

Ursula Birsl

Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?

Unter Mitarbeit von Doreen Müller

Verlag Barbara Budrich, Opladen 2005

Kapitel VI: Einwanderungsregion Westeuropa: Paradoxien des europäischen Integrationsprozesses

Großbritannien, Deutschland und Spanien wurden für die vergleichende Untersuchung als prototypische Einwanderungs- sowie EU-Mitgliedsländer und damit als Fallbeispiele ausgewählt. Danach steht Großbritannien für ein postkoloniales Einwanderungsland mit ungebrochener und stabiler Demokratie, das sich im Gefüge der EG/EU neben Irland und Dänemark als „Europaskeptiker“ präsentiert, aber dennoch im europäischen Integrationsprozess eine Machtposition innehat. Deutschland wiederum ist als Anwerbeland von ausländischen Arbeitskräften und als eines der größten westlichen Zielländer von Migration und Flucht herangezogen worden. Es weist wie Österreich und Italien eine durch Faschismus gebrochene demokratische Geschichte auf, aus der sich nach 1945 ein stabiles politisches System entwickelte. Es zählt gemeinsam mit den Benelux-Staaten und Frankreich zum „Kern-Europa“ oder „Europa der ersten Geschwindigkeit“. Spanien repräsentiert ein neues südeuropäisches Einwanderungsland, das in den fünfziger bis siebziger Jahren aufgrund eines ausgeprägten Nord-Süd-Gefälles, regionaler Arbeitslosigkeit, Hunger und Armut durch Binnenwanderung größeren Ausmaßes gekennzeichnet gewesen ist. Es wurde ebenso wie Portugal und Griechenland bis weit in die siebziger Jahre des abgelaufenen Jahrhunderts von einem autoritären Regime beherrscht; die Geschichte der Demokratie ist damit eine sehr junge. Spanien zählt mit anderen süd- und nordeuropäischen Ländern zum „Europa der zweiten Geschwindigkeit“. Die Integration der iberischen Halbinsel in die EG hatte neben wirtschaftspolitischen Gründen auch die Funktion, die junge Demokratie abzustützen.

Im Nachfolgenden wird nun die Frage zu klären sein, wie sich der Grad und die Qualität des Angleichungsprozesses in der Migrationspolitik und in den Migrationssystemen im makro-qualitativen Vergleich spiegeln. Es wird dabei aber nicht allein nach dem Angleichungsprozess gefragt, sondern gleichfalls nach dem Grad und der Qualität der externen und internen Offenheit der Gesellschaften, wie es bereits in der interpretativen Analyse Thema war. Hieran lässt sich ablesen, ob nicht nur die strukturellen Voraussetzungen für ein einheitliches Migrationsregime in der EU, sondern darüber hinaus auch die politisch-inhaltlichen, gesellschaftskulturellen und politisch-kulturellen Voraussetzungen vorhanden sind. Im Drei-Länder-Vergleich mehrten sich die Hinweise darauf, dass sich die Länder – und hier vor allem Großbritannien und Deutschland – vornehmlich eher extern, im Zugang zum nationalstaatlichen Territorium für Migration öffnen, aber hingegen weniger intern,

2. Zwischen externer Öffnung und interner Schließung: Migrationsregime der 15 EU-Länder im Vergleich (Doreen Müller)

Im Kapitel II wurden bereits die Entwicklungen, Muster und Trends von Migration und Migrationspolitik in Westeuropa diskutiert. Im Folgenden wird ein grober Überblick über zentrale migrationspolitische Eckdaten der 15 alten EU Mitgliedstaaten gegeben, der dann im hieran anschließenden Abschnitt im makro-qualitativen Vergleich mündet. Zunächst werden (1) die Migrationssituation und die Migrationspolitik für die Zeit von 1945 bis zu den Anwerbestopps und der Schließung des Gates für Arbeitsmigration 1973/74 Gegenstand sein. Anschließend werden (2) die Verschärfungen der Einreisebedingungen vor allem im Norden Europas sowie (3) die zunehmende Einwanderung in ehemalige Abwerbeländer von Arbeitskräften nach Beginn der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts näher betrachtet. Trotz der Beschränkung der Einreisemöglichkeiten im Norden, die offiziell bis weit in die neunziger Jahre als Primat der Politik galt, können (4) gleichzeitig Öffnungstendenzen beobachtet werden. Die Politik der Länder scheint sich also zunehmend relativ ähnlich zu gestalten, wie es schon im Drei-Länder-Vergleich offenkundig wurde. Die Angleichungen dürfen aber auch nicht einseitig bewertet werden, denn mit Blick auf einige zentrale Regelungen der Migrationssteuerung und -kontrolle sowie der Inkorporation zeigen sich (5) noch einige Unterschiede, die nicht unterschätzt werden sollten. Zum Abschluss dieser Betrachtungen werden die wichtigsten Stichpunkte für alle Vergleichsländer zusammenfassend in einer Übersicht aufgelistet. Ausgespart werden hierbei nur die drei Fallbeispiele Großbritannien, Deutschland und Spanien, da diese bereits ausführlich untersucht wurden.

Migrationssituation und Migrationspolitik von 1945 bis 1973/74: Die „alten“ 15 EU-Mitglieder lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen: in diejenigen, die sich spätestens nach 1945 bis Mitte der sechziger Jahre zu Einwanderungsländern entwickelten und diejenigen, die zunächst Auswanderungsländer waren und erst in jüngster Zeit selbst Zielländer von Migration geworden sind.

