht Bürger der EU (oder Amerikaner und Japaner) sind. Zahlenmäßig ist der Anteil dieser Gruppe, wie Sciortino ausführt, ständig angewachsen.

Sciortino bezieht all diese Phänomene auf die Struktur des italienischen Wohlfahrtsstaates, der sich in seiner Struktur ganz weitgehend auf die Familien stützt und – abgesehen vom Gesundheitssektor – wenig direkte Dienste für Kinder, Senioren oder Pflegebedürftige anbietet. Mit zunehmender Berufstätigkeit der Mittelschicht-Frauen und der Chance für Arbeiterfrauen, andere Berufe zu ergreifen, kam es deswegen zu einem Bedarf an Haushaltsarbeitskräften, der mit Hilfe kirchlicher Kanäle hauptsächlich aus katholischen Ländern gedeckt wurde. Wenn Sciortino

40 Massey (1998, S. 143).

41 Vgl. Corriere della Sera, 9.6.2003.

tinios These zutrifft, dass all diese Phänomene mit dem konservativen Typ des Wohlfahrtsstaates zusammenhängen, wie ihn Esping-Anderson definiert hat,⁴² müssten all diese Phänomene auch in anderen konservativen Wohlfahrtsstaaten zu finden sein. In der Tat gibt es etwa in Deutschland eine zunehmende Zahl illegaler Arbeitskräfte, die in der Kinderbetreuung, der Altenpflege oder in Haushalten arbeiten. Ein großer Teil der Arbeit in der Altenpflege wird aber durch legale Arbeitskräfte ausgeübt, oft mit Migrationshintergrund. Im Vergleich zu Italien bietet Deutschland mehr staatliche oder wohlfahrtsverbandliche Dienstleistungen an, allerdings mit empfindlichen Lücken in der Kleinkinderbetreuung und bei der Halbtagschule. Zudem ergibt sich ein Unterschied daraus, dass in Deutschland die Arbeitskräfte-Anwerbung nicht haushaltsbezogen, sondern industriebezogen begonnen hat und die Industrie bis heute dominiert. Die Haushaltsfalle schlägt also weniger scharf zu und wird nicht vom Staat organisiert. Im Gegensatz zu Italien wohnen auch illegale Arbeitskräfte in Deutschland typischerweise nicht im Haus des Arbeitgebers (mit allen Folgeabhängigkeiten), sondern sie bieten ihre Dienste stunden- oder tageweise an.⁴³ Für die neue informelle Einwanderung aus Osteuropa gilt aber ähnliches wie in Italien.

Sciortinos Argument gilt auch für den liberalen Typ des Wohlfahrtsstaates. In der Tat arbeitet auch in den USA eine große Zahl illegaler Frauen in Haushalten. Einzig im „sozialdemokratischen“ Typ des Wohlfahrtsstaates, in dem staatlicherseits breitgestreute Dienste angeboten werden, ist dieses Phänomen – wie Sciortino argumentiert – nicht systembedingt. Besonders kritisch wird es in Verbindung mit einem rigiden Einwanderungs- und Grenzregime wie in den USA. In Europa ist es typisch für diesen Zusammenhang, dass die neue Rechtlosigkeit von Frauen sich inzwischen von den EU-Beitrittsstaaten auf Russland und die Ukraine verlagert hat.⁴⁴

Insgesamt zeigen diese Analysen, dass sich die Erklärung gerade der spezifischen Formen der Frauenmigration und der entsprechenden Abhängigkeiten nicht einfach nur auf die ökonomische Ungleichheit beziehen kann. Vielmehr wirken Staaten strukturierend. Ökonomisch starke Staaten sind frei, Migrationsströme einzuleiten. Es ist allerdings schwer, sie abzubrechen oder einzuschränken. Wichtig ist der Hinweis Sciortinos, dass es nicht nur auf die explizite Politik ankommt, sondern dass Strukturen und andere Teilpolitiken den Rahmen setzen. Gerade bei der Einwanderung von Frauen zeigt sich, dass es Länder gibt, die sie in quantitativer Hinsicht sehr gering halten – wie etwa Japan, andere, die sie mit einem zielori-

42 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press 1990; Ders., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2002.

43 Kyoko Shinozaki, Geschlechterverhältnisse in der transnationalen Elternschaft. Das Beispiel philippinischer Hausarbeiterinnen in Deutschland, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*, 62/2003, S. 67-85.

44 Gefesselt an unsichtbare Ketten, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 140, 21.6.2003; *Titelgeschichte Der Spiegel* Nr. 26, 23.6.2003.

entierten Konzept hochfahren – wie Malaysia und Singapur –, andere wieder, die sie auf Grund der Implementationsart ihrer Einwanderungsverwaltung geschehen lassen – wie die Golfstaaten – und schließlich solche, die sie wegen der Lücken in ihrer Sozialpolitik strukturell benötigen – wie Italien und die USA. In einer Situation weltweiter ökonomischer Ungleichheit strukturieren Staaten die Positionen, die Migrantinnen einnehmen und die Möglichkeiten ihres Schutzes. Theoretische Ansätze, die dies vernachlässigen, greifen zu kurz.⁴⁵

45 So in Bezug auf Saskia Sassens Theorie der „Global Cities“ auch Massey u. a. (1998, S. 150). Hinzuzufügen ist die Beobachtung, dass es einerseits am Golf keine „global city“, wohl aber eine starke Einwanderung gibt, andererseits in der Weltstadt Tokyo eine vergleichsweise geringe Einwanderung von unter einem Prozent. Vgl. dazu Thranhardt (1999, S. 203-223). Vgl. auch Brian Barry und Robert E. Goodin (Hrsg.), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, ORT: Harvester 1992.