Zur ersten Gruppe gehören Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Schweden. Die Länder dieser Gruppe weisen hinsichtlich ihrer Migrationspolitik und der Migrationsstruktur zwei wesentliche Kennzeichen auf: Sie warben nach dem Zweiten Weltkrieg ausländische Arbeitskräfte an. Alle anwerbenden Regierungen gingen davon aus, dass die Anwerbung von Arbeitskräften durch ein Rotationsprinzip zu organisieren sei, wonach die so genannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter kurzfristig Arbeitskraftlücken auf den jeweiligen Ar-

beitsmärkten füllen und anschließend in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Dieses Ziel wurde jedoch überwiegend nicht erreicht.

Das zweite wesentliche Charakteristikum zeichnet zusätzlich die Einwanderung nach Belgien, Frankreich, Großbritannien und in die Niederlande aus: Sie war insbesondere durch deren koloniale Vergangenheit geprägt. Diese Einwanderung war einerseits unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erwünscht und resultierte andererseits aus den engen politischen, ökonomischen und sozialen Beziehungen zwischen den ehemaligen Kolonialmächten und den Kolonien. Großbritanniens Stellung in der ersten Gruppe ist hier insofern gesondert hervorzuheben, als es die Nachfrage nach Arbeitskräften vorrangig durch Einwandernde einerseits aus den ehemaligen Kolonien und andererseits aus der Republik Irland deckte und daher keine umfangreiche Anwerbung von Arbeitskräften stattfand (vgl. E. Currie, 2004, S. 124).

Frankreich und die Niederlande nehmen eine weitere Sonderstellung in dieser Gruppe ein. Ihre Einwanderungsgeschichte ist noch wesentlich länger als die der übrigen genannten Staaten. In Frankreich übersteigt bereits seit der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts – bis auf einige Ausnahmen – die Einwanderung die Auswanderung (Tribalat 1996, S. 89). Die Einwanderungsgeschichte der Niederlande reicht bis ins sechzehnte Jahrhundert zurück – das Land war Zufluchtsort für religiös Verfolgte und Wirkungsstätte für Produzenten und Kaufleute, die vom wirtschaftlichen Aufschwung angezogen wurden. Im achtzehnten und neunzehnten Jahrhundert überzog allerdings die Auswanderung in die Kolonien, während Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts sowohl die Zahl der Einwandernden als auch der Auswandernden verhältnismäßig gering war. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg konnte wieder ein bedeutender Anstieg der Einwandererzahlen verzeichnet werden (vgl. H. Entzinger, 1996, S. 139).

Der zweiten Gruppe sind Griechenland, Italien, Portugal und Spanien zuzuordnen. Wenngleich auch Portugal und Spanien ehemalige Kolonialmächte sind, war das Migrationsgeschehen in diesen beiden Ländern ebenso wie in Griechenland und Italien im Wesentlichen von Auswanderung – im Falle von Italien und Spanien ebenfalls von Binnenwanderung – geprägt. Diese Länder stellten bis Mitte der siebziger Jahre einen bedeutenden Teil der Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die von den Staaten der ersten Gruppe angezogen wurden.

Diesen sehr groben Clustern lassen sich Finnland und Irland nicht ohne weiteres zuordnen. Finnland war bis in die achtziger Jahre ein Auswanderungsland. Anders als in den südeuropäischen ehemaligen Auswanderungsländern konzentrierte sich die Auswanderung aus Finnland im Wesentlichen auf die nordischen Länder, insbesondere Schweden. Eine wichtige Rolle spielt hierbei Finnlands Beitritt zum Nordischen Rat 1955, der die Migration von Finninnen und Finnen nach Schweden wesentlich vereinfachte. Die finnische Gesellschaft galt bis in die siebziger Jahre als eher geschlossen; Auslän-

derinnen und Ausländer spielten bis dato so gut wie keine Rolle in dem Land. Bis in die achtziger Jahre waren es zum überwiegenden Teil Remigrantinnen und Remigranten, die aus Schweden zurückkehrten. Erst in den neunziger Jahren waren mehr als die Hälfte der Immigrantinnen und Immigranten nicht mehr finnischer Herkunft. Zudem zeigte die finnische Migrationspolitik zu keiner Zeit offene Züge: Die Grundstrategie bestand von Beginn an in der Begrenzung und Kontrolle der Immigration.

Der „Fall“ Irland weist ähnliche Züge auf: Irland war bis in die sechziger Jahre ein Auswanderungsland – wobei diese Auswanderung u.a. einen starken Trend nach Großbritannien aufwies. In den achtziger Jahren zeichnete sich die wachsende Attraktivität Irlands als Einwanderungsland ab und durch den so genannten „Celtic Tiger Boom“ der irischen Wirtschaft ab 1993 wurden mehr und mehr ausländische Fachkräfte benötigt. Die daraufhin zunehmende Einwanderung ist – wie in Finnland – stark von Remigrantinnen und Remigranten geprägt. Bis heute ist die Zahl außereuropäischer Einwanderinnen und Einwanderer äußerst gering. Zudem ist insbesondere die Asylpolitik höchst restriktiv ausgestaltet (vgl. C. Kullmann, 2004).

Finnland und Irland gehören also für den betrachteten Zeitraum zur Gruppe der Auswanderungsländer, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer geografischen Lage, der Migrationsstruktur und -entwicklung jedoch stark von Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

In der Phase von 1945 bis 1973/74 variierten demzufolge das Migrationsgeschehen und die Migrationspolitik in den einzelnen Ländern noch relativ stark. Als wesentliche Eckpunkte lassen sich – grob vereinfacht – die Stellung als Ein- oder Auswanderungsland sowie die Ursachen und Bezugspunkte der Einwanderung identifizieren.

Übersicht 16: Zuordnung der Länder der EU-15 von 1945 bis 1973/74

Einwanderungsländer		Auswanderungsländer
Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften	Einwanderung in Folge kolonialer Vergangenheit	
Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden	Belgien, Frankreich, Großbritannien, Niederlande	Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Finnland, Irland

Die Annäherungen seit Mitte der siebziger Jahre vollzogen sich im Wesentlichen durch die Verschärfung der Einreisebedingungen im Norden: Die meisten Anwerbeländer beendeten angesichts der Öl- und Energiekrise 1973/74

die Anwerbepolitik und erließen in der Folge restriktive Einreisebestimmungen. Das „Gate“ Arbeitsimmigration wurde mehr und mehr verschlossen. Auch die postkoloniale Einwanderung wurde stärker reglementiert. So zum Beispiel in Großbritannien, das sich nach 1945 zunächst durch eine liberale Einwanderungspolitik auszeichnete, die in erster Linie dem Erhalt des Empires dienen sollte. Mit dem Commonwealth Immigrations Act von 1968 wurde jedoch eine Wende eingeleitet. Von nun an wurde zwischen britischen Bürgerinnen und Bürgern, die einreisen dürfen und solchen, die nicht einreisen dürfen, unterschieden. Auch die Niederlande ermöglichten zunächst Menschen aus den ehemaligen Kolonien, die die Staatsbürgerschaft der Niederlande besaßen, die Einwanderung. Ab 1973 wurde jedoch auch dort versucht, dies mit einer restriktiveren Einwanderungspolitik einzuschränken.

Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass Familienzusammenführung und Asylantragstellung in den meisten westeuropäischen Staaten die verbleibenden legalen Einwanderungsmöglichkeiten darstellten. Insbesondere durch das völkerrechtlich verankerte Recht auf Familienzusammenführung erzielten die Einwanderungsstopps nicht die erwünschte Wirkung einer starken Begrenzung der Einwanderung. Es wurde verschiedentlich versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken – zum Beispiel durch einen besonders engen Familienbegriff („Kernfamilie“), der mit den Realitäten in den Herkunftsländern äußerst wenig korreliert. Darüber hinaus wurde der Wunsch nach Familienzusammenführung mit verschiedenen Voraussetzungen verknüpft. Dazu gehören neben dem in dem meisten Ländern geforderten Nachweis von ausreichendem Einkommen und Wohnraum auch direkte oder indirekte Wartezeiten, das Erreichen eines bestimmten Aufenthaltsstatus (was wiederum eine bestimmte Wartezeit erfordert) sowie Vorgaben dazu, wie schnell der Familiennachzug nach der Einreise bzw. nach Erfüllung aller Voraussetzungen umgesetzt wird. Frankreich sieht eine generelle Wartezeit von einem Jahr vor. In Belgien müssen alle Familienmitglieder im laufenden oder im folgenden Kalenderjahr nachziehen, sobald ein Mitglied der Familie die Nachzugsberechtigung in Anspruch genommen hat. In Österreich und Deutschland liegt zudem das Alter, bis zu welchem Kinder nachziehen dürfen, unterhalb der Volljährigkeit. Österreich nimmt eine weitere Sonderrolle beim Familiennachzug ein. In seinem „Aufenthaltsgesetz“ von 1992 sah es erstmals Zuwanderungsquoten für verschiedene Migrantinnen- und Migrantengruppen vor und beschloss 1995, auch den Familiennachzug zu quotieren. Dieser – im europäischen Vergleich einzigartige – Schritt hat aufgrund der knapp bemessenen jährlichen Nachzugsquoten einen Stau von Anträgen auf Familienzusammenführung bewirkt (vgl. E. Currie, 2004, S. 266; R. Bauböck, 2001, S. 185f.). So kommt es de facto zu mehrjährigen Wartezeiten.

In ähnlicher Weise wurden auch die Möglichkeiten, durch das Asylrecht Zugang zu den 15 alten EU-Mitgliedern zu erhalten, stark begrenzt. Diese Entwicklung manifestierte sich sowohl in einzelstaatlichen Einschränkungen

des Asylrechts als auch in intergouvernementaler Kooperation wie zum Beispiel dem Übereinkommen von Schengen von 1985. Mit der Benennung von „sicheren Drittstaaten“ und „sicheren Herkunftsländern“ sollte die Frage des Flüchtlingsschutzes in die Transitländer der Flüchtlinge ausgelagert werden. In den letzten Jahren sind in allen Industriestaaten deutlich sinkende Asylantragszahlen zu verzeichnen. Im ersten Halbjahr 2004 fiel die Zahl auf den niedrigsten Stand seit 1987. Innerhalb der EU zeigt sich ein Rückgang insbesondere in den alten Mitgliedstaaten, während die neuen Mitglieder steigende Zahlen verzeichnen (UNHCR 2004).

Bei der Betrachtung des Zeitraums *ab Mitte der siebziger Jahre* zeigt sich, dass sich die bisherige Aufteilung in Einwanderungsländer auf der einen und Auswanderungsländer auf der anderen Seite nicht mehr länger aufrecht erhalten lässt. Stattdessen verzeichneten in den folgenden Jahren auch ehemalige Abwerbeländer eine zunehmende Zahl von Einwandernden. Dies waren vor allem Remigrantinnen und Remigranten aus den Anwerbestaaten, aber zunehmend auch Migrantinnen und Migranten aus anderen Staaten. So wurde Italien zur Ausweichoption für Migrantinnen und Migranten, für die aufgrund des Anwerbstopps in den nördlichen Ländern keine reguläre Einwanderungsmöglichkeit mehr bestand (vgl. ebenda, S. 282). Die Zahl der Immigrantinnen und Immigranten, die nach Italien kamen, nahm kontinuierlich zu und näherte sich in den neunziger Jahren an diejenige in den traditionellen Einwanderungsländern Europas an (vgl. L. Rebggiani, 2004, S. 107). Griechenland verzeichnete erst Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre erste signifikante Einwanderungen nicht-griechischer Migrantinnen und Migranten. Nach Spanien wanderten Mitte der siebziger Jahre neben Remigrantinnen und Remigranten vor allem Menschen aus Lateinamerika ein, die vor den Militärdiktaturen in ihren Herkunftsländern flüchteten. Später kamen auch zunehmend Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Bis 1985 galten auch in Spanien für Einwanderer aus den ehemaligen Kolonien besondere Bedingungen: So mussten sie keine Arbeits- und Niederlassungserlaubnis beantragen (vgl. A. Baumer, 2004, S. 171). Dies wurde jedoch mit dem Beitritt Spaniens zur EG eingeschränkt. Auch nach Portugal fand in den 1970er Jahren zunehmend Remigration statt. Die wachsende Attraktivität Portugals für Einwandernde fiel zudem mit dem Ende des Kolonialreiches zusammen – fast die Hälfte aller Ausländerinnen und Ausländer, die in Portugal leben, sind aus den ehemaligen Kolonien eingewandert (vgl. Ch. Köster, 2004, S. 147f.).

Diese vier Staaten nehmen zudem eine Sonderrolle innerhalb der EU ein: Durch ihre besondere Lage haben sie einen großen Teil der EU-Außengrenzen zu überwachen und gelten als südliches „Eingangstor“ der EU. Aufgrund der oben beschriebenen Reduzierung der regulären „gates of entry“ versuchen immer mehr Menschen irregulär in die EU einzureisen. Fehlende reguläre Einwanderungsmöglichkeiten und massive Grenzkontrollen auf der einen und die Tatsache, dass weiterhin Menschen in die EU einwandern wol-

len auf der anderen Seite, haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Menschenleben gekostet. Insbesondere an den südlichen Küsten Europas ertrinken beinahe täglich Migrantinnen und Migranten bei dem Versuch, nationalstaatliche Grenzen zu überwinden.

Vertraten insbesondere Spanien, Italien und Portugal vor ihrem Beitritt zur EG noch eine relativ liberale Migrationspolitik, so wurden diese unter dem Einfluss der EU sukzessive verschärft. Allerdings lassen sich nicht sämtliche restriktive Maßnahmen auf die Einwirkung der EU zurückführen, sondern müssen u.a. auch vor dem Hintergrund des Erstarkens rechtspopulistischer Strömungen – wie der Lega Nord in Italien, der FPÖ (heute: BZÖ) in Österreich oder der Dänischen Volkspartei – gesehen werden. Das Beispiel Spanien illustriert das Wechselspiel aus nationalstaatlicher und europäischer Politik sehr anschaulich: Die spanische Migrationspolitik weist noch immer Züge der einstigen Liberalität auf, die sich zum Beispiel in den Regularisierungskampagnen widerspiegeln und ist gleichzeitig zunehmend von Restriktivität geprägt, zum Beispiel durch die Verschärfung der Einreisebedingungen und Grenzkontrollen (vgl. A. Baumer, 2004, S. 179). Auch Griechenland verfolgt einerseits eine restriktive Einwanderungspolitik, welche sich in der Gesetzgebung und den in den neunziger Jahren erfolgten Massenausweisungen spiegelt, andererseits duldet es offenbar aus ökonomischen Erwägungen eine Vielzahl an Personen, die sich irregulär in Griechenland aufhalten und führte 1998 und 2001 Regularisierungskampagnen durch (vgl. Ch. Krell/ M. Neu, 2004, S. 77).

Das durch die Anwerbestopps von 1973/74 in allen Anwerbeländern stark verengte „Gate“ Arbeitsimmigration wird in den vergangenen Jahren wieder zunehmend geöffnet. Es zeigen sich also *Öffnungstendenzen direkt nach den Anwerbestopps*, auch wenn das Primat der Politik noch von Verschärfungen bei der Einreise geprägt ist. Das Ausmaß der Öffnung ist meist eng an den Bedarf des Arbeitsmarktes gekoppelt. In der Bundesrepublik Deutschland findet neben der Anwerbung von Saison- oder Werkvertragsarbeitnehmern auch eine Anwerbung von Personen mit bestimmten Qualifikationen statt (IT-Expertinnen und -Experten). Andere Länder machen die Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ohne Beschränkung auf bestimmte Branchen vom Nachweis eines Arbeitsplatzes abhängig. Neben dem Arbeitsplatz sind zum Teil auch Wohnung und Sozialversicherung vorzuweisen (zum Beispiel in Griechenland). Österreichs Einwanderungsgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung jährlich Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen festlegt, die nach den verschiedenen „Einwandererkategorien“ differenziert sind (vgl. E. Currie, 2004, S. 242ff). Die Kategorien der Quotierungen für Arbeitsimmigration änderten sich in den vergangenen Jahren seit Inkrafttreten des österreichischen Einwanderungsgesetzes 1993 mehrmals. Prinzipiell gibt es jedoch eine Quote für Erwerbstätige im Allgemeinen, eine für Führungs- und Spezialkräfte, eine für Pendlerinnen und Pendler und eine für zusätzliche

Beschäftigungsbewilligungen (ebenda). Häufig gilt zudem ein Vorrangprinzip bzw. das so genannte „Inländerprimat“, wonach der Arbeitsplatz nur dann an ausländische Arbeitskräfte vergeben werden darf, wenn keine Inländerinnen und Inländer zur Verfügung stehen (beispielsweise in Deutschland, Griechenland und Schweden).

In vielen Ländern findet die Arbeitsimmigration jedoch in unterschiedlichem Ausmaß außerhalb des regulären Rahmens statt: Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus stellen ein großes Potential an Arbeitskräften dar und sind häufig in sehr ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen im Baugewerbe, in privaten Haushalten, in Hotels und Gaststätten und in der Landwirtschaft tätig (vgl. J. Alt, 2003; Ph. Anderson, 2003). Während einige Länder durch Regularisierungsmaßnahmen oder durch den Zugang von „Sin Papeles“ zu medizinischer Versorgung versuch(t)en, auf diese Situation zu reagieren (beispielsweise Italien und Spanien), gibt es in Deutschland trotz zunehmender Thematisierung durch Kirchen, Wohlfahrtsverbände, flüchtlingspolitische Gruppen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler noch immer keinen adäquaten Umgang mit der Problematik. Einige Autorinnen und Autoren vermuten, dass die irreguläre Einwanderung letztlich in vielen Staaten geduldet wird, da das Heer an billigen – weil rechtlosen – Arbeitskräften ganze Wirtschaftszweige bedient. In Griechenland zum Beispiel sei nach übereinstimmender Literaturmeinung das Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre entscheidend durch irreguläre Arbeitskräfte ermöglicht worden (vgl. Ch. Krell/ M. Neu, 2004, S. 76).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitskräfte-Erhebung 2000 von EUROSTAT die Benachteiligung von Immigrantinnen und Immigranten auf dem Arbeitsmarkt in nahezu allen Ländern dokumentiert (EUROSTAT, 2001).

Trotz dieser Gemeinsamkeiten lassen sich auch *weiterhin bestehende Unterschiede* identifizieren. Auffallend ist zunächst, dass sich nur einige der Staaten auch tatsächlich zu ihrer Position als Einwanderungsländer bekennen wollen. Prominentes Beispiel für die Nichtanerkennung dieser Tatsache ist die Bundesrepublik Deutschland, die – obwohl faktisch seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland – dies erst mit der Regierungsübernahme durch die rot-grüne Regierung 1998 auch öffentlich akzeptierte. Daneben sind Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Schweden diejenigen Länder, die sich zu den Realitäten der Einwanderung bekannt haben. Ein solches Bekenntnis ist häufig Ausdruck der politischen Kultur im Umgang mit Immigration und steht im Zusammenhang mit migrationspolitischen Zielsetzungen und Strategien. Aus der Betrachtung der Variablen 7.1 bis 7.6 wird deutlich, dass häufig das Bekenntnis, ein Einwanderungsland zu sein mit dem Vorhandensein eines Einwanderungsgesetzes korreliert. Grundsätzlich finden sich in den Mitgliedsstaaten der EU-15 jedoch nur selten Einwanderungsgesetze im engeren Sinne, die eine einigermaßen kohärente Einwanderungspolitik begründen und

stützen könnten. Hier lassen sich jedoch Veränderungen feststellen: Viele Einwanderungsgesetze sind jüngerer Datums (vgl. Variable 7.1 bis 7.3).

Außerdem kann ein Zusammenhang zwischen der Akzeptanz der Tatsache, ein Einwanderungsland zu sein und dem Engagement in der Förderung sozialer sowie politischer Teilhabe der Immigrantinnen und Immigranten unterstellt werden.¹⁵⁹ Als „bekenndendes“ Einwanderungsland verfolgt zum Beispiel Schweden seit Mitte der siebziger Jahre eine aktive und ehrgeizige Integrationspolitik (vgl. T. Hammar, 2003). Harald Waldrauch (2001) hat in seiner Studie zur rechtlichen Integration von Immigrantinnen und Immigranten in sieben europäischen Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und Großbritannien) die Niederlande, Belgien und Frankreich als diejenigen Länder identifiziert, die insgesamt relativ liberale rechtliche Regelungen aufweisen. Die österreichische und die schweizerische Gesetzgebung hingegen seien durch vergleichsweise weitgehende rechtliche Diskriminierung gekennzeichnet. Deutschland und Großbritannien liegen zwischen diesen beiden Polen.

Allerdings stimmen die Einstellungen, die in der Bevölkerung hinsichtlich migrationspolitischer Fragestellungen vorherrschen, nicht unbedingt mit dem Umgang seitens der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit dieser Thematik überein. Ein Vergleich der Variablen 7.4 bis 7.6 (Bekanntnis zum Einwanderungsland) mit den Variablen 9.1 bis 9.9 illustriert diese Vermutung (vgl. nachfolgenden Abschnitt).

Ein weiteres wichtiges Thema, das die 15 alten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedlich ausgestalten, ist (noch) der Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ob das Prinzip des *Ius Soli* oder des *Ius Sanguinis* vorherrscht, welche Voraussetzungen infolgedessen zu erfüllen sind sowie die Höhe der Gebühren, die Übersichtlichkeit und Länge des Verfahrens und die Frage, ob doppelte Staatsbürgerschaft möglich ist oder nicht – all dies variiert ausgesprochen stark in den einzelnen Ländern. Patrick Weil konstatiert jedoch in einem Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen, dass inzwischen Konvergenzen in der Gestaltung des Staatsbürgerschaftsrechts festzustellen seien. So bewegten sich die Staaten, die bislang einen Schwerpunkt auf das *Ius Soli* gelegt hatten in Richtung *Ius Sanguinis* und umgekehrt (vgl. P. Weil, 2001, S. 95). Die Länder, die in diesen Konvergenzprozess einbezogen seien, wiesen drei Merkmale auf: demokratische Werte, stabile Grenzen und die Selbsteinschätzung als Einwanderungsländer (ebenda, S. 108)¹⁶⁰.

Ein Streitpunkt ist häufig die mehrfache Staatsangehörigkeit. Auch hier spielen koloniale Bezüge bei der Ausgestaltung eine wichtige Rolle: So er-

159 Zu den verschiedenen Modellen von Integrationspolitik nach Castles/Miller (imperialistisch: Großbritannien, ethnisch/völkisch: Bundesrepublik Deutschland, republikanisch: Frankreich, multikulturell: Schweden und Niederlande) vgl. T. Hammar, 2003.

160 Zu den Besonderheiten des Einbürgerungsrechts der einzelnen Länder und den Konvergenztendenzen vgl. P. Weil, 2001.

leichterte Großbritannien gegenüber Kanada, Australien und Neuseeland mehrfache Staatsangehörigkeit, Spanien gegenüber elf südamerikanischen Ländern. Auswanderungsländer, wie u.a. Italien, hielten diese Möglichkeit für ihre Emigrantinnen und Emigranten offen (vgl. A. Böcker/D. Thränhardt, 2003, S. 118f.).

Der Zugang zum Wahlrecht kann entweder durch eine leichte Einbürgerungspraxis sichergestellt werden oder aber indem auch ausländischen Personen das Wahlrecht eingeräumt wird.¹⁶¹ Das Wahlrecht für Personen, die nicht die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes besitzen, ist oft politischer Streitgegenstand. Nach dem Vertrag von Maastricht haben Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat dort aktives und passives Kommunalwahlrecht. Ansonsten kann das Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in den einzelnen Staaten u.U. an eine bestimmte Aufenthaltsdauer/einen bestimmten Aufenthaltstitel gekoppelt und/oder auf ein aktives Kommunalwahlrecht beschränkt sein. Weitere Besonderheiten hinsichtlich des einbezogenen Personenkreises ergeben sich durch koloniale Bezüge (aktives und passives Wahlrecht für Angehörige des Commonwealth auf allen politischen Ebenen in Großbritannien) oder beispielsweise das Prinzip der Reziprozität: Danach wird den Angehörigen derjenigen Staaten das Wahlrecht ermöglicht, die dies auch den eigenen Staatsangehörigen offerieren. Eine solche Regelung existiert auf der Basis zwischenstaatlicher Verträge in Spanien und Portugal. Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien und Österreich sehen das Wahlrecht nur für ausländische Unionsbürgerinnen und -bürger vor. Luxemburg führt 2005 das aktive Kommunalwahlrecht für ausländische Staatsangehörige ein. In Österreich galt ein solches für kurze Zeit in Wien, wurde jedoch durch den Verfassungsgerichtshof im Juni 2004 aufgehoben. Portugal und Spanien beschränken das Wahlrecht ebenfalls auf Unionsbürgerinnen und -bürger und diejenigen, die unter die Reziprozitätsregelungen fallen (vgl. H. Waldrauch, 2003).

Zu den nach wie vor bestehenden Unterschieden gehört auch die migrationspolitische Stellung in Europa, die sich vor allem aus der geografischen Lage ergibt: Während die einen – wie die Bundesrepublik Deutschland – von einem Cordon aus „sicheren Drittstaaten“ umgeben sind, die die Überwachung der Grenzen übernehmen, sind andere – neben einigen neuen osteuropäischen auch die südlichen Mitgliedstaaten – mit diesen Grenzkontrollen beauftragt. Diese verlagern nun ihrerseits – in enger Kooperation mit der EU und mit deren finanzieller Unterstützung – die Verantwortlichkeiten in die Herkunfts- bzw. Transitländer der Migrantinnen und Migranten.¹⁶²

161 Vgl. ausführlich zum Wahlrecht ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in europäischen Einwanderungsländern H. Waldrauch, 2003.

162 Die Vorverlagerung der Grenzkontrollen findet insbesondere durch polizeiliche Zusammenarbeit, Entsendung von Verbindungsbeamten, Abschluss von Rückübernahmeabkommen sowie die Einrichtung von Abschiebelagern statt (vgl. P. Cuttitta 2004). Bereits in den

Darüber hinaus gibt es nach wie vor historisch gewachsene Migrationsnetzwerke, die bestimmte Herkunftsländer mit bestimmten Zielländern verknüpfen und auf diese Weise die Migrationsstrukturen der einzelnen Staaten noch prägen. Die Migrationsstruktur ist daher auch heute noch von Land zu Land verschieden. Allerdings zeigt sich auch, dass Migrationsnetzwerke zu reißen beginnen und Kettenmigration abzubrechen droht.

Die 15 alten EU-Mitglieder haben sich also in den vergangenen Jahrzehnten alle – in unterschiedlichem Ausmaß – zu Einwanderungsländern entwickelt. Laut EUROSTAT (2002, S. 10) verzeichneten die 15 Staaten im Jahre 2000 durchweg einen positiven Wanderungssaldo. Die höchste rohe Nettozuwanderungsziffer wiesen Luxemburg und Irland auf. Irlands Wanderungssaldo war – ebenso wie der von Portugal – in der ersten Hälfte der neunziger Jahre noch negativ. Die Schlusslichter mit Wanderungssalden unter einem Promille der Bevölkerung bildeten Finnland und zu dieser Zeit noch Spanien und Frankreich. In neun der 12 Länder, von denen Eurostat-Daten vorliegen, sind Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von Nicht-EU-Staaten die größte Migrationsgruppe¹⁶³. Nach Luxemburg und Belgien immigrierten hingegen in erster Linie Staatsbürgerinnen und Staatsbürger anderer EU-Staaten, Irland weist einen hohen Anteil (53 %) eigener Staatsbürgerinnen und Staatsbürger unter den Einwandernden auf (ebd., S. 11).

Resümierend kann festgestellt werden, dass nach einer Phase recht unterschiedlicher Migrationssituationen und Migrationspolitik nach 1945 ab Mitte der siebziger Jahre allmählich eine Phase der Angleichung einsetzte, die zunächst durch den Wandel der Auswanderungsländer in Zielländer von Migration gekennzeichnet war. Nachdem diese Länder zu Beginn noch überwiegend eine liberale Migrationspolitik verfolgten, werden sie nun zunehmend restriktiver – zum einen vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf EU-Ebene (vgl. T. Givens/A. Luedke, 2004; S. Peers, 2004) und zum anderen (und dies trifft auch auf viele der „alten“ Einwanderungsländer zu) des Erstarkens rechtspopulistischer und konservativer Parteien (vgl. F. Decker, 2004). Während Asyl und Familiennachzug eine Zeitlang die einzigen verbliebenen offenen „Gates“ darstellten – die durch ihre restriktive Ausgestal-

1990er Jahren schlossen einzelne EU-Staaten Rückübernahme-Abkommen mit verschiedenen Herkunftsländern. Auf Betreiben Italiens hat die EU im Oktober 2004 das 1993 gegen Libyen verhängte EU-Waffenembargo aufgehoben. Italien will u.a. Überwachungsflugzeuge und Patrouillenboote nach Tripolis schicken. Damit sollen italienisch-libysche Patrouillen ausgestattet werden, um die Migrantinnen und Migranten an der libyschen Küste und der libyschen Grenze in der Sahara aufzuhalten (vgl. Frankfurter Rundschau vom 20.09.2004: Rom geht gegen Embargo vor; faz.net vom 11.10.2004: EU beendet Waffenembargo gegen Gaddafi-Regime). Marokko und Spanien sollen vereinbaren gemeinsame Grenzkontrollen und in Marokko und Tunesien wurden schärfere Gesetze gegen irreguläre Einwanderung erlassen (vgl. taz vom 25.08.2004: Abschiebung in die Sahara).

163 Dies trifft insbesondere auf Italien (71 %), Österreich (66 %), Deutschland (57 %), Schweden (56 %) und die Niederlande (52 %) zu (EUROSTAT, 2002, S. 11).

tung allerdings eher als Nadelöhr zu bezeichnen sind – gibt es zunehmend auch wieder die Möglichkeit der Arbeitsimmigration, jedoch mit einer starken selektiven Komponente.

Inzwischen können also alle 15 alten EU-Mitgliedstaaten als faktische Einwanderungsländer bezeichnet werden – wobei die Wanderungssalden stark variieren –, deren Politik sich mehr und mehr angleicht, was zusätzlich durch die Vereinheitlichungsbestrebungen auf EU-Ebene forciert wird. Trotz zunehmender Konvergenztendenzen gibt es allerdings nach wie vor migrationsbezogene Bereiche, in denen sich die Länder unterscheiden und auf die auch die EU bislang wenig Einfluss nimmt. Das sind in erster Linie die Bedingungen der Einbürgerung und des Wahlrechts für so genannte Drittstaatsangehörige sowie die Integrationspolitik. Gleichzeitig besteht aufgrund der unterschiedlichen geografischen Lage der Mitgliedstaaten gewissermaßen eine Arbeitsteilung, die nach wie vor differierende migrationspolitische Handlungsmuster begründet.

Übersicht 17: Einwanderungsländer der EU-15 im Überblick (ohne Fallbeispiele)

Land	Wichtigste Stichpunkte zu den Migrationsregimen
Belgien	Bis in 1950er geringe Zahl von Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere aus anderen Europäischen Staaten; Dekolonisation: Rückkehr von Siedlern, Beamten, später kongolesische Arbeitskräfte; Anwerbestopp 1973/74, danach vor allem Familienzusammenführung, in 1980ern Niederlanden liberalste Migrationspolitik der EU, verdeckte oder offene Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen im Bereich soziale Sicherung, diese sind vom garantierten Mindesteinkommen ausgeschlossen.
Dänemark	Mitte der 1960er Arbeitskräfteanwerbung, 1969/70 restriktive Einwanderungsbestimmungen, 1973 generelles Einwanderungsverbot (ausgenommen: Staatsangehörige der nordeuropäischen Länder und der EWG), danach: Familiennachzug, Anstieg der Zahl der Asylsuchenden Mitte der 1980er, kontinuierlich restriktivere Gesetzgebung, seit 1973 beträchtliche Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien (Dänische Volkspartei).
Finnland	Bis in die 1980er ein Emigrationsland (Beitritt zum Nordischen Rat 1955 → Migration nach Schweden), Gesellschaft bis in die 1970er wenig offen/sehr homogen, bis in die 1980er waren Einwanderer finnische Remigrantinnen und Remigranten aus Schweden, erst in den 1990ern waren mehr als die Hälfte nicht mehr finnischer Herkunft, Grundstrategie: Begrenzung und Kontrolle der Immigration.
Frankreich	Postkoloniale Einwanderung aus Algerien und dem Maghreb, auch als Arbeitskräfte rekrutiert, Anwerbestopp 1974, ambivalente Politik: „Eingliederung plus Hoffnung auf Rückkehr“, Verschiebung hin zu Familienzusammenführung/Anstieg der Zahl der Asylsuchenden, Schutz für Verfolgte hat lange Tradition, ist mittlerweile aber eher restriktiv, Flüchtlingsrecht verhilft nur einer relativ kleinen Gruppe zu einem gesicherten Aufenthaltsrecht, erhebliche Spielräume der Exekutive, viele ohne regulären Aufenthaltsstatus, in 1980ern und 1998 Regularisierungskampagnen, Integration vor allem über Einbürgerung, Ziel: (kulturelle) Assimilation – das Recht, „anders zu sein“, ist relativ neuer Diskussionsgegenstand
Griechenland	Zunächst von Auswanderung und Entsendung von Arbeitskräften geprägt, Rückwanderung verstärkt ab 1971, Wiederherstellung der Demokratie ab 1974 und positive Wirtschaftsentwicklung, Ende 1980er/Anfang 1990er erste signifikante Einwanderung nicht-griechischer Migrantinnen und Migranten, viele irregulär, letztere zwar aus öko-

Land	Wichtigste Stichpunkte zu den Migrationsregimen
	nomischen Gründen geduldet, aber auch Massenausweisungen, restriktive Flüchtlings- und Asylpolitik, ambivalente Koexistenz von restriktiver Gesetzgebung und tolerierender Politik, Legalisierungskampagne 1998.
Irland	Bis in die 1960er Auswanderungsland, so genannter Celtic Tiger Boom steigerte ab 1993 die Nachfrage nach Fachkräften → Anstieg der Einwanderungszahlen, hauptsächlich Remigration, Zahl außereuropäischer Einwanderinnen und Einwanderer steigt erst allmählich in jüngster Zeit (Arbeitsimmigration, Asylsuchende), seit 1935 gesetzliche Regelungen im Bereich Migration, überwiegend auf Abwehr ausgerichtet, erst seit späten 1990ern Notwendigkeit der Einwanderung akzeptiert, Bedarf an hoch- und geringqualifizierten Arbeitskräften, äußerst restriktive Asylpolitik, relativ geschlossene Gesellschaft.
Italien	Auswanderungsland bis Mitte der 1970er, seitdem stetig zunehmende Einwanderung, seit den 1990ern in Größenordnungen der traditionellen europäischen Einwanderungsstaaten, Ausweichland für Migrantinnen, die ab Mitte der 70er nicht mehr in die nord-/mitteleuropäischen Länder wandern konnten, späte politische Auseinandersetzung mit dem Thema (1990).
Luxemburg	EU-Land mit dem höchsten Anteil an Ausländerinnen und Ausländern (davon der größte Teil aus anderen EU-Staaten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EU-Institutionen), neuerdings auch Zielland für Flüchtlinge, im Bildungsbereich insbesondere Benachteiligung portugiesischer Kinder (Dreisprachigkeit als hohe Hürde), Einführung des aktiven Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige 2005.
Niederlande	Seit 1945 Einwanderung aus ehemaligen Kolonien, Angeworbene aus Mittelmeerländern (Türkei, Marokko), 1945-73 Repatriierung von Menschen aus Kolonien, deren permanenter Aufenthalt wurde von Anfang an erwartet („Niederländisch-Indier“), Rückkehrwilligkeit bei Molukern unterstellt, Anwerbung von Arbeitskräften aus Südeuropa, Türkei, Marokko (Rückwanderung antizipiert), Anwerbestopp 1973, danach besonders restriktive Migrationspolitik, dennoch Familienzusammenführung, Politik der „Integration bei Bewahrung der eigenen Identität“, heute steigende Bedeutung von Asylimmigration.
Österreich	Vor und während des 2. Weltkriegs starke Abwanderungstendenzen, danach positive Wanderungssalden, Anwerbung in 1960er Jahren (in 1950ern noch Abwanderung von österreichischen Arbeitsmigranten), Rotationsprinzip; während des „Kalten Krieges“ Aufnahme von Flüchtlingen aus Ungarn, der Tschechoslowakei; Drosselung der Arbeitskräfteeinwanderung Mitte der siebziger Jahre.
Portugal	Klassisches Auswanderungsland, Ausländerinnen und Ausländer bis Ende der 1960er fast nicht vorhanden; bis zum EG-Beitritt relativ liberales Klima, Einwanderung setzte langsam mit Ende des Kolonialreiches ein (Flüchtlinge und rückkehrende Siedler), nach Anwerbestopp in Anwerbeländern Remigration, Einwanderung bis heute vor allem aus frühen Kolonialgebieten.
Schweden	Vor dem 2. Weltkrieg Auswanderungsland, danach: steigende Nachfrage nach Arbeitskräften, Anwerbung im europäischen Ausland, 1954: Abkommen über gemeinsamen nordeuropäischen Arbeitsmarkt, um 1965 auch Einwanderung von Arbeitskräften aus Jugoslawien, Griechenland, Türkei, Mitte der 1970er flaut Einwanderung von außerhalb Nordeuropas ab, steigende Zahl von Migrantinnen und Migranten im Rahmen von Familienzusammenführungen und Asylanträgen.

Quelle: Länderbeiträge aus: W. Gieler/D. Fricke (Hrsg.), 2004.